

Actualidad y prospectiva
de la
profesionalización
de los **servidores**
públicos municipales
en el **Estado de México**

Juan Miguel Morales y Gómez



RECUERDO

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.

Actualidad y prospectiva
de la
profesionalización
de los servidores
públicos municipales
en el Estado de México



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en A.P. José Martínez Vilchis
Rector

Mtro. en Com. Luis Alfonso Guadarrama Rico
Secretario de Docencia

Dr. en Cs. Agr. Carlos Arriaga Jordán
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Mtro. en C. Eduardo Gasca Pliego
Secretario de Rectoría

M.A.S.S. Felipe González Solano
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Mtra. en A. y P.P. Graciela M. Suárez Díaz
Secretaría de Difusión Cultural

Mtra. en A. Ed. Maricruz Moreno Zagal
Secretaría de Extensión y Vinculación

Mtra. en E.P.D. Guillermina Díaz Pérez
Secretaría de Administración

Prof. Inocente Peñaloza García
Cronista

Mtro. en D. Jorge Olvera García
Abogado General

Lic. C.C. Ricardo Joya Cepeda
Director General de Comunicación Universitaria

C.P. Alfonso Octavio Caicedo Díaz
Contralor Universitario



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

Dr. Nelson Arteaga Botello
Director

Lic. Ivett Tinoco García
Subdirectora Académica

Lic. Áurea Carmen Estrada de Jesús
Subdirectora Administrativa

Mtra. Jannet Valero Vilchis
Coordinadora de Posgrado

Mtra. Leticia Contreras Orozco
*Coordinadora del Centro de Investigación
y Estudios Avanzados*

Prof. Martín Olivares Orozco
Coordinador de Difusión Cultural

Lic. Jimena Valdés Figueroa
Coordinadora de Vinculación

Lic. Patricia Elena Ojeda Enciso
Coordinadora de Extensión

Lic. Maricarmen Sandoval Rubio
Coordinadora de la Licenciatura

en Ciencias Políticas y Administración Pública
Mtro. Juan Carlos Ayala Perdomo
Coordinador de la Licenciatura en Comunicación

Mtra. Vanessa Lara Carmona
Coordinadora de la Licenciatura en Sociología

Lic. Irene Caballero Becerril
Coordinadora de Formación Común

Lic. Patricia Domínguez Bustos
Coordinadora del Programa de Tutoría Académica

Mtro. José Javier Niño Martínez
Jefe del Departamento de Planeación y Evaluación Académica

Mtra. Delia Gutiérrez Linares
Jefe del Departamento de Control Escolar

Mtro. Alejandro Macedo García
Jefe del Centro de Producción Audiovisual

Lic. Julián Salazar Medina
Cronista

Ana Vianey Suárez Castro
Enlace de Comunicación Universitaria



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
Presidente

Apolinar Mena Vargas
Vicpresidente

CONSEJEROS

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Édgar Hernández Muñoz
Eruviel Ávila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán

Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares

Luis Videgaray Caso
Tesorero

Sergio R. Chavelas Maruri
Secretario Ejecutivo

DIRECTORES

Juan Maccise Naime
Profesionalización

Adriana E. Bazán Trousselle
Editorial

Rafael M. Navas Camacho
Administración y Finanzas

Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México

Juan Miguel Morales y Gómez



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad
Autónoma del
Estado de México



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2009

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, marzo del año 2009

© 2009

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-049-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

XX
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

La profesionalización y el servicio de carrera administrativa en México, y de manera particular, en sus gobiernos locales, es un reto y una necesidad no sólo sentida, sino que emerge de una demanda a la luz de las transformaciones y reformas del Estado. Así, el mejoramiento administrativo no puede plantearse de manera aislada, sino en relación con factores importantes para la vida de las comunidades en los municipios de nuestro país, pues corre en la misma dirección a la propia formación del Estado.

A la par que forma parte de las estrategias de modernización de la administración pública, en consecuencia, con el advenimiento de la globalización, la crisis de credibilidad de los gobiernos, el desfase de los tiempos de respuesta a las demandas ciudadanas y la revaloración del espacio público, los gobiernos están llamados a transformarse radicalmente, para dar respuestas efectivas y rápidas a los requerimientos de la sociedad que se multiplican y transforman de manera acelerada.

De este modo, las administraciones públicas deben actuar de manera clara y efectiva, dado que los recursos disponibles son escasos, tanto económicos como materiales y técnicos, de ahí que requieren responder con esquemas eficaces y eficientes para que a través de sus servicios y productos se logre que la sociedad contribuya a satisfacer sus necesidades e, incluso, pueda crear condiciones, en términos culturales, de desarrollo y progreso.

No hay duda de que el cometido de los servidores públicos inmersos en las administraciones gubernamentales, debe basarse en el crecimiento de deberes y responsabilidades, lo que implica la urgente

necesidad de disponer de cuadros administrativos profesionales de carrera; ya que en la misma medida que los gobiernos crecen, debe integrarse personal capacitado: que cuente con la vocación de servicio; que su desempeño sea de calidad, de responsabilidad política y, por ende, de gran actuación ética. Estos servidores de la administración pública tienen como tarea fundamental dar orden, continuidad y efectividad a las funciones y actividades que les han encomendado, lo cual redundará en atención y calidad de los servicios que se prestan.

Uno de los principios fundamentales del servicio de carrera es el mérito, pues se opone determinantemente a la desigualdad de oportunidades y a la arbitrariedad. En este sentido, todos tienen derecho a acceder al gobierno pero sólo algunos tienen el merecimiento de ingresar; puesto que deben estar sólo aquellos que satisfacen los requerimientos de los cargos. Es igualmente importante la estabilidad en el cargo y en la administración pública pues asegura la armonía administrativa y la atención al personaje más importante, que es el ciudadano, evitando con ello incertidumbre, insatisfacción y, por consecuencia, ingobernabilidad. Por esto debe disponerse de un sistema y una cultura de la profesionalización de la administración pública; para reducir al máximo la discrecionalidad de las funciones realizadas por el personal que preste sus servicios al gobierno.

Cabe señalar, con relación a la estabilidad laboral, que conjuntamente con el desarrollo de ésta es indispensable acompañarla de un régimen de responsabilidad, lealtad institucional y disciplina, puesto que permite que se den las condiciones para el control, el seguimiento, la evaluación y, en su caso, la sanción del servidor público que incumpla o que actúe en forma deshonesto e ineficiente; por lo tanto, la estabilidad está supeditada al desempeño y a la actuación ética.

Los funcionarios públicos son los baluartes de la administración pública dirigida a tareas de orden fundamental de un Estado, esto quiere decir que sus responsabilidades deben ejecutarse con apego a la normatividad pero van dirigidas a la soberanía, a la seguridad pública y al interés de la vida pública y que no puede confiarse a personas sometidas a un régimen de derecho privado. Esto se pone en evidencia con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América; pues precisamente la seguridad na-

cional exige contar con el personal profesional más capaz para realizar estas tareas de trascendental importancia. Los funcionarios públicos ejercen competencias de mando y a la vez de coerción, así como de protección ciudadana, previsión social y educación, en comparación a las que sí se pueden desempeñar bajo un estatuto de tipo privado, como son las económicas.

Las experiencias en el mundo, en torno al servicio civil, señalan la existencia de progresos parciales, entonces lo que se debe buscar es una visión y estrategia de conjunto a fin de estudiar la problemática integralmente; para así responder tanto a su creación como operación de manera armónica; sin embargo, se recurre a remedios posiblemente adecuados pero sólo para algunas partes del sector público, que han sido eficaces en la construcción de capacidades específicas mediante esquemas separados de reclutamiento y retribución, así como de capacitación y evaluación o de estímulos y ascensos o de jubilaciones y retiros, pero todos los subsistemas están desarrollados separadamente. Podemos entonces apreciar, que los remedios son parciales, insuficientes y hasta contraproducentes para el conjunto de la administración. De hecho, uno de los problemas que la cooperación internacional está provocando en algunos países es la contratación de servicios externos que están separados de la administración pública; pues implica atraer a los mejores profesionales disponibles dentro y fuera del aparato estatal para asegurar la realización de los proyectos, ello sin embargo, puede dañar al sistema público en su conjunto y sus posibilidades de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Así, con relación a la puesta en marcha del servicio civil, debe utilizarse un método que incluya variaciones en función de los objetivos de la reforma y la situación del país respectivo, considerando específicamente variables como la composición del grupo impulsor de las reformas, el compromiso de los responsables de ponerlo en operación, la continuidad del apoyo político necesario y el tiempo conveniente para que se hagan sentir sus efectos, así como la estratégica participación, tanto de los involucrados como de los que tangencialmente tienen que ver con una reforma de este tipo. En este sentido, cada reforma es única y su éxito o fracaso dependerá de la

habilidad de sus estrategias de administrar a través de la búsqueda de consensos, de la consideración del nivel de desarrollo de sus administraciones y, por ende, del nivel de conciencia y competencia de sus servidores públicos.

Los sistemas de servicio civil son estructuras rígidas por su propia naturaleza. Su función política es, precisamente, separar al aparato burocrático de las cuestiones políticas que tienden a impedir que las capacidades y competencias de los servidores públicos se desvíen para responder a esas fuerzas de poder; por lo tanto, se requiere que su función organizacional establezca condiciones generales y reglas globales, así como que aproveche, en todo caso, la cultura organizacional para el desarrollo de la carrera burocrática. Además, es importante que estos sistemas impulsen la innovación y la flexibilidad, que permita equilibrar la rigidez del sistema con la flexibilidad organizacional, a efecto de propiciar la generación de un modelo moderno y eficaz.

La profesionalización del servicio público de carrera para el México de hoy, en todas sus esferas de gobierno, debe entenderse bajo un esquema de institucionalización, considerando las condiciones a la luz de la modernidad para promover esa institucionalidad de la profesionalización por la vía democrática, puesto que con ello se fortalece la gobernabilidad de los gobiernos. La democracia, dentro de los gobiernos y de sus administraciones públicas, se significa por el impulso de la profesionalización de los servidores públicos. Con esta orientación es posible contribuir en el avance de la cultura democrática y dejar atrás la gestión autoritaria, en donde el mérito, la competencia e incluso la calidez en los servicios que se prestan, no son fundamentales.

Con la puesta en operación de un sistema de servicio civil de carrera no sólo se beneficia a los directamente involucrados, como son los trabajadores de confianza, sino que impacta en los trabajadores sindicalizados, pues los sistemas de administración de personal deben integrarse de tal manera que se armonice la política de desarrollo del personal público y la actualización y mejoramiento de las condiciones en materia de competencias y de remuneraciones de todos los trabajadores, generando como consecuencia, un desempeño eficiente, de calidad y de integración con la organización gubernamental.

La situación por la que atraviesan las administraciones municipales es, sin duda, de fragilidad administrativa, pues el atraso que tienen en su mayoría son de carácter económico, falta de empleo, marginalidad social y, por supuesto, insuficiencia en la dotación de los servicios públicos, así como en la capacidad de realizar adecuadamente las funciones municipales, tal es el caso específico de la seguridad pública, y en general, de las tareas administrativas. Ante estas condiciones imperantes es importante establecer una política de desarrollo de recursos humanos para el servicio público municipal, toda vez que el personal que participa en una organización es el factor más importante, por encima de los recursos materiales y financieros. Ello es debido a su capacidad de transformar demandas en servicios, y si éstos son de la mayor calidad, permitirán entender que hay un desarrollo organizacional derivado de la actuación del personal de la misma organización.

Uno de los esfuerzos más importantes en materia de desarrollo del personal, indispensables en su estrategia de profesionalización y carrera administrativa, son los siete foros nacionales de Profesionalización de Funcionarios Locales que ha organizado el Instituto Nacional del Federalismo (Inafed).

El resultado de los foros ha sido la constitución del Consejo Nacional para la Profesionalización de la Administración Pública Local encargado de coordinar, impulsar y regular esquemas y estrategias de profesionalización para las administraciones municipales y estatales. En este sentido, el propio Inafed ha identificado la problemática principal de las administraciones municipales en su afán de establecer la profesionalización, a saber: *a)* la cultura organizacional; *b)* la debilidad institucional de la mayoría de las administraciones municipales, que incluyen tanto cuestiones de estructuras organizacionales como procesos, métodos de trabajo, técnicas administrativas e informáticas; y, *c)* el equipamiento de cómputo. Todo esto dificulta poder estar en condiciones de establecer un modelo de servicio civil de carrera en que, obviamente, está contenida la profesionalización de los servidores públicos.

Las administraciones municipales de nuestro país, con relación a su modernización administrativa, deben fortalecer la idea y condicio-

nes para instrumentar el servicio civil de carrera pero basado en dos puntos centrales: la permanencia de los servidores públicos sustentada en el mérito y el desempeño, que a su vez implica premiar la eficiencia, la colaboración, el profesionalismo y los resultados; no al contrario: premiar la ineficiencia y falta de compromiso. Estos dos aspectos están ligados entre sí, pues uno sin el otro no podría existir, al menos para un esquema de servicio civil de carrera adecuado a las necesidades de las administraciones municipales de nuestro país.

El problema de investigación que se plantea en la presente investigación, se refiere a que la alternancia y continuidad en los gobiernos y gestiones públicas municipales del estado de México, muestran atrasos considerables con relación a la realización de las etapas de administración de personal, debido a que sólo se efectúan algunas de ellas como es el caso de la capacitación, el control de personal, la nómina y aplican las disposiciones en materia de jubilación, lo que implica una falta de homogeneidad e integralidad para estar en condiciones de poder establecer el servicio civil de carrera. Además de reconocer la existencia de otros problemas que impactan con el que se presenta centralmente, como son: la inadecuada organización del municipio, la carencia de recursos financieros propios y transferidos, la prevalencia de un esquema de relaciones intergubernamentales verticales de estados con sus municipios, la falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y un periodo gubernamental reducido (tres años) que impide el poder diseñar, instrumentar y operar políticas públicas para el desarrollo del municipio, generando con ello, su incapacidad para dar respuesta a la ciudadanía que demanda bienes, servicios, acciones y decisiones que satisfagan sus necesidades.

Por otro lado, debido a que: el sistema actual de ingreso de los servidores públicos municipales se efectúa por la vía de las designaciones del titular del Ejecutivo de la administración municipal, se adolece de programas de capacitación permanentes y efectivos; hay ausencia de esquemas de evaluación del desempeño de los servidores públicos; no se considera al mérito como el aspecto de mayor importancia para evaluar la capacidad del servidor público: trae como consecuencia que éste no se sienta comprometido con la gestión

municipal, en tanto prestadora de servicios públicos municipales, provocando con ello ineficiencia en el trabajo administrativo.

Asimismo, la ausencia de una normatividad que regule adecuadamente la profesionalización, como el marco legal necesario en donde queden claramente establecidos derechos y obligaciones, tanto de autoridades como de servidores públicos; y la necesidad de contar con una institución que sea la responsable de planear, organizar y conducir el sistema de profesionalización, son cuestiones que deben subsanarse a la brevedad en la administración de los municipios del estado de México.

De esta forma, el ámbito de actuación en el que se desarrolla la presente investigación es el sector público, en la esfera de los gobiernos municipales pertenecientes al estado de México; el universo del objeto de estudio lo constituyen los servidores públicos de los municipios que específicamente son los gobiernos que han accedido al poder en el último periodo, es decir, del 2003 al 2006, y que cuentan con una conformación distinta a la de periodos anteriores; ya que los gobiernos que actúan en el escenario político han presentado, en varios casos, alternancia o continuidad, lo cual resulta importante para conocer las acciones que se están realizando tendientes a la profesionalización del cuadro administrativo en dichas administraciones municipales.

La investigación abarca el periodo correspondiente a la gestión municipal 2003-2006 (en virtud de que es el lapso constitucional de la administración municipal, además de que se trata del periodo pasado reciente). Asimismo, se analizan a diversas fuerzas políticas (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, así como el Partido Convergencia), mismas que participan como gobiernos y gestiones municipales de alternancia o de continuidad de acuerdo con el estudio de casos, para posibilitar o no la implementación de esquemas de profesionalización y/o servicio civil de carrera.

Como preguntas de investigación se formularon las siguientes:

- ¿Por qué no se ha establecido el sistema de profesionalización y/o servicio civil de carrera para los municipios del estado de México?

- ¿Por qué razón los gobiernos municipales muestran como parte importante de la modernización administrativa, a la capacitación y no a las demás etapas para hacer una administración de personal integral?
- ¿La alternancia política y de gestión origina mejores condiciones en las administraciones municipales mexiquenses para establecer un sistema de profesionalización de carrera?
- ¿La continuidad política y de gestión, es decir que el mismo partido político siga gobernando, genera mejores condiciones para establecer un sistema de profesionalización de carrera?
- ¿Cuáles son las funciones que priorizan las unidades de personal de los casos a estudiar de los municipios mexiquenses?
- ¿Cuáles deberán ser las condiciones necesarias para poder implantar un sistema de profesionalización y/o servicio civil de carrera?

A las preguntas anteriores se les da respuesta ampliamente en cada uno de los capítulos de este libro.

Los objetivos se plantearon con base en las teorías de la administración pública, políticas públicas, burocracia, profesionalización, la gestión pública y la cultura organizacional, bajo un contexto metodológico que permitiera analizar y explicar las condiciones administrativas de las gestiones municipales mexiquenses. Ello ante los cambios gubernamentales que surgen con el arribo de nuevas autoridades que provienen de las distintas fuerzas políticas. En este sentido, se esgrimen los siguientes objetivos:

- Estudiar las condiciones administrativas de las áreas de personal tendientes al establecimiento del servicio civil de carrera y por ende a la profesionalización de las gestiones municipales a la luz del nuevo panorama político, que tiene como característica fundamental a la democracia, la cual adquiere diversas formas de cohabitación política como lo son: gobiernos divididos, gobiernos yuxtapuestos y lo central del análisis, gobiernos de alternancia y de continuidad.

- Integrar un estudio que muestre el estado en que se encuentra la profesionalización y/o servicio civil de carrera en México mediante el análisis de sus normatividades.
- Analizar, con base en un estudio de campo, consistente en la aplicación e interpretación de los resultados de un cuestionario, 12 casos de municipios en donde cinco de ellos pertenecen a gobiernos de alternancia y siete a gobiernos de continuidad, con el fin de realizar hallazgos que permitan clarificar el nivel de desarrollo administrativo en sus áreas de personal de ambos gobiernos, para que se puedan constituir como herramientas necesarias para instrumentar un sistema de servicio civil de carrera.
- Realizar una comparación de gobiernos municipales de alternancia y de continuidad, a fin de analizar las funciones de sus estructuras de personal para identificar quiénes disponen de mejores condiciones para establecer un sistema de servicio civil de carrera.

Para lo cual se analizan los indicadores derivados de la aplicación del cuestionario, donde cada respuesta es un indicador de los dos tipos de gobiernos y gestiones. Además se estudian estas gestiones por medio de sus subsistemas, y a través de las fuerzas políticas que cubren las condiciones de pertenecer a ambos gobiernos, a fin de constatar los hallazgos encontrados.

Estos objetivos se sustentan en el actual estatus de los gobiernos municipales en México, que en los últimos años se han venido convirtiendo en un ámbito gubernamental estratégico, fundamentalmente en el sentido de hacer presente la eficiencia en la gestión pública que requieren la economía y el desarrollo, así como mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige (Cabrero, 2000).

Es evidente que los gobiernos municipales requieren fortalecer sus administraciones públicas, para lo cual resulta importante dotar de capacidad administrativa al gobierno, a la propia gestión pública, y a la interrelación con la ciudadanía, a efecto de construir las condiciones y los proyectos de desarrollo que les den legitimidad y estabilidad (Cabrero, 2000).

Los estudios en esta materia no han sido tratados suficientemente como para poder integrar ideas tendientes a conformar planteamientos, que profundicen en el análisis de lo que ha imposibilitado implantar sistemas de profesionalización o de servicio civil en las dependencias del gobierno ya sea subnacionales o locales. Así, en nuestro país el servicio público ha estado normalmente supeditado a las condiciones propias del régimen político en turno y a las económicas de las administraciones municipales en específico, por lo que dada la inequitativa distribución de los recursos presupuestales, se deriva en situaciones de privilegio y corrupción, alejándose más y más de una condición ideal de imparcialidad, debido a los vaivenes de la vida política. Las prácticas politizadas tienen predominio significativo y, por ello, la profesionalización del servicio público es un imperativo a conseguir para poner a salvo al gobierno y a su cuadro administrativo de todas las turbulencias y cambios que alteren su funcionamiento normalizado.

Como hipótesis se establece que los gobiernos municipales mexicanos tanto de alternancia como de continuidad no están interesados en establecer el servicio civil de carrera, puesto que los esfuerzos que realizan en torno a la generación de condiciones administrativas de sus áreas de personal son insuficientes y heterogéneas, lo que se traduce en mostrar por parte de los gobiernos de alternancia principalmente, un aparente progreso en sus gestiones, que es evidenciada con la falta de herramientas básicas para operar su función de personal como lo es: disponer de una estructura orgánica debidamente establecida, de un manual de organización y procedimientos de esta área administrativa, del catálogo de puestos de toda la organización municipal debidamente actualizado y de un tabulador de sueldos y salarios efectivo, además de no realizar la función de evaluación y de seguir con las prácticas del sistema de despojos, que significa la designación directa del presidente municipal de funcionarios y empleados de confianza.

Los gobiernos municipales en México se han venido convirtiendo en un ámbito gubernamental estratégico; pues cada vez más se requiere hacer presente la eficiencia en la gestión pública que tanto la economía y el desarrollo requieren, así como mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige (Cabrero, 2000).

En México se observa claramente cómo los estudios acerca del municipio revelan el nuevo papel que están jugando en la reforma del Estado que a su vez, contempla el reacomodo de las reformas estatales y la nueva conformación económica política y social.

Es evidente que los gobiernos municipales requieren fortalecer sus administraciones públicas, para lo cual resulta fundamental darle capacidad tanto al gobierno como a la propia gestión pública, así como también a la interrelación con la ciudadanía a efecto de construir las condiciones y los proyectos de desarrollo que les den legitimidad y estabilidad (Cabrero, 2000).

Por otra parte, la modernización económica, la transición democrática y las transformaciones sociales son procesos que, indudablemente, presionan simultáneamente a los gobiernos municipales a una reforma del Estado, en tanto reforma de su accionar efectivo y eficiente con relación a la sociedad. Los municipios son considerados como el laboratorio en el que se gesta el nuevo modelo económico de desarrollo, donde a su vez se presenta la alternancia política, constituyendo la pluralidad de fuerzas políticas y la cohabitación en gobiernos divididos.

El servicio público es un espacio de actuación congruente y eficiente que está diseñado para el beneficio de la ciudadanía, que redunde en la institucionalización de un sistema de gestión pública. La alternancia en el poder, la lucha partidista y la falta de continuidad en los programas gubernamentales, así como su efectividad en las acciones específicas de políticas públicas, son elementos que favorecen la necesidad de un servicio público estable y profesional, que tienda a reducir o, incluso, a evitar alteraciones de los ritmos institucionales en el gobierno y administración pública municipal. Asignatura pendiente que ha sido considerada por todos los expertos y académicos, en virtud de que se constituye como uno de los medios de fortalecimiento del municipio mexicano, en tanto logre ser el instrumento de gobierno que impacte en la construcción de mejores condiciones de vida en cada localidad.

La profesionalización para y del servicio público tiende, en la mayoría de los países, a cobrar mayor relevancia en función de que estamos ante la presencia de sistemas económicos cada vez más

abiertos, competitivos y democráticos. Hoy la participación es más intensa por parte de la sociedad, sobre todo de aquella parte que representa una organización que demanda y propone alternativas o caminos distintos a los del Estado; que busca darle solución a los problemas específicos de la población mexicana. Se trata de una sociedad más exigente; que ya no se conforma con el estado de cosas existentes, que espera del gobierno respuestas ágiles, oportunas y verdaderamente efectivas e, incluso, que está dispuesta a participar más allá del sufragio.

La incidencia de la sociedad, en su conjunto, es cada vez más participativa, por lo que se requiere dar respuestas oportunas a través de las estructuras de gobierno y, por consecuencia, de quienes están a cargo de la administración de los diversos grupos y conglomerados sociales. De ahí que se requiera que éstos actúen con mayor creatividad y eficiencia en la producción de respuestas precisas a problemas precisos.

La compleja toma de decisiones que en el ámbito de cada uno de los gobiernos existe, requiere de integrar y adecuar la racionalidad para lograr resultados efectivos en tanto beneficio de mayor impacto social. En este aspecto, se busca lograr dos objetivos básicos: consensos para el diseño y puesta en operación de la profesionalización así como democratización de las relaciones de trabajo y una mayor aceptación social de acuerdo con su actuación gubernamental, lo cual envuelve la aplicación de los más apropiados conocimientos para su desempeño, sentido ético en cada una de las tareas que se realizan, operación de un servicio público basado en la responsabilidad, todo ello para revalorar el papel de la burocracia, ofrecer respuestas y soluciones socialmente problemáticas, capacidad para actuar en un mundo complejo, trabajo a favor de los beneficiarios, generar una nueva cultura administrativa y contribuir a la construcción democrática, en donde la función pública se separa de la actividad partidista y de los intereses particulares.

Lo anterior, a nuestro juicio, muestra la relevancia del proyecto, en términos de las características que a la luz de los tiempos actuales son indispensables para la profesionalización en el servicio municipal. Es así pertinente señalar que en esta temática, que corresponde

al objeto de estudio, existe una reducida bibliografía en idioma español y aún más tratándose de la gestión municipal de nuestro país. En consecuencia, es oportuno analizar este objeto de estudio revelador de la importancia que tiene el servidor público, así como las condiciones administrativas de las organizaciones municipales “para pasar del desempeño de tareas rígidas y repetitivas a situaciones complejas y cambiantes, es decir, se pretende el uso de mejores y más apropiadas prácticas para la función pública con un énfasis en la transformación social” (Mejía, 2000).

Por otra parte, vale señalar que las experiencias en las entidades federativas muestran que los avances son heterogéneos, ya que sólo se han puesto en práctica algunas etapas del proceso de profesionalización, tales son los casos de: Michoacán y el estado de México, o con esquemas más formalizados a juzgar por sus normatividades: Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz, Guanajuato y Quintana Roo; y en proceso para operar el sistema de administración de personal y, por consecuencia, su profesionalización como sucede en Hidalgo, Tlaxcala y Chiapas.

Tratándose de la administración municipal el panorama es todavía de menor desarrollo, dado que prácticamente hay ausencia de programas de servicio civil de carrera o de profesionalización (con excepción de Aguascalientes, Zacatecas y Quintana Roo, que incluyen a sus municipios), por lo tanto, se hace indispensable concentrarse en esta problemática que es la de la preparación y profesionalización de los cuadros administrativos de los gobiernos municipales. Para lo cual el estudio de los municipios del estado de México resulta conveniente, tomando en consideración su pluralidad política, que ha desembocado en alternancia o continuidad que implica darle un carácter eminentemente institucional y normativo, además de proponer vías de solución para eficientar las acciones de gobierno en los espacios públicos locales.

La investigación se ha organizado en cuatro capítulos: En el primero se parte, de la construcción teórica estructurada en las teorías de administración pública, políticas públicas, burocracia, profesionalización del servidor público, gestión pública y cultura organizacional, pues todas ellas mantienen como eje a la propia administración

pública en la vertiente del papel que juegan los servidores públicos, pues son ellos los actores que emergen junto con el Estado.

La ciencia de la administración resulta fundamental para entender cómo se forma la administración pública absolutista, pasando por la aportación de Bonnin en donde se afirma que el Estado es natural y necesario; que el interés público es la reunión de los intereses privados para beneficio común; que el fin de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres; y que, por lo tanto, el Estado es la reunión de los hombres en asociación política, además que están sumisos a la policía; que la justicia es consecuencia de la administración y, ésta, consecuencia del gobierno.

En la actualidad, con Baena de Alcázar se llega a la concepción de la administración pública en términos de su objeto de estudio, en tanto relación de la administración con el poder y la sociedad, todos ellos elementos interrelacionados y, como tales, no pueden verse aislados sino como un todo.

Las políticas públicas se consideran formando parte de la administración pública, sin embargo, su esencia está en considerarlas como una tecnología del buen gobierno, bajo este planteamiento se gobierna a través de ellas, tomando en consideración la legalidad, la legitimidad, el consenso y la autoridad, con el fin de lograr objetivos que repercutan en el bienestar de la sociedad civil.

Son un instrumento de la administración pública, que a su vez deben señalar objetivos, recursos, plazos y, por supuesto, la participación del servidor público, en tanto actor principal del funcionamiento del gobierno y de su administración pública, esto con el fin de propiciar los acuerdos con los diferentes participantes para llevar a cabo la propuesta de trabajo previamente formulada entre éstos y la sociedad.

La burocracia, desde la posición weberiana, establece sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, cuestión que es fundamental como marco de referencia para entender el accionar de la realidad de la administración pública en nuestros días. Los principios de jerarquía implican un sistema de sobre y subordinación organizada, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores, esto es un principio base en

toda organización, lo que permite que los gobernados puedan apelar mediante procedimientos establecidos, formando parte de esas reglas básicas de funcionamiento de la burocracia en la organización gubernamental. Además que la organización moderna del servicio civil separa claramente el domicilio privado del funcionario y, por tanto, la burocracia considera a la actividad oficial como ámbito independiente de la vida privada.

La profesionalización es otra de las teorías que se conjuntan, pues significa la preparación antes y durante el desempeño del funcionario público para poder actuar con eficiencia, eficacia y efectividad para el bien de la sociedad. Aquí se liga a la profesionalización con el enfoque de gestión pública basada en el mérito institucional, pues son coincidentes con la misma burocracia. No obstante, es pertinente apuntar que con la gestión pública se va más allá de la vida gubernamental, es decir, se incluye la vida de lo público así como la elaboración e instrumentación de políticas públicas de acuerdo con los problemas que surgen de la sociedad para su atención, además de enfatizar en los resultados y en la transparencia que son evaluables en función de la satisfacción de las demandas sociales.

La cultura organizacional es parte de este capítulo, se estudian las características y condiciones que se manifiestan en las organizaciones, como contenedoras de conocimientos, creencias y valores, en ellas construyen y comparten sus integrantes las relaciones cotidianas. Aquí se destaca la necesidad de pertenencia, lo cual implica una forma de actuar y de pensar característico de esa cultura, donde las decisiones que se toman son parte de esa forma de ser, es decir, son elementos de un todo y, por lo mismo, constituyen a la naturaleza cultural de un grupo determinado asentado en un lugar determinado.

La cultura del servidor público se basa en una orientación hacia la acción para que se cumplan cometidos; se dirige al ciudadano a fin de que los recursos disponibles se canalicen hacia el desarrollo de sus actividades cotidianas, incluso las decisiones son importantes para saber cómo se toman y en qué niveles y en la satisfacción o no de necesidades. Aquí resulta importante el surgimiento de líderes, que son necesarios para la conducción de la organización. Adicio-

nalmente, es pertinente señalar los valores que giran alrededor de la cultura del servidor público, la ética, la profesionalización, la legalidad y la legitimidad; ya que éstos son o debieran ser parte de su cultura, mismos que le dan identidad a la organización gubernamental.

En cuanto al segundo capítulo, se analizan los rasgos y retos del municipio mexicano, desde donde resulta fundamental estimular una capacidad política y administrativa que redunde en coordinar el impulso social que lo lleve al desarrollo integral, sustentable y democrático de la sociedad mexicana, donde se progrese paulatinamente para lograr fortalecer el modelo descentralizado, acompañado con la conciencia de la identidad local, regional y nacional que redundará en la creación de un ámbito de gobierno sólido que sea capaz de desafiar los cambios y exigencias que la sociedad demanda.

El municipio tiene ante sí que enfrentar retos para conducir el desarrollo de las comunidades regionales del país y, por ello, es fundamental que cada vez más se fortalezca en todos los órdenes, para que de esta forma se logren resultados que beneficien a los grupos sociales pertenecientes a cada municipio, donde se pueda ir bosquejando que se den pasos seguros y firmes para el desarrollo político y administrativo de los gobiernos y gestiones municipales.

Se hace referencia a las características de los gobiernos divididos, yuxtapuestos, a fin de mostrar sus definiciones que hoy en día están presentes. Esto plantea la idea de nuevos comportamientos de las fuerzas políticas que intervienen en el gobierno y que son oposición, y, por lo tanto, dependiendo de la capacidad negociadora del Ejecutivo municipal, se podrán encontrar esquemas de tolerancia, corresponsabilidad y hasta participación, que se traduce en decisiones votadas en forma unánime. Asimismo, se trata la alternancia en los gobiernos y gestiones municipales, bajo distintos enfoques y realidades regionales de nuestro país. Tema que ha sido poco estudiado en México y que los autores que lo han realizado, lo hacen bajo estudios concretos, los cuales vislumbran determinadas maneras de gestión en gobiernos de alternancia, los cuales se constituyen como una tendencia a generar mejores condiciones administrativas para la instrumentación de innovaciones, dentro de las que se considera a la profesionalización y al servicio civil de carrera.

Respecto al tercer capítulo, se presentan las disposiciones que se tienen en México en materia de profesionalización y servicio civil de carrera, iniciando por el más antiguo, el Servicio Exterior Mexicano, pasando por el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Fiscal de Carrera, el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, el Sistema de Especialistas en Hidráulica, el Servicio Profesional Agrario, la Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicio Periciales en la Procuraduría General de la República, el Programa de Carrera Magisterial, el Servicio de Carrera del Poder Legislativo de la Cámara de Diputados y la Carrera Judicial del Poder Judicial, hasta llegar al reciente Servicio Profesional de Carrera de la Administración Federal. Adicionalmente, se recuperan los ordenamientos jurídicos de los estados de Aguascalientes, Zacatecas, Quintana Roo y Veracruz, y de parte de los municipios se muestra como un caso el de Torreón.

En todos ellos se señala el común denominador de la profesionalización para proporcionar servicios eficientes y de calidad, además de incluir: a quién se dirige, los sujetos del servicio civil de carrera, la estructura encargada de operar el sistema, los sistemas de reclutamiento, selección e ingreso, la capacitación, la evaluación, la certificación, los estímulos, el ascenso o promoción, la terminación del servicio, incluso el esquema de inconformidad o reclamo en algunos de los procesos de los sistemas.

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de los casos de estudio, es decir, de los gobiernos y gestiones de alternancia y de continuidad. Se trata del estudio empírico de la realidad de las áreas de personal y, con ello, de las condiciones para posibilitar o no el diseño y operación de un sistema de carrera administrativa. En este sentido, se tomó en consideración la opinión de los responsables de las áreas de personal de estos municipios del estado de México, donde se encuentran tanto municipios urbanos, semiurbanos y rurales ubicados en los dos valles: México y Toluca, además de pertenecer a diferentes fuerzas políticas: del PRI, PAN, PRD y Convergencia.

Con lo anterior se da respuesta a varias preguntas, entre las más relevantes están: la existencia de estructuras de administración de personal, la realización o no de las funciones de reclutamiento, se-

lección, inducción, nombramiento, capacitación, evaluación, estímulos, permanencia, promociones y retiro de los servidores públicos. Además se diagnostica si existen otras funciones relevantes, como es el caso de los controles de personal, la emisión de la nómina y, finalmente, si tienen entre sus proyectos a corto plazo, el diseño y operación de sistemas de profesionalización y servicio civil de carrera.

En la última parte de esta investigación se elaboraron las conclusiones que a nuestro juicio dan cuenta de la situación real de los casos estudiados de los municipios del estado de México, en términos de las condiciones que pueden favorecer o no la puesta en marcha de un sistema de profesionalización y de carrera administrativa. También se presentan las referencias de las fuentes de información empleadas en la fundamentación de los diferentes capítulos, para finalmente incluir los anexos.

Administración pública, políticas públicas, gestión pública, burocracia, profesionalización y cultura organizacional

El objeto de estudio de la investigación forma parte de la administración pública, las políticas públicas, la profesionalización de la burocracia, la gestión pública así como de la cultura, resulta conveniente integrarlas como una construcción de conceptos y categorías para sustentar el basamento teórico que explique la importancia del estudio, análisis y aplicación de la administración pública, entendida ésta como la intermediación entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, las políticas públicas de la profesionalización de los servidores públicos en los diferentes ámbitos de gobierno, la adecuación de la administración pública a la modernización, es decir, gestión pública y nueva gestión pública, junto con la cultura, son los instrumentos de la propia administración pública para darle sentido y contenido a las acciones del gobierno, en tanto se constituyan en la búsqueda de la transformación y, por consecuencia, de mejoramiento, calidad y eficiencia de los resultados de la gestión gubernamental con la participación de la propia sociedad en su servicio propio.

Esta participación es fundamental, en el entendido de que promueve el cambio y, en última instancia, las decisiones que se tomen en la esfera gubernamental, le benefician o perjudican y de ahí que las políticas públicas son las herramientas que permiten que la participación de la sociedad sea efectiva y se concrete desde una óptica democrática en los programas de gobierno. Es decir, es una vía no sólo para eficientar el aparato gubernamental; sino también para generar las condiciones necesarias, a fin de que la ciudadanía participe, disponiendo de los conocimientos efectivos de su problemática y de las alternativas de solución con el apoyo técnico y político del gobierno a través de la administración pública.

La participación de la sociedad no tiene como destino exclusivo la parte electoral, sino que es necesario concebirla en todos los procesos de la gestión gubernamental, en el ánimo de lograr que tanto sociedad y gobierno, interactúen mediante el diálogo, la comunicación y el acuerdo, con el propósito de promover que los programas se conviertan en acciones. En este sentido, son prioritarios aquellos que tienen que ver con el sector social: educación, salud, vivienda, empleo, alimentación y seguridad pública. Esto entendido como la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, vista esta última como grupos y comunidades localizados en diferentes regiones del territorio nacional o, en su caso, del estatal o municipal, de tal manera que las políticas públicas que se diseñen e implementen, tengan un mayor grado de certidumbre y efectividad en aras de resolver los problemas sociales de fondo.

La profesionalización de los servidores públicos para dar respuesta eficiente a la ciudadanía, es uno de los aspectos relevantes que todo gobierno democrático tiene la obligación de considerar e incluir en sus planes y programas de trabajo en forma permanente, ya que se requiere una burocracia capaz de diseñar, instrumentar y aplicar políticas que respondan a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

La construcción teórica de la investigación inicia con un recorrido histórico de los autores que han contribuido a plantear concepciones y categorías de la administración pública, la relación de ésta con las políticas públicas, la gestión pública y, por último, el papel que juega la burocracia en tanto grupo social al servicio de la administración pública y, por ende, de la ciudadanía.

Conviene señalar que, en ese recorrido histórico, se incluirán las aportaciones de autores mexicanos, tanto del siglo xix como del xx, ello permitirá conocer los temas de énfasis que han desarrollado como respuesta a la realidad que se ha vivido en el pasado y que se vive en el presente, así como identificar las influencias de autores europeos y latinoamericanos.

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ciencia de la administración

La teoría de la administración pública es sustento base para entender los elementos que constituyen nuestro objeto de estudio, el cual se identifica con el gobierno, en tanto acción misma del Estado; las formas históricas del gobierno, el papel de los funcionarios, el desarrollo y aplicación de técnicas administrativas, los servicios básicos, a saber: relaciones exteriores, Hacienda, gobierno interior y justicia.

Para efecto de esta investigación, se destacará el papel que desempeñaban los funcionarios públicos que "realizaban actividades administrativas de tipo religioso, judiciales y de escribanía, propias de los cargos" (Sánchez, 2001: 22).

En este sentido, el servidor público será el eje de esta investigación; por lo que es pertinente retomar de la parte teórica de la administración pública, lo referente al empleado público; ya que se le considera actor principal, que emerge junto con el Estado. Por lo tanto, el desarrollo de este estudio se orientará precisamente a ese protagonista de la administración pública.

Es oportuno mencionar la obra literaria *Los espejos de príncipes*, que se constituyó como un auxiliar pedagógico para formar a los reyes árabes sobre el arte del gobierno; se trata de una obra que combina la política con la moral: dos importantes funciones que están presentes en el accionar de un gobierno y de su administración pública y que, al mismo tiempo, sirven para ser ejecutadas por los funcionarios en el seno de la corte.

Esta preocupación de enseñar y dar consejos a los reyes es, sin duda, uno de los aportes de dicha obra, en virtud de la importancia que se tiene del hecho de que éstos sepan conducir a su nación con efectividad para, finalmente, mantener el poder político.

Mención especial merecen las aportaciones de los chinos, que con su *Libro de los exámenes*, dedicado a la formación de la burocracia, muestran el interés en la enseñanza de funcionarios públicos como parte de un servicio civil, lo que permite apreciar en su cultura

el nivel de importancia y responsabilidad para desempeñar cargos públicos con profesionalismo.

En otro orden de ideas, conviene señalar la contribución que hace

Juan Bodino a la Ciencia de la Administración, específicamente en la comprensión de cómo se forma la administración absolutista; se trata de la distinción de los ocupantes de cargos oficiales, que son los poseedores vitalicios de ellos, y los que desempeñan comisarios monárquicos ocupantes de los puestos del Estado. Este autor refiere los tipos de autoridad y establece la diferencia entre los magistrados y ministros. También describe los procesos políticos del príncipe para gobernar, tomando en consideración el siguiente orden: primero, gobernar para sus colaboradores, luego, estar en capacidad de hacerlo sobre la sociedad. Vale destacar, como consejo fundamental, mantener en oposición a sus subordinados para que se controlen mutuamente, a fin de reducir la posibilidad de que sumen poder que pueda poner en peligro la estabilidad del monarca (Guerrero, 1986a: 24).

En esta aportación se puede identificar la intención del autor para mantener el poder del monarca, a través de la búsqueda de un accionar de comportamientos y actuaciones de sus subordinados dentro de la administración en el que se opongan entre sí, es decir, como un instrumento de control a fin de evitar cualquier posibilidad de alterar el poder. Esta forma de ordenar y conducir la administración, la coloca como una manera de realizar las funciones públicas por parte de sus funcionarios, cuya preparación estará acorde al sistema monárquico.

En Francia, en el último cuarto del siglo XVIII, Anne Roberto Jacobo Turgot (1727-1781), es partícipe de las tareas intelectuales de los enciclopedistas vinculados estrechamente con los fisiócratas,¹ su sólida formación eclesiástica le valió para ejercer la profesión de la administración (*Ibidem*, p. 44).

Turgot ocupó el cargo de intendente, uno de los más representativos de la organización administrativa de la época absolutista;

¹ Fisiócrata: Fenómeno natural, base de las fuerzas reales del desarrollo económico. La venta libre de productos agrícolas y los precios son fruto de las leyes naturales de la oferta y la demanda.

ello constituye, desde esta perspectiva, la posibilidad para que se ejercieran tales cargos con dichas funciones, es decir, la oportunidad de desempeñarse con vocación que, a decir de Shumpeter, pudo demostrar su iniciativa e interés por los asuntos de gobierno (*Ibidem*, p. 44).

A Turgot se le considera, dados sus diferentes cargos en la administración pública de su tiempo, como un funcionario que procuró el progreso administrativo, en especial en el importante ramo de las finanzas públicas, para que ello sirviera de mejora a la atención de la sociedad y al Estado. Él hizo importantes avances con relación a los impuestos, en especial al llamado impuesto de talla,² que por cierto no era muy popular en la época; mejoró el sustento y alojamiento de las tropas en tránsito en su provincia, y puso en orden a los recaudadores de impuestos corruptos. Se diseñó, a decir de Tocqueville, la tutela administrativa, es decir, un perfeccionamiento de la profesión administrativa (*Ibidem*, p. 44).

Como se percibe con el accionar profesional de Turgot en la Francia absolutista, se podía contar con funcionarios públicos que le daban gran importancia tanto a la eficiencia como a la honradez, temas fundamentales en el comportamiento y desempeño de todo servidor público bajo cualquier circunstancia, época y realidad regional. Cabe destacar que la experiencia y actuación de este funcionario público francés, independientemente de la posición ideológica con relación al sistema político, adquiere relevancia al destacar la necesidad y la obligación del funcionario público para dedicarse con profesionalismo, a fin de eficientar las tareas que le son encomendadas y, por supuesto, actuar con apego a la ética en cuanto a la realización escrupulosa de las actividades y manejo de recursos.

Por otro lado, hay que considerar que este funcionario actuó como intendente, figura cuya naturaleza era la centralización, forma administrativa que favorecía el control y el adecuado manejo administrativo del régimen de la época. Además, permitía el trabajo administrativo con eficiencia en bien del rey que, en última instancia,

²Impuesto de la talla y pecho: era pagado en especie y consistía en que al momento de pagar se hacía una talla con cuchillo en un pedazo de madera, generalmente gravaba la propiedad.

decidía lo que conviniera al propio régimen. Se puede deducir, en consecuencia, que la administración pública actúa y sirve a la política, por lo tanto es la parte necesaria de ésta y funciona de acuerdo con su dirección; pues sirve a los intereses del grupo que detenta el poder.

Carlos Juan Bonnin es autor de una obra fundamental para identificar el origen de la administración pública como ciencia, dicha obra, a decir de Omar Guerrero, es magna por su calidad, comprende, por primera vez, las materias que se refieren a la administración, y cataloga a ésta con el nombre de ciencia de la administración.

La ciencia de la administración es la disciplina, según Bonnin, que estudia la administración y su división: administración pública y administraciones especiales, que son las partes integrantes de la propia administración pública. Define a la administración en relación con las leyes administrativas y a los funcionarios públicos. Analiza, por otro lado, la aplicación de sanciones a los malos funcionarios (*Ibidem*, pp. 61 y 62).

La obra de este autor resulta básica para cualquier estudio serio sobre la administración pública, por el hecho de identificar, en la época napoleónica, la importancia de la administración concebida en tres aspectos fundamentales, a saber: 1. vínculo con las leyes que implica que el actuar de la administración no puede estar alejada de la norma jurídica; pues el buen funcionamiento administrativo debe disponer de una base legal que permita su aplicación, dándole rumbo y estableciendo límites para los que administran y para los administrados; 2. un segundo aspecto lo constituye el desempeño del personal público, el cual adquiere relevancia dado que es actor principal de la administración pública en función de que es el responsable de dar respuesta a las demandas sociales de acuerdo con lo que establezca la autoridad gubernamental; 3. el tercer aspecto es la organización administrativa, elemento vital para el funcionamiento eficiente de la administración pública en virtud de que la estructura, los procesos, los métodos, la comunicación, las funciones y las obligaciones, son el marco de actuación de los funcionarios públicos, ellos se desempeñan de acuerdo con todos estos instrumentos técnicos que conforman la organización y que sirven para

desarrollar las tareas que les son encomendadas por la autoridad gubernamental.

El administrado es un rubro que se destaca en la obra de Bonnin, el cual adquiere varias posiciones en su relación con la administración pública y el gobierno, es decir, es contribuyente de la hacienda estatal, conscripto para el servicio militar, inscrito en el registro civil y jurado. Asimismo, tiene obligaciones que le son señaladas a partir de las mismas personas, ya que la participación de la sociedad bajo estas figuras y roles les permitía ser origen y destino de la acción administrativa (*Ibidem*, pp. 61 y 62).

Se desprende de esta obra la concepción de la administración en tanto administración de personas y cosas, que a su vez se ubican en la ciencia de la policía. Bonnin, con relación a la administración de las personas, hace una interesante clasificación en cinco aspectos: agricultura, industria y comercio; instrucción; socorros públicos (sistema complejo de niños abandonados, mujeres en cinta e indigentes); cárceles, y por último, culto religioso.

Por otro lado, también se refiere a la administración de las propiedades: las públicas, que son los bosques, caminos y canales, ríos y riveras; departamentales, que se subdividen en dominio departamental y comunal; y la propiedad privada, sobre la que actúa la administración (*Ibidem*, p. 63).

Esta clasificación de la administración de personas y cosas es, a nuestro juicio, una aportación importante, dado que en el gobierno y su administración pública se requiere tener claridad para los funcionarios públicos en lo que significa una y otra, con relación a la complejidad y a su mejor manejo en bien, nuevamente, de las decisiones que plantee la autoridad política:

El Estado revolucionario se distingue radicalmente del Estado absolutista en un punto: éste es un Estado de policía; es decir, su orden legal se estableció por la voluntad del monarca, cuyo gobierno no se sujetó a ley alguna. El Estado revolucionario es un Estado de derecho, a saber, se basa en la ley, la cual somete por igual a gobernantes y gobernados. Las leyes, por tanto, son un elemento clave para la identificación y la definición de la administración pública durante el proceso revolucionario (*Ibidem*, p. 66).

Es de destacar la importancia que le da Bonnin al Estado de policía dentro del absolutismo, en virtud de que tiene como característica que el orden lo otorga exclusivamente el monarca. Paradójicamente, el autor refiere la importancia que tiene la norma jurídica como sustento para hacer funcionar a la administración pública. En esta época y, como se puede apreciar, el Estado de policía negaría el uso de la ley; ya que lo que domina e impera es la decisión del monarca. En cambio, la ley es el basamento que le da fuerza y contenido a la administración pública desde la posición del Estado revolucionario, donde se percibe otra idea de Estado y de administración pública que, finalmente, tiene que ver con una transformación en el uso de los instrumentos administrativos para hacer frente a las demandas de la sociedad.

La ciencia de la administración se origina por condiciones históricas, es decir, por la Revolución francesa que marca, desde el punto de vista administrativo, una diferencia de fondo y contenido debido a lo ya señalado en el párrafo anterior:

es [...] una disciplina científica caracterizada como teórica y práctica al mismo tiempo. La ciencia de la administración implica conocimientos de las relaciones sociales, lo cual quiere decir que se trata de la teoría y del análisis de esas relaciones, además de considerar la aplicación, a las personas y a las cosas, de reglas que ordenan las relaciones dentro del interés de todos (Bonnin, en Guerrero, 1986: 68).

Se puede apreciar, hasta este momento, cómo la administración va encontrando caminos hacia la teorización y por ende, hacia la cientificidad en tanto estudio, análisis y definición de un objeto de estudio específico que es, precisamente, el accionar del gobierno a través de su estructura administrativa y mediante el personal que forma parte de las diferentes áreas que componen la administración pública.

Punto que merece destacar es la doble posición que tiene la administración pública, ya que necesariamente tiene que ser vista y utilizada en esas dos dimensiones: teórica y aplicada, las cuales permiten construir un conocimiento único, aunque no quiere decir que no pueda valerse de otras disciplinas para concretar y especificar

su verdadera identidad científica, ello tiene que demostrarse porque en la naturaleza de la administración pública está el accionar del gobierno, lo cual ya reviste su fundamento como disciplina científica.

Desde la posición del administrador público en su accionar, requiere conocer desde las leyes administrativas, las leyes sobre el ejercicio de los derechos políticos, sobre los impuestos, la agricultura, la industria, y el comercio y debe, ante todo, saber lo que interesa al hombre en sociedad (*Ibidem*, p. 70).

Lo anterior, a nuestro juicio, va conformando los temas que integran de manera específica a la administración pública, ello permite apreciar que es un mundo amplio de aspectos que tienen que ser conocidos, manejados y dominados por los administradores públicos y que, por lo tanto, son a tal grado importantes que se deben concretar y materializar en las decisiones políticas ejercidas por la autoridad gubernamental en su orientación de la comunidad.

Dentro de la concepción de la administración pública, desde la posición de Bonnin, resulta conveniente presentar los principios generales de ésta, los cuales a nuestro juicio son reveladores para percibir la importancia que tiene la misma en su relación con el Estado y con el gobierno y, desde luego, con la sociedad, que demanda servicios y productos de tipo social, es decir, educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente y seguridad pública, como a continuación lo señala el autor:

Que el hombre es social; que la sociabilidad tiende a su organización, a la naturaleza de sus necesidades y a las relaciones con sus semejantes.

Que el Estado social es natural y necesario.

Que la familia y la propiedad corresponden a cierto estado y no pueden existir sin la sociedad.

Que los menesteres y las relaciones necesarias de los hombres son el origen de la sociedad, y el interés público se liga a ella.

Que el interés público no es otro que la reunión de los intereses privados para el beneficio común.

Que el fin de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres.

Que el Estado es la reunión de los hombres en asociación política, y que están sumisos a la misma policía.

Que el gobierno es la autoridad pública establecida para regir al Estado; que es en sí la administración suprema y, como tal, el principio de la administración considerada como institución particular.

Que la justicia es consecuencia de la administración, como la administración es una consecuencia del gobierno (*Ibidem*, pp. 70 y 71).

Resulta claro, entonces, que la administración pública cuenta con los elementos para concebirse como ciencia, ello lo demuestra con las aportaciones que hace este autor francés. Donde destacaría como punto central la consideración de que el gobierno es autoridad pública para regir al Estado, en tanto la administración suprema. Puede así, señalarse que el concepto de administración surge para darle al Estado los instrumentos de gobierno que le permitan a través de las estructuras, las funciones, los procesos y las personas, transformar todas estas herramientas en satisfactores con base en las demandas de la ciudadanía.

Von Stein señala, por otro lado, que el principio del Estado reclama para él la elevación de los individuos a través del mismo y de su actividad, generando el cometido de la administración. Correspondiéndole utilizar los recursos estatales para llevar a cabo lo que el propio Estado define. Se trata de que a la administración pública se le facilite el desarrollo de la vida y a la vez permita que los individuos puedan también desarrollarse (*Ibidem*, p. 139).

La administración debe ser considerada como parte del Estado en tanto concreción y realización de acciones de gobierno, basadas en el sustento del derecho, cuya aplicación es general para todos los habitantes de un territorio determinado. De esta manera es que la teoría de la administración pública de Stein se ubica en un contexto complejo. Esto quiere decir que es imprescindible estudiar a la sociedad y su relación con el Estado, además de conocer a profundidad las categorías de ejecución, gobierno, derecho y el desarrollo histórico del Poder Ejecutivo (*Ibidem*, p. 140).

Es pertinente considerar en esta concepción teórica de la administración pública, el análisis que se efectúe de la historia de la constitución y del desarrollo de la organización estatal. Efectivamente, en el sistema constitucional del Poder Ejecutivo se pueden apreciar las funciones políticas y jurídicas del gobierno. Implica, sin lugar a dudas, la supeditación de su actuación de este poder a la constitución como

máxima ley que regula la actuación, tanto de los ciudadanos como de los poderes del Estado. Sin embargo, es conveniente señalar la importancia que tiene la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, saber de la existencia de los procedimientos de queja y los derechos de petición. Todo ello conforma el sistema constitucional bajo la óptica del propio Von Stein.

Por otra parte, el autor de referencia hace una división del derecho constitucional en tres tipos, a saber: de organización, de competencia y de policía, constituyéndose en la organización administrativa del Poder Ejecutivo (*Ibidem*, p. 141).

Se puede apreciar que se trata de tres tipos de derechos que confluyen en el Poder Ejecutivo: como el poder que acciona la administración pública; como el poder que requiere de disponer de la administración pública; y como el poder para intentar dar respuesta a las demandas de la sociedad.

En síntesis, la obra de Stein y su aporte a la ciencia de la administración pública está en la interacción de la constitución, o sea, el derecho y la administración pública, que necesariamente deberán estar en comunicación; ya que sin ambas, no funcionaría la conducción del gobierno, por lo que son dos conocimientos que tienen su aplicación en la realidad en el mundo de la vida de un país y de una sociedad.

El cameralismo

La corriente cameralista tiene su origen en la palabra cámara (*Kammer* en alemán; cámara en latín), que se refiere al lugar que servía para guardar el tesoro real de los príncipes de los estados alemanes durante los siglos XVI y XVII. Posteriormente se conoció como cameralismo al conjunto de reglas que servían para administrar la actividad del Estado. La organización administrativa cameral fue considerada como una forma de trabajo administrativo, cuyo propósito era el progreso integral del Estado.

Vale señalar que su visión, en términos de su cometido, fue más allá de los trámites y procesos internos en las oficinas administrativas; quiere decir que basado en ese progreso administrativo, se enfocó a pensar y repensar cómo se construían los procesos del Estado.

Derivado de lo anterior, y como un avance fundamental del mismo, se constituyó un programa docente para la transmisión de sus designios políticos. Su contenido, en este sentido, fue desarrollado desde una perspectiva teórica y técnica de la administración del Estado (Guerrero, 1996: xxxi-xxxiii).

Podemos afirmar entonces, que bajo esta dinámica de trabajo se configuró realmente un sistema profesionalizado de la administración pública. La figura central del cameralismo fue el funcionario, formado en un ambiente académico para desempeñar profesionalmente las tareas administrativas en torno al mejoramiento y progreso del gobierno de competencias fundamentales, tales fueron –aparte de las de guerra, justicia y hacienda–, la de lo interior, es decir, la seguridad del interior como vehículo para lograr el desarrollo de las fuerzas interiores y la felicidad del pueblo (*Ibidem*, pp. xxxi-xxxiii).

Von Justi es una personalidad principal en el cameralismo, al grado que estudió a plenitud la ciencia económica, misma que distinguió del estudio de la administración general del Estado. Estudió la teoría del Estado de bienestar, teniendo como instrumento la planeación amplia y eficiente para dar una adecuada intervención del Estado en la vida económica y propugnó la formación de una burocracia flexible y que actuara con eficiencia en los asuntos económicos.

La ciencia de la administración española e hispanoamericana

En España se desarrolló la administración pública, con importantes aportaciones a la ciencia de la administración, en este sentido Javier de Burgos formuló un diagnóstico de los males que azotaban a España, haciendo planteamientos para mejorar la situación. Vale decir que la influencia de Bonnin se hizo manifiesta en este país, a tal grado que el liceo de la ciudad incluso en sus enseñanzas utiliza los principios de administración de Bonnin.

Resulta conveniente, para efectos de este trabajo, considerar la aportación de Burgos, quien define a la administración como la ciencia más útil de todas las ciencias morales porque es la más variada y la más vasta, a decir de Omar Guerrero es la que preside el movi-

miento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege y conserva o mejora todos los intereses públicos (ideas de administración incluida en mesa segura, en Guerrero, 1986: 95).

Pedro Sáinz de Andino, por su parte, planteaba como una aportación al estudio de la administración pública la constitución de un núcleo de administradores públicos de profesión y vocación que emprendería la doble tarea de reformar la administración absolutista y cultivar la ciencia de la administración. Una obra titulada *Exposición al rey NS*, sobre la situación política del reino y medios de su restauración, fue consultada en su tiempo, lo que implica la trascendencia del documento y, por ende, la importancia de la administración pública en la época, y que fue ordenada por el propio monarca (*Ibidem*, p. 97).

Estas contribuciones son parte de las que se hacen a la administración pública y que sirvieron a la vez para buscar esquemas de mejoría con el fin de sacar de la crisis a España, y por lo tanto los estudios y aportaciones sobre administración son recibidos con entusiasmo en tanto puedan contribuir a organizar y darle rumbo al gobierno. La reforma de la administración pública puede ser considerada como una reforma de la sociedad absolutista, en virtud de que la administración pública está presente en todas las actividades del gobierno y su accionar define el camino a seguir de la sociedad. Considerando el poder tan fuerte del monarca se corrobora lo señalado con anterioridad.

Sáinz de Andino al hablar de las ramas de la administración civil parte del documento denominado *Memoria*, que tiene cinco rubros: la administración de la justicia civil y criminal; administración civil pública; administración económica del reino, que se refiere esencialmente a la hacienda; la administración de las fuerzas armadas de mar y tierra; y la política exterior. Con respecto a la administración civil pública, que es la parte de interés para nuestro trabajo, ya que está referida a la administración pública (*Ibidem*, p. 101).

Puede apreciarse que las ramas indican la diversidad de asuntos que son manejados por el gobierno a través de la administración pública, lo cual pone de manifiesto la relevancia del objeto de estudio de la misma, ya que precisamente la diversidad de asuntos que corresponde

atender enfatizan el accionar del gobierno mediante el aparato gubernamental, los programas y el personal responsable de administrar los recursos que provienen de los ciudadanos en beneficio del rey.

Junto al estudio de la administración pública de España, se presenta la de Hispanoamérica, en virtud de que aquella influyó en ésta y quizás –en nuestra interpretación– se pudiera decir que fue parte de una administración pública inspirada en el modelo español, pero también conformando una administración adaptada a las realidades de los países colonizados, lo que determina cierta originalidad; ya que no es exactamente la misma.

Hacia el siglo XIX, la característica de la administración pública en términos de su basamento teórico lo ha sido el derecho administrativo español, aunque sin el formalismo que pudiera implicar, lo cual apuntó a ser considerado como la ciencia de la administración. Al respecto, Omar Guerrero comenta que hay dos obras en este sentido: *Elementos del derecho administrativo*, de Manuel Ortiz y *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro (*Ibidem*, p. 185).

En la ciencia de la administración española se observan dos corrientes en cuanto a su estudio: una que tiene que ver con el cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; y la otra es la referida a la reconceptualización de la ciencia de la administración, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada en el siglo XIX (*Ibidem*, p. 185).

En ambas posiciones el soporte es el derecho administrativo, esto quiere decir que la administración pública tiene en su funcionamiento la base del derecho, lo que en cierta forma lo separa de un estudio más independiente. Precisamente Recaredo Fernández de Velasco es uno de los autores que estudian, de un lado, el derecho administrativo, y, del otro, la ciencia de la administración, ello muestra la importancia que tienen ambas áreas. Sin embargo, el hecho de darle a la administración un tratamiento separado, la hace tener los fundamentos necesarios para concebirla como ciencia independiente. Aunque habrá que decir que no es autónoma, sino que como otras disciplinas, la administración pública cuenta con ciencias y disciplinas que se relacionan y le ayudan en su definición de su objeto de estudio, que son las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La obra de Baena de Alcázar, *Curso de la ciencia de la administración*, es una obra producida en el siglo xx por un autor de tradición y de amplio conocimiento histórico, el cual hace la importante aportación de no ver a la administración como temas instrumentales y menudos, o como la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes, tampoco sustenta su trabajo académico en el derecho, sea constitucional o administrativo.

El autor destaca una cuestión muy importante, que es el objeto y su relación con el método. En este sentido, ve a la ciencia de la administración con su propio objeto, que es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en consideración la situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad. Ello, a nuestro juicio, plantea la importancia de clarificar, de una vez por todas, la esencia de la cientificidad de la administración pública, precisamente porque el objeto de estudio está en las relaciones con el poder y con la sociedad, aspectos que no pueden ser vistos como separados de la administración, sino todo lo contrario, es menester tener esta visión de interrelación, que permitirá que otros estudiosos de disciplinas distintas puedan conocer el valor científico de la administración pública bajo esta argumentación.

La ciencia de la administración tiene su objeto propio, lo que quiere decir que no debe ser vista como pluridisciplinaria ni materia simple, lo cual le da su identidad y la coloca en igualdad de condiciones con otras ciencias. El hecho de tener el predominio del objeto sobre el método, hace que disponga de unidad científica, y por la peculiaridad de la ciencia de la administración, es necesario precisar las condiciones de conocimiento, para ello hay que hacerse a partir del objeto y no del método (*Ibidem*, p. 192).

Lo anterior nos revela que los cultivadores de la ciencia de la administración en Europa, principalmente Bonnin y su influencia en España, han hecho que se tengan los elementos que configuren la caracterización de la administración pública bajo su concepción científica.

En Hispanoamérica floreció, de igual manera que en España, el cultivo de la ciencia de la administración, sobre todo en lo que se refiere al siglo xix, en donde y por la propia influencia española, se

manifiesta junto con el derecho administrativo, así se cuentan obras interesantes de autores tales como: Beneyto, en Cuba; Estrada, en Argentina; y Enrique Sayagués Laso, en Uruguay. Ello demuestra que con obras referidas al derecho administrativo, se fortalece el estudio de la administración pública sustentado en el derecho administrativo, de ahí que la formalidad administrativa sea una característica de la ciencia de la administración en Hispanoamérica.

Con relación a las aportaciones de autores mexicanos, se identifica la misma concepción desde el punto de vista de ligar la administración pública con el derecho administrativo, tal y como lo definieron los cultivadores españoles, es así que Teodosio Lares, José María del Castillo Velasco y Manuel Cruzado escriben obras con toda la influencia francesa y española, lo cual marca que nuestra administración pública, vista como disciplina científica, tiene necesariamente, en cuanto a su objeto de estudio, la relación necesidades sociales-Estado. Es un estudio que, como ya se ha dicho en apartados anteriores, se orienta no sólo a cuestiones instrumentalistas, sino que va más allá y entonces se refiere al estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, finalmente, esta última plantea sus demandas al gobierno y es la administración pública quien le da respuesta a través de las estructuras administrativas, de los procedimientos, de las funciones, de los mismos servidores públicos y, por supuesto, sustentado en la norma jurídica que regula la vida del accionar del gobierno.

Otro autor que merece la pena destacar es Luis de la Rosa. En su obra: *Sobre la administración pública en México y medios para mejorarla*, publicada en 1853, destaca que la ciencia de la administración es un estudio del Estado, ello quiere decir que la administración no puede ser vista o concebida en forma aislada e independiente de la política, todo lo contrario, está formando parte de la teoría del Estado, es decir, debe entenderse como una fusión, donde cada parte, la política y la administración pública, tienen funciones y cometidos distintos, pero confluyen siempre hacia la sociedad, que en algunos casos puede ser para su servicio en general, o bien para el beneficio de un grupo o clase social, donde el privilegiado sea este grupo o clase, aunque los otros grupos sociales están presentes pero tenien-

do servicios y respuestas paliativas, sólo para lograr la estabilidad política.

Tadeo Ortiz publica la obra *Sobre la ciencia de la policía* de influencia cameralista, que combinó con la moderna ciencia de la administración. También merece destacar al autor guatemalteco Antonio González Saravia, quien publicó, en 1888, *La administración pública*, con influencias de autores españoles; en este libro ratifica la lógica de coincidencia en términos culturales y, a la vez, de desarrollo de la propia ciencia de la administración en espacios distintos a los europeos, pero con toda su descarga en el conocimiento mismo de la administración pública, vale decir, y lo considero pertinente, que esa evolución del conocimiento y estudio de la ciencia de la administración, adquiere –al igual que sucede con la cultura– una mezcla o fusión de prácticas y conocimientos administrativos originales en términos de lo prehispánico, donde están presentes los rasgos de la cultura y en mayor o menor medida, da como resultado ese encuentro de dos culturas que se constituyen como una sola, que ya no es igual a las anteriores y que tiene matices diferentes.

El reconocimiento de unos y otros juega un papel importante debido a la relación existente que constituye una identidad propia, equivalente a la interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias como ser humano. La tesis es que nuestra identidad se moldea, en parte, por el reconocimiento de los otros o, también, por la falta de éste.

En los pueblos conquistados por los europeos se presentan ciertas características que modifican su consideración, lo cual hace que la dignidad, por ejemplo, quede reducida precisamente porque los conquistadores impusieron la idea de que los conquistados tuvieran el convencimiento de que eran inferiores, ello trasciende a las organizaciones públicas, principalmente en los del ámbito de la administración municipal, especialmente de tipo rural e indígena, donde estas conductas son el reflejo de su cultura que se origina desde la conquista y resulta difícil modificarla en términos positivos.

Con relación a la honestidad, es un atributo que en las culturas anteriores estuvo presente, pero se fue modificando con el paso de la historia, mediante la imposición de valores negativos por parte de los

conquistadores, ello explica en origen la actuación de los servidores públicos, por lo que es necesario que a través de las concepciones teóricas llevadas a la práctica pueda irse modificando la cultura de la corrupción por la cultura de la honestidad y del desempeño eficiente; para bien de los ciudadanos y, en general, de la sociedad en su conjunto.

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS O CIENCIAS DE POLÍTICA

El propósito de incluir a las políticas públicas dentro de la concepción teórica de la investigación, es porque forman parte de la administración pública. Las tendencias en otras realidades, distintas al caso mexicano, hacen que se desenvuelvan e influyan en tanto conocimiento que tiene que ver con la tecnología del buen gobierno, ello desde la perspectiva del Estado socialmente necesario. Bajo esta posición se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad, en un contexto plural y democrático, luego entonces las políticas públicas serán concebidas como el instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de la sociedad civil. Se puede entender que uno de los elementos más importantes para que la política adquiera esa connotación de pública lo constituye la participación social, en primer término como demandante de necesidades; luego como actora de definición de los planes y programas conformados con la participación y conducción del gobierno; y posteriormente, como evaluadora de las acciones y decisiones conjuntas gobierno-sociedad. De esta manera es que la administración pública no deja de tener su espacio científico, ahora lo que se busca es una forma de abordar los problemas públicos y de darle solución siempre con el concurso de la sociedad; ello implica un cambio, pues ahora es abierta y democrática. "Las políticas (*políticas*) son un instrumento del gobierno para ejercer la administración pública, en forma de dominio político y dirección administrativa" (Ruiz, 2001: 45).

Llama la atención de Carlos Ruiz Sánchez el hecho de referirse a las políticas públicas con sólo mencionar "las políticas", diferencián-

dolas de la política en términos del estudio del poder. Se trata que al referirnos a ellas lo podamos hacer sin la necesidad de colocarles el calificativo públicas, ya que se entiende que su estudio es generado desde y para la sociedad, además de ser entendidas y accionadas por el Estado, así nuestro autor tiene razón en referirlas sin el complemento públicas.

Otra aseveración pertinente de Ruiz Sánchez es señalar a las políticas como nociones cuando se conciben en la historia, desde la Grecia antigua con la democracia de las ciudades-Estado y el despotismo oriental de los imperios universales, hasta los tiempos actuales, considerando desde luego a las monarquías absolutistas y las repúblicas modernas, donde han funcionado como instrumentos de gobierno, pero para sustentar el poder, tomando en cuenta las particularidades del régimen político en el que se presentan (*Ibidem*, pp. 45 y 46).

La idea de noción es adecuada; ya que las políticas como tales no existieron en las sociedades antiguas, pero sí se puede apreciar desde la óptica histórica su posición como nos lo menciona Ruiz Sánchez, en términos de decisiones que deberían tomarse bajo condiciones de incertidumbre y contingencia, lo que permite señalar que el estudio de las políticas debe incluir la parte de que en las decisiones se requiere de personal que tenga los conocimientos y experiencia profesional para su diseño e implementación. Este aspecto cobra relevancia dado que desde la antigüedad hasta nuestros días, el recurso humano es fundamental en las acciones que tienen que ver con la satisfacción de necesidades de la sociedad.

Las políticas son estudiadas a partir de 1951 en Estados Unidos, concibiéndolas en un sentido como cursos de acción, es decir, se trata de un enfoque administrativista, donde se considera necesario para la toma de decisiones tener desarrolladas alternativas a fin de hacer un análisis de ventajas y desventajas, para luego elegir la opción más adecuada y posible. Otro enfoque es considerar el proceso de la toma de decisiones, ello tiene su importancia sobre todo en el terreno del análisis, tanto desde el punto de vista académico como profesional, ya que es posible estudiar con detalle lo que acontece en cada etapa del proceso de elaboración e implementación de las políticas.

Dye concibe a las políticas como aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer (Dye, en Ruiz: 48). "La política pública es una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por quienes se atienen a ella" (Ruiz, 2001).

Otra definición la considera como "un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas" (Mac Rae, en Ruiz: 49).

Lasswell plantea que las ciencias de la *policy* es más refinada y extendida hoy que en cualquier otro tiempo de la colorida historia del hombre. Como una definición operativa, decimos que las ciencias de la *policy* están relacionadas con el conocimiento de y en el proceso de decisión en el orden público y civil (Laswell, en Ruiz: 49).

Es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos quienes comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros (Frohock, en Ruiz: 50 y 51).

Sin duda, todas las definiciones descritas tienen un común denominador, dado que son consideradas como instrumentos de la administración pública, orientadas a eficientar las acciones y decisiones que se toman por los funcionarios públicos, las cuales se dirigen al beneficio de la sociedad, estando presente el concepto de la trascendencia de lo que implica lo público como un aspecto contrario a lo privado, entendiendo por público lo que se refiere al pueblo, al conjunto de miembros de la *polis*; es centrar la ideología de lo público en el sentido de la ampliación y profundización de los derechos individuales indispensables para conseguir el bienestar del público ciudadano y, por consecuencia, en su regulación de sus actos por la ley, así también en las estrategias de acción que el gobierno debe efectuar para lograr la eficacia, eficiencia y efectividad de esas decisiones de gobierno. Siendo este aspecto un punto relevante en la conceptualización, en virtud de que las decisiones se toman en función de un número importante de beneficiarios.

También se destaca que las políticas tienen que concretarse en el terreno de la realidad práctica y operativa, además de concebirse

como una práctica social, donde deben conciliarse intereses generalmente conflictivos, a los que no es posible dar respuesta positiva dentro del conglomerado social. En este aspecto tiene un papel fundamental la política en términos de poder; ya que necesariamente impacta en las decisiones que se toman.

Por otra parte, las políticas públicas o sencillamente las políticas, deben estar sustentadas en un cuerpo teórico que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público, también la política debe construir los canales para hacer fluir la información entre el Estado y la sociedad. Resulta pertinente puntualizar que en el estudio, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas se rescata la idea del objeto de estudio de la administración pública, es decir, a través de ellas se concreta el accionar del Estado, concepción teórica y aplicativa; ya que busca la satisfacción de necesidades de los diferentes estratos de la sociedad.

Las políticas públicas, en tanto instrumento de la administración pública, deben señalar objetivos, recursos, límites, plazos y sobre todo la participación del servidor público como el principal actor del funcionamiento del gobierno y de su administración pública, ello con el fin de darle cumplimiento a las alianzas o acuerdos para llevar a cabo la propuesta de trabajo previamente formulada entre los actores sociedad y Estado.

La política pública siempre está al servicio de los asuntos públicos, teniendo como sustento la administración pública; por lo tanto echa mano de las finanzas públicas para operarlas. Todas las etapas desde el diseño hasta la ejecución, responden a un proceso integral, en los cuales se tienen definidos objetivos, metas, responsables y recursos (<http://www.monografias.com>, consultado en junio de 2002).

El objetivo central de una política pública es alcanzar metas en bien de la comunidad, un concepto que tiene que ver con la participación y con la presencia necesaria de la democracia, la cual –en nuestra opinión– es el elemento que le da sentido al uso de este instrumento de gobierno, aunque habrá que decir que no es exclusivo de él, ya que es posible que organizaciones privadas o las llamadas

no gubernamentales, actúen con un sentido público, es decir, que las empresas privadas tienen la capacidad de diseñar y ejecutar una política que se destine a la sociedad o a un grupo específico de ella en su beneficio y, con ello, ser considerada como pública. Esto último, si bien existente en sociedades como la estadounidense, no es muy frecuente que se presente en el caso de México, por lo que prácticamente en todas las políticas públicas participa el gobierno en una u otra forma. Ya sea como el ente que las elabora, las implementa o las aplica para los grupos sociales, beneficiando a unos y perjudicando a otros, aunque se legitima por medio del sistema democrático. Esto quiere decir, que en tiempos recientes, se aprecia una mayor participación de la gente, la cual ha comprendido que su participación debe no sólo estar sustentada en demandas a fin de que el gobierno responda en términos positivos, sino que esa participación requiere ser organizada por parte de los actores de la sociedad, de tal manera que se encuentre una estructura de diálogo y argumentos para buscar soluciones a los problemas que se susciten.

Desde el punto de vista de Lasswell las políticas públicas son concebidas como las ciencias de las políticas, considerando dentro de ellas a la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, teoría de juegos, la cibernética, la teoría general de sistemas, junto con varias ramas y aspectos de las ciencias sociales aplicadas (Dror, en Aguilar, 1996: 119).

Es pertinente apuntar que si el desarrollo de las ciencias de política sólo fuera a implicar cambios incrementales de los paradigmas básicos de las ciencias normales contemporáneas, serían suficientes los procesos acostumbrados de avance en el conocimiento a través de lentos pasos de ensayo y error y búsqueda dispersa en el marco de las disciplinas y estructuras de investigación existentes (*Ibidem*, p. 121).

Las ciencias de política se construyen apoyadas en varias disciplinas tales como: las ciencias de la conducta, teoría de decisiones, teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas. Todas ellas son importantes, además de considerar también a la física y a las ciencias de la vida (*Ibidem*, p. 123).

Lo que se requiere para hacer una ciencia relevante para los asuntos humanos es construir un nuevo tipo de ciencia con base en nuevos paradigmas. Estas ciencias no sustituyen a las ciencias sociales y a las actuales ciencias de decisión. Es más bien una nueva forma de utilizar el conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad.

En este tipo de ciencias es necesario dejar sentado que tienen un carácter instrumental y normativo, ya que van dirigidas a metas y medios intermedios. Este aspecto, desde nuestra concepción, en ningún momento los aleja de su pertenencia a la ciencia de la administración pública. Los valores se consideran como aspectos que se oponen a la racionalidad, sin embargo están presentes en las ciencias de política y, en general, en la ciencia de la administración pública, debido a que hay circunstancias que ponen en juego la intuición, la sensibilidad, la creatividad en el accionar del ser humano, tanto del que participa como demandante de servicios como del servidor público responsable de atender esas demandas, para dar las respuestas más acertadas en bien de la sociedad.

De igual modo habrá que tomar en consideración en las ciencias de política, el aspecto del diseño de futuros alternativos, incluyendo sus contenidos valorativos, ellos tienen una concreción –a nuestro juicio– en el diseño y rediseño del sistema de elaboración de políticas que tienen que poner en práctica la creatividad humana, con la cual se podrán lograr resultados positivos para la sociedad a la que se sirve, tomando en cuenta el rol que le toca jugar al gobierno como el ente responsable de conducir a la sociedad a fin de proporcionarle sus satisfactores.

Las ciencias de la política deben ser sensibles al tiempo, considerar el presente como un puente entre el pasado y futuro. Consecuentemente, rechazar la aproximación histórica de muchas de las ciencias sociales contemporáneas y de los enfoques analíticos. Enfatizar, por un lado, el desarrollo histórico y, por otro, las dimensiones futuras como contextos centrales para mejorar la elaboración de políticas (*Ibidem*, p. 125).

Este planteamiento es pertinente en el sentido de que las políticas tienen la dimensión histórica, donde el tiempo es un factor

fundamental para considerar al pasado y proyectar el futuro precisamente en la toma de decisiones aplicadas en el campo de la realidad objetiva de una comunidad, de una región o de una entidad federativa e, incluso, de toda una nación.

Por otra parte, las ciencias de política no aceptan la actitud de tomar o dejar, muy común en las ciencias sociales contemporáneas; tampoco creen que los compromisos de acción directa y similares sean la forma principal de contribución científica (y distinta de la actuación de los científicos como ciudadanos) para mejorar la elaboración de las políticas. Su compromiso consiste en esforzarse para acrecentar la utilización de las ciencias de política en la elaboración real de políticas y en la preparación de profesionales que sirvan a las ciencias de política en todos sus diversos aspectos para guiar al conglomerado social sin permitir que este sentido de misión interfiera con su orientación clínica y analítica racional frente a las cuestiones de política (*Ibidem*, pp. 125 y 126).

La profesionalización de servidores públicos es vital en las ciencias de política, en virtud de que son éstos los que gracias a su preparación, a su compromiso social y a su actitud, permiten manejar las técnicas, conocimientos, tener la sensibilidad y la creatividad para que el diseño de políticas y su implementación, se haga con el mayor nivel de eficiencia y efectividad para la población que se sirve.

La misión principal de las ciencias de política es conseguir una mejora radical en las habilidades humanas para dirigir conscientemente los usos de estas nuevas capacidades. [...] pueden verse en un amplio contexto doble:

Como un intento para reafirmar y conseguir que la racionalidad y el intelecto ocupen un papel central en los asuntos humanos, y

Como un esfuerzo para enmendar una tendencia peligrosa, que quisiera expresar sugerentemente en la forma de una ley: mientras las dificultades y peligros de los problemas tienden a crecer geoméricamente, el conocimiento y los recursos humanos calificados para tratar con estos problemas tienden a crecer aritméricamente (*Ibidem*, p. 144).

Las políticas o las ciencias de políticas, dentro de su vertiente de método, iniciando con la integración de los asuntos y problemas que

embargan a la sociedad de manera general o a determinados grupos de ella, conforman la agenda, entendida como el proceso mediante el cual ciertos problemas llaman la atención por parte del gobierno en términos de asuntos de política pública; para luego elaborar la política, que consiste en el diseño estructurado y detallado de los diversos elementos que integran el proceso de toma de decisiones, tales como los actores participantes en la política, el problema a resolver, el carácter público del problema, las alternativas de solución, la implementación, que consiste en reunir todas las condiciones necesarias para ponerla en práctica, aquí se incluyen los recursos económicos, materiales, técnicos y humanos, que permitan ejecutarla y, por último, hacer la evaluación y análisis a fin de medir los impactos de aquellos que serán beneficiados y también de aquellos otros que serán perjudicados. La política tiene que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: se buscan transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones, estos propósitos configuran con mayor claridad la dirección hacia donde apuntan las políticas públicas o las políticas que, a su vez, deben expresar una visión de sociedad así como el planteamiento del rol que le toca jugar al Estado con respecto a la sociedad.

En otro orden de ideas, conviene ubicar a las políticas públicas en una concepción de las funciones del Estado como controlador, como controlante y como controlado, esto quiere decir respectivamente: régimen, gobierno y sociedad política.

Funciones que deben ser ejercidas mediante políticas públicas de dos tipos: las que permiten el desarrollo de políticas más específicas y las relacionadas con materias específicas de control (Bolívar, en Ramírez y Torres, 2001: 63 y 64).

Se trata de que el Estado en su accionar tenga un nuevo papel, ya que las condiciones del ejercicio de poder mediante políticas públicas se transforman o cambian, y, por consecuencia, también el régimen político. De este modo influye tanto en el fortalecimiento del Estado de derecho como en el de la democracia, esto explica cómo el disponer y utilizar el instrumento de las políticas públicas modifica el papel del Estado, pasando de un Estado fuerte y omnipresente

a un Estado abierto y que reconoce, finalmente, sus limitaciones orillándolo a acercarse a la sociedad para que con ella se puedan instrumentar decisiones, de tal manera que den resultados efectivos en tanto beneficios de las comunidades o, en general de la sociedad.

De lo anterior podemos derivar que también se establecen nuevas reglas de convivencia social por medio de la participación social, buscando que tal participación sea bajo mecanismos autónomos sin que garanticen la legitimidad de su representación, ya que esa será la condición para reconocer y aceptar este tipo de participación (*Ibidem*, p. 62).

Vale decir que las políticas públicas adicionalmente se orientan, tal y como lo señala Ricardo Uvalle, a la calidad de vida de los ciudadanos, que es el reto principal que todo gobierno hoy en día tiene (Uvalle, 1994: 112).

Con el fin de integrar otros planteamientos a la luz de la importancia que tienen las políticas públicas, vistas no sólo como instrumentos, sino como estudio teórico que explica la relación del Estado y su nuevo papel con la sociedad, consideramos que las decisiones que se toman ya no son de exclusividad del gobierno, sino que hay participación bajo diversas formas –autónomas, conducidas y espontáneas pero inestables– dándole una nueva dimensión en términos de racionalidad que ahora se hace indispensable en función de la mayor escasez de recursos materiales y financieros. Esto abre una nueva forma de abordar los problemas y las decisiones, para instrumentarlas, cada vez más, mediante el uso de métodos científicos dado el cumplimiento de etapas rigurosas; puesto que muestran y posibilitan logros para la sociedad.

Harold Lasswell sostiene:

las políticas públicas como tales pueden ser consideradas como ciencias de políticas (*policy sciences*) a fin de designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado. Las ciencias de las políticas incluyen:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política;
2. Los resultados de los estudios de las políticas; y
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente las cuales se llevan a cabo en la investigación de las ciencias sociales y psicológicas (Laswell, en Aguilar, 1996: 81).

Con lo anterior, se destaca que estamos ante la presencia de un conocimiento que tiene las características de científicidad, además que puede verse como objeto de investigación a fin de entender mejor la elección del ser humano, quien es el que utiliza las acciones de gobierno construidas como decisiones públicas, dándole racionalidad al proceso político y un espacio de estudio a la función humana en tanto expresión de inteligencia. La tarea de mejorar la investigación depende de técnicas efectivas de comunicación entre investigadores, consultores, asesores políticos y decisores finales. Por lo tanto, las ciencias de las políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información original e interpretación confiable y se les integra a juicio del decisor (*Ibidem*, p. 82).

En el campo de las políticas participan varios actores ubicados en el terreno de la investigación y, por consecuencia, son ya objeto de estudio de investigación, lo que corrobora las ciencias de la política. Sin embargo, no debe utilizarse como otra expresión de las ciencias sociales: las ciencias de políticas no son idénticas a la ciencia social aplicada ni utilizan los resultados de las ciencias sociales y naturales, sí en cambio se relacionan con las necesidades de inteligencia de una política determinada (*Ibidem*, p. 82).

Un ingrediente que debemos tomar en cuenta es la elección de alternativas con base en métodos científicos traídos de otras disciplinas, como hemos apuntado con anterioridad. Así, tenemos la teoría de juegos, utilizada en las matemáticas y que se ha aplicado en las áreas de administración privada y gubernamental, además debemos señalar que la teoría de la elección ha interesado a otras disciplinas como la psicología y la antropología, entre otras. La política, en términos de *policy* y no de *politics*, se usa para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Es decir, la política gubernamental y política empresarial, diferente al término de política asociado a los asuntos partidistas o incluso de corrupción (*Ibidem*, p. 83).

Dentro de las políticas públicas es indispensable hablar de su proceso decisorio, precisamente ahí se encuentran los aspectos de detalle que, sumados, conforman y posibilitan la estructuración, implementación, análisis y la ejecución de una política pública para intentar darle solución a los asuntos de la sociedad.

La hechura de las políticas públicas, que a decir de Ricardo Uvalle se refiere al modo al que se da forma al curso de acción considerando los intereses, presiones, expectativas, discensos y apoyos (Uvalle, 1994: 116).

Se puede entonces decir que la hechura de las políticas públicas es una etapa que requiere atención, ya que para lograr el resultado de su elaboración final implica acuerdos en todos los terrenos y entre los actores que participan con intereses coincidentes y divergentes. Ello complejiza la hechura de esa política, convirtiéndose ese espacio en una arena de poder, pues cada arena o espacio de poder tiende a generar su propia estructura política en términos de *politics*, su proceso, sus élites y las redes y relaciones de personas y grupos (*Ibidem*, p. 116).

Otra etapa fundamental es la instrumentación de políticas que conjugan los recursos, el marco jurídico ligado a los asuntos de referencia y programas elaborados con el propósito de darle solución a los problemas públicos; para llegar a resultados positivos. Aquí también participan actores relacionados con el sector gubernamental y por ello será menos complejo su desarrollo; sin embargo, aspectos importantísimos son: el rubro de los recursos económicos, caracterizados por su escasez y manejo inadecuado, el otro rubro es el de personal, que a su vez tiene el problema de la falta de profesionalización y todo lo que conlleva en términos de desempeño de las funciones, programas, decisiones y acciones de gobierno en su relación con la sociedad; para contribuir a resolver o no los problemas que ésta demanda.

GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública o gerencia pública (para la explicación y desarrollo de esta teoría utilizaré el término gestión pública) es una teoría mo-

derna, que es pertinente incluirla, en virtud de que surge a partir de la globalización donde se adoptan modelos que buscan, en la apertura de la economía y reducción de la participación del Estado en ese campo, mejores resultados. Los cambios se han dado fundamentalmente en la búsqueda del sistema democrático y, por tanto, en el rompimiento de estructuras tradicionales, las cuales ya no responden a las nuevas necesidades económicas y sociales, puesto que es precisamente la sociedad que transita con un impulso de participación no sólo en lo electoral sino a un ámbito más directo, como lo son los asuntos de gobierno y de toma de decisiones, así como de evaluación de la acción gubernamental (Galindo, 2000: 7-13).

En el marco de los cambios que se han presentado a partir de estos acontecimientos, adquiere relevancia el enfoque que conceptualiza las funciones de gobierno como una práctica sistemáticamente organizada y orientada a la solución de los problemas de la administración, dentro de un contexto de innovación con la ayuda de algunas herramientas que se han utilizado con éxito en la administración privada, como es el caso de la informática, la calidad total, la certificación de procesos y competencias, entre otras. La administración pública de hoy, ya no sólo se refiere a las cuestiones gubernamentales y burocráticas, sino que se ubica adicionalmente en la administración de lo público, que se refiere al gobierno de la comunidad. Es con la reforma del Estado que se incluye de manera importante un nuevo perfil de la administración pública, en el que forma parte el capítulo de la profesionalización. La necesidad de contar con servidores públicos o funcionarios públicos profesionalizados es fundamental, dado que se constituye como la demanda que plantea la sociedad en términos de dotación de servicios eficientes pero que, sobre todo, logre satisfacer los requerimientos de la sociedad.

La gestión de la administración pública tiene bajo su responsabilidad, en nuestros tiempos, los esfuerzos por mejorar el rendimiento de la acción gubernamental como es el caso de México, en el que se manifiestan esfuerzos en varias épocas. Es así que se debe referir a la reforma administrativa, modernización de la administración pública y reforma del Estado, las que dan cuenta de los intentos por mejorar la capacidad de gestión y respuesta a la sociedad (Uvalle, 1994: 213).

La importancia que tiene ahora la administración pública bajo el enfoque de la gestión pública, para disponer de capacidades de gobierno, requiere como primer punto resolver lo concerniente a la profesionalización. En este sentido, los gobiernos y sus administraciones públicas pasan de modelos de organización burocrática a esquemas novedosos relativos a los procesos, redes y resultados. No obstante esto último, en los dos casos se está ante la presencia de buscar y obtener como resultado la calidad de los mismos para, con ello, estar en condiciones de ser aceptados y legitimados por la sociedad, con lo que se logrará un reconocimiento social y se generarán condiciones de gobernabilidad.

Con la nueva gestión pública, entendida como una concepción moderna de la administración pública y considerando el dinamismo del espacio público, se destaca la importancia del ciudadano en tanto generador de demandas, participante en la planeación de acciones, colaborador junto al gobierno en el diseño de políticas, así como su implantación para ser solucionador consciente de problemas mediante el uso de las políticas públicas. Implica una revolución en el campo de la administración pública y un salto de la administración tradicional al manejo administrativo (*management*) que enfatiza la flexibilidad, la descentralización, facilita la innovación, desarrolla la participación y revalora el papel del personal en términos de una mayor profesionalización que se orienta a la alta burocracia, en donde se constituya un núcleo estatal estratégico para la formulación, seguimiento, regulación y operación de políticas públicas, formando una élite técnicamente preparada y motivada. Esta élite tendrá conocimientos y competencias sobre negociación y de responsabilidad ante el sistema político.

Adicionalmente, habrá que señalar que se conjugan otros rubros fundamentales que conforman el gran repertorio de técnicas y orientaciones de la gestión pública, a saber: la transparencia, puesto que implica que todas las actividades que se realizan así como los logros, sean conocidos por la sociedad, lo cual conlleva que los administradores se responsabilicen democráticamente ante la sociedad.

La descentralización de los servicios públicos es una tarea esencial dentro del enfoque de la nueva gestión pública. Significa que las

funciones que deben ser realizadas por los gobiernos subnacionales que anteriormente eran realizadas centralizadamente, ahora pueden ser realizadas mediante la descentralización, lo cual no sólo está en busca de la eficiencia y efectividad, sino también en aumentar el control social de las políticas públicas diseñadas, instrumentadas y operadas. Aquí vale la pena señalar que no todo debe ser descentralizado, puesto que la descentralización y la centralización no son dicotómicas, sino complementarias, lo cual nos permite establecer que, de acuerdo con las circunstancias y con las necesidades organizacionales, puede trabajarse en uno o en otro sentido, pero siempre acompañado de un apoyo técnico del centro, es decir, del gobierno central para fortalecer a los gobiernos locales y encontrar el justo equilibrio de su desarrollo.

Dado el carácter complejo de la elaboración de políticas, de su implantación y ejecución final, la relación de la nueva gestión pública con la profesionalización resulta necesaria como parte de la estrategia moderna de manejar el asunto público. Donde, tanto en la concepción de administración pública como de gestión pública, el tema de la profesionalización es indispensable; ya que implica contar con personal calificado en términos de comprobar sus competencias, las cuales garanticen el accionar de su desempeño, para que se fortalezca y dé certidumbre al sistema económico y claridad al funcionamiento democrático (*Ibidem*, p. 222).

Otro aspecto que forma parte de la gestión pública, por la complejidad de los asuntos y problemática de carácter público, es hacer parte de ella al conocimiento racional de los conflictos, que surgen de manera espontánea o provocada dada la multiplicidad de actores e intereses encontrados, produciendo una red de situaciones problemáticas que dificultan sus soluciones, por lo que no es conveniente una aplicación metodológica simple; se requiere entonces entender esa problemática, poderla desagregar en sus elementos sin descuidar las interrelaciones que le dan esa complejidad, para que en ese sentido se analice y se plantee la o las soluciones mediante políticas públicas.

El asunto de la calidad es tan importante en gestión como en administración pública, ya que en ambas la necesidad de hacer las cosas de manera responsable y productiva en términos técnicos y

sociales, implica revisar y tomar conciencia de hacer, si es necesario, una reconversión a efecto de producir satisfacción al ciudadano como primera y única misión.

Estando de acuerdo con lo anterior consideramos que, la profesionalización se adecua y forma parte de la administración pública o con la gestión pública –modernización y reacomodo de la administración pública– tomando en cuenta la idea de lo público, la vida pública con un sentido amplio, donde ya no sólo el gobierno, sino también otras instituciones trabajan para la sociedad en un terreno de lo público. En este proceso de renovación se institucionaliza la nueva gestión, que se preocupa de aspectos como legitimidad, eficiencia y calidad de los resultados, siempre en función de beneficios a la comunidad. De aquí se desprende que con este proceso de adaptación y de actualización de la administración pública, que encamina al lado de la profesionalización, se detone la confianza de la ciudadanía.

Ahora bien, la profesionalización del servicio público debe transformarse como parte de la vida cultural de la sociedad y del gobierno para que, en su conjunto, esas reglas, acciones, manifestaciones, prácticas, hábitos, conductas, sean el espacio de la eficiencia y eficacia del gobierno. Se trata entonces, que al profesional de la administración pública se le prepare con estos contenidos, técnicas, enfoques pero sin dejar de lado lo referente al criterio de racionalidad, de apego a la normatividad y, por supuesto, a la generación de un ambiente democrático en todos los aspectos, con lo cual se contribuye a crecer en esta forma de vida. Se plantea una nueva burocracia pero no el fin de la burocracia, se trata que con nuevos estímulos en el ambiente laboral, los funcionarios sean más autónomos y responsables, pero también es necesario ser más capacitados y mejor remunerados para así responder a las necesidades del ciudadano-usuario.

El desarrollo institucional tiene como característica la formación de nuevas capacidades de gobierno, así como el logro de resultados que dan consistencia al accionar gubernamental. También le da continuidad y estabilidad a la función pública en términos de certidumbre y gobernabilidad (*Ibidem*, p. 226).

Desde nuestra perspectiva y con base en lo escrito anteriormente, en términos de gestión pública y administración pública, no es pertinente

verlas como separadas sino como la tendencia moderna de administración pública, como la capacidad para transformarse, actualizarse y estar acorde a los tiempos, necesidades y retos del hoy y del futuro.

Adicionalmente, tampoco es posible la separación radical entre la técnica y la política, ya que en virtud de la complejidad de las actividades estatales, se obliga a los políticos a utilizar técnicas para dar respuesta a las demandas de la sociedad y la burocracia requiere, en consecuencia, hacer los ajustes necesarios con criterios políticos basados en prioridades surgidas de un régimen democrático. Se trata entonces del equilibrio del conocimiento especializado con la responsabilidad política (Clad, 1999: 144).

En suma, queda claro que en las transformaciones de la sociedad y del Estado, se precisa de una administración pública moderna que enfrente los nuevos retos de la complejidad, de los cambios que obligan a disponer de una organización eficiente, eficaz y efectiva cuyos resultados sean los que demanda la ciudadanía y, con ello, en verdad se transforme la opinión e imagen que se tienen de las estructuras gubernamentales propiciando que la burocracia moderna sea el detonador de la democracia como forma de vida.

BUROCRACIA

El siguiente aspecto teórico que se trata en este trabajo es el de la burocracia y su profesionalización en tanto relación directa con el objeto de estudio de la investigación, por lo que será necesario partir de la teoría de la burocracia de Max Weber sustentada en su obra *Economía y sociedad*, donde plantea los aspectos teóricos que requerimos para disponer de los elementos que permitan ser el referente de la conducta y actuación del servidor público. De ahí que sea pertinente como punto de inicio señalar los rasgos característicos de la burocracia.

La burocracia opera del siguiente modo:

Existe, en primera instancia, el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, mediante leyes u ordenamientos administrativos:

- Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
- La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, morales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
- El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas (Weber, 2001: 21 y 22).

Estos aspectos integran al gobierno con la característica de legal y burocrático. La burocracia sólo está del todo desarrollada en las comunidades políticas y eclesiásticas del Estado moderno.

Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. Esto permite que los gobernados puedan apelar mediante procedimientos establecidos.

La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos-archivos que se conservan en forma original o como proyectos. Existe personal subalterno y escribas de toda clase. El conjunto de los funcionarios públicos estables, así como el correspondiente aparato de instrumentos y archivos, integran una repartición.

La organización moderna de servicio civil separa, en principio, la repartición del domicilio privado del funcionario y, la burocracia considera a la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada (*Ibidem*, pp. 22 y 23).

Administrar un cargo de manera especializada implica una preparación cabal y experta. Esto es lo que se exige cada vez más del funcionario público. Para que de esta manera tenga la posibilidad real de atender las demandas ciudadanas en forma eficiente, eficaz y también agilice y resuelva las peticiones de la sociedad.

Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral aparte del hecho de que su jornada obligatoria está estrictamente fijada. La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables y precisas y que

pueden aprenderse. La naturaleza de la administración moderna requiere el ajuste a normas (*Ibidem*, pp. 24 y 25).

Todos estos rasgos integran la idea de burocracia desde la posición de Weber. Ahora bien, es pertinente también tomar del autor lo que se refiere a la explicación de los tipos de dominación: las formas de legitimación. La dominación entendida como "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer «poder» o «influjo» sobre otros hombres" (Weber, 1996: 170). Se trata de saber las motivaciones de sumisión subconsciente y consciente, con arreglo a fines y valores.

Cabe mencionar, con relación a esta dominación, el hecho de que el individuo puede fingir, por razones de oportunidad, por causa de intereses materiales propios o, en todo caso, aceptarse como algo irremediable dado las debilidades individuales y de desvalimiento (*Ibidem*, p. 171).

Se reconoce en toda sociedad la existencia de un poder que domina por la vía carismática, tradicional, legal o burocrática, a esta última nos referiremos en función de que es en donde se expresa la administración pública. Aquí es donde adquiere esencia y gran desarrollo para su estudio, y que desde nuestra opinión es vigente actualmente, por más que algunos autores, estudiosos y profesionales de la administración pública digan que es una teoría superada. En este sentido, si la estudiamos con detenimiento sobre todo en la aplicación de realidades específicas como la mexicana, en la cual aún no ha sido posible avanzar significativamente en materia de desarrollo de la burocracia, en tanto cuerpo profesionalizado, resulta pertinente para su adaptación a esta nuestra realidad. Sin embargo, hay que considerar la cultura propia de los funcionarios o servidores públicos, concebida en todas sus dimensiones para identificar la adecuación precisa de la teoría weberiana. Es indispensable perfilarse por ese camino; ya que en verdad se lograrán avances importantes para poder encontrar el rumbo hacia el mejoramiento de la burocracia en nuestra realidad.

Tal y como lo apunta Weber, la dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho pactado u otorgado, puede ser estatuido de modo racional –racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)–, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.
3. Que [...] la persona puesta a la cabeza, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte el orden impersonal por el que orienta sus disposiciones [...]
4. Que [...] el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece al derecho (*Ibidem*, p. 174).

De lo anterior se puede establecer la importancia que tiene la relación autoridad-subalterno, es decir, el que ordena y manda con relación a la que ejecuta y obedece, dándose una conducta de disciplina, aunque no a la persona que manda, sino más bien al orden impersonal, estando obligados hasta un límite que es el establecido en sus responsabilidades y obligaciones, pero no más allá de ellas, al mandante debe quedarle muy claro de que su obligación como tal, abarca lo establecido normativamente en las funciones y responsabilidades y, por lo tanto, su relación deberá ser de respeto al subalterno, evitar utilizar el cargo para aprovecharse del subordinado desviando los propósitos que se tienen en la organización.

El principio de jerarquía administrativa, se basa en definir facultades de regulación e inspección con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores. Aquí es importante destacar que se deben respetar con rigurosidad las funciones que tienen encomendadas en cada puesto y en cada nivel dentro de la estructura administrativa; además, como mecanismo de control para las autoridades está la figura de la apelación, con lo

cual la organización burocrática establece el equilibrio y, a nuestro juicio, la justicia en el accionar de las autoridades administrativas al servicio de la organización gubernamental.

El cuadro administrativo que se origina del tipo de dominación legal se ejerce en donde el dirigente posee su posición de imperio, bien sea por apropiación, elección o designación de su predecesor, dadas las facultades de mando que tiene la autoridad. El cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales originando una monocracia en oposición al cuerpo colegiado, caracterizado porque sus miembros son: personalmente libres, se deben exclusivamente a los deberes de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias o funciones establecidas, en virtud de un contrato, sobre la base de libre selección, calificación profesional que debe fundamentar su nombramiento en el caso de mayor racionalidad mediante pruebas o del diploma que certifica su calificación y dominio de las responsabilidades del cargo, con las retribuciones en dinero y sueldos fijos, con derecho a pensión, pudiendo ser revocable por el funcionario o también por la autoridad; el salario debe corresponder al nivel jerárquico y al cargo que se desempeña adecuado en términos de decoro, y que satisfaga necesidades fundamentales, ejercer el cargo con dedicación profesional bajo el criterio de ser el único-exclusivo, contar con el sistema que garantice la carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por ambos aspectos, según juicio de sus superiores, se debe trabajar con plena separación de los medios administrativos, no debe verse el cargo como propio y observar una disciplina y vigilancia administrativa (*Ibidem*, pp. 175 y 176).

La riqueza que se da en los planteamientos de Weber está a la vista, podemos estar de acuerdo en que estas facultades que deben observarse, fueron adecuadas no sólo para el tiempo en que el autor escribió esta obra, de ahí la trascendencia en el tiempo y en realidades distintas a la alemana y, en general, a la europea.

Adicionalmente a lo expuesto, es pertinente señalar que la administración burocrática tiene como característica principal, en tanto monocrática, la racionalidad que, de acuerdo con la dominación que se da, representa la más importante y agregaríamos la más sutil y, por lo mismo, nos conduce a evitar el nepotismo, la crueldad del su-

perior con respecto al subalterno, a las irracionalidades y realizaciones fuera de toda lógica, ambientes de trabajo basados en lo personal e incluso haciendo relevante la jerarquía para someter a subalternos, hombres y mujeres, precisamente por su condición como tales al extremo de ya no ser considerados empleados dependientes de un superior, que éste tenga la libertad indebida de disponer de la persona y no de las acciones en función de las normas y disposiciones administrativas. En este sentido, la obra de Weber parece no considerar estas situaciones que se presentan en la actualidad; ello hace cada vez más difícil la sana incorporación del servidor público al trabajo de la administración en condiciones de igualdad y justicia, sin embargo, dada la profundidad y conocimiento del autor sobre el funcionamiento administrativo en términos estructurales y de desempeño del personal, permite considerar sus planteamientos; ya que en términos de la racionalidad se tiende a evitar este mal en las organizaciones, debido a que están presentes los valores éticos.

Dentro de la racionalidad establecida por Weber, en cuanto al comportamiento humano, se tienen los siguientes planteamientos:

La ética de la responsabilidad o racionalidad funcional, en que el comportamiento humano es orientado según las reglas impuestas por la organización a la cual él prestaba sus esfuerzos.

La ética del valor absoluto o racionalidad sustancial, orienta el comportamiento del hombre como ser libre, dotado de inteligencia y capacidad de discernimiento, en donde él, no obstante la ética de responsabilidad, procura definir su comportamiento en función de sus propios valores y los de la sociedad de la cual forma parte.

El hombre, de acuerdo con Weber, será tanto más integrado en tanto más feliz, cuando más pudiese distinguir esas dos éticas. Dentro de la organización el hombre es orientado por la ética de la responsabilidad, pero fuera de ella, es más bien dirigido por la ética del valor absoluto, de esta manera se puede afirmar que la organización será más saludable cuanto más puedan aproximarse a estas dos éticas y a la vez racionalidades (<http://www.uninep.br/~gualazzi/0emo2-burocracia.htm>, consultado en mayo de 2002).

El valor que tiene la ética dentro del accionar del funcionario público, reviste singular importancia, debido a que se asume que en

toda sociedad existe o debiera existir un conjunto de valores cons-truidos en función de su propia cultura en la que se manifieste un alto nivel de valores en torno a la honestidad y a la eficiencia; que permita a los funcionarios públicos actuar, *motu proprio*, con esos valores éticos para que se reflejen en el desempeño de las tareas administrativas del gobierno.

De manera puntual, conviene resaltar la importancia que tiene el cargo dentro de la administración pública desde el punto de vista de la profesionalización. Se debe partir de la exigencia de los conoci-mientos prescritos, que requieren una actividad durante largo tiempo, así como de pruebas esenciales indispensables para la ocupación del cargo. Adicionalmente se manifiesta en el carácter del deber de la posición del empleado, [...] ello quiere decir que la posición y el cargo como tal, no debe concebirse como fuente de emolumentos o rentas producidas por el cumplimiento de ciertas funciones, la ocupa-ción del cargo, más bien, debe ser considerada como la aceptación de un deber específico de fidelidad sí, pero al cargo y a la institución (Weber, 1996: 718).

De lo anterior se desprende el hecho de que tanto la posición en términos de jerarquía como el cargo mismo, obedecen a un criterio eminentemente de servicio para la ciudadanía, esa es su misión y no otra, que en la realidad se expresa a veces de manera contraria. De ahí la vigencia de la teoría de la burocracia.

Con respecto a la continuidad o permanencia en el puesto, debe tomarse en consideración que es posible la movilidad sólo cuando opera la revocación, sea a voluntad del servidor público o a petición del superior, también es posible mediante el procedimiento de la ra-tificación con base en una evaluación que aporte los datos necesarios para poder integrar toda la información necesaria a fin de verificar la continuidad del empleado. Adicionalmente, será conveniente afirmar que el cargo no sea considerado para el funcionario público como de su propiedad, cuestión que es fundamental, ya que de esta manera se facilitará la idea de lo que representa y significa la burocracia.

La burocratización se mueve por encima de lo cualitativo y cuan-titativo, en consideración de las exigencias administrativas motiva-das por la complicación cada vez mayor de la cultura. La estructura

del poder ha influido sobre la cultura, pero ha influido poco a través de las funciones y de la inspección del Estado. La cultura tiene un papel preponderante en el desempeño y actuación del servidor público, en tanto que determina sus valores, compromiso, concepción y vocación o no de servicio. Ello dependiendo de las realidades de las naciones; puesto que en unas es más fácil el apego de los postulados weberianos y en otras es difícil, en la medida que se aleje de estos postulados.

El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social "estamental" específicamente realzada. Su posición social se halla garantizada por instrucciones que se refieren al rango ocupado y, en el caso de los funcionarios políticos, por disposiciones penales especiales dirigidas contra las "ofensas a funcionarios", contra el "desprecio" manifestado a los funcionarios del Estado y de la Iglesia, etcétera (*Ibidem*, p. 719).

Se confirma la opinión que la ciudadanía tiene del servidor público, en tanto facilitador de trámites para los servicios que el Estado debe brindar a cada miembro de la sociedad. La estimación en administraciones pequeñas tiende a generarse con mayor claridad, en términos de que normalmente el funcionario público es parte de la comunidad y, por ello, los demás ciudadanos lo conocen y tienden a guardarle respeto y reconocimiento. Aunque hay otros funcionarios que adoptan posiciones totalmente contrarias al espíritu del servicio a la ciudadanía, por lo que la percepción de la gente es negativa y ello se vincula con la autoridad gubernamental –en términos de su apoyo o no– en elecciones subsiguientes, especialmente tratándose del partido político que en esos momentos gobierna la comunidad regional en cuestión.

De ahí la importancia de contar con un régimen administrativo especializado, capaz de desarrollar con eficiencia, eficacia y efectividad las tareas de gobierno, además de la calidez en el servicio a la comunidad en general y a cada ciudadano en lo particular. La formación del funcionario resulta más que necesaria, su acreditación como tal también es fundamental; ya que permite determinar la ap-

titud real de ocupar un cargo dentro del aparato administrativo de la organización gubernamental.

Por otra parte, resulta conveniente hacer una diferenciación entre el funcionario elegido vía partido político con el nombrado o designado por un jefe. En el primer caso, no se depende de los preceptos legales, sino del funcionamiento de los mecanismos del partido político, los cuales, cuando están adecuadamente organizados, pueden transformar su elección por la aclamación de un candidato que significa un reconocimiento enaltecido hecho por el dirigente máximo del partido, y que regularmente, se da en una contienda desarrollada según las reglas establecidas con anterioridad, para obtener los votos a favor de uno entre dos o más candidatos designados. La designación de los funcionarios por la elección de los dominados modifica la rigurosidad de la jerarquía y la subordinación. El funcionario así nombrado por la elección de los dominados posee independencia frente al funcionario jerárquicamente superior, ya que su situación no depende del superior, sino de abajo. Les debe su posición a los hombres del partido y no a la burocracia. En el segundo caso, el funcionario no elegido, sino designado por un jefe, desempeña sus tareas apegado a los principios técnicos; pues las circunstancias profesionales y las aptitudes técnicas determinan su elección y su carrera. La elección popular, no sólo del jefe de gobierno, sino también de los funcionarios a él subordinados, pone en peligro tanto a la dependencia jerárquica como a las propias aptitudes de los empleados y el funcionamiento preciso del funcionamiento burocrático (*Ibidem*, pp. 720 y 721).

Esta diferenciación de funcionarios es conveniente hacerla, ya que permite advertir el entramado de la política y de la administración pública. Ello en función de los intereses políticos de mantener el poder, de un lado, y, de desarrollar una función administrativa con conocimientos y aptitudes de parte de los funcionarios de la organización gubernamental, del otro. Entendiendo, desde luego, que las aptitudes de los funcionarios designados por el jefe superior se traducen en acciones que muestran el dominio de las funciones gubernamentales en beneficio de la ciudadanía.

Existe una apreciación interesante de Weber, en el sentido de que resulta más conveniente depender de sus semejantes que de los do-

minados socialmente subordinados, lo cual hace que no experimenten la dependencia de arriba como algo penoso. Ello quiere decir que se desea ser señor de la comunidad y no ser su servidor. Este planteamiento obviamente está basado en realidades de épocas distintas a las sociedades actuales, ya que en el terreno democrático tiene otra interpretación el saberse funcionarios dependientes de la sociedad a la que se deben más que a la estructura gubernamental, puesto que ésta es instrumento para conseguir servir a la sociedad.

Un rubro fundamental en la burocracia lo constituye la remuneración y el retiro de vejez por medio de pensión. El salario no es determinado por el trabajo realizado, sino por las funciones desempeñadas; es decir, de acuerdo con la posición que tiene el funcionario dentro de la organización y, eventualmente, según la duración del tiempo de servicios. Adicionalmente, la seguridad y estabilidad a lo largo de su estancia en la administración pública de parte del funcionario así como la compensación que representa la estima social, hacen que en países que carecen de oportunidades de lucro de tipo colonial los cargos sean muy buscados y los salarios establecidos sean relativamente bajos.

En este sentido, la posición jerárquica dentro de la estructura de puestos gubernamentales hace que se tenga en cuenta que el funcionario está colocado en un escalafón que inicia desde los puestos inferiores, los menos importantes y menos remunerados hasta los superiores. De aquí se deduce que los funcionarios aspiran a condiciones de ascenso, que contemplan: mejores salarios; el tiempo de servicio, y cuando el sistema de exámenes está muy desarrollado, de las calificaciones obtenidas, todo ello hace que el cargo tenga un carácter vitalicio. Sin embargo, estas condiciones pueden ser percibidas como prebendas obtenidas por los que están cualificados en virtud de los diplomas de acreditación (*Ibidem*, pp. 722 y 723).

Con la evolución de la humanidad pasando por el feudalismo, absolutismo y hasta el capitalismo, se logró obtener recursos de los tributos para ser aplicados al pago de los funcionarios públicos, mediante la prestación de servicios dirigidos a la sociedad. Ello plantea la idea de que el funcionario ahora se contente con el beneficio de su salario, lo cual deberá estar contemplado en una norma que regule,

a través de un presupuesto, los ingresos y los gastos a fin de que éste abandone aquellas prácticas del usufructo de los puestos en una primera época o las rentas de los tributos en una segunda, ya que genera una desvirtuación del tipo de organización burocrática.

En México, a finales de la época colonial, los títulos propietarios le daban a los empleados (funcionarios) derecho vitalicio en el trabajo, los salarios establecidos les permitían una seguridad económica –si bien modesta– con característica de estabilidad; las jubilaciones se crearon para proteger a las viudas y a los huérfanos, las oportunidades de ascenso y progreso contribuían a la profesionalización de la burocracia del imperio.

La importancia que tiene la teoría de la burocracia para la administración es evidente. Con el tratamiento que Weber le da a la burocracia se muestra cómo desde la sociología se pasa a la administración pública principalmente, proponiendo bajo sus planteamientos teóricos el deber ser del cuadro administrativo en las organizaciones gubernamentales. La obra de este autor tal y como lo sostiene Omar Guerrero (1986a: 237), constituye la obra más completa que se ha escrito además de pertinente y erudita, sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, en su forma moderna. Este planteamiento confirma que se ha desarrollado un importante aporte a la administración, de ahí que para esta investigación es pertinente demostrar los puntos de encuentro entre la administración pública, las políticas públicas, la gestión pública, la burocracia y la profesionalización.

Actualmente la concepción de otros autores tales como Robert C. Freíd, sostienen que aun cuando los Estados sean suficientemente fuertes para mantener su soberanía, sus burocracias movilizan grados variables de consentimiento, confianza y apoyo de la población. Las variables culturales parecen importantes para explicar la capacidad diferencial de las burocracias gubernamentales a niveles de modernización similares, para obtener el apoyo y cooperación de los ciudadanos en la ejecución de los programas gubernamentales (Freíd, 1999: 435).

El aspecto de la cultura tiene que ser un elemento a considerar; ya que definitivamente influye en la conducta del servidor público,

aunque también hay que tomar en cuenta las influencias de otras realidades como es el caso de Estados Unidos, que provocan una conformación cultural distinta y única, donde ya no es la original, pero tampoco es la que ejerce influencia, sino que se ha conformado una cuya expresión es la unión de ellas, esto trae consecuencias no muy favorables porque parece ser que se toman partes de las dos culturas en sus aspectos negativos, sin dejar de reconocer que existen los positivos.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Desde sus orígenes, la educación se ha ocupado de la profesionalización desde los campos de la formación inicial hasta la superior, de tal manera que tenga como característica su continuación. Los programas que han surgido han sido vinculados, sobre todo, a la realidad de la economía emergente y a las necesidades del mercado de trabajo y han contribuido, en muchos casos en forma directa, al desarrollo social y económico (Olivera y Rumble, 1992: 170).

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que se cuestiona la capacidad que se tiene para desarrollar una formación orientada a la vida profesional. Ello quiere decir que se ponen en duda los contenidos de formación así como también el nivel de los instructores o educadores, ya que en ocasiones tienden a improvisarse; lo que genera baja en la calidad de los conocimientos que adquieren los sujetos de la formación y de la profesionalización. En este sentido es que resulta apropiado considerar en la idea de profesionalización otros rubros que la integran, para conseguir un adecuado nivel de ésta. Es así que adicionalmente a los conocimientos teóricos, se deben agregar las potencialidades de las capacidades de las personas que se pretende profesionalizar, además de tomar en cuenta las actitudes y las habilidades orientadas a su desempeño profesional.

Por otra parte, es importante señalar que el nivel de capacidad de parte de los educadores resulta indispensable, en el sentido que de acuerdo con su nivel de profesionalismo, dependerá el grado de calidad de las personas que se sometan a este proceso de formación, capacitación y profesionalización.

De manera específica y para abordar el tema de la profesionalización dirigida a la administración pública, conviene incluir los conceptos y características que se manifiestan en la organización gubernamental.

En este sentido, la profesionalización del servicio público es la característica básica para el logro de objetivos y metas institucionales de carácter público, que se traducen en las capacidades del gobierno para realizar sus funciones de manera eficiente y eficaz. Se trata que las instituciones puedan, en forma permanente, mejorar su capacidad y desempeño en la medida de que los resultados sean de calidad (decisiones, acciones, bienes servicios y las políticas) ligados al cumplimiento de demandas ciudadanas (Uvalle, 2000: 211).

La profesionalización se caracteriza por la permanencia de los cuadros del gobierno y la administración pública en aquellas tareas que son de vital importancia para el conjunto de la sociedad. Son los cuadros que tiene a su cargo el diseño e implementación de las políticas de gobierno, las cuales son importantes para la vida productiva de las que tienen nivel medio en términos directivo y operativo, son el corazón del proceso de las políticas y tienen ubicación estratégica en el sistema de las decisiones y acciones públicas (*Ibidem*, p. 212).

La profesionalización, desde este punto de vista, es fundamental, ya que está dirigida a aquellos funcionarios que son responsables del diseño, instrumentación y evaluación de políticas, lo cual constituye un rubro de vital importancia en el sentido de la preparación antes y durante el desempeño de las funciones públicas, así como el adecuado proceso de selección de los candidatos a ocupar responsabilidades en la función pública, precisamente en las tareas de la elaboración de las decisiones de gobierno que se orientan al público usuario, beneficiario o, incluso, afectado. Adicionalmente habrá que destacar que, bajo criterios democráticos y de eficiencia, se desarrollan tales políticas conjugando así su esencia y estructuración.

Actualmente la profesionalización es un instrumento determinante para constituir el eje que da paso a una gestión pública basada en el mérito institucional, de ahí que sea necesario combinar, en forma armónica, la gestión y la profesionalización, ya que de esta

forma se consiguen éxitos en cuanto al uso de recursos, aplicación de programas y cumplimiento de metas, para incrementar el nivel de calidad de la acción gubernamental.

Vale decir que la profesionalización se relaciona con la afirmación weberiana de vivir de y para la política, las dos son necesarias ideal y materialmente. Toda persona que vive de la política debe vivir para la política y exactamente en sentido opuesto, se vive para la política porque se vive de la política; son elementos interdependientes, se trata de darle a la vida del político o, en nuestro caso, del funcionario público, una forma de vida dedicada exclusivamente a las tareas de servicio público que son, de por sí, importantes por lo que a su trascendencia se refiere, en el sentido de ir orientada a la sociedad, que es origen y destino.

Otra característica que se desprende de la obra de Max Weber en *El político y el científico* es que el funcionario moderno, a su vez se convierte en el trabajador intelectual especializado, mediante una preparación adecuada y suficiente pero con un honor estamental, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado no es posible escapar de la corrupción y la incompetencia, viéndose amenazadas las realizaciones del aparato estatal, cuya importancia significa incrementar la economía gracias a la socialización (Weber, 2001: 21).

El verdadero funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar con gran sentido de imparcialidad. Debe efectuar sus tareas sin ira y sin prevención. El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, respondiendo a sus convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga toda la responsabilidad (*Ibidem*, p. 31).

Sin estas características el funcionario no podría realizar una tarea adecuada de administración, que finalmente es su misión, su responsabilidad única, por lo que no debe distraerse en otras tareas ligadas al acceso al poder, ya que ello corresponde a los políticos, cuya función es la dirección del gobierno; dejando la gestión al funcionariado especializado y profesionalizado.

La profesionalización en las instituciones públicas tiene como finalidad que se norme y reglamente, con lo cual se tendrá la base legal que regula todas las etapas de la misma. Es pertinente señalar que la función debe realizarse desde un plano de imparcialidad, regulando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. Así como también es parte sustancial la capacitación que se efectúa de acuerdo con las tareas y responsabilidades que deban ser desempeñadas en toda organización gubernamental. Se contempla la modalidad de concurso abierto para el ingreso al sistema y a la organización pública. En resumen: se trata de que un programa de profesionalización incluya los rubros de estímulos, selección, capacitación, sistema de ascensos y programas de jubilación justos en términos de tiempo y remuneración; para que satisfagan las necesidades de la sociedad en términos de servicios públicos eficientes y de calidad, de cada grupo y de cada individuo.

Para que se cubran las condiciones de la profesionalización es pertinente establecer su carácter institucional, de tal manera que las transformaciones de la administración pública vistas en el enfoque actual deberán tomar en consideración una nueva gestión pública, la formación de capacidades de gobierno, así como elaborar y poner en marcha políticas en función de los problemas que surgen de la sociedad para su atención.

Las políticas son el instrumento que permite el logro de resultados. Por lo que un servicio en condiciones de profesionalización es más que necesario; es un avance que hace que evolucione la capacidad de respuesta de los gobiernos a través de la visión y operación de políticas públicas. Su complejidad implica que quienes son los diseñadores y ejecutores de las mismas tengan no sólo la experiencia, sino la preparación y el sentido de responsabilidad para que se desarrolle con eficacia (*Ibidem*, p. 24).

En efecto, las decisiones y acciones son la esencia del gobierno en tanto sean el impulso de las actividades productivas, se atiendan las demandas con competencia y ordenen la aplicación de los recursos de acuerdo con prioridades. Es el gobierno el que tiene la responsabilidad de asegurar y garantizar sus saberes que se aplican en el mundo moderno dinámico de la sociedad.

Este aspecto es fundamental, ya que las cualidades de toda administración pública son la eficacia y la eficiencia como un fin, como un medio, en tanto sea para el logro de satisfactores de la sociedad. Por ello, la eficacia y eficiencia de los logros se relaciona directamente con el nivel de respuesta a las demandas sociales, las cuales se obtienen gracias a la capacidad de los funcionarios públicos en términos particulares y del gobierno en términos generales. En consecuencia, la calidad de las acciones, programas, proyectos, productos, etcétera, del gobierno se convierten en el vínculo político entre éste y la sociedad, para que precisamente a través de la profesionalización institucionalizada le corresponda elaborar y aplicar las decisiones que se conviertan en acciones de gobierno.

Como se podrá apreciar en lo expuesto, existe una relación clara entre la profesionalización y la utilización de las políticas vistas desde la óptica de elevar el grado de calidad en términos no solamente de eficiencia, sino en términos efectivos, donde la principal beneficiaria sea la sociedad o algún grupo focalizado en determinada región territorial que demande la solución a los problemas que se hayan generado o que ya existan con anterioridad.

Los asuntos públicos son de naturaleza amplia e interrelacionada, no admiten un abordaje simplificado ni obvio de situaciones dadas. Exigen estudio, análisis, definición y opciones para estructurarlos como tipos de respuesta. Su tratamiento es incompatible con las respuestas casuísticas. En términos de profesionalización, los asuntos públicos requieren de capacidades y habilidades que permitan visualizarlos en la óptica de su complejidad. Si la profesionalización es una condición para fortalecer y mejorar el desempeño de las instituciones, las políticas son el medio que, con sapiencia y pragmatismo, aportan los elementos que permiten ordenar criterios, decisiones y acciones (*Ibidem*, pp. 215 y 216).

Un elemento de vital importancia dentro de la profesionalización es la confluencia de las condiciones necesarias para ser institucionalizado. Esto quiere decir que tanto desde su diseño, como desde su implementación y puesta en marcha, esté regulado mediante un conjunto de disposiciones jurídicas avaladas por el órgano legislativo del gobierno estatal o nacional, y que esté legitimado por todas las

instancias que tienen la responsabilidad de aprobar y aplicar este programa.

La formación de servidores públicos bajo el enfoque del desarrollo de capacidades, reviste un proceso complejo y continuo a fin de que la organización gubernamental sea necesaria en función de ampliar el espacio de actuación de la vida pública. Se pretende que con la profesionalización se pueda en verdad incorporar valor intelectual y práctico en las tareas que los gobiernos realizan para elevar los niveles de vida de una sociedad determinada. Se pretende que el aprendizaje de conocimientos, teorías y metodologías, sea conocido y comprendido de tal manera que se convierta en el dominio de saberes teóricos y técnicos para hacer análisis y explicación de los argumentos que giran alrededor de los problemas, decisiones y soluciones que se traducen en acciones benéficas para un grupo social en concreto o la sociedad en su conjunto.

CULTURA ORGANIZACIONAL

La teoría de la cultura también resulta pertinente dada la naturaleza del objeto de estudio, toda vez que precisamente tal como se mencionó en la introducción, resulta adecuado; pues se trata del ser humano que se integra a la administración pública y que hace su vida con y para la administración pública. Más aún cuando los propios funcionarios o servidores públicos se convierten en cuerpos de interés en sentido positivo para favorecer la satisfacción de necesidades colectivas, o contrarios a la esencia de la administración pública y que provoca que ésta no avance o que sus resultados sean magros.

Para lo cual pensamos conveniente contextualizar la teoría con los conceptos y categorías fundamentales a fin de clarificar el significado y su relación con las otras teorías ya analizadas.

La cultura organizacional y la cultura del servidor público, que se tratará en el presente capítulo, reviste una importancia fundamental, puesto que se trata de conceptos, y categorías, así como de características que se presentan dentro de una organización donde su complejidad, sus estructuras, sus métodos, procesos, programas, metas

proporciona lo que una organización pública valora como las prioridades que asigna a cada valor, entre los que destacan están los que se refieren a los aspectos jurídicos, técnicos, políticos y sociales.

Por lo anterior, resulta conveniente iniciar el abordaje de los conceptos de la cultura organizacional, tal y como se señalan a continuación:

El concepto de cultura refiere a los conocimientos, creencias y valores que tienen, construyen y comparten los integrantes de una organización en sus relaciones cotidianas. La cultura tiene sus formas o métodos de construcción y transmisión. Los saberes, ideas y creencias son transmitidos en forma continuada a través de la educación y la interacción social en la organización. La cultura incluye estas formas de educación, socialización o herencia social (Etkin, 2000: 221).

Son las imágenes y representaciones compartidas, los mitos y leyendas. En este plano, están los esquemas mentales o "el mundo que se da por sentado". Por ejemplo, la necesidad de ser solidarios, de ayudar a los demás, de hacer las cosas en equipo.

La cultura no es externa a los participantes, no es impuesta desde afuera. El concepto refiere al proceso de comprender o internalizar los códigos y pautas de relación. La cultura se construye en la interacción cotidiana y desde allí influye en los comportamientos. Permite tener expectativas sobre las conductas de los demás. Al enfatizar en la interacción y la construcción estamos diciendo que sus contenidos no vienen de una decisión o estrategia de la organización. Las decisiones y estructuras influyen pero no determinan. Porque las resistencias a esas decisiones directivas también son parte de la cultura (*Ibidem*, pp. 222 y 223).

Estas características son elementos sujetos, cada uno, a integrarse para conformar un todo que surge de la construcción humana, donde, por supuesto, nace de las vivencias, de las costumbres, de los comportamientos y formas de ser y actuar de cada persona, como miembros de un grupo y de una familia, unidos por el espacio territorial, el tiempo y la interacción humana cotidiana para, con ello, lograr una identidad y, al mismo tiempo, establecer diferencias con los miembros de otro grupo, que corresponde a otros esquemas

de construcción de la realidad y, por consecuencia, de su actuar diario.

La forma de ser de cada persona miembro de un grupo plantea la necesidad de pertenencia, lo que expresa una forma de actuar y de pensar muy característico de ese grupo, donde las decisiones que se toman como tales son parte de esa forma de ser y, por lo tanto, no es posible apreciarlas como algo que determinan, sino que son elementos de un todo y, constituyen la naturaleza cultural de un grupo determinado, asentado en un lugar y un tiempo también específico.

La cultura también puede considerarse un rasgo de la organización en lo que tiene de reconocida y compartida, bajo la forma de creencias, premisas, suposiciones, convenciones y otras pautas que influyen en las relaciones; en este sentido E. Schein (1988) afirma que el concepto de cultura puede aplicarse en las unidades sociales de cualquier dimensión, en la medida que hayan podido aprender y establecer una visión de sí mismas y de su contexto (*Ibidem*, p. 222).

[...] Las pautas culturales deben reconocerse como tales, no ser ambiguas o estar cuestionadas por los integrantes de la organización. [...] Hay una cultura homogénea para toda la organización, que lleve a interpretar los hechos de igual manera. Los acuerdos refieren a valores y principios básicos (*Ibidem*, p. 222).

En las organizaciones se aprecian condiciones y a la vez formas de ser y actuar que señalan pautas de comportamiento específico, donde se reúnen dos tipos de expresiones culturales: una que tiene y conlleva el miembro que se integra a la organización, y otra que genera la organización como parte de una forma de ser de los que conciben a la propia organización. Esto produce comportamientos propios que son sumados a los procesos, métodos, estructuras y ambientes que se construyen al poner en operación a la organización en su conjunto. De esta manera, aflora una forma de ser entremezclada, dejando de lado el origen cultural de los miembros que se integran, así como de los que la originan. Lo importante ahora es la conjunción cultural de la organización.

Por otro lado, los hechos tienen una versión oficial desde la dirección, pero también se vive de distinta manera en ámbitos específicos

de la organización, según la realidad que es propia de esos lugares. Distinto no quiere decir opuesto, sino una manera diferente de apreciación (no antagónica). En esos ámbitos se puede hablar de la existencia de microculturas, y, en ese sentido, la morgue tiene modelos mentales distintos a la sala de maternidad [...] (*Ibidem*, p. 222).

La cultura, en su sentido original, es una producción que resulta de la interacción social (de la educación, convivencia, confrontación de ideas). A esto se refiere el proceso de socialización de quienes ingresan y permanecen en la organización. [...] Quienes ingresan a la organización se encuentran con pautas y valores que son respetados, que están conformados socialmente. También existe un proceso crítico o de revisión de las pautas reconocidas, que proviene de la diversidad de ambientes que conviven en la organización y la influencia de las instituciones en el contexto.

En este sentido, se produce una forma de actuar con dosis de valores y pautas propias, pero, a la vez, se mezclan las diversas formas de ser y actuar de cada miembro en la organización, donde es posible influir en el sistema laboral de la organización, si es que esta expresión es dominante, o bien, quien domina es la organización con sus pautas, representadas en sistemas y métodos de trabajo así como el ambiente que se permite o que se genera.

Dentro de la organización es menester que la dirección se preocupe porque se establezca un saber y un pensar coherentes con sus fines. La estrategia intenta comprometer a los individuos para que acepten el orden vigente, sin utilizar el poder en lo manifiesto (estrategia de persuasión). Desde la dirección, la idea de cultura (como recurso) también es un intento de explicar y consolidar las desigualdades existentes.

[...] El respeto al orden y a la jerarquía son componentes del diseño y de la estrategia de dirección. La estrategia se lleva a cabo mediante procesos programados, como la selección de personal, el adoctrinamiento, el régimen de recompensas y sanciones, el control sobre los procesos de liderazgos en grupos. Se enfatiza en la necesidad de una visión compartida y se instrumenta a través de las llamadas "políticas de personal" (*Ibidem*, p. 223).

A través de la difusión del discurso identificador y la imagen corporativa, la dirección busca que los integrantes adopten como propios los rasgos distintivos (impuestos) de la organización. En su versión más simple, la estrategia directiva intenta que los individuos incorporen el llamado espíritu o la "mentalidad" de la organización, como si fuera un mandato. Por ejemplo, aceptar sin críticas a la autoridad y exigirse al máximo para obtener los resultados esperados. Lo opuesto es visto como una conducta inapropiada, inadaptada o transgresora. Esta es la cultura en su versión oficial –aunque habrá que decir que es una cultura construida desde la organización y no como expresión de hacer y de comportarse de determinada manera por parte de los integrantes de la misma– con sus ideólogos y predicadores, sus discursos y difusión de imágenes. Debemos distinguirla de la cultura informal (emergente, alternativa) que surge de factores tales como las motivaciones personales y la interacción en los grupos de trabajo (*Ibidem*, p. 224).

Sin duda que esta manera de ser por parte de la organización, plantea que mediante la imposición de la organización hacia los individuos, se vea como una cultura, ya que abandonan los miembros sus saberes, creencias y, sobre todo, los valores; por tanto, la concepción de cultura en este sentido pudiera no ser adecuada en sus términos más profundos. La única concepción que pudiera tener aplicación y ser entendida como cultura es que, a base de insistir cotidianamente en hacer las cosas de determinada manera y ajustarse a los procedimientos administrativos, logre imponerse en el tiempo.

En el plano de lo subjetivo, el significado no deriva sólo del sentido literal de los mensajes. La significación tiene que ver con el contexto de la comunicación y las pautas culturales. También con la propia experiencia de los actores y las posiciones personales que ellos van construyendo en el tiempo. En la comunicación hay un componente de carácter perceptivo o apreciación, que es personal.

Por lo que toca a este aspecto, la experiencia de cada persona dentro de la organización juega un papel importante, puesto que a través de ella el accionar de los individuos es proporcional al tiempo y al grado de rigurosidad organizacional que se impregna en los individuos que actúan en ella.

Los modelos mentales de los individuos también se encuentran en la base de la cultura de los grupos. Son diferencias que importan a la hora de analizar acciones conjuntas, porque los miembros se hacen fuertes y defienden sus posiciones, puesto que consideran inconcebible una conducta basada en otras premisas. Esto genera conflictos entre el personal que ocupa cargos del mismo nivel o con los jefes, lo que trae aparejado situaciones de poca cooperación y sólo prevalece la imposición por la vía de ejercer la autoridad.

[...] Los grupos pueden tener posiciones encontradas debido a premisas no declaradas, que no entran en la discusión. Póngase por caso, un supuesto de los obreros en la fábrica, donde puede ser que las fallas o roturas deben ocultarse a la supervisión porque son una muestra de incapacidad y originan sanciones. O que toda nueva tecnología afecta la remuneración. También desde la supervisión juegan los supuestos, como pensar que sólo la amenaza del castigo hace que los individuos se preocupen por no cometer errores en su trabajo (*Ibidem*, p. 225).

El concepto de modelo mental nos recuerda que los individuos participan en un sistema como totalidades, con sus propios intereses, creencias y compromisos. Cuando se comunican en el marco de una conversación, hay un nivel no expresado de ideas. Aunque utilicen el mismo lenguaje, el malentendido es posible debido a la diferencia en los supuestos que manejan las partes. El jefe puede entender que lo más importante es vivir para la empresa, mientras que sus empleados (e interlocutores en la relación comunicativa) piensan que lo importante es cobrar lo más posible por su trabajo. Si hay un "mal" entendido, no es un error sino posiciones ideológicas diferentes. El camino es buscar coincidencias, pero esto también requiere llevar la discusión hacia otros temas, como la razón, o la naturaleza del trabajo, la justicia o equidad en la remuneración (*Ibidem*, p. 226).

Dentro de los modelos mentales [...] es pertinente señalar que [...] hay modelos abiertos, pero también conservadores, que llevan hacia al cierre en las comunicaciones, al rechazo de las novedades y una reducida disposición al cambio. Las partes se cierran en lo que cada una piensa o supone y no hay voluntad de tratar el tema con un sentido crítico. Para darle creatividad a las decisiones, es necesario explicitar o dar a luz es-

tas creencias o perjuicios. Una importante tarea educativa consiste, por lo tanto, en mostrar el trasfondo de lo obvio, el mundo donde las partes dan por sentado y que no se discute (*Ibidem*, pp. 226 y 227).

En este orden de ideas, conviene señalar que cuando en una organización se presenta la participación de sus miembros movidos por condiciones de apertura, sobre todo en el terreno de las comunicaciones que se dan, y cuando éstas son por los canales adecuados y fluyen de manera natural, promueven un ambiente de mayor participación y confianza entre los propios miembros en su relación con las autoridades. No así cuando se presenta el esquema contrario que se refiere a un ambiente cerrado, lo cual inhibe la participación de los miembros y, por consecuencia, niega la comunicación y la confianza entre los miembros de la organización con relación a las autoridades que ejercen la conducción de la organización, con la alta probabilidad de que los objetivos no sean cumplidos a cabalidad.

Es cierto que la actuación de cada uno de los miembros de la organización es particular, ya que existen experiencias, creencias, valores, conocimientos y ambientes distintos, en los cuales han tenido un rol que jugar, lo que en su conjunto se manifiesta por algunos como afinidades con respecto a los planteamientos de la organización y, divergencias muy marcadas de otros, lo que permite construir un ambiente complejo de relaciones sociales y de fluidez en los procesos de trabajo en cuanto a la satisfacción de los miembros en su conjunto. Esto explica las dificultades que se tienen en una organización cuando no es tomado en cuenta el factor cultural, tanto de los miembros como de la que se edifica dentro de la propia organización.

Las brechas internas en la cultura (en un grupo) no sólo tienen que ver con las relaciones (afinidades y rechazos) entre sus componentes. También se relacionan desde la autoridad o los modos de organización del trabajo. En los hechos hay sectores que disponen de privilegios (por su cercanía al vértice del poder), mientras que otros son marginados y realizan el trabajo pesado. Hay sectores postergados (sin posibilidad de hacer carrera) o condenados a la inseguridad (el empleo transitorio). Las microculturas también son un reflejo de estas desigualdades de la estructura.

Lo anterior es muestra de expresiones culturales, tanto de autoridades como de los propios miembros, que mediante la utilización de sus conductas de empatía logran afinidades con los que ejercen el mando, lo cual hace que se tengan condiciones de privilegio y que sea apreciado como una situación natural; ya que se debe a cualidades de personalidad que tienen algunas personas y se valen de ello para recibir tratos y reconocimientos positivos diferentes, lo que provoca un ambiente hostil, de envidia e inequidad por parte de los demás miembros de la organización.

Bajo el esquema de llevar a cabo estudios comparativos en el que las organizaciones consideradas del mismo tipo (como pudieran ser los gobiernos municipales), aunque establecidas en realidades diferentes, se adaptan y funcionan con sistemas culturales que corresponden a las instrucciones de su nuevo medio. La cultura puede verse, entonces, como un factor determinante del comportamiento al interior de las mismas, pero también es una resultante compleja de la acción de actores y fuerzas diversas. Esto significa que cada miembro de un grupo determinado participa en una organización determinada, bajo la influencia del medio, haciendo que los saberes y creencias tiendan a modificarse en función de los nuevos planteamientos que se diseñan en el vértice de la organización.

Por otra parte, es importante señalar que en la cultura que se identifica en las organizaciones, los símbolos juegan un papel fundamental, ya que son instrumentos mediante los cuales se refleja el significado de las acciones, voluntades y decisiones. Por ello se tiene que considerar:

La cohesión de la organización en la que se conjunte no sólo articular actividades, sino también se necesita de significados compartidos acerca de los hechos de la realidad cotidiana y la posibilidad de que los individuos tengan expectativas comunes sobre el comportamiento de los demás. La organización a través del tiempo, construye un orden simbólico, desde la dirección y por las interacciones sociales. Un orden en el sentido de elementos del diseño y la comunicación que ayudan a entender qué pasa sin depender de las opiniones individuales. En ese orden se establece la relación entre significantes (las formas de expresión) y significados (los contenidos). Un orden formado por signos,

códigos, palabras, imágenes, ceremonias, gestos, ritos y otros elementos que intentan comunicar y dar sentido a los hechos (*Ibidem*, p. 236).

En ese contexto simbólico, los integrantes de la organización interpretan la realidad, buscan entenderse entre sí y reconocen el sentido de los mensajes de la dirección. Esto incluye el plano de lo literal o visible (cómo pedirle al personal que permanezca "por su propia voluntad" una hora más en el trabajo). La significación del pedido implica ubicarlo en el momento en que se formula: en una época de desocupación y de reducción de personal en la empresa. En este contexto, los participantes entienden, en toda su amplitud, qué significa el pedido de colaboración en cierta forma forzada.

[...] Se percibe la presencia de la organización como un contexto o estructura de significación. Porque en la significación se van construyendo un conjunto de significantes (expresiones) y significados (contenidos) que son aceptados, reconocidos y compartidos. En ese sentido se habla de "mejorar" las comunicaciones y el entendimiento entre las partes. No se trata de avanzar sobre los fines o el interés de las partes, sino saber qué está ocurriendo. La significación es una forma de construir la realidad (*Ibidem*, p. 237).

En efecto, constituye una condición principal la comunicación y lo que se entiende de la misma, así como la disposición de los miembros de la organización para generar los ambientes y lograr que se acepten y compartan símbolos, expresiones y conductas de los miembros de la organización:

[...] La comunicación no es sólo "qué hay que hacer" sino también "qué hay que entender". Hay mensajes sobre la importancia de ciertos roles a través del tamaño y disposición de las oficinas, el mobiliario, las ceremonias, las denominaciones del cargo y otros signos de status y símbolos de poder. Respecto de las palabras, algunos términos adquieren valor en sí mismos porque representan aquello que no se discute en la empresa, como excelencia, mercados, adaptación, eficiencia, competitividad. Para darles fuerzas se las trata como si formaran parte de un lenguaje superior o natural, no una simple metáfora o estrategia discursiva (como son en realidad) (*Ibidem*, pp. 237 y 238).

La identidad de la organización es otro aspecto que interviene como parte de los elementos que conforman la cultura organizacional, puesto que se refiere a los rasgos que la diferencian, la cohesionan y le dan continuidad, manteniéndose en el tiempo. Por ejemplo, en el caso de un hospital público, los rasgos pueden ser: su carácter abierto a la comunidad, brindar servicios sin pensar en la contraprestación económica, atender a todos los ciudadanos considerando su derecho a la salud, no hacer discriminaciones, ser parte del aparato estatal, y aceptar la responsabilidad de sus directivos como funcionarios públicos. Como se ve, hacemos referencia a rasgos invariantes ya que no tienen que ver con los procesos de adaptación, no son políticas o estrategias cambiantes. Además, están relacionadas con el conjunto de la organización, con ámbitos u objetivos específicos del hospital y, por supuesto, evidencian una imagen peculiar que lo caracterizan.

Vale plantear que la estructura es una de las formas posibles a través de la cual se materializa la identidad y se generan relaciones en un medio cambiante. Frente a las perturbaciones del contexto, la estructura tiende a modificarse, pero lo importante es que la identidad permanece. La identidad es también un modo de significación compartido que se mantiene y refuerza con las prácticas y relaciones cotidianas.

Cultura del servidor público

La cultura de las organizaciones que hasta esta parte se ha planteado tiene identificación con la administración pública y, de manera concreta, con las instituciones pertenecientes al sector público dentro de un contexto eminentemente gubernamental. En este sentido, tratándose de los rasgos de identidad, no tienen que ver con una condición maniquea, es decir, lo bueno o lo malo, deseable o no, sino con lo reconocido en lo implícito y aplicado en lo manifiesto (en decisiones y estructuras). Por ejemplo, en una institución burocrática un rasgo importante es suponer que la autoridad conduce a la organización y que las órdenes que emite no se discuten. En un centro de salud, sostener que al paciente hay que verlo en su integridad, no atender sólo el dolor focalizado o los síntomas aislados de su enfermedad. Estos

rasgos atraviesan la organización y caracterizan al conjunto, no a un grupo específico. Como se puede apreciar, con esto se establece claramente que se expresa una cultura que con el propio ambiente, dinámica y propósitos de la misma, genera una hibridación en las formas de ser y actuar de los miembros (*Ibidem*, p. 240).

La identidad no es un objetivo predefinido. Los rasgos de la cultura se construyen en el marco de la interacción social. Por ejemplo, la fe compartida, la oración, la mística y el respeto a los textos bíblicos son rasgos de identidad que se desarrollan en un convento. Como tales también son el sustento de los procesos de autonomía y de la idea de autoorganización. Los rasgos mencionados (entre otros) son contruidos por los propios religiosos en su convivencia. No son abstracciones, operan sobre la realidad cotidiana.

Las organizaciones [...] públicas o privadas tienen fuertes culturas que atraen, retienen y recompensan a la gente por desempeñar roles y cumplir metas. Uno de los roles más importantes de la alta dirección es dar forma a la cultura que, con personalidad, tendrá un efecto importante en la filosofía y el estilo administrativo. La filosofía de una persona ofrece lineamientos para la conducta. El estilo se refiere a la forma en que se hace algo. El estilo administrativo es la manera distinta en que se comporta un administrador (<http://www.terra.com.mx/rjaguado/cultura.html>, consultado en diciembre de 2003).

Es pertinente señalar que dentro de las definiciones de cultura organizacional, se comparten conceptos comunes. Se subraya la importancia de los valores y creencias compartidos entre los miembros del grupo y su efecto sobre el comportamiento.

La cultura es, así, lo que mantiene unida a una organización. Expresa los valores o ideales sociales y creencias que los miembros de la organización llegan a compartir, manifestados en elementos simbólicos como son: los mitos, los rituales, las historias, las leyendas y un lenguaje especializado que, por supuesto, es compartido; además de caracterizar al grupo y a la organización a efecto de distinguirla de las demás:

La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento. Cumple con varias funciones importantes al:

- Transmitir un sentimiento de identidad a los miembros de la organización.
- Facilitar el compromiso con algo mayor que el yo mismo.
- Reforzar la estabilidad del sistema social.
- Ofrecer permisas reconocidas y aceptadas para la toma de decisiones (*Idem*).

Las definiciones hasta aquí expuestas sugieren lo que todos sabemos por nuestras experiencias personales; por lo tanto, para realizar sus actividades las organizaciones consideran culturas diferentes, objetivos y valores, estilos de administración y normas.

La cultura y personalidad afectan al estilo y a la filosofía administrativa. La filosofía administrativa de una persona es un sistema de valores, creencias y actitudes que guían su comportamiento. El estilo, que es una característica en la organización, se refiere a la forma en que se hace algo; es una manera de pensar y actuar. El estilo administrativo es una manera particular en que un administrador se comporta, con las limitaciones que le impone la cultura organizacional y guiado por su filosofía personal.

Las creencias básicas sobre la gente tienen que ver con nuestro enfoque para diseñar las organizaciones y administrarlas. Las suposiciones sobre la gente tienden a convertirse en profecías que se cumplen. Las organizaciones que son administradas en forma positiva tienden a ser más satisfactorias para los participantes y también pueden ser más efectivas y eficientes, de lo contrario sus resultados pueden no lograrse o, en el mejor de los casos, generar una insatisfacción de sus miembros que se reflejará en el ambiente de la organización.

Muchos cambios están ocurriendo a nivel mundial, por lo que es preciso que las organizaciones tomen una nueva postura. No se pueden quedar observando y dejar que las cosas sucedan sin nada que hacer, pues esto puede acarrear inestabilidad, atrasos e inseguridades en el actuar de las organizaciones, sobre todo en cuanto a su futuro. Hay algunos cambios que vienen demasiado rápido. La alternativa es entonces "saber lidiar" con lo que está ocurriendo a fin de sacar el mejor provecho posible de la situación.

Deal y Kennedy relevan la importancia de regresarse algunos pasos para que las personas se acostumbren a la idea del cambio y

actúen como legitimadores del proceso. La primera cosa es respetar el tiempo de las personas a efecto de que se acostumbren con la idea. No se debe olvidar que la capacitación es una fase importantísima en el proceso para desarrollar habilidades necesarias a las nuevas exigencias. Además de esto, se debe asegurar la confianza de las personas y darles certidumbre del presente y futuro de cara al cambio, visto que este es un proceso que provoca la sensación de pérdida. Esta sensación es real, pues se pierden los valores antiguos para que los nuevos puedan sustituirlos.

Fenzel (1993) considera más adecuada la comprensión de que un cambio organizacional implica directamente un cambio cultural. Cambiar no es muy fácil, porque no todas las personas están dispuestas a realizar esfuerzos en este sentido, y, aunque estén dispuestas, es más cómodo volver a los antiguos patrones de funcionamiento. Kurt Lewin desarrolló un proceso en la tentativa de tomar un cambio efectivo y duradero. La idea es descongelar valores antiguos, cambiar y recongelar los nuevos. Este modelo fue concebido por Shein y otros autores.

1. Descongelar implica tornar tan obvia la necesidad de cambio a punto del individuo, del grupo o de la organización, poder fácilmente verla y aceptarla.
2. El cambio implica un agente de cambio entrenando, que irá a liderar a los individuos, los grupos o toda la organización durante el proceso. En el decorrer de este proceso, el agente de cambio irá a alimentar a los nuevos valores, aptitudes y comportamientos a través de los procesos de identificación e internalización. Los miembros de la organización irán a identificarse con los valores, aptitudes y comportamientos del agente de cambio, internalizándolos así que percibieren su eficacia en el desempeño.
3. Recongelar significa transformar en regla general un nuevo padrón de comportamiento, usando para esto mecanismos de apoyo o refuerzo, de modo que se torne una nueva norma (Stoner, 1987: 303 y 305).

Según Stoner, el cambio planeado es definido como un proyecto implementado de forma deliberativa, en la que se da una innovación estructural, una nueva política, un nuevo objetivo, una nueva filosofía, un nuevo clima y un nuevo estilo de operar. Envuelve "toda" la

organización o una parte significativa de la misma, siendo una respuesta que identifica la adaptación al medio en que está insertada.

La cultura es la más poderosa fuerza de resistencia por ser la principal mantenedora de la identidad de una organización. De modo general, las personas permanecen porque su trabajo permite que los objetivos de vida sean alcanzados y porque las personas se identifican con los valores de la organización. Esta identificación se aprecia en que las victorias y fracasos de la misma sean sentidas como victoria y fracaso personal.

Generalmente, cuando se habla de cambio se tiene que hablar también de resistencia, lo cual es indeseado y debe evitarse y eliminarse para hacer que la funcionalidad de la organización sea efectiva. Hampton (1990: 318-319) alerta de que no siempre una resistencia es algo indeseado. Para él, "la mejor cosa que puede suceder es que algunos cambios mal concebidos sean una resistencia bien sucedida [...] solamente en un examen profundo en las raíces de la resistencia se puede revelar que el cambio parece tener más méritos que la resistencia, debería dar origen al tema de cómo vencer la resistencia" (*Ibidem*, p. 3).

A partir de que opera el cambio político en el gobierno federal del PRI al PAN en el último periodo presidencial, se aplican cambios y a la vez incertidumbres de todos los servidores públicos, de manera especial de los llamados de confianza, tanto en los mandos medios como en los funcionarios de nivel superior.

La alta burocracia federal se quedó desprotegida de su partido y viceversa. Ello ha generado una gran oportunidad de reforma en el aparato administrativo, pues se rompen las ataduras políticas en donde la administración pública de la actual gestión gana autonomía y adquiere la necesidad de actuar con mayor apego a la norma para mantener la estabilidad laboral. Este hecho plantea la necesidad de transformación al cambio, al menos en la necesidad de perfilarse con mayor énfasis en las características y requisitos que se establecen en un sistema de profesionalización.

En este sentido, es previsible mas no es firme que la mayoría de los altos funcionarios intenten asegurar su carrera en la administración pública e incluso se manifiesten en términos positivos con el

cambio político, aunque exista incertidumbre debido a que la pérdida de la presidencia de su partido implica un cambio fundamental en la cultura político-administrativa.³

Habrán un sinnúmero de priístas que lo seguirán siendo en la burocracia federal, pero puede anticiparse que su comportamiento se adecue pronto a las nuevas reglas del juego, debido a la longitud del periodo presidencial y a la incertidumbre con respecto al futuro del PRI. Es posible que los funcionarios busquen adaptarse a los nuevos jefes y, por primera vez, busquen ser escrupulosos en el cumplimiento de la normatividad y presionen para que muchas reglas no escritas del sistema anterior, que regulan buena parte de la vida interna de la burocracia y su actuación, se sistematicen (<http://www.transparencia.org.mx/docs/reforma>, consultado en mayo de 2003).

Estas conductas que se manifiestan en la actual administración pública del gobierno federal son, sin duda, parte de las maneras de ser de las personas dentro de la organización; en virtud de que ese comportamiento de lealtad a los jefes fueron la esencia de la administración anterior (del PRI). Ahora se plantea una forma de actuar distinta, sobre todo en términos de sus lealtades, se pronuncian positivamente con los funcionarios y con los sistemas de trabajo impuestos por las nuevas autoridades, cuestión que es explicable porque lo que busca el servidor público es la estabilidad laboral y, con ello, garantizar su nivel jerárquico, además de sus ingresos que le permitan hacer frente a las necesidades familiares, lo que posibilita darle un carácter apartidista y profesional, ya que lo que cuenta es el desempeño; no obstante, se aprecia lealtad a los nuevos funcionarios públicos. Aquí vale la pena señalar que a la luz de la operación del servicio profesional de carrera, la estabilidad de los servidores

³ Esta cita es de Juan Pablo Guerrero Amparán consultada en www.transferencias.org.mx/docs/reforma-administracion-publica.pdf9/mayo/03. Se hicieron 25 entrevistas personales y no representativas entre julio y septiembre del 2000 con funcionarios de mandos altos (directores generales, jefes de unidad y un subsecretario). En 1997, sin contar los organismos desconcentrados (que hoy son 282), existían 21 funcionarios con nivel de secretario, 62 subsecretarios, 17 oficiales mayores, 37 jefes de unidad y 152 coordinadores generales. O sea que de primer nivel, 268 funcionarios públicos, más los directores de los 282 organismos desconcentrados (entre ellos Pemex, IMSS, CFE, Conacyt, CIDE). Si se agregan los 563 directores generales (puestos de a 100,000 pesos mensuales netos), existen en la administración federal más de 1,000 puestos de mandos altos.

públicos, sujetos al sistema profesional además de sus méritos, se finca en su capacidad en el servicio público y será mejor si no es que preferible si se pertenece ahora al PAN o, en todo caso, si se es simpatizante de este instituto político. Esta situación marca un ambiente organizacional, en donde posiblemente la alternancia no garantiza que la profesionalización sea toda una realidad, ya que todo gobierno tiene la necesidad de mantenerse en el poder, lo cual reduce el cumplimiento de los principios de profesionalización y, por ende, lo que se pretende en términos sociales, es el bienestar de la comunidad.

Lo anterior muestra la importancia que tiene la lealtad como parte de la cultura del servidor público, que ha sido desarrollada con apego al jefe y no al servicio público, en tanto búsqueda de soluciones a la ciudadanía, lo cual sería el deber ser de la cultura del servidor público, lo que evidencia el gran reto a vencer en la administración pública, tanto en los ámbitos federal, estatal y municipal.

En lo que se refiere a la identificación de responsables

[...] en los casos en que se tengan efectos negativos por la acción pública, por ineficacia, ineficiencia o corrupción, el esquema no es efectivo; ya que no ha concentrado nunca la responsabilidad en una sola instancia o funcionario. Esto mismo sucede en los ámbitos en donde la omisión de la autoridad tiene efectos perniciosos para la sociedad. Ello ha tenido impactos negativos para la legitimidad gubernamental y el desarrollo democrático, por las dificultades que tiene la sociedad de controlar a sus gobernantes (*Ibidem*, p. 9).

[...] el sistema de responsabilidades está sumamente diluido entre un conjunto numeroso de actores: instancias jurídicas, coordinadoras, presupuestales, especializadas, oficinas administrativas, todas participan en el proceso de sancionar una decisión o aprobar cualquier acción. Puede que la lógica indique deliberación, pero también es posible que apunte a un comportamiento de los miembros de la organización gubernamental en el sentido de no saber por qué se hacen tales cosas de determinada manera, o por qué no se hacen, se actúa más por la idea de realizar y cumplir lo que el superior indica, aunque no sea lo que corresponde en términos de racionalidad administrativa. Ello se explica porque en todo el proceso administrativo no existe un responsable que pueda ser identificado para la realización de las acciones y omisiones de la autoridad administrativa (*Ibidem*, p. 9).

[...] El entramado legal no acota con claridad las áreas de intervención de las autoridades ni limita los niveles de discreción en las diversas esferas de actuación pública, es debido a la falta de responsabilidad tanto por acción como por omisión. Es decir, que por un lado hay imprecisión sobre el ámbito y la forma de intervención de las autoridades y esa ambigüedad se reproduce en dos sentidos: al nivel del sector central, en donde no es claro qué agencia o dependencia puede y debe intervenir, y en el ámbito intergubernamental, pues no es del todo claro a qué orden de gobierno le corresponde actuar, si al federal, al estatal o al municipal. En segundo lugar, una vez intuida la facultad, la ley no define con precisión los límites del contenido de la misma, es decir que no queda claro cuál es el alcance de o nivel de discreción del acto de autoridad (*Ibidem*, p. 10).

Ligado a lo anterior, existen inconsistencias y hasta contradicciones entre los diversos marcos legales, cuyo desarrollo responde más al conjunto de contingencias de tipo político y económico que se le fueron presentando al régimen.⁴ A este respecto,

[...] la tarea pendiente es todavía de una gran magnitud y requiere de un esfuerzo de rediseño del conjunto de marcos normativos de la acción administrativa con base en los objetivos de mediano y largo alcance del gobierno. Pero esta condición, [...] ha hecho sumamente difusa la responsabilidad que debe tenerse por parte de todos los miembros de la organización, vista como sistema en términos de estructura, relaciones, procesos y en general el ambiente (*Ibidem*, p. 10).

En otro orden de ideas, la informalidad ocurre cuando el comportamiento de los burócratas no corresponde a las reglas formales. Aunque en ocasiones algunas reglas se cumplen o parecen cumplirse (como pudiera ser el presupuesto que debe presentarse anualmente en términos de formas y tiempos) existen amplias zonas de actuación burocrática en donde la regla se salta, con la impresión generalizada de que no se cumple la ley.

En los hechos, la administración pública ha generado reglas del juego no escritas para varios de sus arreglos fundamentales y para

⁴Puede consultarse a Enrique Cabrero Mendoza, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

algunas de sus lógicas de funcionamiento. Esta situación, evidentemente, pone de manifiesto la presencia de rasgos de actuación movidos por costumbres y prácticas que se traducen en elementos de la cultura de los servidores públicos en tanto participantes en la organización gubernamental. Por ejemplo, en lo que a su organización se refiere, gran parte del sistema que rige al personal de confianza⁵ y sus relaciones intrainstitucionales, se ha basado en reglas informales: las reglas de la movilidad interna en la burocracia, los incentivos económicos y profesionales, las prestaciones, las remuneraciones netas, su fiscalización, las condiciones para la formación de equipos de trabajo, las lógicas de los interesados, pero no están escritas en los manuales formales de organización, procedimientos, etcétera.

De la informalidad se derivan otros problemas: el hecho que la toma de decisiones esté concentrada en un pequeño número de personas y unidades administrativas y se cancele la posibilidad de la delegación de decisiones, lo cual refleja ausencia de confianza en las personas que ocupan los niveles inferiores, argumentando falta de capacidad para asegurar que las decisiones sean efectivas. También ocurre que la decisión está fragmentada debido al control sobre los procesos que tienen las instancias técnicas en los niveles bajos. Ello ha caracterizado al proceso de toma de decisiones por estar concentrado en un pequeño número de individuos colocados en la cima de la pirámide, en donde la delegación de poder de decisión es poco frecuente a pesar de que en la base se conocen mejor los problemas de los grupos sociales a los que atienden. Esto demuestra la falta de cooperación y confianza (*Ibidem*, p. 12).

Otro aspecto que vale señalar es el exceso de reglas que no garantiza su cumplimiento, generándose una red compleja de disposiciones que, en su mayoría, no están actualizadas y en lugar de servir de referentes de racionalidad, son limitantes de agilidad y fluidez, además lo que falla son los mecanismos para su aplicación. Lo anterior genera poca comunicación y coordinación entre las diversas unidades administrativas, dando por resultado que la información no se comparta. Otra consecuencia es que se nombre a los funcionarios

⁵Hablamos de más de 200,000 empleados solamente en el sector central, que son quienes realmente controlan los procesos del aparato gubernamental.

por criterios de lealtad y de confianza, como único valor para su incorporación al aparato gubernamental, en lugar de hacer prevalecer los criterios de méritos profesionales.

La administración pública, además de ocupar el espacio de enlace entre el poder político y los sectores sociales, fue el instrumento por medio del cual se canalizan los recursos hacia esos sectores sociales, ahí se identifican los grupos que reciben tratamientos especiales y privilegios que hoy, por ejemplo, explica un sistema fiscal inconsistente, injusto, desigual y que no logra ser la base fundamental de los recursos con que cuenta el Estado para hacer frente a las necesidades que demanda la sociedad. Favorece a los grupos de ingresos medios y altos a través de la educación superior. La representación de los sectores no era el Congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de recursos se negociaba fundamentalmente en las secretarías de Estado y en sus múltiples aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer sus fines particulares de promoción política. Esta situación ha prevalecido y es parte de los comportamientos que se traducen en tradiciones de operación de la burocracia gubernamental.

Además de lo anterior, la forma como se organiza el conjunto de funciones es poco eficiente, porque se aprecia duplicidad de funciones y tiende a evitar la coordinación y colaboración entre las diversas dependencias y unidades administrativas de la administración pública. Ello se debe a las relaciones clientelares, que son propias de las instituciones burocráticas, que ven en la multiplicación y ampliación de funciones su supervivencia, o por la tendencia "multifuncional" de cada secretaría, el mismo diseño organizacional de la administración pública que favorece la ineficacia desde su concepción original y que evidentemente no es percibida como un problema (*Ibidem*, p. 15).

Un tema que es ineludible presentar en este capítulo es el problema de la corrupción. El capital político del nuevo gobierno puede erosionarse rápidamente si no se logran reducir los niveles de corrupción, la ineficacia e ineficiencia de los aparatos burocráticos. En la medida en que mejore la honestidad de la administración, su

atención a las demandas sociales y su efectividad para satisfacerlas con eficiencia, se estará en la posibilidad de encontrar los apoyos ciudadanos; ya que ellos se verán obligados a cambiar para adoptar poco a poco conductas, comportamientos y finalmente maneras de ser distintas, que tiendan más a una transformación de la misma sociedad, pero también, y quizás eso es lo que espera la población, que mejoren las capacidades y alcances del gobierno.

Para aplicar ese tipo de reformas en países como México, es necesario tener certeza de que las causas de los problemas en la administración pública son las mismas, antes de prescribir el mismo remedio. Igualmente importante es revisar las características estructurales de nuestro país antes de recetar el mismo tratamiento. Los problemas que esos países buscaban resolver eran la rigidez e ineficacia del aparato gubernamental, además de requerir la eficiencia en los procesos. Como hemos visto, a esos problemas se agregan problemas adicionales sumamente complejos en el caso de nuestro país.⁶

Podemos sostener que aunque se dividan, fusionen y coordinen las múltiples agencias gubernamentales, su forma de operar seguirá siendo esencialmente la misma, si no se modifican los arreglos institucionales que estructuran y condicionan el comportamiento y los procesos de las mismas: la Secretaría de Programación y Presupuesto se integró a Hacienda y las Secretarías de Pesca y Desarrollo Urbano y Ecología se fusionaron, y más allá de las complicaciones organizacionales y los costos presupuestales de los nuevos arreglos, no se modificaron sustancialmente los vicios burocráticos que hemos descrito. El cáncer de la burocracia mexicana es la discrecionalidad en la aplicación de la ley, la corrupción y la ineficacia, por la falta de contrapesos efectivos. El hecho de reorganizar a sus agencias podrá darles un nuevo perfil, pero no curará la enfermedad (*Ibidem*, p. 20).

La ética [...] entendida como un conjunto de valores que aluden al deber ser para propiciar que las conductas individuales y colectivas tiendan a la congruencia. La ética es un núcleo que favorece modos honrados de proceder y permite que el valor de la responsabilidad se acreciente de

⁶Una discusión que lleva estas evidencias al ámbito teórico puede encontrarse en Enrique Cabrero Mendoza, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos culturales y políticamente diferentes", en *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. 9, núm. 2, 2000.

manera individual y colectiva. La ética (González, 2002: 25) favorece que la convivencia pública se efectúe con apego a las normas jurídicas y políticas, las cuales necesitan de las virtudes cívicas de las personas para generar un ambiente de civilidad y respeto (Uvalle, 2003: 141).

Los elementos que juegan de manera importante en la ética son: contar con el valor de la honradez, la responsabilidad y que haya un apego a las normas previamente establecidas y que correspondan a una tabla de valores aceptados como verdaderos y congruentes del elemento humano. "[...] la ética es punto cardinal para que los valores públicos sean no sólo compartidos, sino que se cumplan para garantizar el respeto hacia las instituciones, que son la base para que las reglas favorezcan una convivencia más armónica y eficiente" (*Ibidem*, p. 141).

La ética debe ser considerada como un valor necesario en las conductas, en las formas de conducirse el servidor público, para que la realidad en la que vive se transforme para bien no sólo de un grupo o una persona, sino para lograr cambios en el comportamiento, y con ello lograr un ambiente positivo y favorable de los servidores públicos en tanto servidores de la sociedad.

Lo público se convierte en el espacio que requiere mayor atención, a fin de que sea el que en primer lugar deba transformarse, en su organización, y que el gobierno y la administración pública sean los promotores de los cambios que operen en la sociedad, de tal forma que bajo su esencia de conducción de los rumbos del país (*Ibidem*, p. 142), puedan articular paulatinamente los cambios que deben efectuarse para lograr mejores condiciones de convivencia humana.

Es una condición de vida para que los derechos y las obligaciones compartidas se ejerzan de manera republicana y liberal. Lo público no es tan sólo un espacio para la acción colectiva, sino un conjunto de creencias, convicciones y posturas que se reflejan en los distintos modos de acción orientados hacia la búsqueda de fórmulas, que permitan la mejor atención de los asuntos y problemas que son compartidos. Lo público revela también la pertenencia a la civilidad y la tolerancia, en cuanto atributos insustituibles de la democracia moderna (*Ibidem*, p. 142).

Otros valores que ha proclamado e institucionalizado la sociedad moderna son la competencia, la calidad y la excelencia. Como portadora activa de la cultura del mercado, el mundo de las libertades civiles (derechos del hombre) se desarrolla en un ambiente de intercambios, competencia e innovación. La cultura del mercado es portadora de valores que estimulan las capacidades individuales y colectivas. No comprende únicamente el ángulo económico, sino también el científico y el tecnológico (*Ibidem*, p. 142). Todos deben pernear la actuación del servidor público en la medida que se tenga muy claro el sentido y el rumbo de la voluntad política; pues el funcionamiento administrativo será elemento que detone las respuestas que espera la sociedad.

[...] Los valores del mercado no son opuestos a los valores de la sociedad. Por el contrario, el mercado es una institución de la sociedad civil, y a través de él se aportan, organizan y utilizan recursos para dar juego a la economía pública. La cultura del mercado es productora y reproductora de valores para que los agentes económicos y sociales desarrollen lo mejor de sus capacidades de manera creciente (*Ibidem*, p. 142).

Aquí también se presentan las acciones no sólo de la sociedad en general, sino de manera importante están los haceres y actuares de los servidores públicos producto de la misma sociedad, aunque su actuación depende de su posición dentro de la organización gubernamental y de su concepción de mayor o menor servicio o, en todo caso, de su manera negativa para servirse del gobierno, lo cual impacta de manera determinante en la sociedad.

El Estado tiene sus propios valores (Schmitt, 1987: 83) los cuales proclama hasta configurar un sistema de vida que se sustenta en el orden político, la paz pública, la autodeterminación política, la defensa de la soberanía, la preservación de la democracia y la distribución de los beneficios sociales. El Estado es un principio de orden, autoridad y acciones para la mejor conservación de la sociedad. Es una forma de asociación que se encarga de gobernar la vida de los opuestos para propiciar un ambiente de certidumbre que es necesario para la estabilidad y la gobernabilidad democrática (Uvalle, 2003: 145).

Todas estas responsabilidades se traducen en valores, en tanto son de cada uno de los servidores públicos. Aunque vale la pena señalar que la concepción que se tenga de ellos por cada servidor público no será la misma, lo cual hará que se desarrolle un ambiente diverso de actuación, tanto en los procesos internos, como en los que se ubican en la parte final del mismo, que es la respuesta a la sociedad.

El Estado, en virtud de su concepción aglutinadora, tiende a institucionalizar los valores de la sociedad, donde están presentes los que corresponden a la burocracia, mismos que permiten darle identidad a la organización, vista como producto que a su vez se genera y cambia constantemente por efecto de la interrelación gobierno-sociedad. El Estado tiene como responsabilidad –y forma parte de su naturaleza– la de autorizar y prohibir conductas, sustentadas en ordenamientos legales como pueden ser de manera relevante las constitucionales.

Un aspecto crucial de toda sociedad en los tiempos actuales, es que los valores sean entendidos, asimilados y hechos parte de la vida de los servidores públicos con el fin de que sean la fuente de cumplimiento para asegurar el desarrollo social y cultural. Cabe mencionar que es posible que los valores no se sigan con toda puntualidad, lo que puede traer como consecuencia que la institucionalidad de éstos en la vida pública no se alcance; por lo tanto, se tiene que echar mano de la ética con el propósito de generar las condiciones para que la organización gubernamental logre sus objetivos y que éstos sean congruentes con el bienestar de la sociedad.

Los valores deben orientarse al deber ser de las cosas, se trata de darle un sentido ético a todas las actividades que se realizan en la organización gubernamental, con ello se fortalece la idea de tener conductas rectas, honradas y responsables. Se promueve en las conductas, en las maneras de hacer las cosas, en las actitudes al trabajo y en el servicio que se les presta a los ciudadanos, una conciencia de lo importante que es lo social y lo público.

En la ética es posible encontrar la esencia de los valores que tienen que ver con la equidad, la honradez, la moral y la consideración de no ver a las personas como instrumentos, sino como humanos donde la organización pública, de acuerdo con su naturaleza, persigue que sean fines en sí mismos (*Ibidem*, p. 146).

La ética permite que la vida logre desarrollarse en asociación, es decir, se trata de darle el sentido de congruencia con el sistema democrático. La vida en el sistema político y republicano alude a la existencia de ciudadanos responsables, que asumen la participación con toda la conciencia en los asuntos de interés común en un plano de igualdad jurídica y política.

La ética, en el espacio de lo público, favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas comunes sean no sólo definidas, sino cumplidas por los diversos actores sociales. Con la ética es posible entender a la sociedad como un conjunto de comunidades morales en las cuales hay personas y ciudadanos que rigen sus actos de acuerdo a valores y sistemas de creencia que acreditan la pluralidad cultural, política e ideológica. El ejercicio de la libertad es punto medular para situar los propósitos y las acciones de las personas y los propios ciudadanos (*Ibidem*, p. 147).

Resulta pertinente anotar que la ética implica que en las relaciones humanas, dentro y fuera de la organización gubernamental, todos los miembros se tengan confianza, que no haya lugar a dudas, tampoco que se genere un ambiente hostil y de envidia de unos con otros. Que las reglas del juego sean conocidas por todos, que permitan que se tenga la certidumbre que todo lo que se acuerde o se pacte pueda cumplirse no sólo en términos de eficacia, sino también en términos de efectividad.

La ética pública es la que se relaciona con la administración, regulación y gestión de los asuntos públicos, pues comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vigencia productiva y honrada de la sociedad civil. Los capítulos relacionados con los ingresos públicos, los presupuestos, los recursos fiscales, los programas y proyectos públicos, son del dominio de la ética pública, porque son instrumentos para la consecución de los objetivos de interés compartido. La administración de los bienes y los recursos públicos es una tarea que implica y exige responsabilidades crecientes, porque se relaciona con propósitos y acciones de gobierno que se canalizan al cumplimiento del bien común (*Ibidem*, p. 149).

No cabe duda que al hablar de ética pública, dentro del terreno del servicio público, se tiene que tener una responsabilidad de actuación totalmente honrada con relación a la sociedad, ya que ella es

el origen y destino de los recursos que se manejan para su bienestar, con el compromiso de que se administren con criterios de eficiencia y productividad, más aún cuando se transita por condiciones de escasez y su relación con las necesidades crecientes de la sociedad.

En nuestros días las administraciones públicas y, en concreto, los servidores públicos, están conscientes de que los ciudadanos tiene los instrumentos para hacer valer sus derechos, a su vez cuentan con la capacidad de manifestarse y de organizarse no sólo para presentar sus demandas, sino también para modificar las decisiones y el accionar del gobierno en torno a cualquier demanda ciudadana plenamente justificada. El servicio público tiene un valor ético, pues a través de él se proclaman y cumplen los objetivos que permiten a los gobiernos aumentar su grado de legitimidad.

Un ejemplo para identificar que la organización gubernamental está actuando de acuerdo con esos valores éticos, es la que tiene que ver con ser generadora de condiciones favorables de vida, reduciendo al máximo la marginación y la exclusión.

Desde el ángulo de gobierno, el servicio público se relaciona con el carácter pluridimensional de la sociedad civil y de sus relaciones de vida. No hay área, sector, región o espacio donde el servicio público no tenga presencia significativa, dado que su función reguladora es necesaria para autorizar o prohibir las conductas individuales y colectivas (*Ibidem*, p. 151).

Reconocer el carácter pluridimensional dentro de los procesos de trabajo, convertidos en acciones, tareas cumplidas, etcétera, significa contar con los elementos que forman parte de las responsabilidades de los servidores públicos, con una visión nueva que es atender los problemas con un sentido de integración, estando ciertos de que para lograrlo, se actué de manera coordinada y en equipo.

La calidad del trabajo gubernamental debe estar en función de la calidad que se tiene para gobernar. Los nuevos tiempos apuntan a que toda estructura gubernamental tiene necesariamente que dar respuesta a que el ciudadano sea atendido con prontitud y, sobre todo, con la efectividad que implica darle satisfacción a sus necesidades. Hay conciencia de que estas nuevas formas de administrar

requieren de manejar la interrelación de factores, circunstancias, actores, procesos, tiempos y acciones que se realizan en los diferentes espacios de la vida pública, tomando en consideración los asuntos estratégicos y coyunturales de la vida pública.

La cultura organizacional dentro de este conjunto de teorías se justifica en virtud de que es necesario conocer los valores, conocimientos, costumbres, creencias, formas de actuar dentro y fuera de las organizaciones por parte de una comunidad, lo cual hace que los servidores públicos –precisamente por esas formas de ser, pensar y actuar– se adapten o no a la organización gubernamental y más aún cuando se trata de los reacomodos no sólo de métodos, técnicas sino concepciones y responsabilidades políticas para con la sociedad. Aquí se precisa de un servidor público que armonice con los cambios, sin perder la esencia de ser parte de la administración pública y su cometido social, político y económico. Por tal razón pensamos que para lograr que las organizaciones se redimensionen, es necesario estudiar al servidor público en su vertiente cultural (ya que ello se convierte en una condicionante para adoptar los cambios necesarios en la profesionalización) antes de darse los cambios venidos del exterior, lo cual hará que las decisiones que se tomen en este sentido sean pertinentes y racionales asegurando avances sólidos para la evolución de la administración pública, lo cual va a permitir que el servidor público, de acuerdo con las nuevas concepciones y compromisos con la sociedad, derivados de las exigencias del mundo globalizado, modifique sus conocimientos, prácticas, costumbres, desempeños y sobre todo la idea de un servicio efectivo para la comunidad mediante esquemas eficientes, eficaces y transparentes en el uso de recursos. Todo ello se concibe como un condicionante fundamental para poder diseñar, implantar y operar un sistema de profesionalización del servicio público.

Todas estas teorías serán consideradas bajo este eje articulador que es el servidor público, con relación a su actuación y condiciones ideales que se desprenden del abordaje que se ha recuperado de estas teorías en donde cada una de ellas, incorpora elementos que resultan fundamentales a tomar en consideración, tanto en el análisis como en los resultados y propuestas, a efecto de contrastarlas con

la realidad tal como se muestra en la investigación empírica, a fin de profundizar en el análisis y encontrar hallazgos que nos permitan constituirlos como base de discusión y avance científico.

En el siguiente capítulo, analizaremos el espacio político, administrativo y territorial del gobierno municipal bajo la alternancia política, en donde se destacarán los elementos y características centrales para el análisis del caso de la muestra de municipios mexicanos.

El municipio mexicano: actualidad, rasgos, retos y alternancia política y de gestión

En el presente capítulo se plantearán y analizarán los retos, características y condiciones que se han venido manifestando en México a la luz del cambio del sistema político mexicano, precisamente con el arribo a los gobiernos municipales de otros partidos políticos diferentes al PRI, sin dejar de reconocer que posteriormente se ha presentado alternancia en los gobiernos de algunas entidades federativas y es en el año 2000, cuando en el Ejecutivo federal surge, lo que evidencia su existencia ya en todos los ámbitos de gobierno. Ello a nuestro juicio ha generado expectativas por parte del electorado tanto en los ámbitos subnacional como nacional, los cuales probablemente en muchos casos no se han cristalizado. Adicionalmente se crearon instituciones, las que han sido la garantía para que la organización y los resultados de los procesos electorales en México tengan certeza y credibilidad, y por consecuencia se garantice la alternancia.

En razón de lo anterior se crearon instituciones fundamentales; el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; también se aprobaron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se expidió la Ley de Medios de Impugnación. Además, en la mayoría de las entidades federativas se han creado instituciones electorales similares a las de la Federación, estructuras que vienen a renovar el nuevo sistema político en nuestro país y a construir la nueva cara política de la sociedad mexicana. En consecuencia, en esta parte de la investigación, se hará un análisis de los retos del municipio mexicano en el contexto actual, posteriormente se analizarán de manera más detallada las características de la gestión municipal vigente y, finalmente, se estudiarán las condi-

ciones políticas y de gestión del municipio en términos de los nuevos tiempos de cambio en donde cohabitan las diversas fuerzas políticas de los llamados gobiernos divididos y de la alternancia. Ello servirá para contextualizar las condiciones por las que atraviesan los gobiernos municipales, puesto que en la parte empírica se estudiará si la alternancia implica condiciones favorables o no para desarrollar una administración de personal y, por consecuencia, la profesionalización y el servicio civil de carrera.

RASGOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO ACTUAL MEXICANO

Hoy en día, no se puede negar la necesidad de potencializar al municipio. No obstante, pocos son los que llegan a acuerdos y propuestas respecto al camino que se debe seguir para lograr una reforma municipal seria y de contenido social, a fin de, en verdad lograr condiciones y espacios de trascendencia. Sin embargo, hay avances que se traducen en acuerdos para llevar a cabo una reforma constitucional, pero se ha avanzado poco en los procesos e instrumentos para reformar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos (Cabreró, 2003: 1).

Parece ser que, tal y como lo señala Enrique Cabreró, la dificultad para avanzar hacia acciones concretas, se debe fundamentalmente a dos aspectos: por una parte estamos frente a un desfase en el debate municipal; por otra, sigue prevaleciendo una visión "generalista" del problema (*Ibidem*, p. 1).

La naturaleza del municipio, como tema de trascendencia no sólo para la administración pública, sino para las implicaciones sociales, debe repensarse para entender su verdadero sentido. Por esa razón es que se requiere que tanto los estudiosos de la administración pública como los actores de la gestión administrativa, se conjuguen con el solo propósito de hacer avanzar la administración municipal y los resultados que se esperan lograr en beneficio de los habitantes de cada comunidad, a fin de transformar sus condiciones sociales, económicas y políticas, lo cual hará que se eleven los niveles de vida de la población respectiva.

A continuación se presentan las características del municipio mexicano, las cuales nos permitirán entender el porqué de su condición actual.

Un primer punto que conviene plantear es la expresión política en su vertiente democrática, habida cuenta de que en las primeras épocas del siglo xx se mostraron en contra de la dictadura y oligarquía terrateniente que la sostenían. La posibilidad de lograr condiciones democráticas era neutralizada, ya que ello permitía perpetuar la propia dictadura y concentrar los poderes públicos en la persona del dictador. En consecuencia, los ayuntamientos –que representaron a las comunidades vecinales– se colocaron más cerca de los intereses campesinos y de las poblaciones indígenas que de los intereses de los hacendados y grandes comerciantes, pero estos intereses fueron traicionados por el jefe político, quien controlaba y tenía a su mando la fuerza pública, a los jueces municipales y el presupuesto municipal, lo cual permitía disponer de un gran poder político y administrativo tanto para él como para los intereses que representaba, como eran los de los hacendados, grandes comerciantes y la cúpula eclesiástica, así como la alta jerarquía militar, lo que constituía la élite del poder local.

Lo anterior, como se señala, motivó de parte de los municipios una posición de lucha contra el autoritarismo, lo que años más tarde se traduciría en el movimiento revolucionario, que estuvo sustentado en la oposición a la concentración de la riqueza, a los latifundios y contra la represión, pobreza y condiciones de miseria económica y falta de dignidad humana de los indígenas y campesinos.

De ahí se derivan rasgos que actualmente, a pesar de la propia Revolución mexicana, no lograron modificarse ampliamente, llegando a enraizarse tanto que ha sido imposible destruirlos, por lo que los dueños de las tierras se transformaron en los dueños del capital financiero, industrial y comercial, generando una inequitativa distribución de la riqueza. Esto, como es evidente, ha estado sujeto a las críticas y protestas de cada vez más importantes sectores de la población.

Adicionalmente se puede señalar que lo anterior se debe, en síntesis:

- A la concentración del poder local en términos económicos y políticos de parte de los caciques y familias poderosas que se alternan en el ejercicio del gobierno municipal, para ello utilizan a las organizaciones políticas que les garanticen la posibilidad de obtener la victoria en las elecciones municipales.
- A la falta de credibilidad en las autoridades por parte de los sectores de la propia comunidad local.
- A la existencia de cuerpos burocráticos de tipo autoritario en las organizaciones populares, de trabajadores y de campesinos, además de la expresión autoritaria de parte de los funcionarios públicos municipales de cierto nivel, ejerciendo la administración pública municipal con criterios patrimonialistas.

La lucha por ganar posiciones al interior de la vida local entre los sectores privados, públicos y sociales, genera grandes contradicciones, lo cual es caldo de cultivo para los grandes conflictos que trascienden en el tiempo a las familias y grupos pertenecientes a éstas.

Otro aspecto que es importante traer a consideración es el hecho de que el municipio, establecido en la norma jurídica constitucional como la base de la división territorial de los estados, reconoce un ámbito de acción geográfico, ello significa que sea la base de la organización política del Estado y que cuente con comunidades locales que disponen de sus órganos de poder. También es considerado como la base de la organización administrativa, lo que significa que su accionar está determinado por sus límites geográficos en su relación con otros municipios y con respecto a la entidad federativa (Calzada, 1983: 142).

Otro rasgo que tiene el municipio es que cuenta con personalidad jurídica, con lo cual se le reconoce plenamente su capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y disponer de un patrimonio propio.

Se trata, ahora, que el municipio enfrente retos para conducir, para lo cual es fundamental apostar por una capacidad política y administrativa que redunde en coordinar el impulso social y lo lleve al desarrollo integral, sustentable y democrático de la sociedad mexicana, donde se avance paulatinamente para fortalecer el modelo

descentralizado, acompañado con la conciencia de la identidad local, regional y nacional que redundará en la creación de un ámbito de gobierno sólido, que sea capaz de desafiar los cambios y exigencias que la sociedad demanda.

Por otro lado, es pertinente anotar que actualmente los municipios requieren de ser fortalecidos ampliamente, ya que de otra forma los avances que podrán obtenerse serán reducidos y, en algunos aspectos, verdaderamente magros.

Por lo anterior, vale la pena mencionar aquellos otros rasgos que forman parte de los retos que tienen que enfrentar y resolver gobierno y sociedad en materia de gestión, administración y desarrollo político dentro de cada localidad municipal, para que del conjunto se logren avances significativos y se encuentren los caminos para el verdadero desarrollo de las comunidades locales.

Vale recordar que los problemas administrativos del gobierno municipal en México, son producto de factores relacionados con la historia y con la configuración de las instituciones del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, que se evidencia en escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

Entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una administración municipal están:

1. La *fragilidad del marco normativo*, esto se refiere a que la vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (Congreso estatal y Congreso federal).
2. La *persistencia de sistemas administrativos obsoletos*, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.
3. La *precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente

extendidos para atender de forma adecuada –en cobertura y calidad– a la totalidad de usuarios.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previas, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional.

4. *La ausencia de sistemas de planeación municipal* que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.

5. *La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local* que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos (Cabrero, 2003: 2).

Dentro de un análisis actual acerca del municipio están presentes los problemas del centralismo; sin embargo, será necesario apreciar que la realidad está cambiando, y por lo tanto, habrá que perfilar la discusión así como los esfuerzos para entender los problemas que vienen, los que permanentemente enfrentan los municipios urbanos, pues con mayores recursos no ven resueltos sus problemas; en este sentido, se ve necesario evitar que se afirme que el problema está en el centralismo, sino que ahora se voltee a las formas de gestión pública con sus aciertos y fracasos que se observan en el nuevo papel municipal.

El tema ya está considerado en la agenda pública, ahora la discusión debe orientarse a un análisis más profundo y crítico, para con ello estar en condiciones de evitar fracasos tanto en el presente como en el futuro. Se requiere entonces buscar posibilidades de éxito en

cada administración municipal y, si se justifica, iniciar la recentralización, ello en un terreno estratégico y de un corto plazo. México no sería el primer país en dar marcha atrás, algunas experiencias internacionales han mostrado ese camino, por lo que valdrá la pena considerar esta posibilidad a fin de que sirva para dar respuesta a las demandas de la sociedad por parte de los gobiernos municipales.

Dado lo anterior, es pertinente señalar que en los años venideros se requerirá incrementar las responsabilidades de los gobiernos municipales, así como asegurar su competencia para responder a las exigencias de la ciudadanía. Siendo así, se necesitará contar con administraciones que se desempeñen cada vez con más eficacia y eficiencia y, en cada acción y servicio prestado, se vierta la mayor calidad para que se beneficie más y mejor la comunidad. Para ello el presupuesto juega un papel fundamental, ya que estará ligado con la actuación del municipio en tanto gobierno efectivo en función de su dinamismo, transparencia, creatividad y trabajo para y con la comunidad. La puesta en acción de los planes modernos técnicamente y socialmente, constituyen una herramienta de gran impacto, puesto que los proyectos de desarrollo deberán estar contruidos cuando así lo exija la productividad y la racionalización de esfuerzos y recursos, para estar en condiciones de echar mano de los convenios en donde dos o más municipios participen, a fin de llevar a cabo acciones y obras prioritarias que surgen de las necesidades de las comunidades.

David Arellano (1999: 135 y 136) plantea que existen como temas de debate entre otros, el referido a la profesionalización y a la continuidad en la administración pública, pues existen tres grandes temas sobre este punto. El primero es sobre el servicio profesional en la administración pública municipal. La continuidad requiere de un servicio profesional, de un equipo capaz y comprometido para llevar a cabo actividades del municipio. Un servicio profesional que dé seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental. El segundo reto de un servicio profesional es que éste debe evaluar el desempeño de sus miembros, con una perspectiva de premiar el desempeño y no solamente la permanencia o la antigüedad. No es sencillo evaluar el desempeño, se requiere de un sistema de información y de una estructura transparente. El tercer reto es tratar

de hacer transparentes los mecanismos para darle legitimidad institucional al servicio civil de carrera.

Es claro que dentro de los retos que tiene el municipio en los tiempos actuales, es contar con los servidores públicos capaces de desarrollar sus funciones con eficiencia y eficacia, además de que cada acción esté impregnada, en términos culturales, de calidad y calidez, ello se logrará con la continuidad, producto de un esquema institucionalizado de lo que significa la profesionalización, misma que debe garantizar los mejores resultados con una evaluación permanente de todos y cada uno de los servidores públicos, precisamente en el desempeño de sus responsabilidades. Ello proporciona la base para hacer que la profesionalización perdure como una cualidad de la nueva gestión pública en el ámbito municipal.

En este mismo sentido Magdalena Núñez (1999: 139 y 140) señala en torno al servicio profesional la consideración de varios asuntos de orden técnico que deben cuidarse con mayor énfasis. En primer lugar, concederle mayor importancia al catálogo de puestos y rangos en el que se apoyará el servicio mismo, que debe servir para determinar qué puestos hay, qué niveles tiene y qué salarios deben percibir. El segundo instrumento se refiere a los sistemas de reclutamiento y selección para cada grupo de puestos y en forma paralela a los métodos de capacitación y examen que habrán de ser aplicados sistemáticamente a los miembros que ingresen al servicio profesional. El tercer asunto de orden técnico se refiere al sistema de incentivos. Es un hecho conocido que varias experiencias del servicio civil en México y en otras partes del mundo, han perdido su fuerza inicial al descuidar el diseño de un buen sistema de incentivos. El cuarto tema que vale la pena subrayar se refiere a los métodos de evaluación y vigilancia, tema fundamental no sólo en términos técnicos sino en términos políticos. Si la evaluación del desempeño de los integrantes de servicio se realiza de manera objetiva y transparente, puede esperarse que sus resultados producirán confianza.

El entrar a un análisis detallado de las implicaciones del servicio civil de carrera, es necesario que en cada sistema o función de personal, que forma parte también del servicio civil, se puntualice en

cada uno de sus rubros a fin de encontrar las debilidades o fortalezas de cada gestión municipal, lo que permitirá elaborar el diagnóstico de la situación real de la administración municipal en este renglón, en virtud de que a partir de ello se podrán generar las condiciones administrativas fundamentales para estar en posibilidades de diseñar y operar el servicio profesional de carrera.

Hoy en día tenemos que pensar en un servicio civil de carrera, aunque es preciso tomar en consideración su viabilidad en torno a las condiciones actuales del municipio en México. Sin embargo, es conveniente conservar la intención de desarrollarlo, para lo cual hay que pensar en los pasos que deben darse, y en donde el tema de la reelección o al menos quitar el candado, podría ser una vía para generar el camino que incentive a las administraciones municipales a preocuparse por tener una administración eficiente, profesional y estable (Arellano, 1999: 156).

Sin duda que el tema de la reelección es fundamental para construir las bases de funcionamiento de programas, sistemas, planes y técnicas de gestión para hacer realidad los avances. En este sentido la profesionalización forma parte de los beneficios que se pueden obtener para la organización municipal, en virtud de que con ella se podrá mejorar sustancialmente el funcionamiento y por consecuencia sus resultados, de ahí que la transparencia es vital en la edificación del sistema de servicio civil, puesto que la ciudadanía podrá saber cómo opera y se desarrolla, lo que permite legitimar las acciones de gobierno.

Por otra parte (Guillén y Ziccardi, 2004: 11) señalan que todo mundo coincide en la necesidad de una institución estable, con capacidad de acción en el corto y largo plazo; sin embargo, la legislación, al impedir la reelección inmediata de sus autoridades, determina ciclos cortos y grandes dosis de inexperiencia en sus tomadores de decisiones y en los operadores de sus programas. Además agregan que hay tendencias a la desconfianza en los avances democráticos que puedan lograrse en la esfera local, por lo que no asumen iniciativas para eliminar el impedimento de la reelección inmediata. Este tipo de contradicción se reitera en otros asuntos prioritarios, entre los cuales están la descentralización, la hacienda

municipal y la profesionalización del aparato de gobierno, el desarrollo de formas más evolucionadas de participación ciudadana, entre otros.

Por otra parte, todavía los municipios en México a la luz de las reformas constitucionales, relativas al 115, plantea la característica de encontrarse básicamente en el terreno de las normas, del marco jurídico, sin adentrarse en el de las nuevas prácticas. Cuán innovador será el efecto práctico que debemos esperar, depende de dos impulsos, si consideramos a los factores legales: el originado en la Constitución federal y el aportado por las constituciones y leyes estatales.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de disponer de herramientas que se constituyan como los pilares de la transformación de la realidad política y de gestión de los municipios ante las demandas de la población, como es el caso de la profesionalización de las administraciones municipales.

Tizoc Quintana (2004) plantea como temas de debate los siguientes: necesidad de fortalecer el marco jurídico, reglas claras a las que deberán sujetarse los ayuntamientos, diseñar mecanismos democráticos de participación y enlace efectivo con la comunidad, establecer criterios equitativos y proporcionales a las necesidades de los municipios con relación a la distribución de ingresos estatales y federales, diseñar y operar políticas públicas que respondan a los requerimientos locales, establecer lineamientos claros de ingreso, ascenso, permanencia y promoción de los servidores públicos, es decir instaurar la profesionalización del servicio público municipal, revisión de los sistemas de representación en el ayuntamiento, actualizar las normas frente a la ampliación de competencia de los servicios municipales y la justicia municipal, que implica establecer tribunales administrativos municipales.

Es evidente que aquí se resumen los principales retos que el municipio en México debe superar, puesto que como se señaló antes, no sólo son unos cuantos aspectos, todo lo contrario, se requiere atender de manera sistematizada e integral todos ellos, y la forma de atacarlos es mediante una gestión pública que cubra propósitos y metas de manera gradual.

La manera en que deben enfrentarse los viejos y nuevos problemas es a través de la incorporación de nuevos actores que obligan a generar nuevos arreglos y contrapesos políticos. En este sentido, se debe tener presente que si bien la emergencia de una cultura cívica ha sido uno de los prerrequisitos para detonar la lucha democrática en el país durante los años ochenta, también es cierto que apenas es incipiente (Padilla, 2004: 219).

Ello muestra que es necesario incorporar al debate y a la acción, nuevos arreglos, con la idea de buscar formas para detonar los cambios necesarios a fin de transformar el gobierno y la gestión municipal para bien de la ciudadanía. En este planteamiento se aprecia claramente la necesidad de servidores públicos competentes y profesionales que hagan realidad los cambios en la gestión pública municipal.

Por otra parte, resulta conveniente tomar en consideración lo que señala Alicia Zicardi (2004) en torno a las reformas constitucionales, derivadas del estudio realizado al estado de México, con relación a considerar la necesidad de una nueva reforma municipal a fin de fortalecer a los ayuntamientos. En este sentido, muchos de los que entrevistó la autora para conocer si quedaron aspectos pendientes en la agenda, señalaron afirmativamente, argumentando que entre los asuntos a resolver destacan:

- Introducir algunas precisiones en la ley orgánica sobre la actuación de las autoridades auxiliares, en particular su capacidad para cobrar por servicios que son funciones del tesorero.
- Aclarar aún más el esquema de designación de funcionarios municipales, el cual queda muchas veces sujeto a cuestiones de naturaleza política en los ayuntamientos.
- Explicitar las condiciones que pueden hacer factible la desaparición de un ayuntamiento porque de alguna manera esto eleva el grado de incertidumbre de los gobiernos municipales y amplía los márgenes de control político de otras instancias superiores.
- Promover el desarrollo institucional, el fortalecimiento de las instituciones públicas municipales y el fortalecimiento de los

recursos financieros, así como promover el servicio civil de carrera.

- Garantizar que haya continuidad en los programas y planes municipales independientemente del signo político del gobernante en turno.
- Incluir la reelección inmediata del presidente municipal y los miembros del cabildo.

Todos estos puntos se convierten en los nuevos temas que deberán ser atendidos no para el futuro, sino en el presente; requieren ser incluidos en la nueva agenda municipal a fin de que conjuntamente con los otros, es decir los que plantea la reforma de 1999, se conjuguen para considerarlos en conjunto, en donde los gobiernos y gestiones municipales, así como los gobiernos estatales y el gobierno federal los incluyan, para que dentro de sus planes de desarrollo y de la reforma del estado queden considerados, puesto que el proceso apenas inicia sobre todo en lo que se refiere a su incorporación en las transformaciones legales a fin de avanzar en la construcción de gobiernos locales libres, verdaderamente autónomos, eficientes y democráticos.

En Zacatecas de acuerdo con el estudio realizado por Guerrero y Rubenstein (2004) con base en la nueva Ley orgánica del municipio, plantean entre otros temas, los relativos a la continuidad gubernamental y a la profesionalización de la administración municipal, mencionando como parte de este esquema, los requisitos y preparación académica aumentan para ejercer ciertos cargos municipales. Para los cargos de secretario de gobierno, tesorero, director de Desarrollo Económico, director de Obras y Servicios Públicos y contralor municipal en municipios mayores de 50,000 habitantes, se exige que tengan licenciatura en áreas afines al puesto que ejercerán, y en municipios de menos de 50,000 habitantes, se exige que por lo menos tengan educación media superior y experiencia en la materia. Esto forma parte del sistema de profesionalización y, con relación al servicio civil de carrera, se establece con el fin de evitar perder la experiencia acumulada por los servidores públicos y la posible pérdida de continuidad de acciones y proyectos municipales que genera la re-

novación, cada tres años, de la estructura administrativa municipal; se pretende institucionalizar el servicio civil de carrera.

En cuanto al diseño y operación de políticas públicas derivadas de la agenda municipal, tiene que aproximarse mucho más a las acciones de las decisiones, lo que quiere decir que una vez formulado el programa de acción, es casi inmediato ponerlo en marcha; al realizarlo de esta forma, se tiende a evitar burocracia y complicaciones. No obstante, se corren riesgos, cuando por darle dinamismo no se pueden implementar las políticas públicas en una fase piloto de experimentación. Aquí vale destacar que, para que se puedan resolver tales problemas de operación, se requiere de un nivel de profesionalización adecuado, en virtud de que este aspecto es vital para materializar los diseños en realizaciones; sin embargo, existe un nivel de debilidad en los gobiernos locales en este aspecto, en comparación con los otros niveles de gobierno (Cabrero, 2003: 33).

Vale mencionar en este sentido, que es una prioridad para el avance político, económico y administrativo, la puesta en marcha de las condiciones tendientes para instrumentar el servicio civil de carrera en las gestiones locales, dado que con este sistema en operación, se podrán eficientar los resultados de las administraciones municipales, que a su vez se reflejan en la efectividad de las mismas para el bien de las comunidades regionales.

Parece ser que el municipio requiere que todos los actores que tienen que ver con él, no busquen en aras de logros inmediatos acelerar los procesos de cambio. Ello provocaría desánimo, desencanto, además de que estarían en juego los costos humanos y financieros que implica llevar a cabo una reforma, por lo que será adecuado hacer la reforma de una manera incremental y a la vez radical, para que sirva de base y ejemplo a fin de que los otros ámbitos de la administración pública sigan el camino emprendido por los municipios, para tal razón habrá que estudiar con mayor profundidad las acciones y experiencias que han desarrollado los propios municipios a lo largo y ancho del país.

Adicionalmente, habrán de agregarse como retos para la organización municipal de acuerdo con las reformas del artículo 115 constitucional, destacando de manera importante las del año de 1999, ya

que representan las posibilidades para que éste evolucione en tanto sea capaz de asumir su nueva condición de manera responsable, decidida, con eficiencia y calidad, de esta forma se analizan las siguientes:

1. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado. Esto significa que el municipio asume su responsabilidad como ámbito de gobierno dentro de su esfera de competencia, lo que significa tener la capacidad de administrarse y autogobernarse, lo cual lo coloca en una dimensión de mayor libertad con el fin de emprender programas y acciones para el bien de la población (Banobras, 2001: 24).

2. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En este aspecto la reforma constitucional le da a este ámbito de gobierno la facultad de que el suplente entre en funciones de manera inmediata, a fin de que no se generen condiciones de vacío de poder, así como se pierda el ritmo normal de la actividad gubernamental.

3. Cuando se presente la declaración de desaparición de los ayuntamientos, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán el periodo, pero que además estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. En este punto de la reforma al artículo 115 constitucional, se precisa la exigencia de los suplentes de los concejos, los que deberán satisfacer los requisitos para ser regidor, con lo cual se garantiza que no tengan ningún impedimento de ley y que por lo mismo, se ejerza el cargo con las garantías legales y políticas.

4. Los ayuntamientos tendrán facultad para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia municipal, que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones a fin de

regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. En esta última parte, resulta fundamental resaltar que en materia de normatividad, la responsabilidad de diseñar, aprobar y ponerla en práctica, obliga a que sea con la participación de la ciudadanía, con lo que se abre otra vertiente de participación social para el desarrollo del gobierno y de la sociedad local, lo que posibilita la acción de la ciudadanía y la responsabiliza en este terreno (*Ibidem*, p. 26).

5. El objeto de las leyes será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar las resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para deliberar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlo o presentarlo; en este caso, será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes (*Ibidem*, pp. 26 y 27).

Claramente esta parte de los agregados al texto del artículo 115, señalan con precisión el objeto de las leyes, como son las bases de la administración pública, lo cual permite que el gobierno municipal sepa que tiene una gran responsabilidad para establecer las bases que guiarán el funcionamiento y estructura de la administración pú-

blica y demás funciones específicas, en atención a las nuevas responsabilidades; es decir, desde cuestiones fundamentales como lo es el gobierno, hasta cuestiones económicas, sociales y administrativas, así como los procedimientos necesarios para la aplicación de la ley, conjuntamente con los medios de impugnación, los cuales le dan al ciudadano la certeza de una justa aplicación de ésta.

Resulta indispensable precisar también en qué casos es necesaria la participación de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, por ejemplo la afectación del patrimonio inmobiliario o convenios que comprometan al municipio en un plazo mayor, pues son asuntos vitales, pues se trata de la economía del gobierno municipal presente y futuro; así como aquellos tratos que puedan alterar la vida institucional del municipio y que requieren de una gran visión y responsabilidad gubernamental y social, siendo necesaria la solicitud de la mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento.

En suma, se trata de disposiciones que le dan a los municipios una mayor responsabilidad, tanto en la vida institucional como para entrar en una dinámica de regulación de todas las responsabilidades de la administración municipal, a fin de establecer un orden interno con relación a la ciudadanía. Esto evidentemente requiere de la conciencia de las autoridades municipales, competencia técnico-administrativa para dar respuesta efectiva a las necesidades de la sociedad y responsabilidad política que implica hacer que la ciudadanía participe y sea receptora de los beneficios que el gobierno proporciona.

6. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores. Esto significa que dada la pluralidad de los gobiernos municipales donde es ahora normal que existan gobiernos yuxtapuestos, se presenten conflictos entre gobiernos, tanto municipales como subnacional, lo que da garantía de disponer de la normatividad adecuada y con la autoridad judicial, para dirimir tales controversias y conflictos (*Ibidem*, p. 27).

7. Con relación a los servicios municipales se han ampliado las responsabilidades que ahora le corresponden a los gobiernos municipales, pues se trata de los siguientes:

- Ampliar la responsabilidad en cuanto al servicio de agua, pues ahora se agrega el tratamiento y disposición de sus aguas residuales, así también para el caso de limpia, que incluye nuevas tareas municipales: recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, lo que implica un conocimiento técnico, profesional y de orientación ecológica.
- En cuanto a calles y jardines es necesario incluir la responsabilidad del equipamiento, lo que obliga ahora a los gobiernos municipales a tener presente dentro de sus planes el dar respuesta a esta problemática.
- Con relación a seguridad pública, considerada por la Constitución una función, que le corresponde además de a la Federación y a los gobiernos estatales, a los municipios en sus respectivas competencias, además puede y en su caso debe tomar la responsabilidad del tránsito.
- Adicionalmente, es conveniente que la autoridad municipal domine sus ámbitos de actuación en función de la aplicación de sus leyes relativas, sin menoscabo de la observancia y cumplimiento de las que corresponden a la esfera estatal o federal.

8. Se establece la posibilidad –y se puede agregar la conveniencia– de que los municipios se agrupen para atender con mayor eficacia y eficiencia los servicios públicos, ya sea entre municipios del mismo estado, así como de otras entidades, para lo cual sólo será necesario contar con la aprobación de las respectivas legislaturas. Además, si las necesidades del servicio en términos de cobertura, eficacia, eficiencia y calidad requiere que el estado lo preste, ya sea temporalmente o conjuntamente con el gobierno municipal correspondiente, podrá realizarse; lo que garantiza el cumplimiento y solución a las demandas de la ciudadanía de la localidad correspondiente, con lo que se favorece la colaboración intergubernamental para arribar a un federalismo cooperativo (*Ibidem*, p. 28).

9. En cuanto a las exenciones de ingresos para el municipio, sólo se podrán realizar aquellas que se refieren a los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, distintos al objeto público. Esto como puede apreciarse, implica que las exenciones son limitadas para las instituciones públicas distintas a las paraestatales, pero no para bienes inmuebles que se utilicen para fines distintos al fin público, lo cual garantiza cerrar la posibilidad de excepciones para privados, puesto que el cuidado escrupuloso de que tal ordenamiento se cumpla es una responsabilidad constitucional y, además, implica fortalecer los ingresos municipales.

10. Se amplía la facultad de que la hacienda municipal se podrá ejercer directamente o, en su caso, por quien ella autorice, con lo que se asegura que la administración municipal adquiere el compromiso para manejar con libertad y responsabilidad los recursos económicos, garantizando eficiencia y transparencia.

11. También se le da mayor precisión en cuanto a que los municipios en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Participar en la creación de zonas reservadas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (*Ibidem*, pp. 30 y 31).

Lo anterior plantea toda una serie de responsabilidades del municipio en materia de planeación regional, uso del suelo, regulación del transporte público y la conservación de zonas ecológicas, para intervenir con la participación ciudadana en la formulación de polí-

ticas públicas relativas, con lo que este rubro adquiere gran importancia en el desarrollo de los municipios del presente y futuro.

12. En materia de policía preventiva, corresponde a los presidentes municipales el mando en términos del reglamento correspondiente, pero acatará las órdenes que el gobernador transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración del orden, con lo cual se mantiene cierta autonomía en el mando de la policía, es decir, en condiciones normales y sólo en excepciones, se acatarán las órdenes del gobernador. Esta atribución de la autoridad municipal le da también libertad de acción, pero a la vez una mayor responsabilidad ante la ciudadanía, la que juzgará la actuación del presidente en torno al nivel de delincuencia que exista en el municipio. Vale la pena señalar que el Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (*Ibidem*, p. 32).

Vale agregar que en materia de asentamientos humanos, el municipio tiene, al menos desde la posición constitucional, la capacidad para dictar reglamentos y disposiciones administrativas, conforme a las leyes específicas en el rubro de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, en concordancia con los gobiernos federal y estatal. Ello plantea la facultad de reglamentar en esta materia, lo cual fortalece su capacidad legislativa y contribuye a ordenar los asentamientos humanos dentro del municipio.

En síntesis, estas nuevas atribuciones y obligaciones que tienen ahora los municipios, los coloca como un ámbito de gobierno que debe actuar en forma competente, eficiente y efectiva, porque se justifica más todavía el disponer de un sistema de profesionalización de sus servidores públicos para hacer frente a todos los retos planteados y a estas nuevas atribuciones constitucionales. Además, implica que éstos se transformen positivamente para dar las respuestas que espera la sociedad en tanto actuante, participante y, por supuesto, demandante, lo cual se traducirá en contar con gobiernos abiertos pero a la vez complejos, lo que exige disponer de una administración más moderna, eficiente, eficaz y efectiva para la sociedad.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La administración pública tiene un papel fundamental en el fortalecimiento del municipio, ya que le concierne la responsabilidad de planear, conducir, coordinar y orientar las acciones y programas a seguir para satisfacer las demandas de su población, así como sentar las bases para su crecimiento y desarrollo integral.

A la administración pública se le había considerado casi exclusivamente apta para la prestación de algunos servicios públicos, pero hoy tal y como lo establece la reforma constitucional de 1999, analizada en párrafos anteriores ya como gobierno, tiene la responsabilidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad, concebido éste como un espacio de diseño y a su vez de instrumentación de políticas públicas orientadas a la satisfacción de necesidades de la población.

Derivado de lo anterior, el aparato administrativo deberá estar dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social. Además se constituye como la organización que promueve el desarrollo económico, mediante la participación ciudadana activa que, en conjunto, se traduce en la gestión de programas y recursos provenientes tanto del gobierno federal como del estatal.

Enseguida se analizarán las figuras fundamentales de la organización municipal a fin de sustentar las bases de actuación de este servicio público.

En primer término, corresponde la titularidad de la administración pública municipal al presidente municipal, quien para ejecutar las disposiciones del ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales sirven para dar respuesta a las exigencias de la sociedad, tomando en cuenta el tamaño y condiciones del municipio (Secretaría de Gobernación, 1993: 196).

El presidente municipal es el encargado de establecer y mantener relaciones en todo lo que concierne al establecimiento y funcionamiento de los servicios públicos y de la administración en general. En este

sentido, el presidente, como encargado de la administración municipal, tiene entre otras las siguientes funciones y atribuciones:

- Ejecutar las determinaciones y acuerdos del ayuntamiento.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Crear y cuidar que los órganos administrativos del municipio, se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del municipio, cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Ordenar la publicación de leyes, reglamentos, bandos y demás disposiciones aplicables en el municipio.
- Inspeccionar las dependencias municipales y disponer lo necesario para su mejor funcionamiento.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Resolver, de acuerdo con los reglamentos correspondientes las solicitudes de los particulares en materia de permisos.
- Proponer al ayuntamiento el nombramiento de secretario y tesorero y organizar el funcionamiento de éstas y demás dependencias municipales.
- Determinar con base en las necesidades y características del municipio, la estructura orgánica y las funciones de las dependencias municipales bajo su mando.
- Vigilar con apego a las disposiciones legales, la organización y el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas paramunicipales.
- Elaborar los proyectos, programas y presupuestos de trabajo, que deberán presentarse al ayuntamiento para su discusión y aprobación en su caso.
- Asignar las funciones y atribuciones de los órganos de la administración municipal (*Ibidem*, pp. 196 y 198).

Ahora bien, conviene analizar con detalle la formación y procedencia de los presidentes municipales con el propósito de valorar si se está en el camino correcto para dar los pasos subsiguientes para la modernización de la gestión municipal y, por ende, para elaborar, instrumentar y poner en marcha políticas públicas que beneficien a mayor número de habitantes de cada comunidad municipal.

De acuerdo con diversas encuestas nacionales en materia de desarrollo municipal, se tiene que en la relativa a la de Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, el promedio a nivel nacional de presidentes con estudios universitarios tanto completos o no, es de 52.70 por ciento, esta situación permite señalar que para tal responsabilidad institucional todavía falta mucho por hacer. Sin embargo, algunos estados han puesto mayor atención en esta situación, puesto que han aumentado el número de presidentes municipales con formación universitaria como es el caso de Aguascalientes y las Baja Californias, que tienen mayores incrementos en el perfil de sus ejecutivos locales; pero en sentido contrario, se tienen a estados como Puebla, Oaxaca, Veracruz y Yucatán. Esta situación marca lo que es el país en materia de su desarrollo en todos los sentidos, donde el rubro de gestión va de la mano de lo económico, político y social.

En este orden de ideas, conviene indicar que el comportamiento mostrado en la presente encuesta, se debe más a las propuestas de candidatos de los partidos políticos. Adicionalmente se plantean otros esquemas de medición municipal, por ejemplo, el índice de marginación, donde los municipios con mayor marginación, apenas y alcanzan un 30.8 por ciento de presidentes con estudios universitarios, en cambio en los municipios con menor grado de marginación el porcentaje es de 79.2 por ciento, siendo el promedio nacional el 52.7 por ciento, lo que corrobora la necesidad de que se emprendan acciones para que cada vez más los ejecutivos municipales eleven su formación académica.

Por otra parte, y con el ánimo de apreciar el comportamiento del origen de los presidentes municipales como mecanismo de experiencia en la función pública, con relación a la encuesta mencionada, se tiene que el 41 por ciento proviene del sector público, lo que marca una tendencia a que este origen aumente paulatinamente con relación a otros sectores, como la actividad independiente y el sector privado; desde luego que hay que considerar que lo que es central, es la pertenencia al círculo de élites partidistas.

Existen dos cargos fundamentales y típicos que forman parte de la estructura administrativa del gobierno municipal: la Secretaría del.

Ayuntamiento y la Tesorería, las que a continuación se explicarán con mayor detalle. Además vale señalar que estas dos unidades son casi siempre señaladas en las leyes orgánicas municipales de la mayor parte de los estados de la República Mexicana.

La Secretaría del Ayuntamiento cumple con dos funciones principales: la primera, referida a atender las tareas específicas de secretariado del ayuntamiento en tanto órgano colegiado y de deliberación, ya que está facultado para convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo, y la segunda, asistir al presidente municipal; derivado de estas funciones debe levantar las actas y redactar los acuerdos que se determinan en el seno de las sesiones del cabildo municipal.

Con base en la Encuesta de Desarrollo Municipal del 2000, los responsables de esta secretaría tienen en promedio una formación universitaria en el orden del 55 por ciento, lo cual plantea también la necesidad de que los equipos de trabajo de las administraciones municipales tengan un mejor nivel académico. Asimismo, con relación al sector de procedencia, es todavía significativo tratándose de los provenientes del sector público, pues en este caso representa el 55 por ciento, en cambio el sector privado representa el 30 por ciento, ello implica que la procedencia el sector público se puede considerar como base para un desarrollo profesional.

La Tesorería es el órgano responsable de la gestión de las finanzas públicas. De manera concreta tiene la obligación encomendada del ayuntamiento para elaborar los proyectos de ley de ingresos, cuya aprobación es competencia de la autoridad municipal. Asimismo, para hacer el seguimiento de entrega al Congreso del presupuesto de ingresos y la cuenta pública municipal anual que a su vez demanda una atención directa de esta dependencia.

Con relación a este cargo fundamental para el desarrollo municipal, en cuanto a la formación universitaria, se tiene que, de acuerdo con la misma encuesta del 2000, el 47 por ciento tiene estudios universitarios ya sea concluidos o no. El porcentaje en este caso es menor que el del secretario del ayuntamiento, situación que llama la atención y plantea la necesidad de fortalecer aún más en términos de su formación a los responsables de las finanzas municipales.

Una de las funciones principales que corresponde a la administración municipal lo constituyen la prestación de los servicios públicos, los cuales ocupan a una gran parte del personal que labora en el municipio, ya que realizan acciones para cumplir con los servicios de: limpia y tratamiento de desechos, rastros, panteones, parques y jardines; alumbrado público, mantenimiento de calles y banquetas, agua potable y alcantarillado; y la función de seguridad pública y tránsito.

En este aspecto, con relación a la formación universitaria, se tiene que el porcentaje de funcionarios dedicados a los servicios públicos es del orden del 65 por ciento, la procedencia del sector público es de 43 y 33 por ciento provenientes del sector privado, con una antigüedad de uno a tres años, lo que en este último aspecto indica que no hay continuidad en los cargos especializados que posibiliten condiciones para la profesionalización y la carrera administrativa. Para el caso del responsable de la seguridad pública, la formación universitaria es menor, pues es de apenas el 18 por ciento; la procedencia del sector público es del 44 por ciento; mientras que del sector privado es del 30 por ciento. La duración en estos cargos oscila entre uno y tres años, lo cual significa que la rotación es muy alta, con lo que esta situación prueba una vez más las reducidas condiciones para instrumentar un sistema de profesionalización de carrera administrativa.

Otros cargos y funciones son los relativos a la administración de personal, los recursos materiales, y los servicios generales e intendencia, mantenimiento, correspondencia, archivo mantenimiento del parque vehicular, además del mantenimiento de las obras públicas.

Respecto a los anteriores cargos, de acuerdo con la misma encuesta municipal, en cuanto a formación universitaria se tiene un porcentaje mayor, pues oscila entre el 70 y 80 por ciento; para el caso de la procedencia del sector público los parámetros son entre el 40 y 50 por ciento; mientras que procedentes del sector privado la relación está entre 30 y 40 por ciento, destacando la poca continuidad, pues al igual que los otros funcionarios designados por los presidentes municipales, su antigüedad no rebasa los tres años, generándose una gran rotación de personal y, a la vez, pocas posibilidades para la

profesionalización y la competencia con el fin de dar respuestas eficientes y de calidad a las necesidades de la ciudadanía.

Cabe destacar que las funciones relativas a estos cargos se traducen en estructuras determinadas con base en el tamaño e importancia del propio municipio, por lo que es necesario presentar la caracterización de los tipos de municipios que existen en la realidad mexicana, tomando como ejes de definición las siguientes:

- a) Densidad de población.
- b) La diversidad de servicios públicos que se prestan.
- c) La proporción de la población dedicada a cada sector de la economía.
- d) En materia de equipamiento urbano principalmente a instalaciones educativas y de salud.
- e) Estructura administrativa.

Lo anterior plantea una clasificación hasta cierto punto arbitraria, sobre todo cuando se trata de ubicar a cada municipio, pues es evidente que no se cumple fielmente con las características mencionadas; sin embargo, resultan útiles para realizar estudios de la gestión municipal, por lo tanto, los municipios se clasifican en: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, mismos que se caracterizan con base en los siguientes aspectos:

Municipios rurales: cuentan con una baja densidad de población distribuida en comunidades dispersas, su número de habitantes es bajo y su tasa de crecimiento poblacional es pequeña; los servicios públicos municipales se prestan prácticamente en forma exclusiva en la cabecera municipal; la población se dedica principalmente a actividades agrícolas ganaderas, silvícola, mineras y artesanales; las instalaciones urbanas son escuelas de educación primaria y secundaria y, con relación a instalaciones hospitalarias, cuentan con centros de salud rurales dispersos y disponen de pequeños mercados y tianguis, tienen una estructura administrativa sencilla en virtud de que las funciones que desempeñan son poco complejas, siendo las funciones principales la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería, el área de obras públicas y servicios públicos, así como la comandancia de policía.

Municipios semiurbanos: presentan densidades de población medias distribuidas en medianas comunidades; los servicios principales son los de agua potable, energía eléctrica, reducido nivel de alcantarillado y alumbrado público, tanto en la cabecera municipal como en las localidades; la población dedica sus actividades a la agricultura, ganadería pequeña y mediana industria y servicios como el comercio principalmente, las instalaciones educativas son dedicadas a los niveles preescolar, primaria, secundaria, técnica, y en menor medida, bachillerato de cobertura regional. En materia de salud tiene centros de salud rural dispersos y concentrados y disponen de centros de abasto medianos y tianguis en las principales localidades del municipio, su estructura administrativa tiene una cierta complejidad en razón de una creciente población que demanda un mayor número de servicios relacionados con unidades administrativas para atender las exigencias de la ciudadanía.

Municipios urbanos: cuentan con densidades de población normalmente altas, su distribución es en comunidades grandes, medianas y, en algunas localidades pequeñas; sus principales servicios públicos son: agua potable, alcantarillado, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, fundamentalmente en la cabecera municipal, aunque en la mayoría de las localidades las actividades económicas se concentran en la industria y en los servicios, la industria es mediana y grande; en materia educativa cuenta con planteles destinados a la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional o estatal, con centros de salud urbano, hospitales generales y de especialidad en ocasiones. Con relación al abasto, disponen de grandes mercados y tianguis, tanto en la cabecera municipal como en la mayoría de las localidades; su estructura administrativa contempla un mayor número de unidades administrativas, dado que las actividades que se desempeñan son más complejas.

Municipios metropolitanos: este tipo de municipios cuentan con una alta densidad de población distribuida en todo el territorio y se caracteriza por que las localidades de uno o más municipios, tienden a formar una continuidad geográfica, cuentan con todos los servicios públicos municipales, aunque la eficiencia no es la más adecuada en

términos de satisfacción de necesidades; la población se ocupa de los servicios y de actividades de la mediana y gran industria; el equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos, y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Ostentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal; la estructura administrativa es más compleja y de mayores dimensiones que las de los otros tipos de municipio, lo cual corresponde a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población.

Una de las funciones de la administración municipal es la referente a la administración de personal, que a su vez se integra por una serie de etapas que deberá realizar el responsable de esta función. Tales etapas son: el reclutamiento, la selección, la contratación y nombramiento, la inducción, la capacitación, la evaluación del desempeño, los estímulos, la motivación y la jubilación.

En este aspecto, también con el propósito de puntualizar la situación que priva en los municipios en México, en esta área, es la siguiente: en la encuesta del 2002 se refleja que, en cuanto a unidades específicas de personal, apenas se cuenta con 567 municipios de un total de 2,429 respuestas válidas, lo que marca poca presencia de esta unidad administrativa, aunque en la investigación realizada por la UAEM, coordinada por la doctora Ady Carrera, relativa al Análisis Comparativo de las Encuestas de Desarrollo Institucional Municipal (Carrera, 2005: 43),⁷ se plantea la importancia de realizar otros cru-

⁷Cfr. Ady Carrera H., *Análisis comparativo de las encuestas de desarrollo institucional municipal*, UAEM-Sedesol, 2005, p. 43. La información que se incluye en este apartado, es producto de la investigación realizada en el año 2005, por un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, bajo los auspicios de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal y del Banco Mundial, coordinado por la doctora Ady Carrera Hernández y en donde tuve el gusto de participar en el equipo de trabajo, relativo al análisis de las encuestas nacionales del municipio; en referencia al Perfil de los Municipios de México (1995), Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000 (1999) y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre el Desarrollo Social 2002 (2001), además de un instrumento en proceso de validación: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 y el Diseño del Sistema de Consulta Municipal Sedesol 2005. El análisis e interpretación de la información e interpretación final, corrió a cargo del equipo, estando pendiente su publicación.

ces de variables, como es el caso del nivel de empleo, en que el comportamiento municipal para los tres años es consistente, ya que a partir de 500 empleados en casi todos los municipios, cuentan con esta unidad especializada al interior de la estructura, implicando una relación de: a mayor número de empleados se crea el área de personal.

También resulta conveniente, para un mayor análisis, que se precise el número de funciones que realizan las áreas de personal como son: reclutamiento y selección, contratación, inducción al puesto, capacitación y desarrollo y motivación, premios y recompensas, siendo el comportamiento siguiente de acuerdo con las encuestas referidas: son apenas 50 municipios que representan el 2 por ciento del total de los municipios los que realizan las cuatro funciones. Ello evidencia, desde nuestro punto de vista, que las funciones fundamentales para un área como la referida, son necesarias para generar las condiciones de funcionamiento que posibiliten la implantación de un sistema de profesionalización o de servicio civil de carrera.

Vale apuntar, que cuando se da el cambio organizacional dentro de las administraciones municipales, ya no debe considerarse como contingente, sino como una tendencia permanente de las organizaciones, por tanto, los municipios tendrán que mantener sus estructuras y funciones. Es indispensable aprovechar la experiencia así como las ventajas de una estructura probada; pues permite sentar bases para desarrollos administrativos que, a su vez, implican la memoria organizacional que genera tal estructura, convirtiéndose en un valor público.

Por otra parte, la relación laboral de los empleados municipales se encuentra regulada de conformidad con los artículos 115 y 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, las leyes estatales que establecen las relaciones entre los municipios y sus trabajadores y el reglamento interior de trabajo del ayuntamiento, que plantea un reto a futuro, no sólo en cuanto a la actualización de la normatividad laboral, sino que además se requiere realizar los estudios de armonización entre esta normatividad y la que se establezca en materia de profesionalización, para que no se generen contradicciones entre ambas.

Conviene señalar que las administraciones gubernamentales de cualquier ámbito requieren diseñar e implantar una administración pública moderna, que enfrente los problemas de una manera distinta, que aplique métodos y sistemas acordes con la época y con las necesidades de la población, a efecto de realizar con eficacia y eficiencia su función y lograr una coordinación de los órganos que la integran, con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales; refiriéndonos a esta última en especial, en la idea de fortalecer el federalismo cooperativo.

Las tareas principales que le corresponde desarrollar al municipio son la prestación de los servicios municipales, los cuales son las actividades técnicas, cuyo objetivo es asegurar de manera permanente la satisfacción de necesidades colectivas (Banobras-INAP, 1989: 17). Pueden presentarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinan las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia (Secretaría de Gobernación, 1996: 269).

Las principales características que debe tener un servicio público son las siguientes:

- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- No tienen fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles (*Ibidem*, p. 269).

Los servicios públicos son, sin duda, los mecanismos mediante los cuales la autoridad municipal logra interactuar con la ciudadanía, en tanto sea capaz de proporcionarle tales servicios de la mejor manera y dentro de un esquema de calidad, lo cual hará que la interconexión de la población con su gobierno permita constituir nue-

vas formas de participación, siempre en busca de las soluciones a las demandas que en forma cotidiana plantea ésta.

A continuación resulta pertinente abordar cómo se prestan los servicios públicos municipales, toda vez que a través de ellos puede lograrse una mayor capacidad de respuesta y eficacia en beneficio de la población de cada municipio.

La prestación de los servicios públicos municipales debe ser, en general, realizada por los ayuntamientos; no obstante, para una mayor eficiencia y calidad del servicio es posible brindarlo de dos formas: directa o indirectamente.

Se considera de manera directa, cuando es el propio ayuntamiento quien, a través de sus unidades administrativas, realiza la prestación de los servicios públicos. Cada Ley Orgánica Municipal dispone el tipo de servicio que puede prestarse de forma indirecta, ello se concibe con la autorización del ayuntamiento. Dentro de esta forma existen varias alternativas:

Concesión: es el acto por el cual se concede a un particular, el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado.

Colaboración: dentro de este mecanismo existen dos alternativas, el convenio estado-municipio y la asociación municipal.

A través del convenio, el municipio se coordina con el estado a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulta difícil de atender en forma directa.

También puede ser conveniente prestar el servicio público bajo la creación de un organismo descentralizado, de acuerdo con los siguientes aspectos:

- Se toma el acuerdo de crear el organismo en sesión de cabildo.
- Se envía la iniciativa de creación al Congreso del estado, acompañada de la estructura jurídica interna, los objetivos definidos, la descripción general de los programas a realizar, el monto de los recursos que se le destinarán, los impactos sociales y económicos, el destino de las utilidades (en caso de que haya) y el número de empleos que generará.

- El Congreso del estado analiza la propuesta y de no haber impedimento y existe la conformidad; dará por aprobada la creación del organismo descentralizado.

Este mecanismo no se puede aplicar a todos los servicios públicos, ya que la autonomía que implica, difiere de actividades que requieren unidad de mando, como la seguridad pública y el tránsito municipal.

Fideicomisos: son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y cuando la ley local lo disponga, por acuerdo del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como los servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal (*Ibidem*, pp. 278 y 282).

Es evidente que las modalidades de prestación de los servicios públicos simplifican las tareas de los municipios, incluso fortalecen sus finanzas, sin embargo, la prestación más usual es la del tipo directa (70 por ciento), mientras que una de las que pudiera pensarse como positiva para el desarrollo municipal, como lo es la asociación intermunicipal, apenas significa el 1 por ciento, ello demuestra el gran rezago que existe en los municipios para generar condiciones de mejoramiento económico y social.

Cuadro 1
COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN CABECERAS MUNICIPALES

Agua potable	84.57%
Drenaje	71.32%
Alumbrado	86.09%
Seguridad pública	83.17%
Tránsito y vialidad	67.98%
Limpia y recolección de basura	80.66%
Pavimentación	62.39%
Mercados y centrales de abasto	57.47%
Panteones	87.86%
Rastros	65.91%
Parques y jardines	75.93%

Fuente: Tabla elaborada con base en el documento *Análisis comparativo de las encuestas de desarrollo institucional municipal*, coordinado por Ady Carrera H., Sedesol-UAEM.

En este rubro, considerado la esencia de las responsabilidades de los gobiernos municipales, conviene presentar a manera de análisis cómo es que se presta. Para esto, basándonos en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, se obtienen los siguientes datos que se refieren a la cobertura en las cabeceras municipales:

En el cuadro 1 se observa claramente que los porcentajes son más o menos elevados, pues se trata de las cabeceras municipales donde la cobertura de los servicios es alta, destacando entre los servicios públicos los de: agua, alumbrado, seguridad pública, limpia y recolección de basura y panteones, pues su cobertura es de más del 80 por ciento significando un nivel importante. Sin embargo, representa aproximadamente cerca de 500 municipios que no cubren estos servicios. En el caso de los servicios de: rastros, mercados y centrales, pavimentación, tránsito y vialidad, los porcentajes de cobertura oscilan entre 58 y 68 por ciento, lo que indica carencias importantes de los municipios, puesto que son aproximadamente 800 municipios que no cubren estos servicios. Ello muestra la situación de los municipios en México en lo que se refiere al grado de marginación y en consecuencia a la capacidad de respuesta de las administraciones locales.

La situación es todavía más crítica cuando lo referimos a la cobertura en municipios fuera de la cabecera municipal, cuyo comportamiento es de acuerdo con los datos del cuadro 2.

Se observa que hay servicios públicos con muy poca cobertura, como son los casos de: mercados y centrales, rastros, pavimentación, drenaje, tránsito y vialidad con porcentajes que oscilan entre 27 y 37 por ciento, lo cual señala las grandes carencias de los municipios en México tratándose de las localidades fuera de las cabeceras municipales, lo que habla del nivel de subdesarrollo del país, así como de las políticas públicas, cuya orientación son hacia las zonas urbanas de los gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, es importante destacar que la situación prevalente, de acuerdo con los datos del cuadro 2, denota las condiciones deficientes de sanidad y contaminación ambiental en las áreas rurales de los municipios, puesto que la cobertura del servicio de agua,

Cuadro 2
COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUERA
DE LA CABECERA MUNICIPAL

Agua potable	67.13%
Drenaje	37.72%
Alumbrado	68.98%
Seguridad pública	64.54%
Tránsito y vialidad	41.07%
Limpia y recolección de basura	55.26%
Pavimentación	34.35%
Mercados y centrales	25.08%
Panteones	76.78%
Rastros	27.76%
Parques y jardines	51.64%

Fuente: Tabla elaborada con base en el documento *Análisis comparativo de las encuestas de desarrollo institucional municipal*, coordinada por Ady Carrera H., Sedesol-UAEM.

aun siendo el mayor para este grupo de municipios, es muy baja, apenas el 67 por ciento.

Una de las funciones que más relevancia tiene dentro de la administración y del gobierno municipal son las obras públicas, entendiéndose por éstas “todo trabajo que realice la administración pública municipal por sí o por medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones públicas” (Banobras-INAP, núm. 5, 1989: 17). Tales trabajos se refieren a la construcción, modificación, conservación y mantenimiento de bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal.

La obra pública municipal está orientada a la satisfacción de necesidades colectivas dentro de su ámbito regional, las cuales se constituyen a su vez, como la infraestructura y condiciones que propicien el desarrollo económico-social del municipio.

Por lo que toca a la reglamentación relativa a la función de obras públicas, es pertinente señalarlas con el fin de dimensionar la amplitud de estos ordenamientos jurídicos:

Ley de Obras Públicas de la Federación y su Reglamento. Ambos son aplicables en la realización de las obras cuando los recursos provengan de una dependencia federal o de instituciones de crédito.

La ley específica en materia de obras públicas correspondiente a los gobiernos estatales. Este ordenamiento establece las bases normativas en la materia. Su objeto se refiere a la regulación de las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, mantenimiento y control de las obras públicas que realicen las dependencias de la administración pública estatal o municipal, los organismos descentralizados del estado o de los municipios así como las empresas de participación estatal o municipal.

En este aspecto, de acuerdo con la encuesta 2002 ya referida con anterioridad, se señala que los recursos que destinados al renglón de inversión representan el 37 por ciento, siendo que los municipios dependen financieramente de manera importante de las participaciones federales, en el orden del 80 por ciento, lo cual implica una fuerte debilidad financiera de los municipios mexicanos, pues tienen pocas fuentes de ingresos propios o, en todo caso, tratándose de municipios rurales, los ingresos por concepto de impuesto predial son reducidos.

Las leyes orgánicas municipales facultan al municipio para que lleve a cabo la elaboración y aprobación de su presupuesto de egresos, con el fin de canalizar recursos a las obras y servicios que el ayuntamiento considere prioritarios; la creación, en su caso, de las organizaciones o empresas municipales o paramunicipales de carácter productivo o de servicios; además, contempla las atribuciones de las comisiones que se establecen para el estudio y atención de los asuntos municipales, entre estas comisiones se encuentra la de obras públicas.

Otro de los renglones fundamentales para la buena marcha de la administración municipal es la función de la planeación, vista ésta en tanto herramienta esencial para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento, en la que se realizarán los cambios y ajustes en el futuro; además, establece las principales líneas de solución y problemas que se hayan identificado en el presente y pasado.

Este proceso tiene apenas una antigüedad de 20 años entre los gobiernos municipales, lo que ha dado una formalización jurídica a esta importante función, no obstante, son pocos los municipios mexicanos que están en condiciones para diseñar futuros de desarrollo local, sea urbano, económico, o de protección del medio ambiente y mucho menos en forma integral.

Por otra parte, la ausencia de reglamentación en esta materia afecta directamente la calidad de gestión municipal, incluyendo conocer las problemáticas y la correlación con los presupuestos de cada municipio. Esto confirma la falta de identificación de problemas públicos sobre los cuales estructurar futuros viables para su desarrollo.

Es pertinente plantear que ante la escasez de recursos económicos, la planeación de los servicios y productos para las comunidades tiene que ser considerada en términos de los factores de racionalidad y eficiencia, de ahí que sea necesario un esquema normativo que determine el orden de las prioridades conforme a las necesidades colectivas. Ello con el propósito de dar respuesta de la mejor manera posible a las demandas ciudadanas.

Una función que ocupa un lugar fundamental en cuanto a la importancia que reviste el desarrollo político administrativo del municipio lo constituye la hacienda pública, la cual enmarca al conjunto de recursos financieros y patrimoniales con los que dispone el municipio para la realización de sus fines. Además, implica el conjunto de funciones relativas a la integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de dichos fines. Finalmente, desde una perspectiva institucional, se refiere al conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones; con lo que se asegurarán los recursos para utilizarlos en bien de la comunidad municipal.

La hacienda pública municipal comprende también las funciones de: ingreso, egreso, deuda pública y patrimonio; en virtud de constituir los elementos esenciales de la actividad financiera pública.

En el esquema del sistema de ingresos, distingue esencialmente entre ingresos municipales propios y los que se generan en otro ámbito de gobierno, como puede ser el federal o el estatal. Con relación

a los primeros, se entiende a los que provienen de fuentes establecidas en las leyes hacendarias federales o estatales y de las cuales se corresponde participación a los municipios. Por otra parte, existen ingresos tributarios que derivan de impuestos, derechos o contribuciones especiales y sus accesorios; e ingresos no tributarios, que son los productos y los aprovechamientos.

De acuerdo con el SIMBAD del INEGI, ha crecido el ingreso municipal en orden del 20 por ciento. Ello significa que los municipios en México tienen mejores condiciones económicas que en el pasado, aunque la dependencia del gobierno federal es cada vez mayor, implicando con ello la imposibilidad de disponer de recursos propios en el corto plazo.

El sistema de egresos se refiere a la formulación del presupuesto, que a su vez interactúa en la planeación y programación del egreso, de la deuda y del presupuesto de caja, por lo que difícilmente puede separarse de estos procesos de decisión vinculados.

El sistema de deuda pública sin duda es uno de los esquemas a los que mayor atención se le debe prestar, ya que las demandas de la población son amplias e ilimitadas y, por consecuencia, los recursos disponibles para hacer frente a la satisfacción de necesidades son limitadas, ello exige una administración eficiente. En este sentido, el proceso de endeudamiento público municipal, sea de largo plazo o el destinado a la inversión pública por su mayor interés, es no sólo necesario sino conveniente. Cabe resaltar que en dicho proceso se manejan aspectos contractuales del crédito, por constituir aspectos importantes y en ocasiones determinantes para su utilización. Por cuanto a las estrategias de financiamiento, es central la idea de conformar una política crediticia, dentro de un marco legal, pues las leyes hacendarias municipales establecen limitaciones cuantitativas y cualitativas al endeudamiento municipal, y a los procedimientos específicos para su concertación (*Ibidem*, p. 425).

Por cuanto al esquema del sistema de patrimonio, conviene señalar que es considerado como un elemento importante de la hacienda pública; sin embargo, en el aspecto de las atribuciones orgánicas de las dependencias administrativas, ha surgido el planteamiento de que a medida que se hace más compleja y sofisticada la administración

pública, las funciones hacendarias tienden a ser reasignadas en una reestructura especializada. Tal es el caso de la administración del patrimonio y la administración del presupuesto en la administración pública federal, en menor medida en las administraciones públicas de las entidades federativas y, en consecuencia, la de las administraciones públicas municipales (*Ibidem*, p. 425).

Efectivamente, el Análisis Comparativo de las Encuestas de Desarrollo Institucional Municipal, señala que a medida que los municipios tienen una marginación baja se destinan menos recursos a inversión y más a gasto corriente, en cambio los municipios cuya marginación es alta, dedican más recursos a la inversión y menos al gasto corriente.

En este aspecto, a fin de mostrar lo anterior y tomando como base la tabla 6 del capítulo "Finanzas públicas" del documento referido, desarrollado por la doctora Carrera (ver página 16) se tiene:

Grado de marginación	Mejora de caminos rurales	Agua potable	Electrificación rural y colonias pobres	Infraestructura básica. Educación	Urbano municipal
Muy alto	22.22	13.21	15.33	12.65	14.54
Alto	13.21	15.84	11.22	12.87	21.16
Medio	8.35	13.93	10.09	12.26	27.18
Bajo	6.72	11.56	8.99	13.98	30
Muy bajo	3.52	8.97	8.09	15.32	35.70

Claramente se observa que en el caso de caminos rurales, agua potable y electrificación rural el porcentaje es alto para municipios con alto grado de marginación, en cambio para municipios con baja marginación, en estos mismos rubros los porcentajes son bajos. En cuanto al rubro infraestructura básica y urbana municipal, los porcentajes son contrarios, los porcentajes altos están en los municipios con baja marginación y los bajos con los de alta marginación. Ello muestra que las áreas administrativas no son consideradas de importancia, con relación a su mejoramiento, en municipios con alta marginación como sí lo son los municipios de baja marginación.

EL MUNICIPIO MEXICANO ACTUAL FRENTE A LA ALTERNANCIA POLÍTICA

Bovero señala que la alternancia en el poder no es un fenómeno exclusivo de la democracia. "El hecho de que ocurra una renovación política no es una prueba suficiente de la buena calidad democrática de un régimen político. No debemos olvidar que el criterio formal mínimo, con base en el cual se distingue a una democracia de una que no lo es, está representado por el sufragio universal y libre.

No se puede concluir que un Estado sea o se haya vuelto una democracia madura por el solo hecho de que se haya verificado una alternancia en el poder. Tampoco se puede afirmar que el mismo Estado no lo fuera anteriormente por la sola razón de que no se había producido aún una alternancia (<http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00082103.html>, 23 de agosto de 2006).

Alternancia por otra parte, es la acción y efecto de alternar que, según el *Diccionario de la Real Academia*, significa "desempeñar un cargo varias personas por turnos" o "sucederse unas cosas a otras repetidamente".

Por lo tanto, los conceptos de alternancia y democracia no se pueden sobreponer de manera perfecta. La alternancia es posible aun cuando no se tenga una plena democracia.

La alternancia no es el sentido de la democracia, sino solamente una condición que permite el acomodo y reacción de los actores políticos existentes. La democracia genera y posibilita la alternancia, pero nunca es igual a la democracia ni tampoco si hay alternancia hay democracia.

Las y los ciudadanos no deben ser electores por un día, sujetos pasivos por años, espectadores o apáticos, sino que deben conservar un papel activo, asumiendo la figura de opinión pública crítica. "El ciudadano como elector es una especie de juez de los candidatos, la cual debe de prolongar su actividad, tornándose en juez de los elegidos" (*Idem*).

Bajo esta concepción teórica del autor y llevado al contexto de los gobiernos municipales, se puede afirmar que la alternancia, si bien positiva en tanto posibilite la competencia y a la vez promueva una administración gubernamental eficaz, no necesariamente implica de

manera generalizada una mejor gestión y mejoría de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades municipales.

El ámbito municipal inició la transición, toda vez que desde la década de los años ochenta se ha manifestado la alternancia política, al presentarse el fenómeno que se traduce en el cambio de una fuerza política tradicionalmente priísta por otras fuerzas políticas, tanto de izquierda como de derecha. Además, han sido gobiernos municipales de partidos políticos que ya no forman parte del escenario político dada su fusión, en algunos casos, como el Partido Cardenista de Reconstrucción Nacional o la desaparición de ellos: el Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Socialista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, entre otros.

Lo anterior puede explicarse por el hecho de que la ciudadanía ha pasado de una actuación normalmente pasiva a una de carácter participativo, donde los partidos políticos han visto la necesidad de evolucionar en tanto que se está dando mayor competencia electoral en las regiones. Se garantiza el reconocimiento de victorias de partidos de oposición, donde la influencia del Instituto Federal Electoral se aprecia en la organización de los institutos estatales, que han seguido la idea de la Federación para transparentar y generar comicios limpios y creíbles en la mayoría de las entidades federativas y, en consecuencia, la mejor respuesta a las necesidades de las localidades a través de disponer de aparatos administrativos mejor preparados técnicamente, aunque ello no garantiza del todo la efectividad en la solución de los problemas de la población. Sin embargo, las fuerzas políticas actuales tienen la convicción de realizar sus mejores esfuerzos para eficientar la administración de los gobiernos que les ha tocado gobernar.

Por otra parte, el municipio es uno de los espacios en donde se abren los canales de representación proporcional en el gobierno y desde donde surgen las mayores posibilidades de alternancia política, las fórmulas de los partidos de oposición contendientes en los municipios se pronuncian por un cambio y movilizan a gran parte de la población para acceder al gobierno municipal. La meta principal es acercar el gobierno a los ciudadanos e involucrar a éstos en espa-

cios de decisión pública. A lo largo de las dos últimas décadas se han registrado múltiples cambios de filiación partidista en la mayor parte de los ayuntamientos del país. Aunque el Partido Revolucionario Institucional sigue manteniendo una buena presencia en los gobiernos locales, la exigencia del cambio en su forma de gobernar y en la forma de administrar, además de la preocupación por la participación ciudadana, se han convertido en puntos centrales de debate.

El ayuntamiento, como autoridad municipal, de acuerdo con los preceptos constitucionales, establece que se elija popularmente mediante el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, de acuerdo al número de la población. También la no reelección en el periodo inmediato es un principio y disposición constitucional; vale señalar que el ayuntamiento ejercerá de manera exclusiva el gobierno y no habrá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipal.

Conviene apuntar que cada partido tiene a sus propios seguidores, es lo que en términos políticos se le conoce como de lealtades al partido y no tanto a los candidatos, ello no es una regla general, pues si analizamos los comportamientos electorales de los últimos tiempos, se puede identificar claramente que el país y sus regiones se van pluralizando, donde la construcción político-electoral plantea contar con votos duros, es decir, pase lo que pase, serán votos a favor del partido político, pero cada vez más ese voto duro se va acortando y entonces el ciudadano decide en cada proceso electoral, según la actuación del gobierno en turno, cambiar o continuar apoyando al partido político.

Para explicar la idea anterior, es pertinente señalar que:

[...] en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para extender la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país y no sólo en aquellos con más de trescientos mil habitantes, como lo estableció la reforma política de 1977. Los saldos positivos de la reforma al artículo 41 están a la vista: los principales partidos políticos nacionales están al frente de una buena parte de los ayuntamientos del país. En cambio, los resultados de la reforma de 1983, en lo concerniente a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos son desiguales, ya que cada legislatura ha interpretado de

diversas formas lo estipulado en el artículo 115. En todos los estados de la República se adoptó el sistema mixto, y en la mayoría –26–, las fórmulas contempladas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos que integran el ayuntamiento al partido político que gana la elección, independientemente de lo competida que haya resultado la contienda electoral (<http://www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm> *Representación política y sistemas electorales municipales*, consultado el 24 de julio de 2003).

Esto, como podrá apreciarse, señala que en la mayoría de los estados del país, han impuesto que el partido que obtenga el mayor número de votos tenga derecho a un mayor número de puestos en el ayuntamiento, lo cual parece no ser equitativo dado que las proporciones de votos no son consideradas, ya que las diferencias pudieran ser no tan superiores entre una y otra, lo que es injusto para los partidos minoritarios en cuanto a tener un menor número de regidores sin tomar en cuenta las diferenciales proporcionales.

Por otra parte, en México predominan, en materia de integración de ayuntamientos, aquellos que tienen las siguientes características: elección por planilla cerrada; sólo tienen derecho a registrar planillas los partidos políticos nacionales o estatales; la duración del periodo de gobierno es de tres años; la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del cabildo. Lo que sí cambia es el tamaño de los ayuntamientos, así como el peso de los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en el cabildo y las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional, que en su mayoría son las que en el papel pudieran tener menor relevancia en la vida del gobierno municipal.

En este sentido, sería conveniente incorporar en las leyes orgánicas municipales qué decisiones deberían tomarse por mayoría calificada (por ejemplo, la aprobación de los bandos de policía y buen gobierno). Otras decisiones pudieran ser tomadas en cuenta para que fuesen formados por mayoría simple, desde luego habrá que analizar las circunstancias de que ciertas decisiones que se catalogaran ser resueltas por mayoría calificada no pudiesen efectuarse, lo cual pudiera paralizar el funcionamiento del gobierno municipal. En este sentido, se abre la posibilidad de que todos los gobiernos muni-

cipales trabajaran mucho más con las fuerzas de oposición mediante cabildeos hasta lograr consensos, en los cuales los gobiernos se desarrollarían buscando y operando soluciones reales para la ciudadanía. Si se diera todo lo contrario, es decir, mantener la composición actual que predomina en la mayoría de los cabildos, los beneficios serán plenos, sobre todo para el presidente municipal; ya que estas reglas le serían propicias para mantenerse en el poder.

El cambio político plantea la reconfiguración de las instituciones políticas, pues se han experimentado cambios sutiles o acelerados, tales como la conformación de un sistema electoral plural, competitivo y con certidumbre legal, que incluye el surgimiento de nuevos actores en la toma de decisiones, hasta la desaparición prácticamente de añejas estructuras de control político. En este devenir hacia la democracia, se han erosionado paulatinamente las instituciones clave que le dieron rostro al antiguo régimen, un presidencialismo que es fiel reflejo del presidencialismo de la esfera federal, teniendo como característica la omnipresencia, que a su vez impidió los intentos por alcanzar un equilibrio entre poderes, mediante el funcionamiento de un sistema de partidos que otorgó a uno solo el predominio en las arenas electoral y legislativa (Ortega, en <http://decyec.ife.org.mx/en-sayos.pdf>, consultado el 23 de julio de 2003).

Hoy, el viejo modelo se ha agotado y su lugar lo ocupan la diversidad política, el contrapeso de la representación ciudadana y una cada vez más presente acción de control de parte de los concejales de los ayuntamientos. A pesar de que la pluralidad democrática se ha abierto, se contienen altas dosis de incertidumbre que hacen pensar, en ocasiones, que el horizonte de la relación entre Ejecutivo y regidores de fuerzas políticas distintas a éste es un espacio más para la confrontación que para la colaboración, quizás es debido a que las diversas fuerzas políticas imperantes en cada región son producto de las llamadas élites políticas.

Tomando en consideración lo anterior, conviene traer la [...]

propuesta de Montesquieu, quien llamó obra maestra de la legislación a "un gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que

las pusiera en estado de resistir unas a otras".¹ El realismo político tradujo la tesis del filósofo francés en *El federalista*, donde Madison, Hamilton y Jay, padres fundadores del constitucionalismo estadounidense, discutieron sobre las bondades y peligros del gobierno representativo. Para ellos, la división de poderes era la condición necesaria para el funcionamiento de una democracia, dividir el poder era entonces imperativo legal para evitar que las facciones (porque ciertamente los partidos políticos no figuraban aún como los actores principales de la democracia) monopolizaran el poder. Los federalistas pensaron que la tiranía de uno o de muchos, tiranía de notables o de electos, sería la misma cosa sin un mecanismo para separar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. El éxito de la fórmula estaría justamente asegurado en un atinado diseño de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político (De Secondat, 1990: 10).

Derivado de lo anterior, resulta pertinente señalar el hecho de que la democracia representativa requiere de operar una difícil fórmula de equilibrio entre mayoría y minorías; esto quiere decir que el funcionamiento del orden democrático se observa complejo y contradictorio. Complejo porque tiene que construir una mayoría en una sociedad heterogénea y diversa, para que gobiernen *los más*; y contradictorio porque la democracia supone el respeto a las minorías, su derecho a existir y a disentir en tanto son *los menos*.

El gobierno, que bajo las condiciones de ejercicio dividido, necesita de una oposición no tanto colaboradora, pero sí responsable. Ello porque los gobiernos divididos no se asumen como los que debilitan a la democracia, pero existe evidencia para sostener que en países de reciente democratización la existencia de coaliciones opositoras hostiles está directamente asociada con la generación de relaciones altamente conflictivas entre el Ejecutivo y los miembros opositores integrantes del ayuntamiento. Los partidos opositores vapuleados por una derrota electoral sufren un acelerado proceso de erosión ideológica, el cual pronto puede convertirse en un factor de polarización al interior de la organización. Una vez instalada la crisis, los partidos opositores se radicalizan ante el temor de vaciarse electoralmente y suponen que de esa manera mantendrán su influencia sobre sus votantes tradicionales; apuestan por la ortodoxia bajo la premisa de que

el más fundamentalista tendrá mejores posibilidades de sobrevivir y de que en el rescate de su pureza ideológica estriba su propia recuperación (*Ibidem*, p. 31).

En los gobiernos municipales, dado lo señalado en el párrafo anterior, se está ante una posibilidad de construcción de nuevas formas de comportamiento de las fuerzas políticas que intervienen en el gobierno y que son oposición del gobierno en turno. Sin embargo, es necesario apuntar que en el contexto municipal del país las condiciones son muy diversas, los énfasis distintos y el ejercicio del poder muestra situaciones que se explican en buena medida por la cultura política que en cada comuna se manifieste.

Como parte de ese comportamiento de los partidos de oposición cuando está reciente la derrota, efectivamente se presenta una radicalización que tiende a convertirse en un mecanismo que pone en evidencia al grupo en el gobierno. Aunque la realidad ha venido demostrando de manera general, que con habilidad política de los gobiernos es posible no sólo mantenerse en el poder, sino inclusive fortalecerse en tanto su capacidad negociadora sea efectiva y además muestre capacidad que a su vez se concrete en resultados efectivos.

A partir de esa capacidad negociadora, se dispone de la gestión pública en el ámbito municipal, pues se basa en las capacidades organizacionales y de recursos humanos de su administración, así como en las relaciones mutuas que se dan entre los distintos niveles de la administración pública (relaciones intergubernamentales) y por las relaciones entre los actores del mismo ámbito municipal. Ello implica que lo político, tanto en su vertiente horizontal como vertical, influye sobre la gestión pública, pero a la vez se constituye como el argumento positivo o no para la aceptación ciudadana de la organización política en el gobierno.

La formación de capital humano y la aplicación de nuevas formas administrativas funcionales deben coadyuvar a la gestión pública municipal, pues tiene un carácter heterogéneo que determina el grado de estabilidad de la gestión pública en cada municipio (Núñez y Gray, 2004: 3).

Visto así, efectivamente la condición de que los gobiernos y sus gestiones actúen de manera independiente respecto de las demás,

hace que la diversidad de condiciones administrativas sea lo que caracterice a éstas, puesto que cada gestión de acuerdo con sus potencialidades y a sus niveles de competencia administrativa, se independiza una de otra.

Por otra parte, conviene plantear que un gobierno mantiene su estabilidad en la medida que el Presidente de la República sea del mismo partido que el gobierno municipal, o bien, que el gobernador sea del mismo partido que el del gobierno municipal, ello definitivamente va a generar apoyos al Ejecutivo municipal, lo que reducirá el impulso opositor de los regidores que forman parte del ayuntamiento. Esto quiere decir que en el estilo de administrar, se puede presentar por ejemplo que el gobierno panista introduzca una nueva forma de administrar el servicio público. Será mediante esquemas gerencialistas y en ciertas medidas democráticas, lo cual promoverá ir desmantelando el funcionamiento del aparato gubernamental vigente, con lo que se estarán debilitando las bases del viejo sistema sustentado en las corporaciones campesinas, obreras, de burócratas y de representantes del llamado sector popular. Esta situación provocará para el PRI, en cierta forma, una declaración de aniquilamiento desde sus estructuras políticas y administrativas mantenidas por mucho tiempo, y se expresará como una posición de lucha contra los gobiernos panistas de cualquier ámbito de gobierno además de plantearle al presidente frenos y dificultades a cualquier proyecto de reforma económica, política y social, colocando al presidente y a su gobierno, en una condición de debilidad.

Los gobiernos municipales en México transitan por la alternancia, producto de los cambios que se han realizado en materia electoral, donde dada la existencia de instituciones y de normatividades electorales, tanto en las esferas federal como estatales y municipales, es que se garantiza que los ciudadanos decidan por la vía del sufragio a quienes quieren que los gobiernen, es decir, qué fuerzas políticas son las que en ese momento consideran deban ser las que gobiernen sus municipios.

Lo anterior implica que existen, a nuestro juicio, condiciones democráticas, pues en contextos regionales se manifiesta claramente, ya que observamos que en cierto periodo gobierna un partido en

un municipio y en otra época gobierna otro, sin embargo, existe una muy diversa transición política, la que está caracterizada por conflictos de gobernabilidad que se originan por las disputas en torno a la alternancia en los gobiernos locales, incluyendo las dificultades para gobernar –donde evidentemente se incluyen los problemas de competencia de gestión pública– bajo las nuevas condiciones democráticas desatadas por la propia alternancia. Ello significa que la transición política está encuadrada por el hecho que el PRI pierda su condición de partido dominante; esto se demuestra en primer término por la acotación del presidencialismo por el Poder Legislativo con una Cámara de Diputados con mayoría opositora al Presidente (caso Zedillo en 1997); surgimiento de una legalidad tendiente a establecer equidad en los procesos electorales; alternancia opositora tanto en el Distrito Federal como en diversos gobiernos estatales y, por supuesto, en los municipios, donde vale destacar los casos de las capitales estatales y en regiones o localidades donde la sociedad no organizada en partidos, reclama espacios democráticos de gobierno.

Sin duda que las alternativas de gobernabilidad democrática dependen del origen del nuevo gobierno local, eso quiere decir que es importante que los candidatos de los partidos políticos tengan arraigo, conozcan la problemática de la región y que al menos se consideren como personas honestas, que además puedan constituirse en la expectativa de un cambio que redunde en beneficio de la ciudadanía, puesto que al efectuar la comparación con el gobierno en turno, se vea que hay posibilidades de mejoramiento. La alternancia se produce porque el gobierno anterior tuvo una burocracia que no supo actuar con eficiencia o en todo caso, la autoridad municipal no estableció cambios significativos y rápidos que pudieran ser apreciados por la ciudadanía para diseñar y operar políticas públicas, o que se evadieron las normas constitucionales en busca de ventajas y beneficios grupales y personales. Cuando esto sucede, las experiencias de gobernabilidad se orientarán a producir mínimas condiciones de estabilidad y certidumbre en sus acciones, buscando espacios de coexistencia con élites mediante esquemas de alianzas, o en caso contrario, podrían entrar al campo de la confrontación. Ello como se puede deducir en el primer caso,

puede garantizar la gobernabilidad, aunque muy comprometida, o en el segundo caso, se estará ante la ingobernabilidad plena:

[...] la alternancia política no se presenta en abstracto, es más bien el resultado de múltiples determinaciones, entre otras, de las luchas de la sociedad mexicana por el reconocimiento de sus organizaciones y partidos políticos en donde se expresa la pluralidad que la caracteriza; asimismo es producto de un proceso de desarrollo político en donde la democracia representativa da pasos en firme, conjugándose con el carácter participativo de manera ascendente; de la legislación en materia de procesos político-electorales en la cual se formalizan los avances, los acuerdos y las reglas y principios a que se someten organizaciones, asociaciones y partidos políticos en el juego y la lucha por el poder (Moreno, 2003: 131).

En este aspecto, la sociedad mexicana así como las instituciones gubernamentales, transitan por un esquema de cambio, el cual está provisto de mecanismos distintos y que constituyen el nuevo panorama político, y que trasciende a lo gestionario, como es el propio servicio público de carrera, asignatura pendiente que puede aprovechar esta transformación, para en verdad dar los pasos necesarios para construir las bases de la gobernabilidad, dada la diferenciación de la sociedad mexicana en la que también se presenta la diversidad del nivel de desarrollo de los gobiernos municipales.

Por otra parte, es fundamental asumir que la democracia en los procesos electorales no garantiza una gestión moderna. Se necesita que se acompañe con otros aspectos tales como los mecanismos legales y los recursos financieros y materiales, así como el propio capital humano, para incentivar a las organizaciones municipales a modernizarse.

La alternancia genera la posibilidad de cambios para el mejoramiento de la comunidad municipal, además de posibilitar la competencia entre gobiernos no sólo en cuanto a su inmediato anterior, sino con relación a los que gobiernan en el mismo periodo, pero que son de color diferente. Ahora los márgenes de maniobra de los gobiernos municipales por la falta de mayoría absoluta en las decisiones de gobierno son menores. Sabemos que tratándose de municipios grandes la proporción de regidores es de 60-40 por ciento, 60 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional, que a la vez son de

oposición, y de 80-20 por ciento en los casos de municipios pequeños, lo cual implica que las autoridades municipales busquen acuerdos de ser posible con todos, pues así se aseguran que la toma de decisiones abarque a la oposición para lograr esquemas de acuerdo, que se traduzcan en acciones positivas para la sociedad.

Con el ánimo de analizar la relación que tienen las autoridades municipales con la ciudadanía, en donde quedan incluidas las que corresponden a la alternancia, resulta interesante conocer el grado de aceptación de éstas, para lo cual se utilizarán los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Práctica Ciudadanas del 2001 del INEGI, bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación. En dichas encuestas se observa, en el cuadro denominado "grados de confianza de diversas instituciones", referente a los presidentes municipales, los datos son: con mucha aceptación, el 18.86 por ciento; con algo de aceptación el 27.88 por ciento, con poca aceptación el 24.47 por ciento; con casi nada de aceptación, 11.42 por ciento; con nada, el 16.22 por ciento; y, no saben, el 1.15 por ciento. Comparado en la columna de mucha aceptación con la Iglesia, se aprecia una gran diferencia, pues en esta institución su aceptación es de 55.76 por ciento. Ahora bien, comparado con el Presidente de la República la aceptación es de 22.2 por ciento y con los gobernadores es de 22.48 por ciento, las diferencias ya son menores, sin embargo ocupa el último lugar el presidente municipal comparado con los ejecutivos de los otros ámbitos de gobierno.

Lo anterior muestra el nivel de confianza de los ciudadanos con respecto a las autoridades municipales, que en virtud de la cercanía con los ciudadanos, se genera posiblemente una mayor exigencia, y por lo tanto se acentúa la inconformidad, cuando las demandas de manera expedita. En esta situación, tales condiciones y comportamientos pueden ser aplicados a todos los gobiernos en turno, ya sea que continúan en términos de pertenecer al mismo partido político o gobiernos posicionados en la alternancia.

Sin duda que las expectativas de la población con relación a la actuación de los gobiernos de oposición, son de cambio y de mejoramiento, lo que se traduce en la alternancia de gobiernos dentro de un panorama eminentemente democrático. En este sentido, la ges-

ción adquiere una relevancia fundamental, puesto que los gobiernos buscan demostrar como su mejor carta de presentación a la democracia y a la eficiencia, que plantea al mismo tiempo separarse ampliamente de los gobiernos del PRI. Sin embargo, tratándose de gobiernos panistas, se ha venido observando que estos gobiernos ponen el acento en la eficiencia de la gestión administrativa dejando de lado, o en todo caso dándole menor atención, a los asuntos de participación social, donde se generen mecanismos de consulta y se creen estrategias para el consenso y el apoyo ciudadano fundamentalmente en los periodos no electorales (Mizrahi, 2002: 373).

En este sentido, los gobiernos de oposición apuntan a constituirse en administraciones que aplican los criterios de eficiencia provenientes de la administración privada, es decir, con un enfoque gerencialista, la nueva gerencia pública que a su vez es el nuevo paradigma en el campo de la administración pública, tal teoría, como lo hemos señalado anteriormente, se preocupa por la eficiencia en el gobierno introduciendo criterios de racionalidad económica y la separación de las tareas administrativas de las políticas, en donde se establece que los administradores deben gozar de mayor autonomía y flexibilidad para hacer que los procedimientos, reglas y controles que puedan entorpecer la gestión, sean modificados u omitidos en el ánimo de lograr resultados.

En este mismo orden de ideas, resulta conveniente mencionar que cuando la ciudadanía tiene una opinión favorable de los partidos políticos, dada su actuación en la gestión del gobierno, los votantes estarán dispuestos a que el gobierno continúe, es decir se preserve el partido político en el gobierno para el periodo próximo. Una implicación de esa situación es que los líderes están ciertos que su gestión actual ha sido considerada por los ciudadanos para su voto futuro y tenderán entonces, a mejorar la calidad de sus políticas para fortalecer el funcionamiento del gobierno, e incluso, se puede entender como una estrategia racional de los políticos, puesto que procuran alargar sus propias carreras políticas (Moreno, 2005: 21).

En suma, la competencia en el funcionamiento de las gestiones gubernamentales, causa un mejoramiento hacia dentro de las organizaciones de los gobiernos locales y, por lo tanto, la alternancia de los

partidos en las gestiones municipales genera mayores niveles de eficiencia, lo que podrá apreciarse como una situación que deberá estudiarse detenidamente a fin de corroborar o no.

Por otra parte, conviene mencionar lo que Cecilia Cadena señala con relación a la alternancia electoral del caso de Querétaro, donde se planteó el cuestionamiento de hasta dónde era posible con alternancia poner en marcha reformas administrativas profundas. La respuesta fue que el gobierno de oposición, es decir el PAN, no logró realizar las transformaciones anunciadas, aunque habrá que decir que llevó a cabo varias e importantes transformaciones en materia de mejoramiento administrativo, pero no pudo concretar la integración de las condiciones fundamentales para implantar el servicio civil de carrera, pues no se disponía de los perfiles de puestos equiparables y actualizados, ni con la capacitación, ascensos y la evaluación necesarias, lo que impidió que se pusiera en marcha. Esta situación muestra la importancia de generar las condiciones administrativas y políticas para avanzar en materia de gestión pública. Aquí intervienen una cantidad importante de variables que han impedido se progrese. Aunque por otro lado, en materia de transparencia, sí lograron mejorar, lo cual la coloca como una administración que pretende consolidarse, o en todo caso tender a ello (Cadena, 2004: 10-14).

De lo anterior se deriva que tratándose de gestiones de gobiernos de oposición, que están arribando a la administración estatal o municipal, principalmente de gobiernos panistas, pretenden hacer la diferencia con relación a las gestiones anteriores, buscando mediante esquemas y enfoques modernos, mostrar y operar sus administraciones basadas en resultados eficientes y, como ya se ha señalado, transparentes que redundan en la idea del buen gobierno.

De esta manera los gobiernos de oposición, aún en esa búsqueda de tratar de mostrarse como diferentes, no han logrado trascender en la sociedad, pues es cierto que logran avances en materia de eficiencia administrativa, de parte de los gobiernos del PAN, pero el PRI y en últimas fechas el PRD, han logrado triunfos en los gobiernos municipales, debido a que la ciudadanía no percibe esa buena administración anunciada y más bien siente a esos gobiernos alejados de la población. Lo que al ciudadano le interesa es que se beneficie con

servicios públicos de mayor cobertura y calidad, sin importarles cómo fueron procesados y si se utilizaron los recursos de manera eficaz. Sin embargo, le resulta interesante que sea tomado en cuenta en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas, sólo de esta forma se logrará cooperación y colaboración que redunde en la consolidación de reformas para mejorar y desarrollar al municipio.

Los gobiernos de oposición ahora tienen la obligación de crear condiciones políticas más competitivas, las que se traducen en introducir nuevas formas y prácticas de gobierno y administración, que a su vez significan lograr mejores niveles de desempeño, lo que generará el convertirse en gobiernos sujetos a imitar por otros, tanto del mismo estado como de otros estados del país.

El servicio civil de carrera en los gobiernos municipales es una necesidad a la luz de este nuevo panorama de la alternancia, puesto que se requiere que cada gobierno que accede al poder tenga las herramientas para realizar un buen gobierno, que armonice las capacidades de dirección, coordinación, organización, gestión, evaluación y rendición de cuentas, dando cabida a las iniciativas sociales. Es a través de la profesionalización que se puede garantizar la continuidad de los programas municipales, sin que se presenten interrupciones en la calidad de los servicios públicos y que además se garantice la optimización en el uso de los recursos públicos. Esto es fundamental tratándose de aquellas políticas públicas que trascienden los periodos gubernamentales, donde la ciudadanía podrá evaluar a la administración en turno, no sólo por lo que realiza, sino por lo que deberá concluir y mantener.

Hasta aquí se han analizado los rasgos y retos así como la nueva fisonomía política y de gestión que están emprendiendo los municipios en México a la luz de los cambios políticos, que forman parte de la reforma del Estado, la cual fundamentalmente se ha orientado a los aspectos electorales y de transición hacia la democracia. Ello evidentemente plantea más retos en el camino, como lo es la democracia en todos los aspectos, donde se incluya una equitativa distribución del ingreso, la descentralización para que los gobiernos municipales adquieran una mayor responsabilidad como gobierno, que sea transparente y que rinda cuentas y, por consecuencia, que su actuación esté acorde con las demandas ciudadanas, donde la eficiencia, la

eficacia y efectividad acompañadas de la profesionalización de los servidores públicos sean los nuevos rubros estratégicos para la transformación de demandas en servicios que busquen satisfacer las necesidades de la sociedad.

En el siguiente capítulo se analizarán los esfuerzos realizados a lo largo del tiempo, por parte de los gobiernos y de la sociedad, en el diseño de políticas públicas relativas al mejoramiento administrativo a través de operar la profesionalización de la carrera administrativa, tanto en la esfera federal como estatal y municipal. Mismos que permitirán entender hasta dónde se ha avanzado en esta materia en nuestro país y lo que falta por recorrer. Asimismo, en el capítulo referido al análisis desde la óptica empírica, se tomará como fundamento teórico, tanto lo referente al primer capítulo como a éste, enfatizando en lo que toca a las condiciones administrativas de los gobiernos y gestiones municipales cuya característica sea la alternancia.

Los avances en materia de profesionalización y/o servicio civil de carrera en México

En el presente capítulo se tratarán los avances que en materia de profesionalización se han presentado en el contexto mexicano, tanto en la esfera federal como en la estatal, y de manera menos desarrollada, en los municipios. Tal situación será descrita y analizada desde la óptica de sus normatividades, así como de las opiniones, en su caso, de autores que nos muestran los procesos mediante los cuales ha transitado el sistema de profesionalización de carrera del servicio civil de carrera de cada realidad concreta.

AVANCES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL

En México, se tiene información que desde 1742 se han realizado esfuerzos en materia de profesionalización de los funcionarios y servidores públicos –según lo comenta Omar Guerrero– cuando Francisco Fernández de Mollinedo es nombrado secretario del virrey. Para este cargo se tomó como base la honorabilidad, calidad y experiencia, lo que se considera como los inicios de la formación de la carrera administrativa en México (Guerrero, 2003: 149).

Por otra parte, en 1905 se transforma la Escuela de Estudios Comerciales en Escuela de Comercio y Administración. El motivo de su transformación fue, además de seguir formando contadores para las empresas, el que se estableciera la carrera de perito empleado de la administración pública a fin de desempeñarse en el ramo de la hacienda pública, así como la profesión de aspirante a la carrera con-

sular para laborar en el servicio exterior. Sin embargo, estas carreras no prosperaron, pues en 1917 desaparecieron.

En 1920 se constituye la Escuela Superior de Administración Pública para formar a los servidores públicos que se desempeñaban en el ramo financiero, y es en 1925 cuando este plantel viene a depender de la Universidad Nacional Autónoma de México, incluso se afirmaba que los empleados formados en esta escuela, podrían garantizar el trabajo desarrollado y una continua perspectiva de mejoría (*Ibidem*, p. 159).

Durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, en el año de 1934, se promulgó un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. En este acuerdo se establecía la intención del Ejecutivo federal de no utilizar sus facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración y, para este fin, se instituye un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, además se señalan sus derechos y obligaciones, se establecen procedimientos para integrar al personal por selección y, de acuerdo con la aptitud y el mérito y se establece en su favor la garantía de que a partir del 12 de abril de 1934, fecha en que entra en vigor este acuerdo, y hasta el último día del ejercicio presidencial, nadie sería removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil.

En el gobierno de Miguel de la Madrid se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, con el propósito de lograr la modernización de los sistemas de administración de personal público, mediante el fomento de la vocación de servicio del personal federal y promoviendo su capacitación permanente.

De lo anterior se puede constatar que el tema ha sido de relevancia en la historia de la administración pública mexicana. Ello demuestra que desde hace tiempo la administración pública ha requerido contar con empleados formados, capacitados que se desempeñen con eficiencia y eficacia dentro de las organizaciones gubernamentales, para generar las bases de un sistema de profesionalización en el futuro, por lo tanto, se aprecia la voluntad política de gobernantes,

asimismo, también se aprecia de parte de los estudiosos y académicos de la administración pública, el gran impulso para que se instauré el servicio civil de carrera, que a su vez, dé respuesta a los nuevos tiempos de la modernización; que se traduce en efficientar y transparentar la administración pública en nuestro país.

El servicio civil de carrera, en México, se ha convertido en uno de los temas más importantes en términos de su pretensión de establecerlo a plenitud en todos los ámbitos de gobierno. Es, sin duda, ya no sólo un deseo o una aspiración; sino una necesidad y hasta una exigencia, tanto de la comunidad académica como de los funcionarios de los gobiernos federal, estatal y municipal e incluso de la propia ciudadanía, tal es el caso específico del gobierno federal con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Asimismo, es importante retomar las experiencias de dependencias y entidades federales a fin de dar cuenta de lo que se tiene hasta el momento en esta materia, como es: el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, el Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria, la Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República, la Profesionalización de la Policía Judicial en la Procuraduría General de la República, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Servicio Público de Carrera del Poder Legislativo de la Cámara de Senadores y la Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.

Bajo esta perspectiva, se presentan los avances que se han logrado hasta el momento en el ámbito federal, por lo que se describirán las características de cada una de las dependencias o entidades federales.

Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo civil organizado de servidores públicos más antiguo de nuestro país. Desde el inicio de nuestra vida independiente como nación soberana, el 7 de mayo de 1822, y bajo la regencia del emperador Agustín de Iturbide, se expidió la primera disposición legislativa del cuerpo diplomático mexicano con el Decreto de la Regencia Estableciendo Reglas para los Nombres e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático.⁸

En las circunstancias internacionales de aquellos tiempos, este ordenamiento buscaba sentar las bases para expedir los nombramientos y los sueldos correspondientes a los agentes diplomáticos, procuraba contribuir a la consolidación de la independencia mexicana, frente al asedio de España y de otras potencias europeas de esa época (Ojeda, 1984: 3).

Por otra parte, es importante subrayar que los distintos ordenamientos que han regido al Servicio Exterior Mexicano de carrera, han reflejado los intereses de cada época de la nación mexicana. De esta manera la diplomacia mexicana surge desde el inicio de nuestra vida independiente, y en una primera etapa poco a poco se ha venido consolidando como agente activo de promoción y resguardo de la soberanía, preservando el territorio nacional (*Ibidem*, p. 3) al lograr el reconocimiento de la independencia de México.

Después, la diplomacia mexicana sirve para defender la soberanía ante las guerras de intervención a lo largo del siglo XIX y, más tarde, en una nueva etapa, para ratificarla en el periodo posterior a la Revolución mexicana; ya que en ese momento la política exterior se convierte en la primera "línea de defensa externa de las reformas que produjo el movimiento" armado de nuestro pueblo (*Ibidem*, p. 4).

Actualmente, la actuación del Servicio Exterior Mexicano se desarrolla en medio de las contradicciones ideológicas surgidas de un escenario internacional en constante transformación o evolución y

⁸Decreto de la Regencia *Estableciendo reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático, 7 de mayo de 1822*. Texto tomado de la compilación: *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, obra inédita preparada en tres tomos por el consejero Gustavo Martínez Cianca y el tercer secretario Francisco de la Torre Galindo, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cfr. tomo 1, p. 2.

que exige al servicio exterior darle permanente seguimiento. Adicionalmente, habrá que señalar que la política exterior adoptada en los años recientes ha sido difícil, debido a que se ha tomado la decisión de actuar con mayor protagonismo en la pacificación mundial, baste señalar el hecho de su pertenencia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialmente en torno a la declaración de guerra de Estados Unidos con Iraq.

A lo anterior se agrega el hecho de que, en años recientes, la política exterior de México haya incorporado el importante elemento de la promoción del desarrollo económico y la conquista de los mercados internacionales; factores que no han sido ajenos a los ordenamientos que rigen la actuación del propio Servicio Exterior y que, desde luego, están siendo determinados o supeditados a su actuación en las decisiones de Naciones Unidas.

En suma, los ordenamientos normativos que han regido al Servicio Exterior Mexicano se han caracterizado por preservar el carácter civil del cuerpo organizado, e incluir condiciones propicias de su propio funcionamiento, con miras a afianzar nuestra soberanía política y económica a lo largo del siglo xx, al igual que el proyecto nacional de nuestro país en el mundo. De ahí la importancia que tiene el funcionamiento del Sistema del Servicio Exterior Mexicano.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que éste constituye el cuerpo permanente del Estado, encargado de representarlo en el extranjero y, además, es responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Ibidem*, p. 13).

Los servidores públicos incorporados al Servicio Exterior dependen del Ejecutivo federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su quehacer principal es aplicar los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, en consonancia con las facultades que le confiere la propia Constitución.

La integración del Servicio Exterior, de acuerdo a la LSEM, establece que el Servicio Exterior Mexicano estará integrado por perso-

nal de carrera, temporal y asimilado. El personal de carrera será permanente y comprende las ramas diplomático consular y técnico administrativa.

Los cuerpos diplomático y consular comprenden las siguientes categorías: embajador; ministro; consejero; primero, segundo y tercer secretarios; y agregado diplomático.

La rama técnico administrativa comprende las categorías de: coordinador; administrativo; agregado administrativo "A", "B" y "C"; y técnico administrativo "A", "B" y "C" (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994: 14 y 15).

La primera se aboca a funciones de representación y análisis, en tanto que la segunda, se dedica a la ejecución de labores administrativas y operativas.

Ambas ramas integran diferentes categorías de servidores públicos, cuyo nivel superior, en términos jerárquicos, es ocupado por los embajadores o por los cónsules generales, cuya responsabilidad es fungir como jefes de misión; desde la óptica de la representación de los intereses de la nación en otros países.

Para la categoría de embajador, existe un máximo de 10 plazas de embajador eminente, nombramiento que se aplica como distinción a los miembros en activo de esa categoría, por su actuación destacada al servicio de la República en el ámbito de la política exterior. Los requisitos para recibir este nombramiento son: tener una antigüedad mínima de 10 años como embajador, haber ocupado cargos de director general o superiores en la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, o haber desempeñado importantes misiones en el exterior (*Ibidem*, p. 20).

Una de las etapas de todo sistema de servicio de profesionalización es el ingreso. Aquí se plantea que todo miembro de carrera debe tener una visión amplia de los principales fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales contemporáneos, no solamente de lo que acontece a nivel mundial, sino particularmente de nuestro país y de su ubicación en el mundo.

De esta manera, los requisitos que deben ser cubiertos son: contar con una sólida formación universitaria y el dominio indispensable de lenguas extranjeras, punto de partida de esta profesión.

Sobre el ingreso a la rama diplomático consular es necesario mencionar que en la Ley del Servicio Exterior, en sus artículos 28 al 36, dispone que el ingreso se componga de tres etapas *eliminadoras*, que a continuación se enumeran:

La primera incluye exámenes de cultura general, de español, de dominio del inglés y de traducción de otro idioma.

La segunda comprende la elaboración de un ensayo, exámenes orales del idioma inglés y entrevistas con funcionarios de la Cancillería.

En la tercera, si aprobó las anteriores, el concursante queda adscrito en la academia diplomática del "Instituto Matías Romero" y, en caso de culminar satisfactoriamente la maestría que se imparte, se ratifica el nombramiento de agregado diplomático.

Concluidas las tres etapas, la Comisión de Personal puede recomendar la adscripción en México un año más, antes de ser susceptible de ascender a tercer secretario y, en su caso, ser adscrito al exterior (Ley del Servicio Exterior Mexicano: 22 y 26).

Con relación al sistema de ascensos de los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, se señala que comprende tres etapas: la primera consiste en una amplia evaluación del expediente y sus diferentes rubros en los que se valora al mismo, de acuerdo con las siguientes prioridades: méritos y eficiencia demostrada en el desempeño de sus cargos y comisiones, así como mayor antigüedad en la categoría y en el servicio (*Ibidem*, pp. 26 y 28).

En una segunda etapa, los miembros del servicio de carrera participan en los exámenes escritos, que consisten en la elaboración de ensayos sobre distintas áreas y temas de política exterior en México, dados a conocer a los participantes, en sus adscripciones, el día de su celebración.

La tercera etapa consiste en la sustentación individual de los ensayos ante funcionarios de carrera del propio Servicio Exterior, así como sobre las labores que ha desarrollado en sus diversas adscripciones y las que actualmente desempeñan.

Otra de las partes del Servicio Exterior lo constituye la separación del servicio, en la que se incluye la renuncia, la jubilación, el estado de interdicción y la sanción administrativa (*Ibidem*, pp. 36 y 39).

Con relación a la sanción administrativa, es pertinente señalar que el sistema contempla uno de los mecanismos fundamentales de todo Sistema de Profesionalización, es decir, se trata de valorar la presunta actuación negativa del servidor público, garantizando su pertinencia al contar con todos los elementos suficientes para actuar.

Es importante hacer notar que en los procedimientos administrativos se aplica supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que en el desahogo de los procedimientos administrativos disciplinarios coadyuva la Contraloría Interna. Para la sustanciación de los procedimientos disciplinarios existe una Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, dependiente de la Comisión de Personal, que instruye, analiza y recomienda las resoluciones de acuerdo con la gravedad de los hechos (Martínez, 2001: 30).

De esta forma, el Servicio Exterior Mexicano de Carrera es una estrategia fundamental para que el país se desempeñe adecuadamente, en su papel de protagonista dentro del orden mundial del nuevo milenio, en la medida en que se compagine cada vez más con en el proyecto nacional del país.

Finalmente, conviene señalar que el Servicio Exterior Mexicano, a partir de la puesta en marcha de la nueva ley y su reglamento, se ha consolidado el darle al personal certidumbre relativa a sus derechos y obligaciones y a su horizonte de trabajo como miembros de éste, además se dota de transparencia a las diversas decisiones que se toman en torno al manejo de los recursos humanos de la cancillería y, se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones para el ascenso e ingreso de miembros del SEM (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pdf>, consultado en agosto de 2006).

Servicio Profesional Electoral

Una de las instituciones que ha logrado posicionarse dentro del espacio de actuación pública, cuyos resultados son más que satisfactorios, lo constituye el Instituto Federal Electoral (IFE), que cuenta con el Servicio Profesional Electoral. Este sistema ha respondido a la sociedad de manera contundente la demanda de darle credibilidad a los procesos electorales federales en todo el país.

El Instituto Federal Electoral fue creado, por mandato constitucional, como un organismo autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones. Esta nueva institución se creó para funcionar como actor imparcial y autónomo, cuyas decisiones no estuvieran sujetas a los intereses de las partes.

El Servicio Profesional Electoral se regula por un estatuto. El primero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992. Posteriormente, como parte de la reforma electoral llevada a cabo en 1996, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) establece la adecuación y mejoramiento del estatuto entonces vigente, para ello, la Junta General Ejecutiva propuso al Consejo General del Instituto un nuevo marco normativo, que contribuyera a reforzar el profesionalismo.

El 16 de marzo de 1999, el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que entró en vigor el 30 de marzo del mismo año.

Este estatuto sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil adecuado, efectivo, transparente y profesional que permitiera dar respuesta a las necesidades del IFE. Es conveniente señalar que se estableció con el propósito de ofrecer garantías para evitar, en lo posible, la rigidez en los procedimientos, así como por la falta de una transparencia y rendición de cuentas o, incluso, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios en cuanto a la medición de su desempeño y la carencia de una capacitación efectiva (Méndez, 2001: 34).

En el ingreso se establece el concurso de oposición abierto para ocupar las vacantes en todos los puestos. En los concursos pueden participar aspirantes internos o externos al Instituto, con el fin de que el servicio cuente, en lo posible, con los mejores funcionarios para cumplir con su misión ante la sociedad. Se establece que lo único que cuenta para seleccionar a los funcionarios sean sus méritos, entendidos como los conocimientos, habilidades y destrezas demostradas en el procedimiento de selección. En los concursos se valora también la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, la de ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales. Existe, asimismo, la posibilidad de ocupar vacantes temporalmente en casos de urgencia, pero

siempre basándose en las evaluaciones y los resultados de los concursos (*Ibidem*, p. 34).

La titularidad se obtiene mediante el procedimiento específico de que los funcionarios tienen la garantía de hacer carrera de largo plazo, de tener estabilidad en el empleo y una motivación que les genera ser parte de este sistema y, por tanto, se da una mejor identificación con la institución y sus fines. Por ello, se ha establecido en el estatuto un procedimiento que da certidumbre, aunque vale señalar que no se identifica la titularidad con la inamovilidad, pues la permanencia del personal estará sujeta a la aprobación, cada año, de la evaluación del desempeño y de los exámenes de formación.

Por otra parte, se cuenta con un Programa de Formación y Desarrollo que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con la participación del Centro de Formación y Desarrollo. Dicho programa tiene por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, promoviendo que éstos posean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios. El programa incluye tres fases; la de formación básica (de carácter introductoria), que busca que se disponga de conocimientos homogéneos; la de formación profesional, para estar en capacidad de aportar conocimientos en materias vinculadas con las principales actividades del Instituto; y, finalmente, la de formación especializada, para que el personal profundice sus conocimientos en áreas específicas de interés para el Instituto (*Ibidem*, pp. 35 y 36).

Conviene destacar que este programa funciona con base en materiales autoinstruccionales, en constante proceso de revisión y actualización. Mismos que son de gran utilidad para la capacitación y, a su vez, para las evaluaciones correspondientes.

La evaluación es uno de los procesos más importantes y al mismo tiempo el más complejo de todo sistema de carrera. El nuevo estatuto concibe la evaluación esencialmente como un instrumento para establecer un diálogo, una relación entre el Instituto y sus funcionarios, que derive en la ubicación efectiva y precisa para que quien no cumpla sea separado, en pro de una mejora permanente. Así, una de las virtudes del estatuto es que la evaluación no es un instrumento aislado establecido meramente para castigar. Es un instrumento efecti-

vo para el cumplimiento de metas, la determinación de incentivos y, en su caso, sanción seguimiento, que permita identificar debidamente el mérito y buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos previamente establecidos y conocidos por los funcionarios del IFE, que den certidumbre y generen confianza hacia adentro y hacia fuera del Instituto (*Ibidem*, p. 36).

Adicionalmente habrá que apuntar que este sistema considera fundamental la actuación de los funcionarios electorales, al grado de obtener la definitividad después de participar en un proceso electoral federal y acreditar evaluaciones anuales de desempeño y programas de formación y desarrollo.

En suma, el sistema de evaluación califica: conocimientos, eficiencia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y capacidad de conducción, siendo los resultados de las evaluaciones los elementos fundamentales para la asignación de un puesto, la titularidad en un rango, la promoción en la estructura de rangos o la permanencia en el servicio (Haro, 2000: 208).

Asimismo, vale decir que en la evaluación que se realiza al propio Instituto con motivo de las elecciones federales de 2003, la estructura encargada del Servicio Profesional Electoral con relación a todos sus programas, acciones y resultados fueron cumplidos al 100 por ciento (<http://www.ife.org.mx>, consultado en agosto de 2006), lo que revela que en este renglón existen logros y la normalización de un sistema que opera con eficiencia. No obstante lo anterior, dado los apretados resultados de las elecciones presidenciales del 2006, en donde el país en opinión de algunos especialistas prácticamente se dividió en dos, hasta las propias familias también en muchos casos se dividieron, generando con ello un clima difícil y hostil. En este sentido, que hay acuerdos en que el Instituto o mejor dicho su consejo no tuvieron la capacidad para saber enfrentar con eficiencia, y sobre todo con transparencia, a fin de que toda la sociedad y los propios actores políticos aceptaran con certidumbre los resultados. Ello plantea que no basta contar con profesionales de la organización de las elecciones, sino que también es necesario que las autoridades electorales además de garantizar su profesionalismo y su honestidad, así como su apego a la legalidad en el ejercicio de sus funciones y en la toma

de decisiones, sepan actuar aun con las presiones que puedan ejercer las organizaciones políticas producto del acaloramiento competitivo que encierra toda elección.

El Sistema de Especialistas en Hidráulica

La Comisión Nacional del Agua Integró un Sistema de Especialistas en Hidráulica con la característica del programa de Servicio Civil de Carrera, el cual se instauró con el propósito de contar con un grupo de profesionistas especializados y calificados para desempeñarse con eficiencia y responsabilidad dentro de la comisión.

El ingreso al programa se lleva a cabo a través de un sistema de calificación, con tres parámetros de evaluación:

- antecedentes académicos;
- trayectoria laboral; y
- resultados de una prueba psicométrica.

Existen programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para la titulación, impartición de cursos y becas para posgrado, los resultados que se obtengan de este programa contribuyen a la permanencia en el servicio.

Por lo que toca a la evaluación, es de destacar que se realiza mediante un esquema de autoevaluación y por la evaluación del jefe inmediato bajo el sistema de otorgamiento de puntos para la superación académica, logros en las metas, y por el desempeño y la capacidad técnica.

Al respecto, conviene señalar que el sistema tiene la ventaja de que los profesionistas que se incorporan diseñen su propio plan de carrera dentro de la CNA y de integrarse en un área de especialidad conforme a su perfil profesional, en las que se les define su nivel de responsabilidad, y se les asignan proyectos específicos, con la garantía de contar con oportunidades de desarrollo en áreas y actividades afines a su formación y a sus intereses personales (Ayala, 1999: 203).

De lo anotado anteriormente, conviene señalar que este sistema tiene condiciones especiales; ya que se trata de un organismo técnico, sobre todo por las funciones sustantivas que realiza en materia de

ingeniería, para construir obras hidráulicas. Es de destacar que para el ingreso al sistema, el servidor público tendrá que garantizar el dominio de conocimientos en materia de ingeniería en hidráulica, contar con experiencia dentro del servicio público en su vertiente técnica especializada y acreditar un examen psicométrico, que le dé a la organización gubernamental la seguridad de que se cuenta con un servidor público que tiene la capacidad para desempeñarse con eficiencia y eficacia en las labores que se le encomienden. Además, llama la atención de que el servidor público puede diseñar su propio plan de carrera, lo cual le da libertad para dedicarse en aquellas áreas que correspondan a su perfil profesional, lo que en términos de la satisfacción de necesidades los coloca en el nivel de la autorrealización, un propósito ideal de todo servidor público.

El Servicio Profesional Agrario

El Servicio Profesional Agrario es un sistema de profesionalización que contempla las etapas de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas dentro de la Procuraduría Agraria, cuyos propósitos son proporcionar personal idóneo a esta dependencia, que garantice su adecuado desempeño profesional y contribuir, así, a fomentar los principios fundamentales de la institución y en la consecución de sus fines.

El servicio de carrera en este organismo surge para fortalecer el nuevo marco legal agrario, pero sobre todo para coadyuvar en la defensa, representación y promoción de los derechos agrarios de los ejidatarios y comuneros. Ello ha fomentado entre sus trabajadores una alta capacidad técnica, conocimientos, experiencia, probidad y vocación de servicio, al tiempo que pugna por la estabilidad y seguridad en el empleo y fortalece los valores éticos del quehacer público (Robledo, 1999: 45).

La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal de carrera integrado por diferentes categorías.

Se ha creado una Comisión del Servicio Profesional Agrario, con representantes de la Procuraduría Agraria, que es el órgano de

coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera.

La comisión toma en cuenta, para el ingreso de los aspirantes, los siguientes requisitos:

- gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;
- ser titulado o pasante con créditos terminados, de una carrera profesional en cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias;
- demostrar una clara vocación por el servicio social;
- aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados; y
- ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias (Estatuto del Servicio Profesional Agrario, artículos 28 y 29, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 1994).

Por otra parte, es digno de mencionar que el procurador agrario tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría (niveles superiores), quienes no forman parte del personal de carrera.

Al personal que, cumpliendo con los requisitos, sea aceptado como miembro del servicio profesional, se le otorgará la titularidad o definitividad en una categoría mediante nombramiento y, de acuerdo con lo señalado por el estatuto del servicio profesional, en su artículo 11, serán considerados como personal de confianza.

En cuanto a la capacitación, el personal del servicio profesional así como los propios aspirantes al mismo, deberán participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les habrá de permitir ingresar, permanecer o ser ascendidos en las categorías del servicio. Esta condición y su cumplimiento les permite permanecer dentro de la institución con lo que se garantiza y asegura su permanencia, continuidad y le da certeza al servidor público.

Los programas para el personal del Servicio Profesional Agrario son los siguientes:

- Programa de Capacitación Básica para Aspirantes a Visitadores y Abogados Agrarios;

- Programa de Capacitación para Visitadores y Abogados Agrarios;
- Programa de Capacitación para Subjefes de Residencia, Jefes de Residencia y Jefes de Departamento;
- Programa de Capacitación para Subdelegados, Subdirectores y Directores; y
- Programa de Capacitación para Delegados y Directores Generales.

Para el sistema de ascensos se tienen establecidos los procedimientos de promoción y concurso; el primero considerado como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías que forman parte del sistema que se inicia mediante convocatoria, seguido del concurso como mecanismo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales.

En cuanto a su sistema de evaluación, se definen y precisan las decisiones de la Procuraduría respecto a:

- incorporación de becarios;
- desempeño del personal en fase provisional;
- ingreso al personal de carrera;
- promoción de categorías;
- concurso para categorías;
- ascenso de nivel;
- asignación de interinatos; y
- los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

Los miembros del servicio profesional podrán separarse del sistema por alguno de los siguientes rubros:

- edad o tiempo de servicio;
- incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones;
- renuncia;
- rescisión de contrato; y
- destitución (Haro, 2000: 209 y 211).

De manera general, este sistema reúne las condiciones en materia de ingreso, desarrollo y término del servicio de todo sistema de servicio civil de carrera, por lo que sin ser un modelo que pudiera ser útil para otras entidades públicas, sí conjuga los elementos fundamentales; pues dada la naturaleza de la dependencia sirve como medio para que se eleve la calidad, eficiencia y efectividad del Servicio Agrario.

*Sistema de profesionalización del Instituto
Nacional de Estadística, Geografía e Informática*

Este sistema tiene como propósito regular todos los procedimientos relacionados con la administración del personal del instituto, coordinado a través de una comisión integrada por representantes del Instituto, considerado como el órgano máximo de decisión del sistema.

El SIP del INEGI está integrado por tres subsistemas:

- Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza;
- Subsistema del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal e integrado por los servidores públicos superiores y homólogos; sus condiciones laborales están sujetas a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con fundamento en lo establecido en su artículo 5o.; y
- Subsistema del Personal de Base, integrado por los trabajadores con plaza de base y, cuyas relaciones laborales están reglamentadas por la LFTSE.

Tanto los ingresos como las promociones del subsistema de profesionalización se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, los cuales se dan a conocer por medio de convocatorias internas o abiertas.

Los requisitos establecidos para la ocupación de puestos del subsistema son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, conocimientos, grados de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades requeridas para el puesto concursado.

El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI cuenta con un catálogo de puestos, que van desde el de servicios y de apoyo hasta el nivel de director de área; cada uno de ellos tiene siete niveles salariales, lo que a nuestro juicio garantiza el ascenso y la promoción en forma vertical ascendente, además que asegura la continuidad y la certidumbre en la carrera dentro de la institución.

En este sentido, el Instituto promueve y lleva a cabo acciones dirigidas al desarrollo profesional del personal, así como el establecimiento de programas de actualización permanente, del personal perteneciente al subsistema de profesionalización; para lo cual considera las necesidades propias de cada una de las áreas de especialización del INEGI. De igual forma, se otorgan apoyos para el personal interesado en realizar estudios de especialización o posgrado fuera del Instituto, tales como becas, pagos de matrículas, licencias con o sin goce de sueldo, o bien horarios especiales en la jornada laboral.

Con base en el desempeño, la capacitación y las aportaciones al trabajo, se determinan los incrementos en rango salarial, administrado por la comisión correspondiente, la cual verifica que el personal que aspire a un incremento de nivel cumpla al menos con un año de antigüedad en el puesto ejercido como titular.

Conviene señalar que el sistema cuenta con las siguientes subcomisiones, que hacen que el mismo sistema funcione:

- de elaboración y actualización de exámenes;
- de análisis presupuestal;
- bajas.

Además, es pertinente plantear que el SIP se compone de las vertientes de: requerimiento de recursos humanos, ingreso y/o promoción; inducción, conducción y evaluación del desempeño; planeación del personal e incremento en rango salarial.

Las causas por las cuales se terminan los efectos de nombramiento dentro de este sistema son:⁹

⁹Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (artículo 87), *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1994.

- renuncia al puesto;
- abandono de empleo; incumplimiento en las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geografía, especialmente en lo referente a la confidencialidad;
- irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones;
- sentencia condenatoria dictada por delito intencional;
- desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior;
- falta de probidad u honradez;
- las demás señaladas por la legislación laboral aplicable (Haro, 2000: 211 y 212).

Este sistema tiene las características deseables de un sistema de profesionalización, dado que: se puede hacer carrera, se busca la idoneidad del servidor público, se cuenta con todas las etapas de la administración de personal tales como selección, inducción, capacitación evaluación, promoción y el ascenso que se concretiza mediante el incremento de rango en la escala salarial y de nivel de categoría de puestos.

Servicio de Administración Tributaria
(Pardo, en Uvalle, 1999: 212 y 214)

La creación del Servicio de Administración Tributaria forma parte de una de las reformas principales de modernización del sector público. Surge como respuesta a la necesidad inaplazable de asegurar una base adecuada y estable de recursos fiscales así como de hacer frente a los compromisos y transformaciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al comercio electrónico y a otros hechos de relevancia para México (Sánchez, 1999: 62).

La profesionalización de los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se establece como una tarea central para conducir el cambio en la cultura organizacional. Se trata de dar certeza de desarrollo a los funcionarios que forman parte de este sistema, por la relevancia que implica lograr mejores resultados en la recaudación fiscal, cuestión que es prioritaria para el funcionamiento de la administración pública federal. La propuesta del SAT parte de

la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP en el SAT, que a pesar de tener estatus de órgano desconcentrado, fue dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, lo que ha facilitado el cambio de que ha sido objeto.

Se trata de proponer la incorporación de un servicio fiscal de carrera para el personal no sindicalizado. Los principios que rigen esta carrera son: igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción, especialización y profesionalización en cada actividad, retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, capacitación y desarrollo integral obligatorio y permanente, integridad, responsabilidad y desarrollo de conductas.

El sistema dispone de varias fases, que a su vez son las partes principales del mismo, tales como: incorporación mediante la figura de exámenes, compensaciones y reconocimientos para estimular el esfuerzo y los logros de los funcionarios fiscales, planeación de la carrera que permite la clasificación de puestos por la vía promocional ascendente y por especialidad, sistema de formación que se orienta en cuatro vertientes: profesionalización, formación propedéutica, formación para la promoción y formación directiva; la de capacitación; la de apoyo a los procesos y la de cultura organizacional.

Dentro del reclutamiento se contemplan convocatorias abiertas mediante los medios masivos de comunicación, a fin de que acudan los interesados que cubran los requisitos establecidos y que llenen la correspondiente solicitud de empleo.

Habrà una preselección, la que consiste en dos tipos de evaluaciones: exámenes de conocimientos generales, que se refiere a una prueba para evaluar los conocimientos adquiridos mediante la educación formal. Por otro, la prueba de estabilidad emocional, que tiene por objeto constatar que los aspirantes, que pasen al proceso de selección posean el control del impulso necesario para adaptarse adecuadamente al ambiente laboral del Servicio de Administración Tributaria.

En la selección se aplican exámenes que evalúan los conocimientos, experiencia, capacidades, habilidades, valores y rasgos de personalidad de los aspirantes a efecto de elegir a aquellos que tengan el perfil más adecuado para desempeñar el puesto (*Ibidem*, p. 67).

Con relación al rubro de compensaciones y reconocimientos, se otorgan remuneraciones acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, se contemplan las prestaciones económicas y los beneficios que favorezcan el bienestar, además de establecer un sistema de incentivos que reconozca y estimule la productividad, para ello se han trabajado la actualización de dos instrumentos fundamentales: la descripción de puestos, es decir, el perfil de éstos; y la actualización del tabulador de sueldos flexible, con fundamento en el nivel jerárquico y grado de responsabilidad de cada puesto (*Ibidem*, p. 68).

La realización de la carrera en el servicio fiscal, se lleva a cabo mediante concursos de promoción que incluye la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral, para que el servidor público que logre la calificación más alta obtenga el ascenso. Asimismo, la evaluación es otra fase importante dentro del servicio fiscal, pues se trata de contar con información integral del personal que forma parte de éste, con el fin de identificar de manera periódica el nivel de eficiencia de los funcionarios fiscales en su desempeño.

Finalmente, el servicio fiscal de carrera, en cuanto a su concepción, diseño, y estrategia de instrumentación, es un esquema de gestión y desarrollo de recursos humanos novedoso y moderno (*Ibidem*, p. 73).

Como se podrá apreciar, este sistema cumple con las condiciones de un sistema de servicio civil de carrera, puesto que tiene establecidas las etapas, programas y estructuras necesarias para su funcionamiento. Siendo pertinente señalar el hecho de que hasta el momento no se percibe todavía, de manera contundente, una actuación efectiva; ya que por los resultados obtenidos en los últimos años todavía existen fallas, entre las que se puede mencionar el incumplimiento, de muchos causantes, de sus responsabilidades fiscales.

*El Programa de Carrera Magisterial**

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que pretendió la Revaloración de la Función Magiste-

*Cfr. www.sep.gob.mx/revaloraciondelafuncionmagisterial1999, y Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público: 30.

rial, a fin de que el maestro fuera considerado como uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo, se instauró la descentralización o federalización de la responsabilidad educativa del sistema, para que los gobiernos de las entidades federativas se hicieran cargo de esta función, con excepción de la cuestión sindical, en manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La Revaloración de la Función Magisterial comprende seis aspectos principales:

- formación del maestro;
- actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio;
- salario profesional;
- vivienda;
- carrera magisterial; y
- el nuevo precio social por su trabajo.

Con fundamento en el acuerdo nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal. Así, cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación, y sólo le corresponde al gobierno federal la parte normativa correspondiente.

El acuerdo conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro, a fin de fortalecer a corto plazo los conocimientos de los maestros; para permitirles un mejor desempeño de su función a través de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio y trabajo individual del maestro, así como cursos intensivos destinados tanto a maestros como directores y supervisores de planteles y sistemas de transmisión por televisión, vía satélite.

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del SNTE, el gobierno federal y los gobiernos estatales adoptaron una medida de trascendencia a

través de la constitución de la carrera magisterial. Este programa, sin duda, ha sido un logro de negociación entre los dos ámbitos de gobierno, así como de mejoramiento en los niveles de actualización del maestro, además de que se ha incrementado su ingreso.

La carrera magisterial establece un mecanismo de movimiento horizontal, en términos de promoción, por la vía del incremento salarial para el personal docente frente a grupo, con el propósito de que los maestros puedan acceder, dentro de la realización de la misma función, a niveles salariales superiores. Los aspectos considerados para la promoción bajo este mecanismo son:

- preparación académica;
- atención a los cursos de actualización;
- desempeño profesional;
- antigüedad en el servicio; y
- antigüedad en los niveles de la propia carrera magisterial (Haro, 2000: 215).

Conviene señalar que la carrera magisterial plantea que los académicos participen de manera individual y voluntaria. Además está integrada por cinco niveles de estímulos: A, B, C, D y E, iniciando en el nivel A, por lo que cada nivel representa un incremento salarial sin cambio de función, lo que implica aprovechar la experiencia de los docentes, así como arraigarlos en la tarea educativa, a su vez, cuenta con tres vertientes de participación:

1. docentes frente a grupo;
2. personal directivo y de supervisión;
3. personal docente que realiza funciones técnico-pedagógicas.

Además, el nivel salarial adquirido impacta en la jubilación del docente y su sistema de evaluación considera seis factores a evaluar: antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación personal, desempeño profesional, aprovechamiento escolar; y en la vertiente dos, se agregan desempeño escolar y aprovechamiento escolar no aplica, mientras que en la vertiente

tres se agrega apoyo educativo y no aplican aprovechamiento escolar y desempeño escolar (Valdez, 2001: 94).

Con lo anterior, se puede concluir que éste es un programa de mejoramiento salarial, aunque no descuida la parte de la profesionalización, mediante el esfuerzo del profesor, para tomar cursos de actualización y mejoramiento, así como la presentación de exámenes, que permitan identificar la condición del maestro para desempeñar su función como docente. Además, habrá que puntualizar que este sistema considera el ascenso en la vertiente salarial y, dada la naturaleza del mismo, el docente continúa en sus labores frente a grupo, o en la función directiva o en actividades técnico-pedagógicas, lo que lo coloca en una condición diferente a los demás modelos. Sin embargo habrá que subrayar el hecho que en las decisiones participe el sindicato hace al sistema muy vulnerable, toda vez que implica el que las autoridades y comisiones que organizan y operan el sistema como puede constatare, su actuación está íntimamente ligada a criterios políticos, es decir de clientelismo y compromiso no con la educación, sino con los líderes, lo que pervierte de manera importante las intenciones del sistema, amén que habría que orientarlo con mayor énfasis a la calidad de la educación, que verdaderamente modifica el estado de cosas y que se traduce en la profesionalización del maestro y por consecuencia de la educación en su conjunto.

*El Servicio Civil de Carrera del
Ministerio Público de la Federación*

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público Federal como básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la institución, el personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, todos ellos considerados trabajadores de confianza, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El servicio civil tiene carácter de obligatorio y permanente, desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; busca en el desempeño de estos servidores públicos tener como referentes fundamentales los principios de excelencia,

objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad.

El servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público.

El ingreso y la promoción se realizan mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales.

Las categorías de perito en el rango básico se alcanzan a través del concurso de ingreso.

Para permanecer en el sistema, los agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos, deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.

La capacitación del personal se realiza estableciendo programas de formación en todos los niveles, a fin de fomentar el efectivo aprendizaje y desarrollo de los conocimientos y habilidades para un desempeño profesional, impartiendo cursos y realizando exámenes y concursos correspondientes a las diferentes etapas del proceso de administración y desarrollo de personal. Esta actividad se realiza en colaboración con instituciones públicas o privadas.

En cuanto al nombramiento, la propia Ley orgánica determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del servicio civil tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 1996: artículo 33).

El procurador general de la República, en casos excepcionales, puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitantes, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional. El personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, a menos de efectuar el proceso para el ingreso establecido. En consecuencia son nombrados y removidos libremente.

El órgano superior responsable del desarrollo y operación del servicio civil es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, integrado por representantes de la procuraduría. El consejo cuenta con dos comités de zona como órganos auxiliares en la ejecución de las normas (Haro, 2000: 213 y 214).

Con relación al reingreso se sujeta a la aprobación de la Junta de Honor y a la acreditación de los exámenes correspondiente ante el Instituto de Capacitación. La permanencia se garantiza; ya que sólo pueden ser destituidos por causa justificada o por renuncia o por alcanzar la edad límite (De Pavia, 2001: 115).

En este sistema se aprecian algunas peculiaridades que pudieran apartarlo de las condiciones ideales del servicio civil de carrera, ello debido a que se permite cierta discrecionalidad en el nombramiento de agentes del Ministerio Público, lo cual tendrá en lo futuro que resolverse de tal forma que el propio sistema evite al máximo la posibilidad de la discrecionalidad, aunque sea vista con buena intención, en función de la eficiencia del mismo sistema y, por consecuencia, de los resultados del desempeño de este tipo de servidores públicos de la Procuraduría General de la República. Conviene resaltar que precisamente esa discrecionalidad, aparta de manera contundente a este sistema de los principios fundamentales del servicio civil y por consecuencia de la profesionalización.

Ley del Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal

En los años 2002 y 2003, el Senado de la República mostró verdadero interés no sólo en contar con la Ley del Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal, sino inclusive promovió foros de debate a fin de que instituciones académicas de gran prestigio como la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública y representantes de dependencias tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), entre otras, hayan participado para exponer sus puntos de vista en torno al enriquecimiento del proyecto de ley.

La coincidencia de los representantes de las dependencias, los académicos y los legisladores era manifiesta; por lo que en verdad se generaron las condiciones a fin de que el proyecto se convirtiera en ley. Vale señalar que el Ejecutivo federal tuvo la voluntad política para apoyar, de manera definitiva, esa disposición jurídica del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal.

La ley establece las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que se refiere a las secretarías, consejería jurídica y departamentos administrativos, bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Para lograr que tal normatividad tenga los efectos esperados, es pertinente impulsar la operación del sistema sustentado en lo que dispone la ley, para lo cual se deberá ser estricto en la aplicación de la norma, ello quiere decir que con base en la experiencia y en la aplicación de cualquier ley en nuestro país, se precisa ser más riguroso; ya que como sabemos se pudiera generar cierto relajamiento y, sobre todo, una manera de aplicación distinta, haciendo prevalecer los intereses de grupo y hasta de ideología partidista, lo cual sería una verdadera lástima para un sistema que ha costado muchos esfuerzos en el tiempo y en el impulso de muchas personas e instituciones académicas, sociales y gubernamentales y por qué no decirlo, de la sociedad en su conjunto, que cada nueva época pone altas esperanzas en que los gobiernos de cualquier ámbito y de cualquier filiación política, a fin de que pongan todo el entusiasmo, la inteligencia y el gran compromiso con México, para que así se pueda hacer realidad.

El sistema que se describe en la ley refiere a la existencia de tres subsistemas que componen el servicio público federal en México, a saber: el de designación por parte del Ejecutivo federal; el de eficiencia que corresponde al servicio profesional de carrera, básicamente para niveles medios; y el sistema sindical de trabajadores de base, que se refiere al personal operativo. Los dos sistemas (el de libre designación y el sindical) tienen ambientes y lógicas distintas al de profesionalización, lo cual debe ser entendido a fin de buscar que los tres subsistemas actúen de manera coordinada, para dinamizar y

eficientar el desempeño de la función pública como un todo, que responda a las demandas de la sociedad mediante procesos y acciones que se concretizan en bienes y servicios de calidad para la sociedad (Morales, 2003: 10, 11 y 21).

Finalmente, se puede señalar que el Sistema de Profesionalización de Carrera de la Administración Pública Federal debe garantizar que se generen las condiciones para la competencia por mérito, con igualdad de oportunidades, e incidirá directamente en acrecentar las capacidades, habilidades, competencias y desempeño, lo cual se traducirá en mejores servicios para la sociedad.

En México se requiere, a la luz de la puesta en operación de este sistema, hacer reflexiones en el sentido de lograr que el propio diseño se enfrente al mismo tiempo con la creación de un sistema creíble, legítimo, sólido, pero descentralizado y flexible. Esto ante una implementación que requerirá de un gran apoyo político para romper con las inercias de un sistema acostumbrado a la discrecionalidad. En la cultura administrativa mexicana existen grandes resistencias para comprender el poder de este nuevo esquema de inducción, menos basado en el poder del control y más en las capacidades de inducir comportamientos, de vincular intereses de los actores con comportamientos colectivos eficientes (Arellano, 2004: 64).

Los retos son en verdad querer cambiar y contribuir al cambio en bien del sistema a implantar, pero también para beneficio de la institución y de la sociedad a la que se debe servir. Ello evidentemente hará que se transforme o se construya una nueva cultura administrativa de las instituciones gubernamentales en México.

En el anexo 1, es posible advertir los diferentes modelos de servicio civil de carrera en el ámbito federal, pues sus inicios parten de la segunda mitad de la década de los años noventa. Sin embargo, el Servicio Exterior Mexicano se puso en operación a principios del siglo xx y es en el año de 1994 que se fortalece con la promulgación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. En contraposición al sistema más reciente, que es el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal del 2003.

Conviene destacar que las instituciones federales en esta materia, convergen en denominar a su sistema como profesional, tal es el

caso del Instituto Federal Electoral, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Administración Pública Federal Centralizada, y sólo la Procuraduría General de la República lo denomina servicio civil de carrera.

En cuanto a los ordenamientos jurídicos reguladores de la operación de los mencionados sistemas, cuatro están contemplados en una ley, el Instituto Federal Electoral por un estatuto, la Secretaría de Educación Pública por un programa y tres no especificados. Ello demuestra, primero, la importancia que reviste otorgar un marco de actuación a los sistemas de servicio civil de carrera y, segundo, las diferentes concepciones que se tienen del sistema con respecto a su normatividad.

En lo que se refiere a los sujetos del servicio civil de carrera, todos coinciden en que se aplique a personal de confianza, con excepción de la Secretaría de Educación Pública a través de su Programa de Carrera Magisterial, el que contempla entre otros participantes al personal docente frente a grupo, siendo éstos sindicalizados.

De la estructura encargada de operar el sistema, cinco de ellos cuentan con un comité, comisión o consejo que será el órgano encargado de la planeación, coordinación, supervisión y ejecución en materia de administración y desarrollo del personal de confianza, el cual está integrado por servidores públicos de la propia institución. En este caso concreto se puede apreciar claramente que existe la voluntad política reflejada en todos los sistemas, para que participen los propios servidores públicos a través de sus representantes en la organización y funcionamiento del mismo.

Por otro lado, salvo la Secretaría de Educación Pública, el reclutamiento, la selección y el ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se lleva a cabo mediante convocatorias abiertas al público, aplicación de exámenes psicométricos y de conocimientos generales, así como la calificación de antecedentes académicos. Esto significa que dicha fase es la columna vertebral de operación de la mayoría de los sistemas de Servicio Civil de Carrera, puesto que coinciden en realizar una evaluación minuciosa del candidato a ingresar en la institución.

Por lo que a capacitación se refiere, ésta es continua y permanente, misma que es establecida a fin de que el personal se mantenga actua-

lizado con relación a conocimientos, habilidades y aptitudes. En este aspecto, el gobierno federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio de Administración Tributaria, la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Federal Electoral, consideran a la capacitación pieza fundamental, pues es a partir del recurso humano capacitado que se logran los objetivos y metas de la organización. Ello, como podrá apreciarse, establece las condiciones esenciales para la profesionalización.

En cuanto a la evaluación, es considerada en todos los casos, para determinar el nivel de cumplimiento de funciones, ascensos, incrementos salariales, separaciones del cargo, necesidades de capacitación, otorgar incentivos, entre otros. La evaluación del servidor público es esencial a fin de detectar en qué ha fallado o premiarlo en caso que su desempeño sea eficiente y eficaz. Cada una de las instituciones analizadas considera a la evaluación de manera particular, no obstante la enfocan al objetivo que persiguen.

En lo que concierne a los estímulos, cinco instituciones no contemplan tal situación. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio de Administración Tributaria y el gobierno federal especifican otorgar estímulos por el desempeño destacado sin precisar, al menos en la normatividad, en qué consisten éstos, y solamente la Procuraduría Agraria indica que quien apruebe de manera sobresaliente la evaluación, recibirá el importe equivalente a dos veces el ingreso global mensual que devengue al momento de la evaluación y recibirá adicionalmente dos días de vacaciones. Lo anterior demuestra que los Sistemas de Servicio Civil de Carrera en el ámbito federal tienen condiciones especiales y ello plantea la idea de ser heterogéneos en algunas etapas de los sistemas.

Por lo que respecta a la promoción, el Servicio de Administración Tributaria y el Sistema de Profesionalización del gobierno federal abarcan tanto la movilidad horizontal como vertical. En contraste, la Secretaría de Educación Pública, por su propia naturaleza, únicamente considera la horizontal; por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría

Agraria, priorizan la movilidad vertical. Sin embargo, coinciden en que los ascensos se realicen por medio de convocatorias, tomando en cuenta la evaluación del desempeño, la aplicación de exámenes de oposición tanto teóricos y prácticos y, en algunos casos, la antigüedad en el servicio, además de cumplimiento en las tareas encomendadas.

Finalmente, en la separación del servicio, únicamente la Procuraduría Agraria, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Servicio de Administración Tributaria aluden a las causas de separación del sistema pudiendo ser, entre otras, la renuncia, el abandono de empleo, la edad o tiempo de servicio, el desempeño deficiente como consecuencia de una evaluación e incapacidad física o mental que impida el desarrollo de sus funciones.

Como se podrá apreciar de este análisis, se destaca que los diferentes sistemas responden a necesidades específicas que corresponden a la naturaleza de las organizaciones gubernamentales, además de que también se ve reflejado en los diseñadores de tales modelos, la mayor o menor rigurosidad en cada uno de ellos, con lo cual se identifica la formalidad y permanencia como fundamento para contribuir al mejoramiento y consolidación institucional de los sistemas de las organizaciones públicas (ver anexo 1).

SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y PROFESIONALIZACIÓN EN LOS ESTADOS

Los avances del servicio civil y/o profesionalización en las entidades federativas, son todavía reducidos toda vez que los primeros intentos se han dado en los años recientes y en los últimos meses del año del 2003, ante tal circunstancia se dará cuenta, en el rubro de la normatividad, del estado que guardan algunos gobiernos estatales en esta materia. Específicamente se señalarán los correspondientes a las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz, Quintana Roo y el Distrito Federal, ya que los demás estados, hasta el momento (2003-2004), no cuentan con la normatividad relativa para impulsar el servicio civil de carrera o, en todo caso, cuentan con los proyectos de

leyes como son los casos de: Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Tlaxcala, donde de acuerdo con el Programa Franco Mexicano de Colaboración Municipal coordinado por la Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Territorial, se realizaron avances importantes en materia de mejoramiento de la gestión pública en materia de administración de personal, quedando el compromiso de instrumentar el servicio civil de carrera para un futuro próximo.

Se ha mencionado que de estas experiencias los estados pudieron mostrar avances en establecer mejores prácticas de administración de personal, profesionalización y capacitación permanente, reconocimiento para realizar tareas que conduzcan al establecimiento del programa, a mejorar la calidad de la gestión, sensibilización de empleados, gobierno y sociedad, mediante la difusión del programa mostrando las bondades del modelo. Confirmándose que estos avances no dependen necesariamente de la instauración del Programa de Servicio Civil de Carrera, pero sí permite generar cada vez condiciones para su puesta en operación en lo futuro, además de constatar cada experiencia con relación a la operación del programa es de visión particular, esto es, corresponde a sus propias características, en donde es fundamental considerar el rumbo y los ritmos de cada gestión gubernamental, además de considerar los ajustes pertinentes para expedir las leyes correspondientes.

*Ley del Servicio Civil de Carrera
para el Estado de Aguascalientes**

Las disposiciones contenidas en la ley del 12 de enero de 2002 son de orden público y de observancia general para los servidores públicos de los poderes ejecutivos, de los municipios y de los organismos públicos descentralizados del estado. Quedan exceptuados los titulares de las dependencias, subsecretarios, directores generales o sus equivalentes, que sean señalados en el Manual de Operación del Servicio Civil de Carrera y aquellos considerados como de base por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados. Los

*Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes, del 12 de enero de 2002.

servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial se sujetarán a las disposiciones conducentes de sus respectivas leyes orgánicas, de los reglamentos interiores que de ellas emanen y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.

Se podrán celebrar convenios con el titular del Poder Ejecutivo para poder recibir los beneficios consignados en esta ley. La comisión fijará las condiciones de aceptación en cada caso concreto, pero en ninguna circunstancia podrá denegar la inscripción.

La ley contempla como instrumentos para su operación, al Manual de Operación del Servicio Civil de Carrera; a la Comisión Permanente de Profesionalización del Servicio Civil de Carrera; y a la Secretaría de Administración del gobierno del Estado o a sus similares, en el ámbito municipal y en los organismos descentralizados.

La comisión actuará como órgano coordinador del servicio civil de carrera. La planeación, programación e implantación de éste por parte del Poder Ejecutivo del estado, municipios y organismos públicos descentralizados del estado, estará a cargo de los titulares de las unidades administrativas competentes.

El servicio civil de carrera se desarrolla con base en un catálogo de niveles de capacitación, especialización y profesionalización, documento elaborado por la Subcomisión Técnica y aprobado por la Comisión General.

Los procedimientos de selección, capacitación, especialización, profesionalización, control y evaluación en el servicio civil de carrera, se desarrollarán con estricto apego a los principios de lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honestidad, legalidad, responsabilidad y equidad.

La incorporación al servicio civil de carrera se llevará a cabo mediante un examen de conocimientos y aptitudes que aplicará la Secretaría. Los resultados que se obtengan en dichos exámenes determinarán el grado de capacitación que requiere el servidor público, dependiendo de las funciones que desempeñe en su cargo. Los aspirantes integrarán el cumplimiento de las siguientes etapas: planeación, reclutamiento y selección, contratación, inducción, capacitación, evaluación del desempeño y promoción.

Habrá un esquema de capacitación que tendrá como objetivos primordiales: profesionalizar a los servidores públicos en relación con las actividades inherentes a los puestos, estimular su vocación, alentar su desarrollo humano y profesional, auspiciar las posibilidades de ascenso y promover la calidad, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de sus funciones. Al término de cada curso de capacitación, se efectúa una evaluación que permite conocer el grado de aprendizaje adquirido como la base para la aplicación del sistema de incentivos.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos se lleva a cabo conforme al sistema de evaluación y las competencias laborales aprobadas por la comisión, y tendrá por objeto generar la información necesaria para el otorgamiento de incentivos y promociones acordes a la productividad, eficiencia, capacitación y demás circunstancias relevantes del desempeño en el servicio público. Los servidores públicos que obtengan una evaluación eficiente, conforme al sistema de evaluación, podrán ser premiados con los incentivos que apruebe anualmente la comisión.

La aplicación de la ley es competencia de la comisión, que contará a su vez con una Subcomisión Técnica de la Secretaría, integrada por:

- I. un representante designado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, quien tendrá el carácter de presidente;
- II. un representante de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, con excepción del de la Capital, elegido por mayoría de votos, quien tendrá el carácter de Vocal;
- III. un representante designado por el Comité de Planeación para el desarrollo del Estado (Coplade), con carácter de vocal;
- IV. un representante designado por el director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, con el carácter de vocal;
- V. un representante designado por el titular del Instituto de Educación del Estado de Aguascalientes, con el carácter de vocal; y
- VI. un representante designado por el secretario de administración del Municipio de Aguascalientes, quien tendrá el carácter de secretario técnico, y preparará las reuniones de la comisión.

Como mecanismo para darle una mayor calidad en el funcionamiento del servicio civil de carrera, se contará con organismos externos de certificación, a fin de que se determine el carácter profesional y el cumplimiento efectivo de las responsabilidades encomendadas. Éstos calificarán las aptitudes de los servidores públicos que sean evaluados a través de los programas y procedimientos que establezca el servicio civil de carrera.

Los servidores públicos inconformes con los resultados de alguna evaluación que se les haya practicado dentro de los programas y procedimientos del servicio civil de carrera, tendrán a salvo sus derechos mediante solicitud girada a la comisión que se les designe, para que realicen la revisión del examen presentado o una nueva evaluación.

Como se podrá apreciar en este sistema, se cumple plenamente con los elementos y condiciones necesarias para que dicho sistema funcione adecuadamente, pues cuenta con la normatividad, el organismo encargado de operarlo y los procesos relativos al ingreso, capacitación, promoción, evaluación y estímulos; vale decir que dicha normatividad no contempla el retiro: ya que éste se gestionará a través de otras disposiciones previstas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es importante destacar que el sistema dispone de un mecanismo externo para ratificar y verificar la calidad de los servicios públicos y, por ende, de la actuación de los servidores públicos, lo cual muestra una adecuación que va más allá de la concepción tradicional del servicio civil de carrera.

Como parte de la evaluación que se realizó de este sistema con motivo de un estudio realizado por el Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM), relativo al sistema de Aguascalientes, se tiene que el sistema es positivo, aunque algunas tareas están pendientes, entre las que se puede mencionar: concluir el catálogo de puestos, lograr la certificación de funcionarios antes del fin del sexenio, determinar el sistema de sanciones, la elaboración del manual para la evaluación del desempeño, diseño y aplicación de evaluaciones específicas y el desarrollo de un sistema de incentivos, ello para hacer del servicio civil una obra completa, tangible sustentada y generando resultados con toda la credibilidad y fuerza que necesi-

ta la sociedad (Moreno, 2004: 45). Aquí se aprecia la posibilidad de avanzar en la operación del sistema y, al mismo tiempo, desarrollar procesos y documentos básicos para hacer funcional y real el servicio de carrera.

*Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas**

La ley es de orden público, y tiene por objeto establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo y evaluación del servicio profesional de carrera en la administración pública del estado de Zacatecas. Es de aplicación obligatoria para las dependencias de la administración pública centralizada y sus órganos administrativos desconcentrados; para las entidades públicas paraestatales, así como para la administración pública municipal y paramunicipal.

El servicio profesional de carrera es un sistema integral y transparente enfocado a la profesionalización de los servidores públicos. Se sustenta en los principios rectores de mérito, aptitud, calidad, desarrollo permanente, imparcialidad y estabilidad laboral, su primordial objetivo es garantizar un servicio más eficiente y eficaz a la ciudadanía mediante el impulso y promoción del personal.

Se consideran servidores públicos de carrera a los clasificados en las categorías que cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en la ley y que ocupen alguna plaza de los siguientes puestos:

- I. director de área y homólogo;
- II. subdirector y homólogo;
- III. jefe de departamento;
- IV. jefe de oficina; y
- V. técnico.

Son exceptuados de esta ley: los directores generales de las entidades públicas paraestatales, secretarios ejecutivos de consejos, ti-

*Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas del 12 de junio de 2003 (<http://www.zacatecas.gob.mx>. consultado el 27 de noviembre de 2003).

tulares de juntas o comisiones, secretarios de patronatos u homólogos; los magistrados del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del estado; los miembros del magisterio al servicio de la Secretaría de Educación y Cultura; los docentes que laboren en instituciones educativas creadas con el carácter de entidades públicas paraestatales; el personal de base que labore dentro de la administración pública centralizada y paraestatal, sea o no sindicalizado.

Los servidores públicos sindicalizados, previa licencia, así como el personal técnico operativo de confianza, podrán ocupar un puesto dentro del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, sujetándose para tal efecto al procedimiento de ingreso establecido en la ley.

Los servidores públicos de carrera de la administración municipal y paramunicipal, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los adscritos a la administración pública centralizada y paraestatal.

Son órganos competentes para el establecimiento y desarrollo del sistema profesional de carrera, las siguientes unidades administrativas:

- I. el Consejo del Servicio Profesional de Carrera;
- II. el Instituto de Selección y Capacitación del Estado;
- III. la Oficialía Mayor de Gobierno;
- IV. la Contraloría Interna.

El consejo es el máximo órgano de la estructura del sistema, integrado por un cuerpo colegiado de carácter permanente, con derecho a voz y voto de cada uno de sus miembros, y tendrá como objetivo, normar, aprobar y evaluar el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, de conformidad con lo previsto en la ley. Sus miembros no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por el desempeño de su función como consejero, y permanecerán en su encargo durante el periodo que sean designados. Se integra de la siguiente manera:

- I. El gobernador del estado, quien fungirá como presidente del consejo;
- II. El oficial mayor de gobierno, en su carácter de vicepresidente;
- III. Y las siguientes vocalías:

- a) un representante de la Legislatura del estado;
- b) el secretario de Finanzas;
- c) el secretario de Planeación y Desarrollo Regional;
- d) el contralor interno;
- e) un representante del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales, debiendo ser su secretario general o persona designada por él;
- f) un representante de la administración pública centralizada y paraestatal, que tenga el carácter de servidor público de carrera;
- g) un representante de los ayuntamientos.

El Director de Administración de Personal fungirá como Secretario Técnico del Consejo, el cual tendrá derecho a voz pero no a voto.

La organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, se estructura de la siguiente manera:

- I. subsistema de planeación de los recursos humanos y clasificación de los puestos;
- II. subsistema de reclutamiento y selección;
- III. subsistema de ingreso, nombramiento, licencias y reingreso;
- IV. subsistema de profesionalización, capacitación y certificación de habilidades;
- V. subsistema de evaluación del desempeño, permanencia y desarrollo;
- VI. subsistema de sanciones y recursos de inconformidad;
- VII. subsistema de separación y retiro.

Se crea el Instituto de Selección y Capacitación del Estado como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya coordinadora de sector será la Oficialía Mayor de Gobierno. El Instituto tendrá por objeto el reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la administración pública estatal, municipal y paramunicipal,

además deberá emitir y publicar la convocatoria en el diario de mayor circulación en la entidad y en el *Diario Oficial*, órgano del gobierno del estado.

El reclutamiento es la primera fase del proceso de ingreso y tiene por objeto reclutar a los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera. Esta fase inicia con la expedición y publicación de la convocatoria correspondiente y concluye con la captación de los aspirantes que cumplan con los términos de la misma.

La selección es la fase que permitirá garantizar que el personal que se declare apto a prestar un servicio en la administración pública estatal, y en su caso, la administración municipal, cumpla con el perfil del puesto.

El concurso de incorporación para la ocupación de vacantes, en su modalidad de oposición, constará de procedimientos que aseguren la selección de los aspirantes idóneos para desempeñar los puestos del servicio profesional de carrera.

La profesionalización de los servidores públicos de carrera, tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con eficiencia y eficacia. Se realizará a través de cuatro fases: inducción, actualización, especialización y formación para el ascenso.

Los cursos que se realicen en el marco de la profesionalización, tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes.

En el proceso de formación para el ascenso, el Instituto podrá preparar a los servidores públicos de carrera para poder participar en los concursos y exámenes de ascenso.

Las dependencias, con el apoyo del Instituto y de la Oficialía Mayor, realizarán los procesos de evaluación de los servidores públicos de carrera. La evaluación estará compuesta por un conjunto de procedimientos e instrumentos que la Oficialía Mayor propondrá al consejo con apoyo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y la Contraloría Interna del Estado, los que tendrán por objeto verificar el cumplimiento de las metas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo así como el nivel de profesionalización de los servidores públicos de carrera y apoyar en la toma de decisiones relativas a

la permanencia, separación, titularidad, promoción y ascenso, y otorgamiento o suspensión de incentivos.

La permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del sistema y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos de carrera, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño. La permanencia es la prerrogativa de los servidores públicos de carrera para realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable, con base en un adecuado desempeño que permita la consecución de los objetivos, metas y programas de gobierno y la prestación de servicios públicos de calidad.

Para el desarrollo de los servidores públicos de carrera las promociones son horizontales y los ascensos verticales, y el procedimiento y requisitos para su obtención se establecen en el reglamento de la ley.

El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de servidores públicos de carrera, y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la administración pública estatal o municipal.

El servicio profesional de carrera contempla como causas de separación y retiro:

- I. separación voluntaria o por años de servicio;
- II. separación por dictamen médico o por fallecimiento;
- III. separación por acuerdo de la dependencia;
- IV. separación por mandato judicial; y
- V. las demás que establezcan las leyes y otras disposiciones aplicables.

Los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos de medidas disciplinarias por incumplimiento a las disposiciones contenidas en la pre-ley. Dichas sanciones se aplicarán independientemente de las previstas en otros ordenamientos.

Para garantizar el adecuado desempeño y desarrollo del sistema, las dependencias tendrán la facultad de aplicar las siguientes medidas disciplinarias:

- I. amonestación;
- II. suspensión de alguno de los derechos establecidos en el presente ordenamiento;
- III. separación definitiva del sistema.

En contra de las decisiones y dictámenes emitidos para la aplicación del sistema, procederá el recurso de inconformidad, que se presentará ante la Oficialía Mayor de Gobierno o ante el ayuntamiento, tratándose de servidores públicos del gobierno municipal o paramunicipal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acto o resolución que se impugna.

Contra la resolución que ponga final al recurso, el promovente podrá interponer juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios.

De esta ley se desprende que se trata de un formal Sistema de Servicio Civil de Carrera, dado que cuenta con todos los elementos de un sistema de esta naturaleza, pues tiene la normatividad, la organización, la estructura orgánica encargada de operar el sistema, los procesos de selección, capacitación, estímulos, evaluación, ascensos y el retiro, garantizando tanto la permanencia del servidor público, como sus derechos, especialmente cuando se presente –a juicio del servidor público–, una situación de inconformidad en la evaluación o en la aplicación de alguna sanción a la que pudiera haberse hecho merecedor.

*Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

La ley tiene por objeto establecer las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a los principios de legali-

*Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del 10 de octubre de 2003, corregida el 18 de noviembre del mismo año.

dad, honradez, responsabilidad, confidencialidad, eficacia e institucionalidad.

Las entidades paraestatales de la administración pública estatal podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Público de Carrera, tomando como base los principios de esta ley.

El servicio público de carrera es un sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendientes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza de acuerdo con los lineamientos y criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo que establece la presente ley y demás leyes de la entidad.

Son sujetos del presente ordenamiento, las personas que ocupen puestos o cargos de confianza en las dependencias de la administración pública centralizada con funciones de: dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoria, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsabilidad en autorización de ingreso, salida, alta, baja o destino de bienes y valores de almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, formulación de juicios, lineamientos o criterios y desarrollo de procesos de evaluación, tomando como base el catálogo y las denominaciones siguientes:

- I. director general;
- II. director de área;
- III. subdirector de área;
- IV. jefe de departamento;
- V. jefe de oficina; y
- VI. los homólogos de los puestos a que hacen referencia las anteriores fracciones.

Se exceptúan a los siguientes cargos: titulares de las dependencias, titulares de subsecretarías, subprocuradurías y oficialías mayores; prestadores de servicios de apoyo técnico y asesoría; servidores públicos que se desempeñan como representante, secretario particular, secretario privado, secretario técnico, secretario ejecutivo, coor-

dinador general o ejecutivo, coordinador de asesores, subcoordinador, asesor o sus equivalentes; así como los integrantes de comisiones, comités, consejos o juntas en la administración pública centralizada; y las personas que ocupen puestos de confianza de libre nombramiento o remoción.

Habrán comités que tendrán las funciones siguientes:

- efectuar, en su dependencia las evaluaciones que se autoricen de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley;
- emitir la calificación resultante de los exámenes y demás instrumentos de medición, derivados de la selección y evaluación;
- elaborar y fundamentar los dictámenes sobre los procedimientos de selección y evaluación y señalar los criterios objetivos e instrumentos aplicados;
- remitir los dictámenes a la secretaría con las calificaciones y demás resultados obtenidos en los procedimientos de selección y evaluación.

El sistema se integra por los siguientes procesos:

- ingreso al servicio público que regula la incorporación al sistema, mediante los instrumentos de evaluación, los mecanismos de selección, los tiempos autorizados y los requisitos necesarios para adquirir la calidad de servidor público de carrera;
- planeación de carrera que establece las trayectorias de ascenso y promoción, además de los requisitos y las reglas que deberán cumplir los servidores públicos de carrera;
- Profesionalización y desarrollo administrativo mediante modelos de enseñanza-aprendizaje, formación y capacitación institucional, para los servidores públicos de carrera, a fin de que puedan adquirir:
 - a) la especialización o actualización profesional en el puesto desempeñado;
 - b) la capacitación dentro de su rama ocupacional; y
 - c) el desarrollo administrativo y profesional en la dependencia de su adscripción.

- Evaluación del desempeño que establece los elementos y mecanismos de medición y evaluación de efectividad y productividad de los servidores públicos de carrera en cada puesto; y
- Separación del servicio público de carrera conforme a las causas de cesación previstas en esta ley.

La selección es el proceso por el que se eligen a quienes ocuparán los puestos vacantes o de nueva creación en el Sistema del Servicio Público de Carrera, correspondiendo a la secretaría la elaboración y a las dependencias la aplicación y calificación de las pruebas y exámenes de carrera. Los requisitos específicos se establecerán en función del perfil del puesto de que se trate, de conformidad con las características y elementos que señale el catálogo.

Quien obtenga nombramiento como servidor público de carrera, deberá recibir un curso de inducción general y otro al puesto en particular, para tal efecto, la secretaría señalará a las dependencias los criterios y lineamientos a que se sujetarán dichos cursos.

Los ascensos son los movimientos de los servidores públicos hacia puestos de mayor responsabilidad y nivel jerárquico dentro de la misma dependencia, donde se dispone del puesto vacante o de nueva creación. Para participar en los procesos de ascenso, los servidores públicos de carrera deberán contar con una antigüedad mínima de un año en su puesto, cumplir con los requisitos del puesto al cual aspiran y sujetarse a los exámenes que establezca la secretaría junto con la dependencia de que se trate, según las convocatorias internas, emitidas de conformidad con lo dispuesto por ley y la normatividad correspondientes.

Habrá promoción salarial, que es el otorgamiento de una retribución económica mayor a la que percibe normalmente el servidor público de carrera, de acuerdo con los tabuladores autorizados, asignación presupuestal y los criterios y lineamientos emitidos por la secretaría.

La ley plantea el rubro de la profesionalización, cuyo objeto es: desarrollar, complementar, perfeccionar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus puestos, con la especialización en

las tareas encomendadas; y preparar a los servidores públicos de carrera para desempeñar funciones de mayor responsabilidad.

El servidor público de carrera permanecerá en su puesto siempre que apruebe la evaluación del desempeño previsto por la ley y cumpla con sus disposiciones normativas.

Los nombramientos de los servidores públicos de carrera cesarán y dejarán de surtir efectos en forma definitiva, por las siguientes causas:

- I. renuncia;
- II. muerte del servidor público;
- III. pensión o jubilación;
- IV. calificación reprobatoria, conforme a la normatividad aplicable, obtenida en las evaluaciones obligatorias del desempeño en el puesto;
- V. destitución por causas justificadas que impliquen la pérdida de la confianza;
- VI. inhabilitación;
- VII. sentencia condenatoria definitiva por la comisión de delito intencional; e
- VIII. incapacidad física o mental, o inhabilidad del servidor público que haga imposible la prestación del servicio.

De lo anteriormente descrito, conviene plantear que este sistema así como su normatividad es muy reciente, lo cual prueba que se ha tenido la preocupación de poner en operación el sistema de servicio civil de carrera como el instrumento de modernización para elevar la eficiencia de las acciones de la administración pública del estado. Este sistema, al igual que los ya referidos, tiene los elementos necesarios para mejorar el funcionamiento y actuación de los servidores públicos, con la diferencia de que contempla a los directores generales con los puestos de mandos medios, dentro de los sujetos al servicio civil. Esta situación lo coloca en condiciones de vanguardia, ya que al titular del Ejecutivo del estado, le corresponde designar sólo a los niveles superiores, reduciendo así su poder de nombramiento directo. Ello habla bien de las autoridades del gobierno de Veracruz,

en el sentido de dar el paso fundamental para transformar favorablemente su administración pública y ampliar más el espectro de la profesionalización.

*Ley del Servicio Público de Carrera
del Estado de Quintana Roo**

La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio del estado de Quintana Roo, y tiene por objeto establecer el Servicio Público de Carrera de los Trabajadores y las Trabajadoras de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Municipios de la entidad.

El ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores y servidoras públicas de carrera, se determinará través de bases justas y equitativas y de procedimientos transparentes, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades.

Son servidores públicos y servidoras públicas de carrera del estado de Quintana Roo, los trabajadores y las trabajadoras de base o de confianza que hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes, independientemente del nombre que se les otorgue conforme a la instancia de que se trate:

- I. director y directora de área y homólogos;
- II. subdirector y subdirectora de área y homólogos;
- III. jefe y jefa de departamento y homólogos;
- IV. coordinadores y coordinadoras generales o de área;
- V. auxiliares operativos o administrativos;
- VI. secretarías;
- VII. personal técnico operativo y manual y homólogos; y
- VIII. los puestos intermedios entre éstos, independientemente del nombre que se les otorgue, así como aquellos comprendidos en las disposiciones que regulan el funcionamiento interno de cada poder y municipio.

*Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo, del 31 de enero del año 2002.

No serán considerados como servidores públicos y servidoras públicas de carrera, los y las siguientes: los electos y las electas por vía de sufragio; los y las de libre designación, entendidos y entendidas como aquellos y aquellas cuyo nombramiento se encuentre particularmente regulado conforme a la ley, reglamento o normatividad específica de la instancia de que se trate, o se confiera como facultad expresa del titular de la misma; los y las que presten sus servicios a cualquiera de los poderes y municipios, de manera eventual o mediante contrato de servicios profesionales; los y las que determine el consejo, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los comités respectivos.

Los trabajadores y las trabajadoras que ocupen puestos considerados de base que se regulan conforme al procedimiento de escalafón previsto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, sólo podrán ser sujetos de los beneficios de esta ley, a propuesta del comité de la instancia de que se trate, y del sindicato correspondiente, si lo hubiere.

Lo dispuesto será aplicable también a los trabajadores y las trabajadoras que ocupen puestos considerados como de libre designación, los cuales, deberán cumplir con el perfil respectivo, así como con los requisitos que establezcan previamente las instancias para cada puesto.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia. En el caso del Poder Ejecutivo, habrá subcomités por cada unidad o dependencia de la administración pública central y por cada organismo y entidad de la administración pública paraestatal, los cuales deberán vincularse con el comité correspondiente.

Los comités son los órganos encargados de la operación e implementación del servicio público de carrera en cada una de las instancias previstas en esta ley, y se conforma por un máximo de cinco integrantes, designados por el respectivo o respectiva titular de éstas, preferentemente entre los trabajadores vinculados con el manejo de los recursos humanos. En el caso del Poder Ejecutivo y conforme a las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración

Pública del Estado, el comité estará conformado por representantes o personal de la Oficialía Mayor, como órgano regulador de esta instancia en materia de la presente ley.

Se integrarán subcomités que se vincularán directamente con el comité de esta propia instancia, ante el cual plantearán sus cuestiones particulares para efectos de su determinación, pudiendo en su caso, hacerlo del conocimiento el consejo, cuando la trascendencia o importancia del asunto así lo requiera.

El proceso de ingreso al Sistema de Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:

- I. registro o reclutamiento;
- II. selección;
- III. emisión del dictamen; y
- IV. emisión del nombramiento.

La selección es la fase que permite determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los y las aspirantes a ingresar al sistema. Tendrá como propósito garantizar el ingreso de los y las aspirantes que cumplan con los requisitos del puesto a desempeñar y demuestren ser los más aptos o aptas para el mismo. Esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:

- los exámenes de conocimientos, habilidades y psicométricos;
- las entrevistas;
- Análisis y antecedentes laborales del y de la aspirante.

La emisión del nombramiento es la fase en la cual el comité, con base en su dictamen, solicita a la instancia correspondiente, la expedición de los respectivos nombramientos, para lo cual remitirá un ejemplar del dictamen y una copia del expediente respectivo.

La profesionalización de los servidores públicos y las servidoras públicas pertenecientes al sistema, tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia. Se llevará a cabo a través de los programas de actualización y especialización.

Los comités, con base en las evaluaciones del desempeño y conforme a la disponibilidad presupuestal, determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores públicos y servidoras públicas tengan acceso o continúen con su profesionalización, a efecto de contribuir a mejorar la calidad de la función pública.

El programa de actualización es de carácter permanente, y tiene por objeto asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas del sistema adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función. Se integra con los cursos que al efecto establezcan los comités, quienes definirán su alcance y contenido. Dichos cursos de actualización otorgarán puntos a los servidores públicos y servidoras públicas que los acrediten.

El programa de especialización es de carácter permanente y tiene como propósito: que los servidores públicos y servidoras públicas pertenecientes al sistema profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa se integra con los cursos que al efecto establezcan los comités.

La permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del sistema y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos y servidoras públicas, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño.

Los comités evaluarán anualmente el desempeño de los servidores públicos y servidoras públicas de carrera de la instancia que representen, con base en los lineamientos que para tal efecto expida el consejo.

La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos: verificar el alcance por parte del servidor público y servidora pública, de los objetivos, metas y programas propuestos; determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño; al aportar información para mejorar el funcionamiento de la instancia laboral a que pertenezca el servidor público y servidora pública, en términos de eficiencia, honestidad y calidad del servicio; servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la instancia laboral; y cuando el resultado de la evaluación de un servidor público y servidora pública de

carrera no sea aprobatorio, deberá evaluársele nuevamente a los seis meses siguientes a la notificación que se le haga de dicho resultado. En este caso, la instancia laboral a la que pertenezca deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

Dentro del desarrollo de los servidores públicos y servidoras públicas de carrera las promociones pueden ser:

- Horizontales, que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad entre los puestos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos y servidoras públicas que ocupen puestos equiparables podrían optar por movimientos laterales en otros grupos de puestos.
- Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

El comité desarrollará un programa de otorgamiento de estímulos al desempeño público, a favor de los servidores públicos y servidoras públicas de carrera. Los estímulos al desempeño consisten en el pago adicional autorizado que se le entrega de manera extraordinaria a los servidores públicos y servidoras públicas como reconocimiento a su desempeño, productividad, eficacia y eficiencia, y no forma parte de su ingreso normal.

Son causas de baja del servicio público de carrera:

- I. dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan;
- II. ser separado y separada del cargo, por haber incurrido en alguna de las causas previstas en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, tratándose de trabajadores y trabajadoras de base;
- III. la renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe;
- IV. dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia;
- V. ser privado y privada de su libertad mediante sentencia ejecutoriada por la comisión de delito doloso;

- VI. haber sido sancionado y sancionada mediante resolución firme, con destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en los poderes del estado y municipios, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; y
- VII. ser separado y separada del cargo, por haber incurrido en alguna de las causas de remoción previstas en la normatividad interna de cada instancia.

Habrá recurso de inconformidad, el cual se sustanciará y resolverá conforme a lo establecido en el ordenamiento legal que regule el procedimiento administrativo en el estado, o en su defecto, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Este ordenamiento es muy completo ya que abarca la estructura, la base jurídica, los subsistemas de reclutamiento, selección, capacitación, especialización, profesionalización, ascensos, evaluación y promoción tanto la de carácter horizontal como vertical; también incluye al subsistema de retiro y cuenta con un esquema de inconformidad para los servidores públicos que se sientan afectados en sus derechos, lo que permite disponer de un sistema que garantiza el buen funcionamiento de la administración pública y, por consecuencia, de los buenos resultados de los servicios que ofrecen de manera específica los empleados y funcionarios públicos del estado de Quintana Roo. Adicionalmente, habrá que decir que este sistema es uno de los más amplios y ha sido diseñado para que abarque todos los elementos de un sistema de servicio civil de carrera que, incluso, va más allá de la simple profesionalización, como pudiera ser el caso de otros sistemas de los ámbitos, federal o estatal.

*Ley del Servicio Público de Carrera
de la Administración Pública del Distrito Federal**

La presente ley es de orden público y de observancia general, tiene por objeto establecer el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 104, 13 de junio de 2000.

Las entidades de la administración pública paraestatal contarán con sistemas propios de servicio público de carrera. Tales sistemas observarán en lo conducente, los principios generales establecidos en esta ley.

El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal se sustenta en los principios generales del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

A través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes se determinará el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos de carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades.

Son servidores públicos de carrera de la administración pública del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

- I. director de área y homólogos;
- II. subdirector de área y homólogos;
- III. jefe de unidad departamental y homólogos; y
- IV. personal de enlace y líder coordinador de proyecto.

En el caso de los directores de área y homólogos, se exceptúan los que desarrollan actividades de carácter político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de conformidad con la lista de puestos que establezca el reglamento de la presente ley.

Excepcionalmente, los puestos de estructura con nivel de mandos superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera, cuando así lo acuerde el consejo, previa solicitud de los comités correspondientes.

No serán considerados como servidores públicos de carrera de la administración pública del Distrito Federal: los electos por vía de sufragio, directa o indirectamente; los de libre designación, entendidos como aquellos que designe el jefe de gobierno del Distrito Federal o los titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, en uso de sus facultades legales y regla-

mentarias, y de acuerdo con lo dispuesto por la presente ley y por las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven; los de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; los del magisterio que dependan de la administración pública del Distrito Federal y que estén comprendidos en el Sistema de Carrera Magisterial; el personal médico, paramédico y enfermeras que están adscritos a la administración pública del Distrito Federal y que tengan un sistema escalafonario; el personal que sea sindicalizado y que labore en la administración pública del Distrito Federal; los que presten sus servicios a la administración pública del Distrito Federal, mediante contrato civil de servicios profesionales; los que estén adscritos a un servicio civil de carrera; y los que determine el consejo, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los comités.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, y los programas que de él se deriven, deberán incluir un apartado relativo al servicio público de carrera, como parte fundamental de la operación de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, estará a cargo del consejo y los comités técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal. El consejo podrá acordar la implementación de instrumentos de participación ciudadana, de conformidad con la ley de la materia y con la normatividad aplicable, a efecto de diseñar e instrumentar las acciones y políticas para mejorar el sistema.

El consejo es la instancia deliberativa, normativa y resolutive de la administración pública, en materia de servicio público de carrera, sus integrantes no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo. Está integrado por:

- I. una presidencia, a cargo del jefe de gobierno del Distrito Federal;
- II. una vicepresidencia, a cargo del oficial mayor del Distrito Federal;

- III. una secretaría técnica, a cargo del servidor público que apruebe el consejo a propuesta del presidente;
- IV. cuatro vocalías a cargo de los titulares de las secretarías de Gobierno y de Finanzas, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y
- V. las demás vocalías que el jefe de gobierno determine conveniente para la prestación del servicio público de carrera.

Los comités técnicos son las instancias encargadas de la operación e instrumentación del servicio público de carrera en cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal y se integran por:

- I. una presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;
- II. una secretaría técnica, a cargo del servidor público que apruebe el comité a propuesta del presidente;
- III. un vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y
- IV. dos vocales, que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa que corresponda al comité.

La Oficialía Mayor llevará un registro de los servidores públicos de carrera, con el objeto de integrar y mantener actualizado el banco de datos que contenga toda la información relacionada con el sistema, y tendrá el carácter de único y permanente.

El proceso de ingreso al servicio público de carrera se integra por las siguientes fases:

- I. reclutamiento;
- II. selección;
- III. emisión del dictamen; y
- IV. emisión del nombramiento.

Los aspirantes a ingresar al servicio público de carrera, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:

- I. ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, o extranjero con la documentación migratoria correspondiente;
- II. no haber sido condenado con sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. no estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- IV. haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media superior;
- V. cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al catálogo;
- VI. aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del comité correspondiente.

El proceso de ingreso atenderá a los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, para lo cual se considerarán invariablemente los conocimientos idóneos para el puesto y la experiencia administrativa, según el perfil de puesto que marque el catálogo. Para atender a dichos principios el proceso de ingreso se realizará mediante concurso, convocado por el comité correspondiente.

La selección es la fase que permite determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al servicio público de carrera. Esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:

- I. los exámenes de ingreso que al efecto se dispongan para la materia correspondiente;
- II. un curso básico de formación y las prácticas que determine el órgano auxiliar del consejo; y
- III. los cursos especiales y exámenes específicos que se dispongan.

Los aspirantes que estén en la fase de selección podrán recibir un estipendio, si el comité así lo determinara, por el tiempo que dure esta fase, que en ningún caso excederá de seis meses. Esto se dará previo dictamen de la Secretaría de Finanzas en que se establecerán los montos y condiciones correspondientes, los cuales deberán ser fijados desde la convocatoria respectiva.

La emisión del dictamen es la fase en la cual el comité, con base en los resultados que le remite el órgano auxiliar del consejo, decide sobre la idoneidad del aspirante o aspirantes que ocuparán la plaza o plazas vacantes.

Los resultados de los dictámenes serán públicos. El comité deberá remitir un ejemplar del dictamen, a la Oficialía Mayor, para su registro.

De acuerdo con las necesidades de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, y cuando así lo dictamine el comité correspondiente, se podrá expedir el nombramiento provisional, sin acreditar el curso básico de formación. El aspirante tendrá un plazo de seis meses contados a partir del nombramiento provisional para acreditarlo. Este plazo en ningún caso podrá prorrogarse.

La emisión del nombramiento es la fase en la cual el comité, con base en su dictamen, solicita al oficial mayor la expedición de los nombramientos respectivos; deberá remitir un ejemplar del dictamen y una copia del expediente respectivo a la Oficialía Mayor para su trámite respectivo.

El nombramiento definitivo es aquel que se expide a solicitud del comité, tiene un carácter permanente y otorga al servidor público de carrera los derechos que establece esta ley. Los nombramientos serán solicitados por el comité correspondiente a través de la Oficialía Mayor. Habiendo obtenido un nombramiento definitivo en términos de la presente ley se reincorpora a la administración pública del Distrito Federal como servidor público de carrera, y sólo procederá su revocación cuando se haya separado del sistema de manera voluntaria.

La profesionalización de los servidores públicos de carrera tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la

función pública con calidad y eficiencia. Ésta se llevará cabo a través de los programas de actualización y especialización.

Los cursos que se realicen en el marco de los programas de profesionalización tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes. Los cursos que los servidores públicos de carrera realicen en instituciones de educación superior, también podrán otorgar puntos, previa certificación que haga el consejo.

El programa de actualización es de carácter permanente y tiene por objeto: asegurar que los servidores públicos de carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función. El programa de especialización también es de carácter permanente y su propósito es que los servidores públicos de carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa se integra con los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del consejo, los cuales tendrán el carácter de optativos. Los servidores públicos de carrera que acrediten estos cursos obtendrán los puntos que al efecto se establezcan.

La permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del sistema, y se encaminan a garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos de carrera, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño.

El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los servidores públicos de carrera y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y así, obtener promociones dentro de la administración pública del Distrito Federal.

Los servidores públicos de carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones y tendrán todos los beneficios y obligaciones que señala esta ley. Para gozar de esta estabilidad y permanencia, deberán observar un adecuado desempeño.

Los comités evaluarán anualmente el desempeño de los servidores públicos de carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, con base en los lineamientos que para tal efecto expida el consejo.

También se podrá, como resultado de esta evaluación, imponer las medidas disciplinarias que correspondan. Los resultados de estas evaluaciones deberán remitirse a la Oficialía Mayor para efectos de su registro y notificarse, por lista, a los servidores públicos de carrera evaluados.

Para el desarrollo de los servidores públicos de carrera se tendrán en cuenta dos criterios fundamentales: la evaluación de su desempeño y la profesionalización.

Los servidores públicos de carrera obtendrán puntos por la evaluación de su desempeño y por su profesionalización, que servirán para determinar su promoción dentro del sistema.

Dentro del desarrollo de los servidores públicos de carrera las promociones pueden ser:

- I. horizontales, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de su mismo puesto; y
- II. verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

Son causas de baja del servicio público de carrera:

- I. dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan;
- II. dejar de prestar el servicio público sin causa justificada por más de seis meses;
- III. la renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe;
- IV. dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia;
- V. haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley; y
- VI. haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal, o con sanción económica que exceda de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

El servidor público podrá interponer el recurso de inconformidad en contra de los siguientes actos:

- I. la exclusión o limitación a participar en los beneficios señalados en el artículo 75 de esta ley;
- II. el resultado de la evaluación practicada a sus exámenes;
- III. la resolución de baja del servidor público de carrera; y
- IV. la resolución que niegue el ingreso al servicio público de carrera.

Para el caso de esta ley se observa que tiene todos los elementos y subsistemas de un servicio civil de carrera, aunque habrá que decir que en cuanto a las instancias administrativas que regulan cada uno de los procesos, a nuestro juicio se consideran demasiadas; ya que cuentan con comités, comisión, comités auxiliares y la Oficialía Mayor, colocándolo como sistema de características que implica la participación de varias instancias, que lo hace lento y burocratizado. Vale decir que hasta el momento esta ley, conjuntamente con su estatuto, no se ha podido implementar a efecto de ponerlas en operación tal y como lo había establecido en sus artículos transitorios.

Otros estados

Los demás estados de la República Mexicana (hasta finales del 2006) aún no cuentan con las disposiciones específicas en materia de servicio civil de carrera, no obstante, los siguientes estados tienen leyes referidas al servicio civil de carrera, aunque se refieren a leyes laborales desprendidas del artículo 123 constitucional en su apartado B: Baja California, con la Ley del Servicio Civil de Carrera de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, del 20 de octubre de 1989; Chiapas cuenta con su ley laboral denominada Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios, de mayo de 1992; Morelos, con su Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, de septiembre de 2000; Nuevo León, con su Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Los siguientes estados cuentan con iniciativas de ley en materia de servicio civil: Chihuahua, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y como ya se había mencionado Michoacán y Tlaxcala.

Los siguientes estados tienen alguna disposición, ya sea a nivel constitucional, ley en materia laboral, reglamento o incluso programa relacionado con el scc: Baja California Sur; Campeche, con su Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche del 29 de junio del 2000; Coahuila, con el Reglamento del Servicio Policial de Carrera, de octubre de 1999; Colima, con el Programa Integral de Capacitación y Profesionalización del Servidor Público; Durango, basado en el artículo 114 de la Constitución, que establece el scc para el personal administrativo dependiente de los ayuntamientos; Guanajuato, con su Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios y su Ley Orgánica Municipal, que contiene un capítulo del scc. En este estado hasta la fecha, se ha podido constatar que sin contar con una ley especial del servicio civil de carrera, opera ya el sistema y tiene avances significativos. Guerrero, en sus artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero plantea un capítulo de scc; Jalisco, con su Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo, del 23 de octubre del 2001; el estado de México, con su Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, donde establece de manera general el procedimiento para el scc, y cuenta con un Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo en el cual se dispone de dos áreas: Evaluación de personal y Adiestramiento y capacitación; Michoacán, con su Ley Orgánica de la Administración Pública, que contempla la coordinación y actualización permanente del programa de calidad; en Nayarit apenas se están haciendo estudios para establecer el scc; en Oaxaca se están haciendo estudios en la materia; en Puebla dentro de la Ley Orgánica, plantea promover el scc en los ayuntamientos; Tabasco, en su Plan Estatal plantea promover el scc de los servidores públicos; Tamaulipas establece la carrera judicial en el artículo 81 de la Ley Orgánica; Tlaxcala, en su Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, señala que la relación jurídica de trabajo se aplica para los elementos

de las corporaciones policiacas; y Yucatán, con su Ley de Seguridad del Estado de Yucatán, plantea propiciar el desarrollo integral de las corporaciones policiacas del estado.

De lo anterior se desprende una evolución de las entidades federativas, aunque algunos estados, todavía en número pequeño, son los que marcan el paso en el desarrollo del servicio civil de carrera. Otros estados muestran el interés para incorporarse a este sistema de eficiencia, transparencia, calidad de la administración pública; otro grupo de estados todavía acusan cierta resistencia para incorporarse al scc.

Habrá que decir que el servicio civil en los estados es muy reciente, apenas un poco más de dos años, por lo que se hace necesario realizar un análisis de los primeros resultados que en esta materia se estén logrando, poder presentar un panorama real de esos avances y, en general, del funcionamiento de la administración pública en las entidades federativas, que permita saber si el rumbo que se está siguiendo es el correcto o habrá que realizar los cambios necesarios a fin de obtener logros consistentes. Lo importante es que ya que existe un ambiente y una dinámica propicia, es necesario continuar impulsando este esfuerzo de muchas personas e instituciones que, en conjunto, transformen la cultura administrativa en los gobiernos estatales.

ESFUERZOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Dentro de los avances en materia de profesionalización y servicio civil de carrera en el ámbito municipal, se puede decir sin temor a equivocarse que es ésta la esfera gubernamental que muestra el mayor atraso, debido a que los municipios son considerados como el nivel de gobierno y administrativo que se ubica en la última jerarquía, en tanto distribución de recursos y libertad para establecer sus propios impuestos, derechos y otras alternativas de ingresos que sean suficientes para generar el desarrollo económico y social de las comunidades regionales. Otra cuestión que vale mencionar es el hecho de que las administraciones municipales, dado que el periodo gubernamental es de tres años, son verdaderamente insuficientes para diseñar, analizar y aprobar un programa, sistema y normativi-

dad en materia de scc por municipio o, en todo caso, para todo el conjunto de municipios de cada entidad federativa.

A pesar de lo manifestado en el párrafo anterior, es conveniente apuntar que hay algunos logros, si tomamos en cuenta que algunas de las leyes en materia de servicio civil de carrera abarcan tanto el ámbito estatal como el municipal, tal es el caso de: Aguascalientes, Distrito Federal, Quintana Roo y Zacatecas. Aquí vale decir que si bien el Distrito Federal cuenta con la normatividad para el scc, aún no lo ha puesto en marcha.

Como se puede apreciar, aun cuando existen sistemas y normatividades de scc en las entidades federativas bajo esta modalidad, no todas incluyen a los municipios, sin embargo, se puede ver en términos prospectivos que existen proyectos de leyes de los estados, incluyendo de los municipios, con lo cual se podrá valorar un cambio en las administraciones municipales para los siguientes años.

Dentro de la evolución del scc para los municipios destaca el del municipio de Torreón, el cual cuenta con el Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal, del 9 de diciembre de 1999; mismo que de manera sintética se presenta a continuación:

Contará con un Comité de Servicio Civil de Carrera, estructurado como organismo desconcentrado de la administración pública municipal e integrado por: dos funcionarios de la administración municipal, dos representantes de los servidores públicos municipales que tengan una antigüedad no menor de tres años y un representante del ayuntamiento.

Habrá también un Subcomité de Admisión encargado del reclutamiento y selección y, otro, encargado de capacitación y evaluación. Dentro de las principales atribuciones del comité de servicio civil de carrera están las siguientes:

Formular y publicar convocatorias, aplicar los exámenes a los candidatos a ocupar los puestos, desarrollar un sistema de evaluación permanente, definir las prestaciones laborales adicionales a las que establezca la normatividad, establecer los derechos y obligaciones en el desempeño del servicio público, definir los criterios para un sistema de retiro digno y registrar los procesos que componen la carrera funcional.

Dentro de los principios que rigen el sistema están: garantizar la permanencia y la estabilidad en el empleo, establecer que el ingreso, promoción y ascenso en los diferentes puestos de la administración pública municipal será mediante concurso, basado en los exámenes y capacitación y organizar la carrera administrativa así como el retiro de la administración pública, los méritos y la calificación o idoneidad del funcionario y servidor público municipal.

Los cargos, objeto de este sistema, son: puestos de mandos medios y puestos exclusivos de confianza a nivel operativo, técnico y administrativo de las diferentes áreas de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Habrà un sistema de reclutamiento y selección para ingresar a la administración municipal, el cual se basará en el principio de igualdad de acceso de cualquier ciudadano, en él se aplicará el criterio de calificación o idoneidad.

Las prestaciones socioeconómicas serán las que estén establecidas en las leyes correspondientes.

Habrà exámenes para ingreso y promoción, a efecto de posibilitar el ascenso de los servidores públicos a puestos de mayor nivel jerárquico, adicionalmente existirán esquemas de capacitación y formación de funcionarios y servidores públicos, tanto inicial, para el nuevo ingreso, como continua para los que ya están en funcionamiento y deseen prepararse para los concursos internos de promoción y ascenso.

Habrà también un sistema de registro y base de datos de los funcionarios y servidores públicos para administrar, controlar y dar seguimiento al Sistema de Servicio Civil de Carrera municipal.

Finalmente, se definirá un sistema de retiro de los funcionarios o servidores públicos de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Como se puede ver, este reglamento contiene de manera general los elementos de un sistema de servicio civil de carrera, quizás faltan algunos aspectos tales como la definición precisa del retiro y los apoyos para funcionarios y servidores públicos en cuanto a becas para realizar diplomados, especialidades, maestrías o doctorados. Sin embargo, es loable el esfuerzo que realiza el municipio de Torreón y se coloca como un ejemplo a seguir por los demás municipios existentes en el país.

Sin duda que los esfuerzos como éste son importantes; ya que permite regular el establecimiento de un Sistema de Servicio Civil de Carrera así como sus componentes fundamentales: ingreso a través del reclutamiento y selección, retención, promoción y/o ascenso y retiro digno. Todo ello basado en el mérito profesional y en la idoneidad del servidor público de este ámbito de gobierno.

Con el propósito de presentar una síntesis de los rubros más relevantes de las leyes de servicio civil de carrera de las entidades federativas referidas, se han diseñado los anexos 2 y 3.

En ellos, se describen las diferentes leyes de entidades federativas relativas al servicio civil de carrera. En ellas se plantean particularidades sobre todo en el caso de la certificación, que sólo establece Aguascalientes; por otro lado, Quintana Roo plantea un servicio civil de carrera de cobertura amplia, pues incluye a los tres poderes y a la administración municipal; Veracruz sólo refiere el sistema para el Ejecutivo en su sector central. Los comités y comisiones encargadas de establecer lineamientos de operación del servicio civil en general, están integrados principalmente por los titulares de las dependencias de los gobiernos, servidores públicos y hasta representantes de los sindicatos de los trabajadores del estado. Esta situación, desde nuestra percepción, se considera inadecuada, toda vez que la opinión de los representantes sindicales para el buen funcionamiento del servicio civil no sería pertinente; pues es evidente que existen intereses de la representación sindical como son las conquistas para el gremio de trabajadores operativos al servicio de los gobiernos estatales. Tal es el caso de la Ley de Zacatecas.

Por lo que toca al ingreso, que incluye el reclutamiento, la selección, la contratación y la inducción, se puede observar que están establecidas en sus leyes con toda precisión, lo que permite constatar que es la parte del sistema de servicio civil que más relevancia tiene, en virtud de que se desagrega con amplitud y se corresponde con el ideal que un candidato debe de ser para que, al ingresar, se convierta en un buen servidor público.

En lo referente a la capacitación, es una función fundamental en los esquemas de servicio civil planteados, ya que se refiere a un proceso permanente dentro de la carrera administrativa de los servidores

públicos y, por lo tanto, es un requerimiento de actualización, especialización y formación; para cumplir con los perfiles y exigencias que demanda el servicio público en relación con las exigencias de la ciudadanía.

La evaluación es otra función que forma parte de las leyes descritas, en esta parte se coincide en que es pertinente disponer de los esquemas de medición de la actuación de los servidores públicos, puesto que con tal información se podrá premiar, capacitar, ascender y lograr la permanencia en el puesto; pero también sirve para tomar las medidas necesarias en caso de incumplimiento o ineficiencia que puede implicar la separación de la organización gubernamental.

Finalmente, la separación del servidor público respecto a la organización gubernamental contempla la renuncia, jubilación, interdicción, y pérdida de confianza en función del desempeño en el servicio público, también son considerados los casos en que se presente enfermedad o accidente que imposibilite al servidor a continuar en el servicio. Estas situaciones se tienen claramente establecidas en las disposiciones jurídicas, lo cual permite confirmar que se trata de normas que incluyen las diversas circunstancias por las que puede pasar un servidor público de carrera; ya sea durante o al final su vida laboral.

En la ley de Veracruz no aparece el derecho de los servidores públicos a inconformarse, en caso de existir alguna injusticia en la aplicación de la normatividad en cualquiera de los procesos de ingreso, desarrollo y culminación del servicio público, esta parte es fundamental para garantizar los derechos de los servidores públicos de carrera (ver anexos 2 y 3).

Con este análisis de las normatividades del ámbito federal, de algunas entidades federativas así como la que corresponde a sus municipios y el esfuerzo mostrado por uno de los municipios a nivel reglamentario, además de los esfuerzos por diversos caminos que han experimentado cada uno de estos gobiernos de acuerdo con sus condiciones particulares, tanto relativas en lo político como en la gestión pública, se aprecia que existen condiciones, coyunturas y liderazgos que permiten mejorar las prácticas, las técnicas y en general los instrumentos de la administración de personal público.

En el siguiente capítulo, se aborda el análisis de las condiciones administrativas de las áreas de personal de algunos municipios del estado de México. Para lo cual se utilizará el estudio de casos en gobiernos de alternancia y de continuidad, a efecto de encontrar hallazgos que nos permitan ilustrar y explicar la heterogeneidad de las condiciones administrativas de la administración de personal público a fin de que posibilite la instrumentación de un Sistema de Servicio Civil de Carrera para el estado de México.

Análisis de las condiciones administrativas para instrumentar el servicio civil de carrera en los municipios del estado de México. Estudio de caso en gobiernos de alternancia y de continuidad

En el presente capítulo se abordará bajo el método de análisis de estudio de casos, a 12 municipios del estado de México del periodo 2003-2006, siendo conveniente estudiarlos en virtud de que estas administraciones corresponden a gobiernos y gestiones de alternancia y de continuidad, en las cuales resulta pertinente analizar las características de cada una de ellas, con relación a la operación de las funciones de las áreas de personal, con el fin de encontrar elementos que permitan establecer diferencias o coincidencias entre municipios en materia de profesionalización, sin que implique hacer generalizaciones, pero sí ilustren sus condiciones administrativas, que sirvan para evaluar las posibilidades de establecer un servicio civil de carrera. En el primer grupo de municipios de gobiernos de alternancia, nos referiremos a: Apaxco, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Jototitlán y San Antonio la Isla, dichos gobiernos pertenecen tanto al valle de México como al valle de Toluca, además se muestra que son municipios urbanos, semiurbanos y rurales, lo cual amplía y diversifica al mismo tiempo, tanto a los gobiernos como a sus propias gestiones. Por lo que corresponde al segundo grupo de municipios de gobiernos de continuidad, se analizan los siguientes: Aculco, Amanalco, Atlacomulco, Ixtapan de la Sal, Naucalpan, Tenango del Valle y Toluca, también corresponden a los dos valles y se clasifican en rurales, semiurbanos y urbanos. Adicionalmente se presenta en el análisis de los dos grupos de municipios, el criterio de las principales fuerzas políticas que actúan en el escenario político electoral a nivel regional.

Conviene señalar en el grupo de alternancia, el partido de origen y el cambio al partido que gobernó en el periodo de estudio, así como

el partido que continúa gobernando en este periodo para el grupo de continuidad. Ello para poder realizar el análisis de condiciones administrativas de las áreas de personal, tomando como base la fuerza política y su gestión pública:

Gobiernos de alternancia

Apaxco (PAN-PRI)
Huixquilucan (PAN-PRI)
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)
Jocotitlán (PRI-PAN)
San Antonio la Isla (PRI-PRD)

Gobiernos de continuidad

Aculco (PRI)
Amanalco de Becerra (PRI)
Atacomulco (PRI)
Ixtapan de la Sal (PRI)
Naucalpan (PAN)
Tenango del Valle (PRI)
Toluca (PAN)

Para este análisis se diseñó un cuestionario, en el que se plantearon varias preguntas que se refieren a los rubros: condiciones básicas para el funcionamiento del área de personal como es el caso de la estructura administrativa, la estructura específica del área de personal y la denominación de tal unidad administrativa, el catálogo de puestos, el tabulador de sueldos y salarios y el manual de organización y procedimientos. Enseguida se cuestionó sobre las diversas etapas de administración y desarrollo de personal, como es el caso de: reclutamiento, selección, inducción, mecanismos de ingreso, capacitación, pagos y nómina, control de personal, evaluación, estímulos, ascensos, permanencia, egreso y jubilación. Finalmente, se formularon dos preguntas fundamentales que se refirieron a las fortalezas y debilidades de las áreas de personal.

Con las respuestas a cada una de las preguntas del cuestionario, se efectúa un análisis del conjunto de municipios pertenecientes a los gobiernos de alternancia, así como de los gobiernos de continuidad, con lo cual se compara a ambos grupos de municipios de los casos señalados, lo que permite ilustrar las condiciones de sus gestiones en

materia de personal, para con ello posibilitar o no la puesta en marcha del servicio civil de carrera (scc) para los municipios mexiquenses.

Cada respuesta del cuestionario se constituirá como un indicador que muestra el grado de desarrollo administrativo de cada municipio estudiado, así como del conjunto de los referidos a los gobiernos de alternancia y del conjunto de los gobiernos de continuidad.

Posteriormente se realizará el análisis de los indicadores agrupados en subsistema tales como: documentos básicos, ingreso, pagos y control de personal capacitación y desarrollo, separación, fortalezas y debilidades, así como por cada función que representan los indicadores a fin de encontrar información que permita explicar y corroborar la situación y condiciones administrativas de estos casos de estudio articulados en los dos grupos ya señalados.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE LOS RESPONSABLES DE LAS ÁREAS DE PERSONAL DE LOS MUNICIPIOS OBJETO DEL ESTUDIO

Cuadro 3
ESTRUCTURA Y DENOMINACIÓN DE LAS ÁREAS DE PERSONAL

<i>Nombre del municipio</i>	<i>Estructura administrativa</i>	<i>Estructura de personal</i>	<i>Denominación</i>
<i>Gobierno de alternancia</i>			
Apaxco (PAN-PRI)	Sí	Sí	Sub. de R.H.
Huixquilucan (PAN-PRI)	Sí	Sí	Área R.H.
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	Sí	Sí	No contestó
Jocotitlán (PRI-PAN)	No contestó	No contestó	Área R.H.
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	Sí	Sí	Jefatura de P.
<i>Gobierno de continuidad</i>			
Aculco (PRI)	Sí	No contestó	No contestó
Amanalco de Becerra (PRI)	No contestó	No contestó	Jefatura de P.
Atacomulco (PRI)	Sí	Sí	Sub. de R.H.
Ixtapan de la Sal (PRI)	No contestó	No contestó	Sub. de P.
Naucalpan (PAN)	Sí	Sí	Sub. de R.H.
Tenango del Valle (PRI)	No contestó	No contestó	No contestó
Toluca (PAN)	Sí	Sí	Dir. de R.H.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Del cuadro anterior se deriva el siguiente análisis: tomando en consideración la primer columna que se refiere a si los municipios cuentan con una estructura orgánica para la administración, el 80 por ciento de los gobiernos de alternancia sí cuentan con ella, mientras que para los gobiernos de continuidad representa el 57.14 por ciento, en donde se muestran los niveles jerárquicos y unidades administrativas en varios rangos de autoridad, ello nos permite apreciar que es fundamental que las administraciones municipales conformen su estructura del área administrativa, ya que clarifica la naturaleza de las funciones de cada una de las áreas administrativas y define la posición de cualquier unidad administrativa dentro de la organización.

Con relación a la segunda columna del cuadro, se planteó si se contaba con organigrama del área de personal. El 80 por ciento del primer grupo de municipios, señaló tenerlo, mientras que el segundo grupo representa sólo el 42.85 por ciento, lo cual ilustra que en este rubro los gobiernos de alternancia tienen mejores condiciones. Además se observa que varios municipios no contestaron, tanto en el grupo de casos de gobiernos de alternancia como de continuidad, siendo un mayor número estos últimos.

Por lo que toca a la denominación de las unidades administrativas del área de personal, presentadas en la última columna, encontramos que se les dan diferentes nominaciones, tanto para el caso de gobiernos de alternancia como de continuidad, por lo que las respuestas se pueden sintetizar en: Área de Recursos Humanos; Jefatura de Personal, Subdirección de Recursos Humanos y Dirección de Recursos Humanos. En el caso de estas dos últimas, refleja un nivel jerárquico de mayor importancia dentro de la estructura de organización, que podemos observar que se trata del caso de Apaxco del grupo de gobiernos de alternancia y de Naucalpan, Atlacomulco e Ixtapan de la Sal para el caso de los gobiernos de continuidad, asimismo, el gobierno de Toluca que pertenece a este último grupo, es el único municipio que la denomina Dirección de Recursos Humanos, por lo tanto, su nivel se ubica inmediatamente después del de dirección general. Vale decir que en los niveles de subdirección y dirección de los casos señalados, ilustra que se trata de un área importante

dentro de la estructura general de los gobiernos municipales, en comparación con los que simplemente la denominan jefatura o área de personal.

Cuadro 4
¿CUENTA CON MANUAL DE ORGANIZACIÓN
Y PROCEDIMIENTOS?

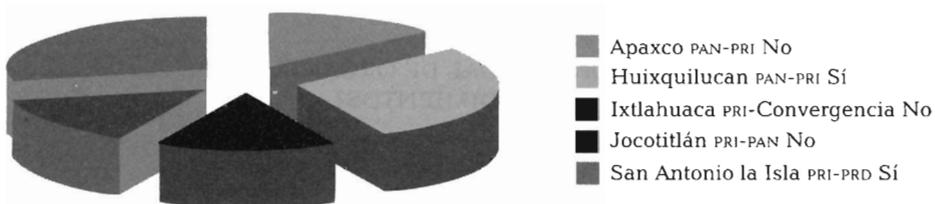
<i>Alternancia</i>	
Apaxco (PAN-PRI)	No
Huixquilucan (PAN-PRI)	No
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	No
Jocotitlán (PRI-PAN)	No
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	No
<i>Continuidad</i>	
Aculco (PRI)	No
Amanalco de Becerra (PRI)	No
Atlacomulco (PRI)	Sí
Ixtapan de la Sal (PRI)	Sí
Naucalpan (PAN)	Sí
Tenango del Valle (PRI)	Sí
Toluca (PAN)	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

En el cuadro 4 se puede apreciar que tratándose de gestiones de gobiernos de alternancia, el 100 por ciento de ellos no cuenta con manual de organización y procedimientos, mientras en el caso de las gestiones de los gobiernos de continuidad, el 71.4 por ciento cuenta con este documento, lo cual ilustra que en este aspecto la continuidad de las gestiones de un mismo partido político, posibilita el disponer de un documento importante de organización, funciones y procesos de trabajo administrativo, instrumento base para los servidores públicos a fin de que sirva para un buen funcionamiento de la administración gubernamental. Además que en términos eminentemente institucionales el contar con esta herramienta significa una mayor formalización organizacional, así como la observancia a la normatividad de donde este instrumento se desprende.

Gráfica 1
¿CUENTA CON CATÁLOGO DE PUESTOS?

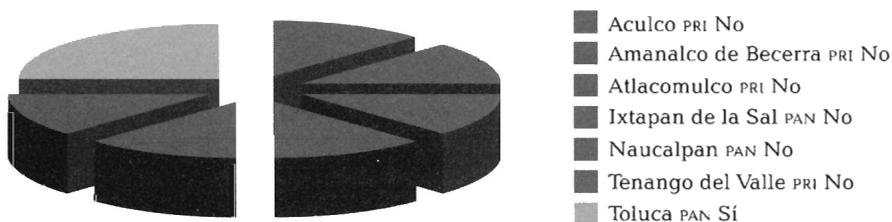
Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 2
¿CUENTA CON CATÁLOGO DE PUESTOS?

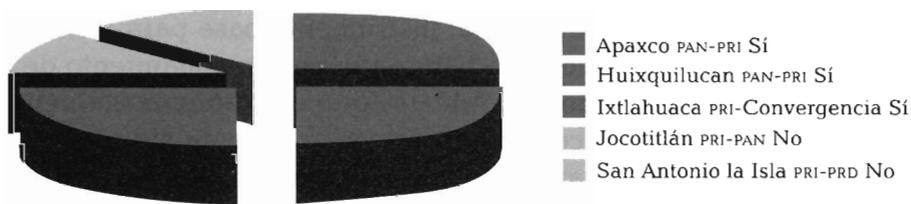
Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 3
¿CUENTA CON TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS?

Gobiernos de alternancia

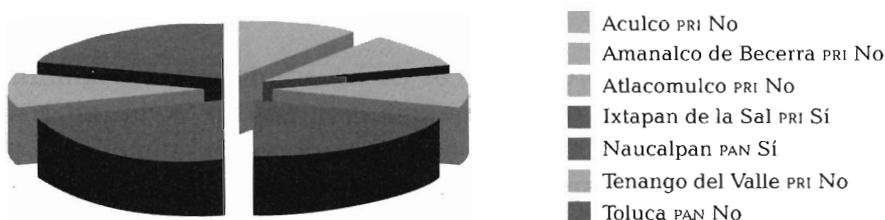


Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con relación al rubro de la gráfica 3, se aprecia que en el caso de las gestiones de alternancia el 40 por ciento cuenta con esta herramienta fundamental de trabajo para las áreas de personal, mientras en el caso de las gestiones de continuidad significa que el 85.71 por ciento, no lo tiene, situación que ilustra mayores debilidades administrativas de parte de estos municipios, siendo de gran utilidad el definir los perfiles de cada puesto, a fin de poder diseñar el reclutamiento, selección, capacitación y evaluación de personal. Aquí como es sabido se describen los conocimientos, la experiencia, las habilidades, la responsabilidad, el nivel jerárquico y salarial de los puestos.

Gráfica 4
¿CUENTA CON TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Por lo que se refiere al tabulador de sueldos y salarios (ver gráfica 4), documento fundamental y complementario del catálogo de puestos, para el caso de los municipios de alternancia, el 60 por ciento sí cuentan con este instrumento, en tanto que para las gestiones de continuidad el 42.85 por ciento de ellos lo tiene, siendo menor en 17 por ciento. Esta situación permite establecer que las áreas de personal de los gobiernos municipales deben elaborar su propio instrumento, puesto que les permitirá definir con mayor claridad la asignación salarial para cada puesto, así como las categorías que cada uno debe tener, a fin de que se constituya como una base para el desarrollo de otros programas de mejoramiento de estas áreas de personal y en general de toda la organización.

Cuadro 5
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS

	<i>Sindicalizados</i>	<i>Confianza</i>	<i>Libre designación</i>	<i>Elección</i>
Apaxco (PAN-PRI)	32	122	25	0
Huixquilucan (PAN-PRI)	581	754	1250	15
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	520	2158	380	12
Jocotitlán (PRI-PAN)	No contestó	No contestó	8	12
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	5	27	129	11
Aculco (PRI)	105	No contestó	193	8
Amanalco de Becerra (PRI)	18	32	110	12
Atlacomulco (PRI)	234	280	100	12
Ixtapan de la Sal (PRI)	228	40	0	12
Naucalpan (PAN)	No contestó	No contestó	No contestó	19
Tenango del Valle (PRI)	105	0	193	8
Toluca (PAN)	241	353	126	16

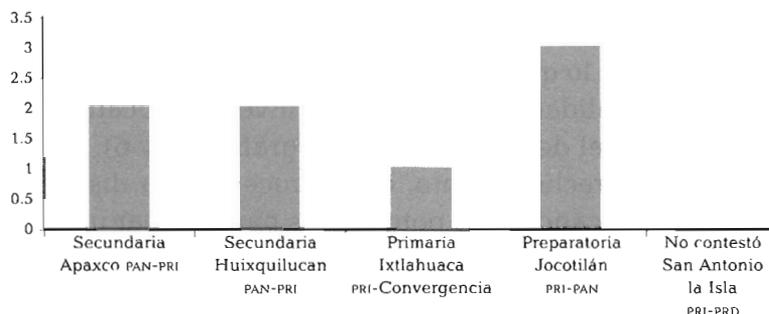
Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

El número de servidores públicos de las administraciones municipales de los gobiernos de alternancia (ver cuadro 5), muestra en todos los casos un mayor número de trabajadores de confianza y de libre designación con respecto a los sindicalizados. Ello demuestra que se propende ampliar la cantidad de servidores públicos ubicados en los cargos de confianza o de libre designación, que también estos últimos son de confianza, sólo que ubicados en niveles más altos y que corresponden al ejercicio de funciones de decisión, como son el secretario del ayuntamiento, el director de Obras y Servicios Públicos, el director de Desarrollo Económico, el director de Desarrollo Social, etcétera. En los casos de los gobiernos de continuidad, la situación es similar a los de alternancia, con la excepción del municipio de Ixtapan de la Sal que cuenta con un mayor número de empleados sindicalizados con respecto a los de confianza. Asimismo, se dejó sentado que dos municipios, uno de cada tipo, no dieron respuesta.

La razón de que sea en general mayor el número de servidores públicos de confianza que de los sindicalizados, se explica que es para atender, de un lado, los compromisos políticos; y, del otro lado, contar con personal que pueda garantizar el cumplimiento de instrucciones de las autoridades municipales.

Gráfica 5
NIVEL PROMEDIO DE ESTUDIOS DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES

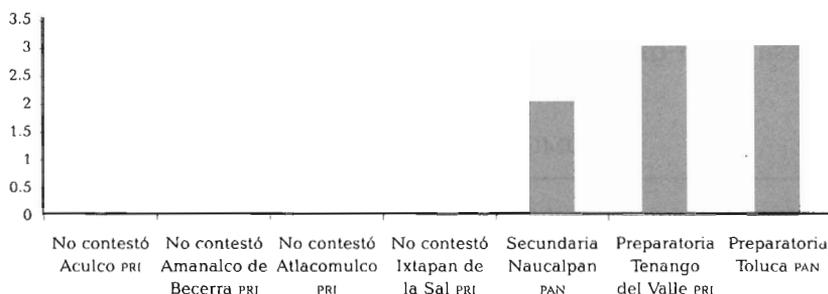
Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 6
NIVEL PROMEDIO DE ESTUDIOS DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

La formación promedio de los trabajadores de los municipios pertenecientes a los gobiernos de alternancia es la siguiente: 20 por ciento en primaria, 40 por ciento de secundaria, 20 por ciento de preparatoria y 20 por ciento no contestó. Para el caso de los gobiernos de continuidad la situación es la siguiente: 14.28 por ciento para secundaria, 28.56 por ciento para preparatoria y el 57.14 por ciento no contestó, lo cual ilustra que debido al mayor número de servidores públicos en las áreas de la seguridad pública, así como en las áreas

de servicios en general, hace que el promedio educativo sea bajo, aunque es de notarse que los gobiernos de Toluca, Jocotitlán y Tenango su promedio de formación es más alto. Además de esto habrá que señalar que hay casos como son los gobiernos de municipios rurales y semiurbanos derivados del estudio, que muestran bajos niveles educativos, lo que reduce las posibilidades para que se ofrezcan servicios de calidad, puesto que los niveles educativos guardan relación con el nivel de desempeño (ver gráficas 5 y 6).

La función de reclutamiento, es el proceso para disponer de un número amplio de candidatos potenciales para ocupar una vacante y poder estar en óptimas condiciones de escoger a los mejores o al mejor candidato, de acuerdo con las necesidades del cargo. En el cuadro 5, se muestra que para el caso de los gobiernos de alternancia el 100 por ciento dijo que efectivamente realiza la función de reclutamiento, en tanto que los gobiernos de continuidad, el 71.42 por ciento lo realiza y la diferencia no contestó. Aquí se ve claramente que los gobiernos de alternancia muestran mejores condiciones que los de continuidad. No obstante, merece plantear que la función de reclutamiento pudiera no ser aplicada a todos aquellos que finalmente ingresan (ver gráficas 7 y 8).

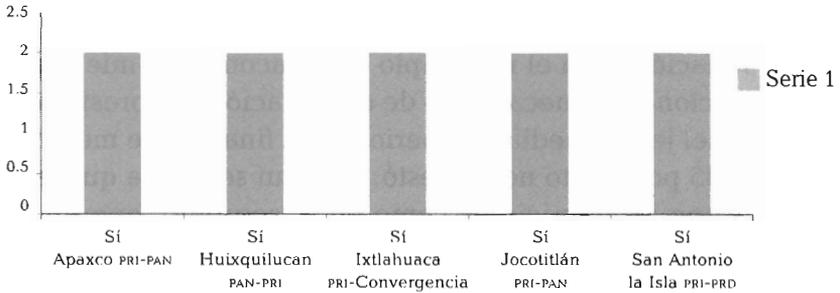
Cuadro 6
¿CÓMO SE INGRESA AL GOBIERNO?

	<i>Recomendación</i>	<i>Designación presidencia municipal</i>	<i>Designación jefe inmediato</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	x	
Huixquilucan (PAN-PRI)		x	
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)		x	
Jocotitlán (PRI-PAN)	x	x	x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)		x	
Aculco (PRI)	No contestó		
Amanalco de Becerra (PRI)		x	
Atacomulco (PRI)	x		x
Ixtapan de la Sal (PRI)	No contestó		
Naucalpan (PAN)	x		x
Tenango del Valle (PRI)	No contestó		
Toluca (PAN)		x	x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 7
¿SE LLEVA A CABO LA FUNCIÓN DE RECLUTAMIENTO?

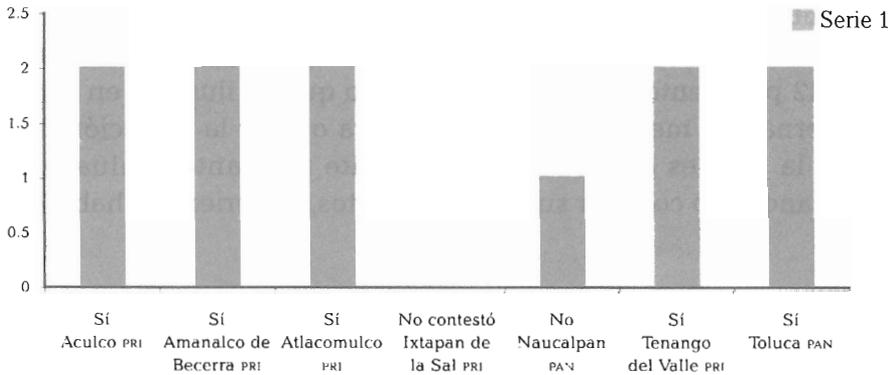
Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 8
¿SE LLEVA A CABO LA FUNCIÓN DE RECLUTAMIENTO?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

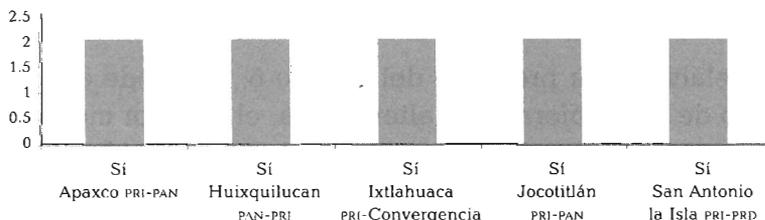
Con relación a la pregunta del cuadro 6, se puede observar que en el caso de los gobiernos de alternancia, el 100 por ciento de ellos tiene como mecanismo de ingreso por la designación directa del presidente municipal, habiendo dos casos Jocotitlán y Apaxco que adicionalmente a la designación del presidente municipal, funcionan el mecanismo de recomendación general y el de designación del jefe

inmediato superior para el caso de Jocotitlán. Comparado con los municipios de continuidad, el 42.85 por ciento contestó que quien designa a los servidores públicos es el presidente municipal, el municipio de Naucalpan señaló que fundamentalmente operan los mecanismos de recomendación y el de designación del jefe inmediato, misma situación para el municipio de Atlacomulco, mientras que en Toluca funcionan el mecanismo de designación del presidente municipal y el del jefe inmediato superior, para finalmente mencionar que el otro 42.85 por ciento no contestó. De aquí se deriva que tanto en el primer grupo de municipios como en el segundo, operan las recomendaciones y la designación del presidente municipal y, en menor medida la designación del jefe inmediato superior, evidenciándose que el ingreso a la administración de estos municipios es por la vía de la recomendación o designación, marginando la posibilidad de implantar el reclutamiento y la selección de personal como herramientas indispensables para contar con servidores públicos que cumplan los perfiles de cada uno de los puestos.

En cuanto a la selección de personal, los municipios de alternancia contestaron en un 100 por ciento que sí la efectúan, en tanto que en las administraciones de continuidad el porcentaje es menor, pues el 71.42 por ciento dijo realizarla, con lo que se ilustran en los casos de alternancia mejores condiciones para operar la selección de personal, la cual es el proceso que permite mediante evaluaciones a cada candidato conocer sus conocimientos, experiencia, habilidades,

Gráfica 9
¿SE LLEVA A CABO LA SELECCIÓN DE PERSONAL?

Gobiernos de alternancia

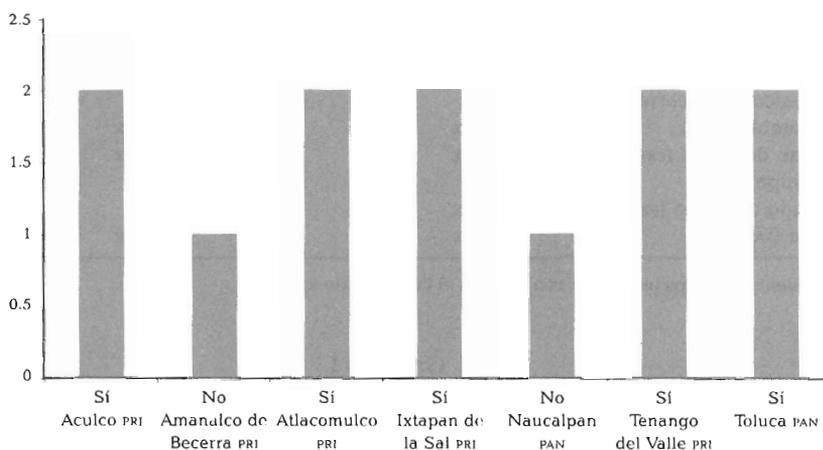


Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

destrezas y valores a fin de escoger al mejor, de tal forma que se pueda garantizar la correspondencia a las exigencias del cargo. Con la aplicación normalizada de esta función por parte de las administraciones municipales, se contribuye a generar condiciones para una administración de personal integral (ver gráficas 9 y 10).

Gráfica 10
¿SE LLEVA A CABO LA SELECCIÓN DE PERSONAL?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Como se puede apreciar en el cuadro 7, con relación a la aplicación de exámenes tratándose de gobiernos de alternancia, el 80 por ciento efectúan exámenes de conocimientos, 40 por ciento psicométricos, 20 por ciento de personalidad y 80 por ciento médicos, destacando los municipios de Apaxco e Ixtlahuaca que aplican tres tipos de exámenes. Por lo que toca a los gobiernos de continuidad el 71.42 por ciento aplican el examen de conocimientos, el 85.71 por ciento aplican el psicométrico, 42.85 por ciento el de personalidad y el 85.71 por ciento el médico, destacando los municipios de Atlacomulco, Ixtapan de la Sal y Toluca que aplican cuatro tipos de exámenes, Aculco y Tenango del Valle aplican tres tipos de exámenes, llamando la atención de los municipios de Naucalpan y Amanalco que utilizan

un solo tipo de examen. En este aspecto se aprecia que los gobiernos de continuidad están en mejores condiciones que los de alternancia.

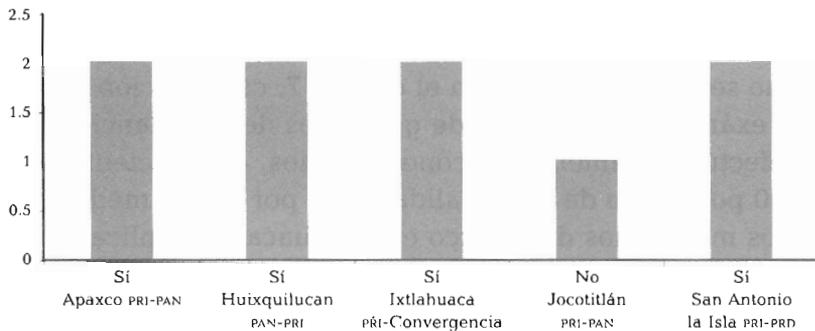
Cuadro 7
¿QUÉ TIPO DE EXÁMENES SE APLICAN AL INGRESO?

	Conocimientos	Psicométricos	Personalidad	Médico
Apaxco (PAN-PRI)	x	x		x
Huixquilucan (PAN-PRI)	x	x		
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x		x	x
Jocotitlán (PRI-PAN)	x			x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)				x
Aculco (PRI)	x	x		x
Amanalco de Becerra (PRI)				x
Atlacomulco (PRI)	x	x	x	x
Ixtapan de la Sal (PRI)	x	x	x	x
Naucalpan (PAN)		x		
Tenango del Valle (PRI)	x	x		x
Toluca (PAN)	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 11
¿AL PERSONAL QUE INGRESA SE LE DA NOMBRAMIENTO?

Gobiernos de alternancia

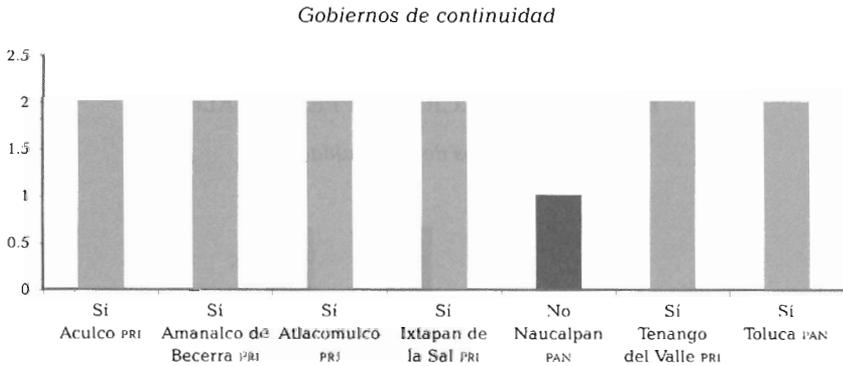


Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

El nombramiento se constituye como un documento que expresa la formalidad de la relación laboral entre la institución gubernamental y el servidor público, en el que se establece el nombre del servidor

publico, puesto o cargo, sueldo, periodicidad y condiciones legales de tipo laboral que implican las responsabilidades y derechos, documento que es utilizado de manera amplia en la administración pública, sin dejar de reconocer que también se llega a utilizar el contrato laboral. Para los casos que nos ocupan, el 80 por ciento de los gobiernos de alternancia confirman que dan nombramiento a sus empleados, con excepción de Jocotitlán y en los casos de los gobiernos de continuidad, se aprecia que tienen casi la totalidad de los municipios realizando la formalidad del nombramiento, con excepción de Naucalpan, cuestión que llama la atención por ser un municipio urbano y con importantes recursos presupuestales (ver gráfica 12).

Gráfica 12
¿AL PERSONAL QUE INGRESA SE LE DA NOMBRAMIENTO?



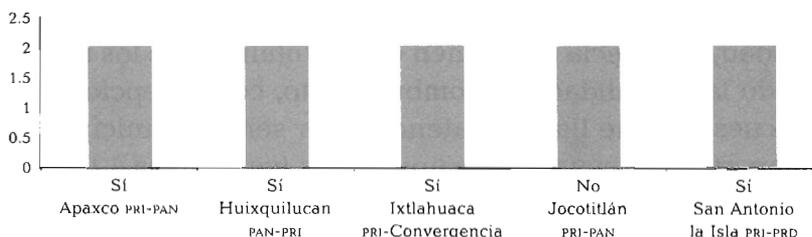
Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con relación a la inducción, considerada como una función de personal fundamental, dado que busca que los servidores públicos se adecuen y se adapten rápidamente al ambiente laboral, así como al cumplimiento de las tareas encomendadas de acuerdo con las responsabilidades que el cargo exige. En este rubro es clara la diferencia que se muestra entre el grupo de municipios pertenecientes a los gobiernos de alternancia, pues todos realizan inducción, mientras que los municipios de gobiernos de continuidad sólo tres de ellos es decir, el 42.85 por ciento lo llevan a cabo. Esto quiere decir que el grupo de municipios de alternancia tiene mejores con-

diciones administrativas que los municipios de continuidad (ver gráficas 13 y 14).

Gráfica 13
¿EXISTE INDUCCIÓN DE PERSONAL?

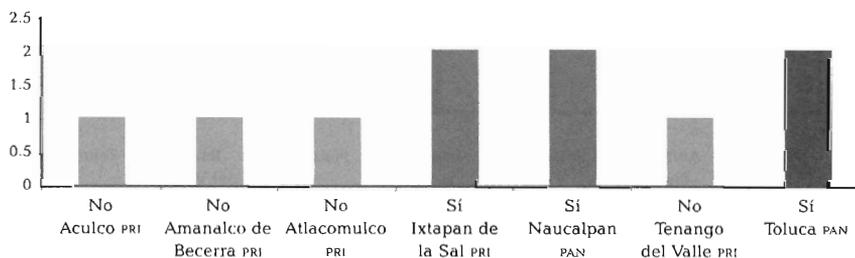
Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 14
¿EXISTE INDUCCIÓN DE PERSONAL?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Derivado de las respuestas a esta pregunta, podemos apreciar que tratándose de municipios de gobiernos de alternancia, todos sin excepción realizan la inducción en forma verbal y el municipio de Apaxco además de este mecanismo, la realiza por medio de cursos, en cambio en los municipios de continuidad sólo tres: Ixtapan de la Sal, Naucalpan y Toluca la realizan, con lo que el primer grupo de municipios refleja mejores condiciones administrativas que los municipios de gobiernos de continuidad (ver cuadro 8).

Cuadro 8
¿CÓMO ES LA INDUCCIÓN?

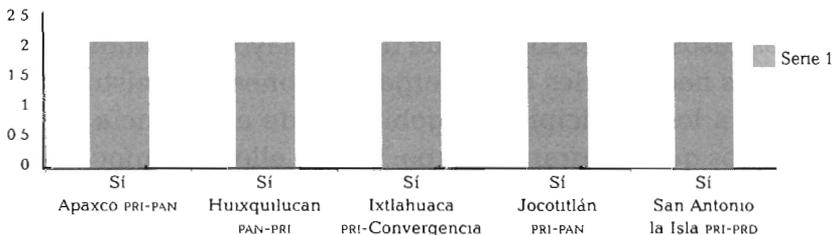
	<i>En forma verbal</i>	<i>Por medio de cursos</i>	<i>Otra</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	x	
Huixquilucan (PAN-PRI)	x		
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x		
Jocotitlán (PRI-PAN)	x		
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x		
Aculco (PRI)	No contestó		
Amanalco de Becerra (PRI)	No contestó		
Atlacomulco (PRI)	No contestó		
Ixtapan de la Sal (PRI)	x		
Naucalpan (PAN)	x		
Tenango del Valle (PRI)	No contestó		
Toluca (PAN)	x		

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

La capacitación es sin duda una de las tareas más importantes que toda organización debe incluir, puesto que significa el proporcionar a cada uno de los empleados los conocimientos, técnicas, métodos y manejo del equipo que en su caso requiera cada puesto dentro de la organización. En este aspecto tanto los gobiernos de alternancia como de continuidad, le dan un gran peso, pues todos sin excepción, llevan a cabo esquemas de capacitación, ilustrando con ello que le apuestan al mejoramiento de cada colaborador, lo que redundará en administraciones eficaces y eficientes (ver gráficas 15 y 16).

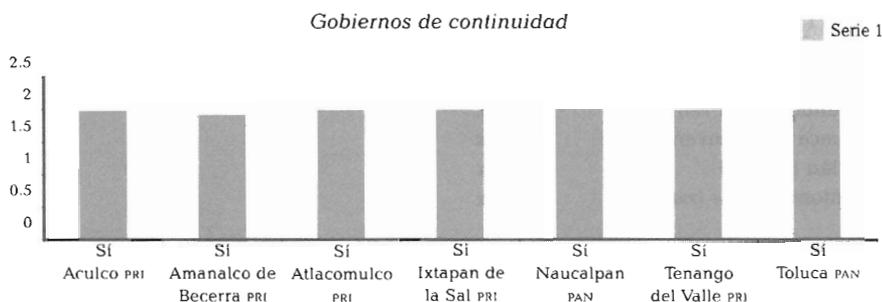
Gráfica 15
¿SE OFRECE CAPACITACIÓN?

Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 16
¿SE OFRECE CAPACITACIÓN?



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Cuadro 9
¿CUÁLES SON LOS TIPOS DE CAPACITACIÓN?

	Técnica	Habilidades y destrezas	Conocimiento del puesto	Administrativo
Apaxco (PAN-PRI)	X			X
Huixquilucan (PAN-PRI)				X
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)				X
Jocotitlán (PRI-PAN)				
San Antonio la Isla (PRI-PRD)				
Aculco (PRI)				X
Amanalco de Becerra (PRI)			X	X
Atlacomulco (PRI)				
Ixtapan de la Sal (PRI)				X
Naucalpan (PAN)	X	X		X
Tenango del Valle (PRI)		X	X	
Toluca (PAN)		X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

El tipo de cursos de capacitación, permite conocer en el estudio de estos casos, cuáles son los que tienen mayor importancia de acuerdo con las necesidades de sus organizaciones administrativas. Por lo que toca a los municipios de gobiernos de alternancia de los cinco municipios que integran el grupo, tres de ellos los enfocan a cuestiones administrativas relacionadas directamente con los puestos, el municipio de Apaxco adicionalmente considera a los cursos de tipo técnico y dos municipios que son Jocotitlán y San Antonio la Isla, no

contestaron esta pregunta. Por lo que toca a los municipios de continuidad, cuatro municipios de siete enfocan sus cursos a lo administrativo (Aculco, Amanalco, Ixtapan de la Sal y Naucalpan) tres municipios los orientan a las habilidades y destrezas (Naucalpan, Tenango y Toluca), otros tres municipios los ofrecen para el conocimiento del puesto (Amanalco, Tenango y Toluca) y el municipio de Naucalpan además ofrece cursos de tipo técnico, con lo cual es el municipio que mayor diversidad de cursos oferta para sus empleados, y el municipio de Ixtapan no contestó a esta pregunta a pesar de que había contestado en pregunta anterior que realizaba capacitación. En este aspecto se aprecia en los dos grupos de municipios irregularidad en los tipos de cursos que aplican (ver cuadro 9).

Cuadro 10
¿QUÉ INSTITUCIONES OFRECEN LOS CURSOS?

	<i>IAPEM</i>	<i>Institución privada</i>	<i>Propio municipio</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x		
Huixquilucan (PAN-PRI)	x		
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x		
Jocotitlán (PRI-PAN)	x	x	x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x		
Aculco (PRI)	x		
Amanalco de Becerra (PRI)	x		
Atacomulco (PRI)	x	x	
Ixtapan de la Sal (PRI)	x		
Naucalpan (PAN)	x	x	
Tenango del Valle (PRI)	x		
Toluca (PAN)		x	x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Lo que se puede observar con relación a los municipios de gobiernos de alternancia es que el 100 por ciento realiza la capacitación por medio del Instituto de Administración Pública del Estado de México, y sólo un municipio, que es Jocotitlán, adicionalmente organiza y ofrece sus cursos a través de institución privada y por el propio municipio. En el caso de los municipios de gobiernos de continuidad, también el 100 por ciento de ellos tiene como organización que imparte los cursos de capacitación, al IAPEM, aunque los municipios

de Atlacomulco, Naucalpan y Toluca imparten cursos por medio de institución privada y Toluca lo diversifica con sus propios medios, con lo cual es el municipio que diversifica más a los encargados de impartir los cursos de capacitación para sus servidores públicos. En este sentido se puede observar que todos los municipios tanto los de alternancia como los de continuidad, tienen como institución fundamental para preparar a sus servidores públicos, a efecto de eficientar los servicios que prestan al IAPEM, que es la institución más antigua en el estado de México que imparte cursos junto con otras actividades académicas ligadas a fortalecer el mejoramiento administrativo del gobierno del estado como de los gobiernos municipales (ver cuadro 10).

Cuadro 11
¿QUIÉN ELABORA LA NÓMINA?

	<i>Área de personal</i>	<i>Área contable</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	x
Huixquilucan (PAN-PRI)	x	
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x	
Jocotitlán (PRI-PAN)	x	
San Antonio la Isla (PRI-PRD)		x
AcuIco (PRI)	x	
Amanalco de Becerra (PRI)		x
Atlacomulco (PRI)		x
Ixtapan de la Sal (PRI)	x	
Naucalpan (PAN)	x	
Tenango del Valle (PRI)	x	
Toluca (PAN)	x	

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con relación a la administración de las áreas de personal relativas a los pagos al personal mediante la elaboración de la nómina, se aprecia para el caso de los municipios de gobiernos de alternancia, que cuatro de cinco municipios la elaboran mediante su área de personal, mientras que un solo municipio de este grupo lo hace por medio de su área contable, y el único caso que se elabora por medio de las dos áreas es el municipio de Apaxco. En el caso de los municipios de continuidad, cinco de siete municipios la elaboran por medio del área de personal y los otros dos lo hacen por parte del área

contable. Ello significa que los dos grupos de municipios mantienen, en este aspecto, buenas condiciones administrativas de sus estructuras de personal (ver cuadro 11).

Cuadro 12
FORMA DE ELABORACIÓN DE LA NÓMINA

	<i>Manual</i>	<i>Automatizada</i>
Apaxco (PAN-PRI)		x
Huixquilucan (PAN-PRI)		x
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)		x
Jocotitlán (PRI-PAN)		x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)		x
Aculco (PRI)		
Amanalco de Becerra (PRI)		x
Atlacomulco (PRI)		x
Ixtapan de la Sal (PRI)		x
Naucalpan (PAN)		x
Tenango del Valle (PRI)		x
Toluca (PAN)		x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Por lo que se refiere al mecanismo utilizado por parte de los dos grupos de municipios, se aprecia que todos elaboran su nómina en forma automatizada, ilustrando que estas administraciones municipales, le han dado una gran importancia a los pagos del personal que labora en la organización municipal, siendo fundamental que el proceso de pagos periódicos al personal se haga mediante mecanismos ágiles y efectivos como lo es a través del uso de sistemas computarizados, lo que para efectos de las condiciones administrativas resulta positivo, puesto que ello significa una fortaleza en este aspecto (ver cuadro 12).

En lo que corresponde al control de las asistencias y puntualidad del personal, se tiene que en el caso de los municipios de gobiernos de alternancia, todos utilizan el reloj checador y solamente dos de ellos Ixtlahuaca y Jocotitlán también aplican el sistema de lista de firmas. En el caso de los municipios de gobiernos de continuidad, todos tienen como control básico el reloj checador, siendo característico que tienen además el control de firmas. Este rubro muestra fortalezas

para la edificación de las condiciones administrativas de las áreas de personal y, por consecuencia, del desarrollo institucional (ver cuadro 13).

Cuadro 13
MECANISMO PARA EL CONTROL DE ASISTENCIA

	<i>Reloj checador</i>	<i>Lista de firma</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	
Huixquilucan (PAN-PRI)	x	
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x	x
Jocotitlán (PRI-PAN)	x	x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x	
Aculco (PRI)	x	x
Amanalco de Becerra (PRI)	x	x
Atlacomulco (PRI)	x	x
Ixtapan de la Sal (PRI)	x	x
Naucalpan (PAN)	x	x
Tenango del Valle (PRI)	x	x
Toluca (PAN)	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

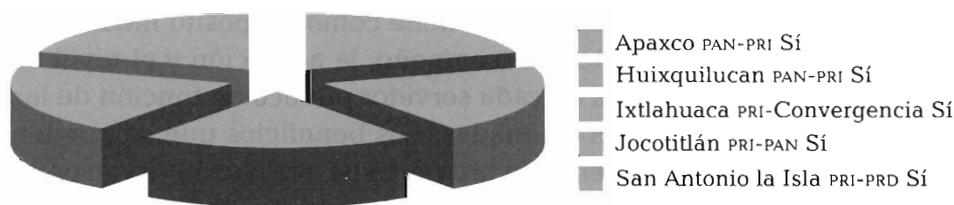
El renglón de estímulos que se refiere a la parte de desarrollo, se constituye además como un factor de motivación para el personal que presta sus servicios a la organización. En los municipios estudiados de los casos referidos, muestran que en todos tanto en el grupo de gobiernos de alternancia como de continuidad, otorgan estímulos a sus trabajadores, mostrando con ello una política pertinente de personal, puesto que se relaciona con la productividad. En este aspecto los dos grupos tienen condiciones para el desarrollo administrativo (ver gráficas 17 y 18).

La periodicidad de los estímulos indican dos aspectos, uno que pretende que el personal mantenga permanentemente la motivación a fin de lograr el cumplimiento de las metas planteadas, y otra que se refiere a buscar que el personal por medio de la competencia eleve sus niveles de productividad. Para el caso de los municipios de gobiernos de alternancia, tres de ellos otorgan los estímulos una vez al año (Apaxco, Huixquilucan y Jocotitlán) y dos lo hacen men-

sualmente (Ixtlahuaca y San Antonio la Isla). En lo que corresponde a los municipios de continuidad, cuatro municipios lo hacen mensualmente (Aculco, Ixtapan de la Sal, Naucalpan y Tenango) dos lo otorgan semestralmente (Atacomulco y Toluca) y uno que es Amanalco lo otorgan una vez al año. Lo característico del primer grupo es que domina los estímulos una vez al año, mientras que en el grupo de gobiernos de continuidad el periodo que domina es mensualmente, pudiendo ser más atractivo pero a la vez más complejo en este caso, puesto que son continuos los estímulos y por consecuencia se puede impulsar un mejor nivel de desempeño (ver cuadro 14).

Gráfica 17
¿SE OTORGAN ESTÍMULOS?

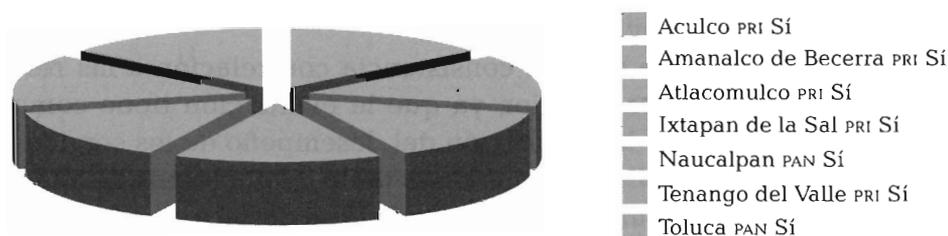
Gobiernos de alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 18
¿SE OTORGAN ESTÍMULOS?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Cuadro 14
¿CADA CUÁNTO SE OTORGAN ESTÍMULOS?

	<i>Una vez al año</i>	<i>Una vez al semestre</i>	<i>Mensualmente</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x		
Huixquilucan (PAN-PRI)	x		
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)			x
Jocotitlán (PRI-PAN)	x		
San Antonio la Isla (PRI-PRD)			x
Aculco (PRI)			x
Amanalco de Becerra (PRI)	x		
Atlacomulco (PRI)		x	
Ixtapan de la Sal (PRI)			x
Naucalpan (PAN)			x
Tenango del Valle (PRI)			x
Toluca (PAN)		x	

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

La evaluación es la función que tiene como propósito medir cualitativa y cuantitativamente el desempeño, la actuación y el nivel de cumplimiento de las metas de cada servidor público en función de las responsabilidades y tareas asignadas. Los beneficios que se pueden obtener del hecho de mantener un programa de evaluación sirven tanto a la institución como para los participantes, además que se validan las pruebas de selección, así como se determina el valor relativo del cargo dentro de la organización. En este sentido de acuerdo con las gráficas 19 y 20, se aprecia que con relación a los gobiernos de alternancia sólo uno de ellos tiene establecida la evaluación (Apaxco) mientras que en el grupo de gobiernos de continuidad dos municipios (Naucalpan y Toluca), lo cual muestra que los municipios de continuidad marcan una ligera superioridad con respecto a los primeros (ver gráficas 19 y 20).

En el cuadro 15 se aprecia consistencia con relación a las respuestas de la pregunta anterior, ya que la evaluación tiene como propósito fundamental la calificación del desempeño de los servidores públicos, ello es aplicable a los casos tanto de gobiernos de alternancia como de continuidad. En este sentido se destaca que la razón de la evaluación de estos casos, es para calificar la actuación de los

servidores públicos adscritos a las diferentes unidades administrativas de los municipios ya señalados.

Cuadro 15
¿PARA QUÉ SE HACE LA EVALUACIÓN?

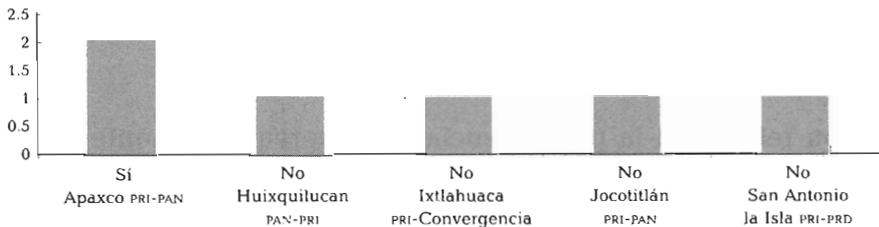
		Propósito
Apaxco (PAN-PRI)	Sí	Para calificar el desempeño
Huixquilucan (PAN-PRI)	No	
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	No	
Jocotitlán (PRI-PAN)	No	
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	No	
Aculco (PRI)	No	
Amanalco de Becerra (PRI)	No	
Atacomulco (PRI)	No	
Ixtapan de la Sal (PRI)	No	
Naucalpan (PAN)	Sí	Para calificar el desempeño
Tenango del Valle (PRI)	No	
Toluca (PAN)	Sí	Para calificar el desempeño

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con relación a quién efectúa la evaluación de los municipios que contestaron positivamente, uno lo hace la contraloría (Apaxco) otro lo realiza el jefe inmediato (Naucalpan) y una comisión (Toluca). Como se puede apreciar en estos casos es que además de la poca cultura que existe en materia de evaluación del desempeño, de los pocos municipios que llevan a cabo la evaluación son diversos sus

Gráfica 19
¿SE CUENTA CON ESQUEMA DE EVALUACIÓN?

Gobiernos de alternancia

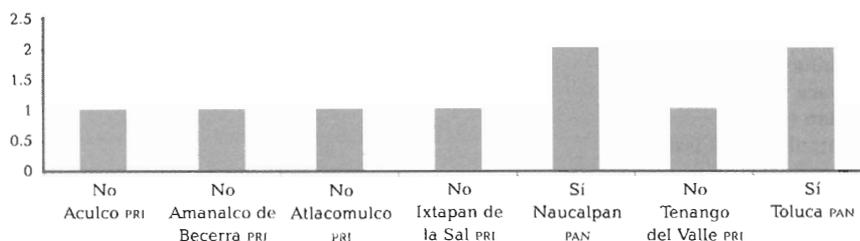


Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

mecanismos, con lo que en ambos grupos de gobiernos, se muestra una gran debilidad (ver cuadro 16).

Gráfica 20
¿SE CUENTA CON ESQUEMA DE EVALUACIÓN?

Gobiernos de continuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Cuadro 16
¿QUIÉN REALIZA LA EVALUACIÓN?

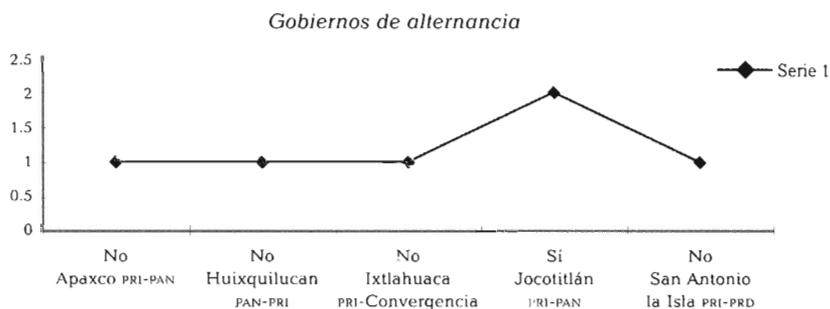
	<i>Jefe superior</i>	<i>Comisión</i>	<i>Contraloría</i>
Apaxco (PAN-PRI)			x
Huixquilucan (PAN-PRI)			
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)			
Jocotitlán (PRI-PAN)			
San Antonio la Isla (PRI-PRD)			
Aculco (PRI)			
Amanalco de Becerra (PRI)			
Atlacomulco (PRI)			
Ixtapan de la Sal (PRI)			
Naucalpan (PAN)	x		
Tenango del Valle (PRI)			
Toluca (PAN)		x	

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con relación a la permanencia, se observa claramente que tratándose de los municipios de estudio, el garantizar la permanencia del personal no está establecido y por lo tanto no se ha considerado como una tarea a realizar en el futuro. Aquí vale la pena señalar que los gobiernos de estas gestiones derivado de la política de no buscar

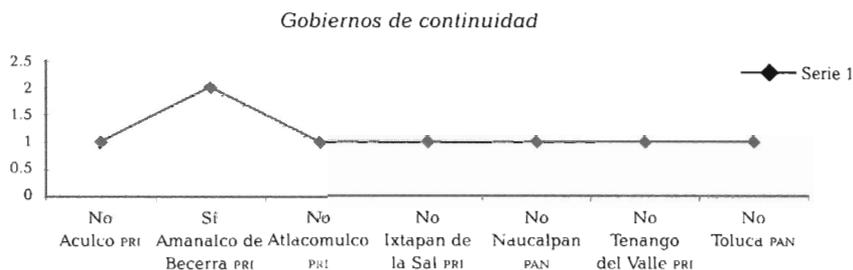
la permanencia de los recursos humanos, sugiere la idea de que en cada periodo de administración se genere una gran movilidad con los costos que ello implica, además de los problemas que deben enfrentar en materia laboral en el inicio de las administraciones. Los dos grupos de municipios mantienen la política de ampliar la movilidad de personal (ver gráficas 21 y 22).

Gráfica 21
¿EXISTE PERMANENCIA EN LOS PUESTOS DE CONFIANZA?



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Gráfica 22
¿EXISTE PERMANENCIA EN LOS PUESTOS DE CONFIANZA?



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

El disponer de un sistema de ascensos para el personal de la organización, significa que existen condiciones para reconocer en el personal por virtud de sus logros, calificaciones y sus méritos, para ser promovidos a un cargo superior de mayores responsabilidades y a la vez con una remuneración más alta. En los casos que se analizan

se aprecia que en los gobiernos de alternancia, tres municipios de cinco tienen el esquema de ascensos, uno de ellos (Apaxco) lo orienta sólo al personal sindicalizado que es el sistema de escalafón, los otros dos municipios (Huixquilucan y Jocotitlán) es en virtud del desempeño de sus servidores públicos, mientras que en el caso de los gobiernos de continuidad, son tres municipios de siete que cuentan con un sistema de ascensos (Atlacomulco, Ixtapan de la Sal y Toluca), teniendo mejores condiciones los municipios de alternancia de acuerdo con la comparación realizada con los municipios de continuidad (ver cuadro 17).

Cuadro 17
¿SE CUENTA CON SISTEMA DE ASCENSOS?

		¿Cuál?
Apaxco (PAN-PRI)	Sí	Escalafón personal sindicalizado
Huixquilucan (PAN-PRI)	Sí	Desempeño
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	No	
Jocotitlán (PRI-PAN)	Sí	Desempeño
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	No	
Aculco (PRI)	No	
Amanalco de Becerra (PRI)	No	
Atlacomulco (PRI)	Sí	Desempeño
Ixtapan de la Sal (PRI)	Sí	Desempeño
Naucalpan (PAN)	No	
Tenango del Valle (PRI)	No	
Toluca (PAN)	Sí	Desempeño

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

La salida de la organización del personal tiene varias posibilidades entre las que se cuentan: la renuncia, que es el egreso de parte del trabajador que por voluntad propia decide separarse de la organización; el cambio de administración es cuando el servidor público tiene un contrato por el tiempo que dura la administración, o en su caso, cuando ha sido incorporado bajo el mecanismo de personal de confianza, y al terminar la administración debe presentar la renuncia que en ocasiones es solicitada por la autoridad que le brindó la oportunidad de laborar en la gestión; salida de la administración por los resultados de la evaluación, en este caso se refiere a la aplicación de

la evaluación, la que tiene como propósito de disponer de información para tomar decisiones sobre la actuación del personal, de tal manera que por virtud de los resultados el empleado no cumpla con las tareas encomendadas; el despido es la salida del trabajador por no haber cumplido con la normatividad laboral. Todas estas formas de egreso de la organización gubernamental se presentan en los casos de estudio como a continuación se mencionan: la renuncia, el cambio de administración y el despido que son las diferentes formas por las cuales un servidor sale de la organización en lo que corresponde a los casos de municipios con gobiernos de alternancia, destacando la forma de salida por los resultados de la evaluación en los casos de Apaxco y Jocotitlán, con lo que mediante esta forma de egreso, se permite apreciar condiciones para una administración de personal eficiente. En lo que corresponde a los municipios de gobiernos de continuidad, la mayoría de ellos tienen las formas de renuncia, cambio de administración y despido, destacando los municipios de Atlacomulco e Ixtapan de la Sal, que además contemplan el egreso mediante evaluación al servidor público, con lo cual, estos municipios tienen una condición ligeramente menor que los de alternancia (ver cuadro 18).

Cuadro 18
RAZONES POR LAS CUALES EL PERSONAL EGRESA

	<i>Renuncia</i>	<i>Cambio de administración</i>	<i>Resultado de evaluación</i>	<i>Despido</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	x	x	
Huixquilucan (PAN-PRI)	x	x		x
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x	x		x
Jocotitlán (PRI-PAN)	x	x	x	x
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x			x
Aculco (PRI)	x			x
Amanalco de Becerra (PRI)		x		x
Atlacomulco (PRI)	x	x	x	x
Ixtapan de la Sal (PRI)	x	x	x	x
Naucalpan (PAN)	x	x		x
Tenango del Valle (PRI)	x			x
Toluca (PAN)	x			x

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Por lo que se refiere a la jubilación, tanto de los gobiernos de alternancia como de continuidad en su totalidad, se garantiza, puesto que tiene que ver con el cumplimiento de la normatividad de la materia, ello generaliza que esta función sea permanente y tenga una cobertura total. De manera específica en cuanto a la pregunta sobre de qué puestos provienen las personas que se jubilan, en lo que corresponde a los gobiernos de alternancia, un municipio (Apaxco) dijo que provienen del área de limpia, mientras que dos más (Huixquilucan y San Antonio la Isla) señalan que es por el cumplimiento de los requisitos de antigüedad. En el caso de los gobiernos de continuidad seis de siete municipios dijeron que es también por cumplimiento de los requisitos de antigüedad establecidos por la ley de la materia y, sólo un caso (Ixtapan de la Sal) dijo que el personal que más se jubila es el personal de limpia. De ello se desprende que todos los municipios de continuidad respondieron tal pregunta, lo cual en este aspecto plantea condiciones administrativas de sus áreas de personal (ver cuadro 19).

Cuadro 19
¿EXISTE JUBILACIÓN?

		<i>Qué puestos se jubilan más</i>
Apaxco (PAN-PRI)	Sí	Personal de campo
Huixquilucan (PAN-PRI)	Sí	Mayor antigüedad
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	Sí	
Jocotitlán (PRI-PAN)	Sí	
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	Sí	Mayor antigüedad
Aculco (PRI)	Sí	Mayor antigüedad
Amanalco de Becerra (PRI)	Sí	Mayor antigüedad
Atacomulco (PRI)	Sí	Mayor antigüedad
Ixtapan de la Sal (PRI)	Sí	Personal de limpia
Naucalpan (PAN)	Sí	Mayor antigüedad
Tenango del Valle (PRI)	Sí	Mayor antigüedad
Toluca (PAN)	Sí	Mayor antigüedad

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Con respecto al número de empleados que anualmente se jubilan, el 100 por ciento de los casos de gobiernos de alternancia dijo

que se jubilan de uno a cinco servidores públicos, mientras que en el caso de los gobiernos de continuidad, se jubilan en cinco municipios de uno a cinco, el municipio de Toluca jubila de seis a 10 empleados públicos y Naucalpan jubila a más de 20 personas anualmente, lo cual permite ilustrar que de acuerdo al tamaño del municipio, será el número de jubilaciones, en estos últimos casos se aprecia una atención de ambos grupos para facilitar los trámites correspondientes (ver cuadro 20).

Cuadro 20
NÚMERO DE PERSONAS QUE SE JUBILAN ANUALMENTE

	<i>Uno-cinco</i>	<i>Seis-diez</i>	<i>Once-veinte</i>	<i>Más de veinte</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x			
Huixquilucan (PAN-PRI)	x			
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)	x			
Jocotitlan (PRI-PAN)	x			
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x			
Aculco (PRI)	x			
Amanalco de Becerra (PRI)	x			
Atlacomulco (PRI)	x			
Ixtapan de la Sal (PRI)	x			
Naucalpan (PAN)				x
Tenango del Valle (PRI)	x			
Toluca (PAN)		x		

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

En este rubro el cuadro 21 muestra que los municipios de alternancia tienen sus fortalezas en primera instancia en el rubro de elaboración de nómina y el control de personal, en segunda instancia la capacitación, en tercer lugar selección y en último lugar la inducción. En tanto que los municipios de continuidad, señalan como primera fortaleza también la elaboración de la nómina y el control de personal.

Lo anterior nos plantea la coincidencia de fortalezas en los rubros de pagos y control de personal, así como la capacitación en los dos grupos de gobiernos, lo cual ilustra que existe una base para crear condiciones administrativas para las áreas de personal, para luego pasar al establecimiento del servicio civil de carrera.

Cuadro 21
¿QUÉ HACE ADECUADAMENTE SU ÁREA DE PERSONAL?

	<i>Selección</i>	<i>Inducción</i>	<i>Capacitación</i>	<i>Pagos y control de personal</i>	<i>Evaluación</i>
Apaxco (PAN-PRI)	x	x		x	
Huixquilucan (PAN-PRI)			x	x	
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)			x	x	
Jocotitlán (PRI-PAN)	x		x	x	
San Antonio la Isla (PRI-PRD)	x	x			
Aculco (PRI)	x		x	x	
Amanalco de Becerra (PRI)	x			x	
Atlacomulco (PRI)	x			x	
Ixtapan de la Sal (PRI)	x		x	x	
Naucalpan (PAN)			x	x	x
Tenango del Valle (PRI)	x		x	x	
Toluca (PAN)			x	x	

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Cuadro 22
¿QUÉ PROGRAMAS FALTAN POR HACER?

	<i>Profesionalización</i>	<i>Servicio civil de carrera</i>	<i>Otros</i>
Apaxco (PAN-PRI)			Comunicación con personal
Huixquilucan (PAN-PRI)			Evaluación de personal
Ixtlahuaca (PRI-Convergencia)		x	Programa de estímulos
Jocotitlán (PRI-PAN)			Manual de personal
San Antonio la Isla (PRI-PRD)			Capacitación y estímulos
Aculco (PRI)			No contestó
Amanalco de Becerra (PRI)			Catálogo de puestos
Atlacomulco (PRI)			Sistema de cómputo
Ixtapan de la Sal (PRI)			Actualización de expedientes
Naucalpan (PAN)			Reglamento de personal
Tenango del Valle (PRI)			No contestó
Toluca (PAN)			No contestó

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Derivado de la pregunta del cuadro 22, se observa para el caso de los gobiernos de alternancia, diversidad de funciones y programas que requieren atender a fin de fortalecer el funcionamiento de las

áreas de personal, las cuales van desde comunicación efectiva del personal, programa de estímulos, capacitación y estímulos, manual del área de personal, hasta la evaluación de personal y el servicio civil de carrera, que en este último caso sólo lo plantea el municipio de Ixtlahuaca. Por lo que toca a los municipios de continuidad, se tienen las siguientes debilidades, las cuales son también diversas: catálogo de puestos, actualización de expedientes de personal, sistemas de cómputo y reglamento de personal, observándose en los dos grupos de gestiones municipales, el que no se señalan como tareas necesarias y generalizadas a desarrollar a la evaluación, a la elaboración o actualización del tabulador de salarios y por supuesto al establecimiento de la profesionalización y el servicio civil de carrera.

ANÁLISIS DE VARIABLES DE ACUERDO CON LOS SUBSISTEMAS DE LAS ÁREAS DE PERSONAL

En esta parte del análisis se pretende constatar los resultados que arrojaron los datos de cada respuesta del cuestionario. De esta forma se subdividió el conjunto de preguntas por subsistemas, siendo los siguientes:

- Preguntas de la 1 a la 6, corresponde a documentos básicos de las áreas de personal.
- Preguntas de la 7 a la 16, corresponde al ingreso del personal.
- Preguntas de la 17 a la 19, corresponde a la nómina y al control de personal.
- Preguntas de la 20 a la 26, corresponde a la capacitación y desarrollo de personal.
- Preguntas de la 27 a la 29, corresponde a la separación del personal.
- Preguntas de la 30 a la 31, corresponde a las fortalezas y debilidades de las áreas de personal.

Posteriormente a cada grupo de preguntas, se les asignaron valores para obtener los promedios de cada subsistema y así realizar las comparaciones por los dos grupos de municipios: de alternancia y de

continuidad; enseguida se obtuvieron los valores ideales y se sacaron sus porcentajes, mismos que se contrastaron con los reales de cada subsistema y de cada grupo de municipios, a fin de compararlos y así poder demostrar los niveles de desarrollo administrativo para estar en condiciones de establecer el servicio civil de carrera.

Cuadro 23
SUBSISTEMAS DE PERSONAL DE LOS GOBIERNOS
DE ALTERNANCIA Y CONTINUIDAD

	<i>Ideal</i> %	<i>Gobierno de alternancia</i> %	<i>Diferencia</i> %	<i>Gobierno de continuidad</i> %	<i>Diferencia</i> %
Documentos básicos	100	45	-55	45	-55
Ingreso	100	*96	-4	74.20	-25.80
Pagos y control	100	*90	-10	*85.50	-14.50
Capacitación y desarrollo	100	60	-40	61.60	-38.40
Separación	100	*90	-10	70	-30
Fortalezas	100	*80	-20	*83.30	-16.70
Debilidades	100	33	-67	33	-67
Total	100	71	-29	64.60	-35.40

*Condiciones favorables.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Se puede apreciar del cuadro de análisis dividido en subsistemas, que el relativo a documentos básicos, tanto en los gobiernos de alternancia como de continuidad, tiene el mismo nivel, es decir el 45 por ciento, lo cual señala que está por debajo de la mitad y por lo tanto, se requiere fortalecer de manera muy importante en ambos grupos de gobiernos (ver cuadro 23).

Por lo que se refiere al subsistema de ingreso, se observa un mejor nivel de aplicación en el caso de los gobiernos de alternancia, puesto que lo realiza en un 96 por ciento, comparado con el 74.2 por ciento de los gobiernos de continuidad, lo cual plantea mejores condiciones en estas funciones de ingreso de parte del primer grupo de municipios.

El subsistema de pagos y control de personal para el caso de los gobiernos de alternancia, señala un 90 por ciento de efectividad en comparación con el 85.5 por ciento de los gobiernos de continuidad. Ello plantea un mejor nivel del primero, aunque se aprecia en

los dos grupos buen nivel de realización. Este grupo de funciones puede considerarse como una de las fortalezas de los municipios estudiados.

Otro de los subsistemas que se considera fundamental es el referido al de capacitación y desarrollo, que para el caso de los gobiernos de alternancia, muestra un porcentaje ligeramente menor con respecto al de los gobiernos de continuidad, pues en el primer caso es de 60 por ciento y en segundo caso es de 61.6 por ciento. En ambos si bien los porcentajes están por encima de la mitad, apuntan debilidades importantes sobre todo en la función de la evaluación que prácticamente no es atendida por ningún tipo de los municipios estudiados

Con relación al subsistema de separación se aprecia una efectividad del orden del 90 por ciento para el caso de los municipios de alternancia, mayor con respecto a los municipios de continuidad, pues en este caso es de 70 por ciento, lo cual significa una diferencia de 20 por ciento. Porcentaje que implica que existen en este grupo de municipios carencias en la realización de este tipo de funciones.

En resumen: se puede apreciar que el primer grupo de municipios (los de alternancia), tiene como fortalezas los subsistemas de ingreso, pagos y control de personal y el de separación, lo cual permite plantear que es necesario fortalecer estos subsistemas que aun estando por encima del 50 por ciento de efectividad, resulta necesario mejorar, pero lo más importante es atender las deficiencias de los demás subsistemas. En el caso de los municipios de continuidad la situación es de menor grado de realización y por lo tanto requiere potenciar sus subsistemas que marcan buen nivel, siendo necesario cubrir los demás subsistemas, para con ello estar no sólo en condiciones de mejorar las tareas de sus áreas de personal sino que puedan instrumentar el servicio civil de carrera.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ÁREAS DE PERSONAL POR INDICADOR

En las siguientes tablas se analizan de manera detallada cada uno de los indicadores que corresponde a cada una de las respuestas del

cuestionario. En este análisis, se tomaron los porcentajes de cada pregunta tanto en lo que corresponde a gobiernos de alternancia, como a los gobiernos de continuidad, para enseguida obtener las diferencias, que pueden ser positivas, negativas o iguales.

Con lo anterior, se puede apreciar con mayor detalle los indicadores que señalan fortalezas o debilidades de las unidades administrativas de personal de cada gestión municipal de los casos estudiados. Al igual que el análisis anterior, se confirma la desigualdad en los niveles de cobertura y por consecuencia de efectividad, que se traduce en que las condiciones administrativas de las áreas de personal en su conjunto, no cuentan con el justo nivel para poder establecer un sistema de profesionalización de carrera administrativa para municipios como los que se ilustran.

Es posible apreciar en cada cuadro los porcentajes que muestran el nivel de realización o no de los indicadores de las áreas de personal de los casos estudiados. A continuación se señalan los indicadores que muestran mayor debilidad en los municipios de alternancia, como son: no contar con manual de organización y procedimientos, no contar con catálogo de puestos, no todos los municipios tienen el tabulador de sueldos y salarios. Estas debilidades muestran la ausencia de las herramientas básicas para un área de personal que por naturaleza le corresponden. Otra debilidad y posiblemente la más importante que se observa, es el ingreso regular del personal de confianza por la vía de la designación del presidente municipal, lo cual impacta en la cultura de la lealtad personal y no en la institucional; algunos municipios no orientan su capacitación a necesidades administrativas de cada puesto; la periodicidad de los estímulos para el personal es más amplia, siendo recomendable que se establezca en periodos más reducidos con el ánimo de mantener la motivación del personal; la evaluación del desempeño como se había señalado, indica que es una gran debilidad para estos municipios, cancelando la posibilidad de detectar problemas, insuficiencias, ineficiencias para luego hacer las correcciones, mejoras y con ello eficientar el cumplimiento de programas de gobierno para cubrir las necesidades de la población; es generalizado el que no exista permanencia en los puestos de confianza, pues origina una movilidad de

personal que normalmente afecta a la organización en su conjunto, tampoco se ha generalizado que opere un sistema de ascensos por virtud de merecimientos y de buen desempeño, lo cual impacta negativamente en la puesta en marcha del servicio civil de carrera (ver cuadro 24).

Cuadro 24
FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DE LAS ÁREAS DE PERSONAL POR INDICADOR

<i>Indicador</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gobiernos de alternancia	80%	0	40%*	60%	-	-	100%	Desig.	100%
Gobiernos de continuidad	43%*	0	86%	43%*	-	-	71%	Desig.	71%
Diferencia	37%	0	-46%	17%	-	-	29%		29%

<i>Indicador</i>	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Gobiernos de alternancia	80%	80%	100%	100%	100%	60%	100%	80%	100%
Gobiernos de continuidad	71%	86%	43%*	43%*	100%	57%	100%	71%	100%
Diferencia	9%	-6%	57%	57%	0	3%	0	9%	0

<i>Indicador</i>	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Gobiernos de alternancia	100%	100%	40%*	20%*	-	-	20%*	60%	-
Gobiernos de continuidad	100%	100%	57%	29%*	-	-	14%*	43%*	-
Diferencia	0	0	-17%	-9%	-	-	-6%	-7%	-

<i>Indicador</i>	28	29	30	31
Gobiernos de alternancia	100%	100%	-	-
Gobiernos de continuidad	100%	100%	-	-
Diferencia	0	0	-	-

* Indica alta debilidad.

** A las preguntas 5, 6, 8, 23 y 24 no se les asignaron valores en virtud de que son de naturaleza distinta a las demás.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Por otra parte, las fortalezas que se aprecian de los cuadros anteriores son las siguientes: cuentan con estructuras administrativas de las áreas de personal, realizan reclutamiento y selección, otorgan nombramiento, aplican inducción para la armonización del personal con la organización, se efectúa la capacitación como mecanismo de preparación para el trabajo de los servidores públicos, se tiene como institución responsable para ofrecer los cursos de capacitación, al Instituto de Administración Pública del Estado de México, lo cual puede ser positivo, puesto que éste muestra experiencia en el área; elaboran la nómina por medios automatizados, lo que demuestra avance en materia de sistemas computarizados para simplificar y agilizar la emisión de la nómina; mantienen control de personal utilizando reloj chocador y otros mecanismos, mismos que permiten verificar los niveles de puntualidad y asiduidad del personal y, se otorgan estímulos, lo que favorece la motivación para el personal a fin de que logren los resultados esperados establecidos en la planeación de la organización municipal; se garantiza la jubilación como derecho de los servidores públicos y el número de los que se jubilan está entre uno y cinco trabajadores, lo cual evidencia que el personal es relativamente joven y dado ello es posible promover que el personal tenga las competencias necesarias para realizar sus tareas con eficiencia.

Por lo que corresponde a los gobiernos de continuidad, las debilidades son más numerosas que la de los gobiernos de alternancia, esto se muestra en los siguientes indicadores: no cuentan en su mayoría con: la estructura específica del área de personal, manual de organización y procedimientos, catálogo de puestos; la mayoría no cuentan con tabulador de sueldos y salarios; documento fundamental para llevar a cabo la política salarial, así como la adecuada selección, capacitación, evaluación y otorgamiento de estímulos; es irregular la realización del reclutamiento, así como la selección de personal; al igual que los gobiernos de alternancia, el medio utilizado para que el personal ingrese es por designación directa del presidente municipal, lo cual plantea que las funciones de reclutamiento y selección son realizadas para personal que no es de confianza o en todo caso, se realiza solamente cuando lo solicita la autoridad y no en forma

sistematizada para todo el personal; es irregular la aplicación de exámenes de conocimientos cuando son aplicados; la inducción se realiza de manera irregular, pues sólo son algunos municipios que la practican y de manera no formalizada; la forma de inducción verbal no se realiza por todos los municipios de este grupo; el tipo de capacitación que se lleva a cabo no es para las cuestiones administrativas ligadas a cada cargo, más bien es diversificada; la nómina debiendo ser realizada por las áreas de personal, en algunos municipios es elaborada por las áreas contables; no todos los municipios otorgan estímulos mensualmente, lo cual no permite que se motive a los servidores públicos de manera continua; la evaluación es realizada por pocos municipios y por lo tanto no se realiza de forma generalizada; prácticamente no exista la función de permanencia del personal en los cargos de confianza; es muy irregular la función de promoción del personal en este tipo de municipios.

Por otro lado, las fortalezas que muestran este tipo de municipios son las siguientes: la realización de la capacitación; tienen como institución responsable de impartir los cursos de capacitación al IAPEM; la nómina es elaborada en forma automatizada; utilizan como mecanismo de control de asistencias y de puntualidad para el personal el reloj chocador; se garantiza la jubilación para todo el personal que cumple con los requisitos establecidos en la normatividad correspondiente.

Los resultados en forma numérica son: gestiones de gobiernos de alternancia tiene 12 realizaciones comparadas con las gestiones de gobiernos de continuidad y éstos tienen cuatro realizaciones comparadas con los gobiernos de alternancia y finalmente tienen tres realizaciones ambos grupos del mismo nivel.

ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE LAS ÁREAS DE PERSONAL POR PARTIDO POLÍTICO Y POR TIPO DE GESTIÓN (DE ALTERNANCIA Y DE CONTINUIDAD)

Con base en la información del estudio de casos, se eligieron a cuatro municipios, dos del PAN y dos del PRI, mismos que cumplieron con la

situación de pertenecer a los dos tipos de gobiernos. Enseguida se compararon los indicadores (se utilizaron sólo aquellos que muestran como respuesta afirmativa o negativa dándole un valor de uno al sí y cero al no) a efecto de conocer cuáles de ellos están en mejores condiciones administrativas dentro de sus áreas de personal, para finalmente construir las conclusiones correspondientes.

Del cuadro 25, se puede apreciar dentro de este estudio, que en el caso del PRI, el gobierno de alternancia, tiene mejores condiciones administrativas en materia de personal con respecto al gobierno de continuidad del mismo partido, en tanto que el gobierno de alternancia del PAN tiene menores condiciones administrativas con relación al gobierno de continuidad del mismo partido político.

Cuadro 25
INDICADORES DE LAS ÁREAS DE PERSONAL POR PARTIDO
POLÍTICO Y POR TIPO DE GESTIÓN

<i>Indicador</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gobiernos de alternancia (PRI) Huixquilucan	1	0	1	1	-	-	1	Desig.	1
Gobiernos de continuidad (PRI) Atlacomulco	1	1	0	0	-	-	1	Desig.	1
Gobierno de alternancia (PAN) Jocotitlán	0	0	0	0	-	-	1	Desig.	1
Gobierno de continuidad (PAN) Toluca	1	1	1	1	-	-	1	Desig.	1

<i>Indicador</i>	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Gobiernos de alternancia (PRI) Huixquilucan	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gobiernos de continuidad (PRI) Atlacomulco	1	1	0	No contestó	1	0	1	0	1
Gobierno de alternancia (PAN) Jocotitlán	1	0	1	1	1	0	1	1	1
Gobierno de continuidad (PAN) Toluca	1	1	1	1	1	0	1	1	1

<i>Indicador</i>	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Gobiernos de alternancia (PRI) Huixquilucan	1	1	0	0	-	-	0	1	-
Gobiernos de continuidad (PRI) Atlacomulco	1	1	0	0	-	-	0	1	-
Gobierno de alternancia (PAN) Jocotitlán	1	1	0	0	-	-	1	1	-
Gobierno de continuidad (PAN) Toluca	1	1	0	1	-	-	0	1	-

<i>Indicador</i>	28	29	30	31	<i>Total</i>
Gobiernos de alternancia (PRI) Huixquilucan	1	-	-	-	18
Gobiernos de continuidad (PRI) Atlacomulco	1	-	-	-	13
Gobierno de alternancia (PAN) Jocotitlán	1	-	-	-	14
Gobierno de continuidad (PAN) Toluca	1	-	-	-	19

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario aplicado.

Lo anterior ilustra, de acuerdo con los casos de estudio, que la alternancia en la organización política del PRI es de mayores fortalezas, puesto que plantea una diferencia de cuatro puntos, en cambio la continuidad en los gobiernos del PAN señalan mayores fortalezas, estableciendo una diferencia de cinco puntos. Lo anterior se explica porque las administraciones que corresponden a gobiernos de alternancia, independientemente de su filiación partidista, tienden a realizar sus funciones con mayor impulso y creatividad, tratando de que sus gestiones sean más eficientes y eficaces a fin de que sus logros puedan ser percibidos por la población, lo que se traduce en que la gestión en turno tenga posibilidades para continuar gobernando en el siguiente periodo además de generar condiciones de gobernabilidad que impactarán en la continuidad.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido encontrar respuestas a las preguntas que se formularon y que son sus ejes. Es así que con los planteamientos teóricos, la metodología utilizada, y los trabajos empíricos y de análisis, se llega a resultados que muestran confirmaciones, determinaciones y hallazgos, que explican los comportamientos organizacionales dentro de las administraciones municipales en el proceso de construir condiciones para modernizar sus gestiones mediante la instrumentación del servicio civil de carrera.

La administración pública es una disciplina que, atendiendo a su naturaleza, articula a la sociedad con el Estado, y bajo ese entendido esencial, se funda y se adapta a las nuevas necesidades que exige la sociedad moderna de transformación, por lo tanto, postula nuevas tendencias y reacomodos que buscan responder a ellas. Es así que las políticas públicas, la gerencia pública, la nueva gerencia pública y la cultura organizacional, son los nuevos conocimientos que le permiten jugar un papel fundamental en la reforma del Estado, donde se rescata la importancia de la burocracia en tanto grupo social profesionalizado al servicio del gobierno y del Estado y, por consecuencia, de la ciudadanía, quedando reflejada la valía fundamental de aquella en las organizaciones gubernamentales; pues a través de sus acciones se logran concretizar los requerimientos sociales en bienes y servicios.

La ciencia de la administración, a partir de su propio objeto, que es el conocimiento de las administraciones públicas mediante sus relaciones con el poder y la sociedad, toma como principio la realización eficiente, eficaz y efectiva de funciones que le son encomen-

dadas y que se basan en saber lo que interesa al hombre en sociedad, lo cual corresponde a definir los caminos por los que habrá de transitar la estructura gubernamental, traduciendo demandas en servicios y en satisfactores colectivos, en donde la actuación profesional del personal público es fundamental para concretarlos.

Las políticas públicas cuyo carácter instrumental van dirigidas a metas y medios intermedios, en ningún momento las aleja de su pertenencia a la ciencia de la administración pública, a pesar de que los valores como la intuición, la sensibilidad y la creatividad actúan en su diseño, instrumentación y evaluación, pudiendo oponerse a la racionalidad. Estos valores más bien complementan el buen desarrollo de los participantes de las organizaciones gubernamentales, para entender y atender peticiones y darles las soluciones más adecuadas.

La burocracia, como la parte esencial de la administración pública, tiene como responsabilidad posibilitar el desarrollo de las instituciones gubernamentales; es el cuerpo profesionalizado que realiza las actividades que están establecidas en la normatividad de la organización gubernamental y que a su vez produce servicios para la sociedad. En su estudio se requiere recuperar los elementos que se relacionan con la prontitud en las decisiones y acciones, en la unidad de la jefatura, en la responsabilidad de los servidores públicos y en la disciplina para su adecuación a la realidad. Tomando todo aquello que sea necesario para lograr resultados efectivos y agregar bajo un esquema de combinación, los nuevos conocimientos y técnicas que puedan responder a las necesidades de la sociedad del presente.

El cuadro administrativo en las organizaciones gubernamentales se compone de funcionarios individuales y de cuerpos colegiados, los cuales se deben exclusivamente a sus responsabilidades, considerando la jerarquía administrativa, las competencias o funciones establecidas, en virtud de un contrato o nombramiento, sobre la base de libre selección, calificación profesional que mediante pruebas se certifica su capacidad y dominio de las responsabilidades del cargo; con las retribuciones en dinero y sueldos fijos, con derecho a pensión, pudiendo ser revocable por el funcionario o también por la autoridad, se garantiza el cumplimiento de las tareas de gobierno.

La administración pública de hoy, ya no sólo se refiere a las cuestiones gubernamentales y burocráticas, sino que se ubica adicionalmente en la administración de lo público, referida al gobierno de la comunidad. Es con la reforma del Estado que se incluye de manera importante un nuevo perfil, en el que forma parte el capítulo de la profesionalización. La necesidad de contar con servidores públicos o funcionarios públicos profesionalizados es fundamental, dado que se constituye como la demanda que plantea la sociedad en términos de servicios públicos eficientes y de calidad, que satisfagan los requerimientos de cada grupo y de cada individuo.

La ética, dentro del accionar del funcionario público, reviste singular importancia debido a que se asume que en toda sociedad existe o debiera existir un conjunto de valores construidos en función de su propia cultura, en la que se manifieste la honestidad, en todos los sentidos, y su relación con la eficiencia, que se reflejan en el desempeño de los funcionarios públicos, siendo parte de una nueva cultura, que a su vez impulsa un nivel de desarrollo organizacional y de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

La profesionalización caracteriza la permanencia de los cuadros de la administración pública, en tanto desempeño que se muestra en la aptitud y actitud de cada una de las tareas encomendadas a los servidores públicos, quienes tienen a su cargo el diseño e implementación de las políticas de gobierno, las cuales son importantes para la vida productiva de la sociedad; ya que son el corazón del proceso de las políticas y tienen ubicación estratégica en el sistema de las decisiones y acciones públicas. Asimismo, se constituye como el eje que da paso a una gestión pública basada en el mérito institucional, de ahí que sea necesario combinar en forma armónica la gestión y la profesionalización; ya que de esta forma se consiguen éxitos en cuanto al uso de recursos, aplicación de programas y cumplimiento de metas, para incrementar el nivel de calidad de la acción gubernamental y garantizar la democracia; en la búsqueda de mejorar el nivel de vida de la sociedad.

La profesionalización incorpora valor intelectual y práctico en las tareas que los gobiernos realizan para elevar los niveles de vida de una sociedad determinada. Se pretende que el aprendizaje de cono-

cimientos, teorías y metodologías sea conocido y comprendido, de tal manera que se conviertan en el dominio de saberes para que sean materia de análisis y explicación de los argumentos que giran alrededor de los problemas, decisiones y soluciones; los cuales se traducen en acciones tendientes al beneficio del grupo social en concreto o de la sociedad en su conjunto.

La nueva gestión pública deberá ser utilizada para solucionar conscientemente los problemas que surgen en la sociedad, mediante el uso de las políticas públicas y la realización de los procesos necesarios a fin de lograr resultados; proyecta a largo plazo y retoma a la profesionalización y a la vez la transforma en actuaciones más eficaces de los servidores públicos, ello significa que no sólo atiendan y respondan requerimientos, sino que den solución de la mejor manera posible, basándose en el dominio de competencias y en la calidad y transparencia de los desempeños, en función de la ciudadanía demandante.

En la cultura de las organizaciones es necesario conjuntar tanto a sus miembros en términos de experiencias, creencias, valores, conocimientos y ambientes, en los cuales se verifica el rol que juega, así como a los que se adquieren dentro de la misma organización, lo que genera un ambiente complejo de relaciones sociales y de fluidez en los procesos de trabajo. Cuestión que deberá ser tomada en cuenta para entender la realidad dentro de las mismas organizaciones y así poder impulsar prácticas que transformen su actuación, en armonía con la satisfacción de necesidades sociales.

Los valores del servicio público –capacidad, equidad, integridad, mérito, transparencia, rendición de cuentas y ética– se relacionan con la existencia de una administración pública revitalizada en la visión responsable y creativa del buen gobierno. Por tanto, el principio de confianza de los servidores públicos está íntimamente ligado a los gobiernos honrados y de las administraciones públicas íntegras. Sin la confianza de los ciudadanos, no es posible que las instituciones públicas sean reconocidas como núcleo generador de los valores que estructuran a la sociedad y dé los resultados eficaces que alimentan la legitimidad de las políticas públicas.

Los valores de la administración pública son a la vez los valores de los servidores públicos, lo que implica la concordancia de los ob-

jetivos que deben cumplirse con eficacia y eficiencia susceptible de ser constatados. En consecuencia, la lealtad institucional debe ser una cualidad de los servidores públicos, dado que es la base para que las responsabilidades y la razón de ser de la administración pública, tengan los espacios de seguridad y certidumbre consustanciales a los intereses primordiales del gobierno, para lo cual será necesario romper con todos aquellos antivalores y prácticas negativas que evitan que se alcancen las metas de gobierno.

La legalidad y legitimidad son principios fundamentales de todo gobierno y su gestión pública, puesto que ambos garantizan su actuación mediante el uso escrupuloso de recursos públicos, los cuales son destinados a responder a las demandas de la sociedad y que por ello, la misma sociedad acepte los resultados obtenidos.

El municipio es un tema de trascendencia, no sólo para la administración pública, sino para las implicaciones sociales, pues requiere que se repiense su verdadera naturaleza y su verdadero sentido. Por esa razón, es necesario que los estudiosos y los actores de la gestión administrativa se conjuguen, con el único propósito de hacer avanzar la administración municipal, la cual es medida por los beneficios para los habitantes de cada comunidad y con ello, transformar sus condiciones sociales, económicas y políticas.

La importancia que tiene la reforma municipal del año 1999 permite advertir a las autoridades lo que significa ser gobierno y, por lo tanto, tener la capacidad de administrarse y autogobernarse, a efecto de dar las respuestas que espera la sociedad en tanto actuante, participante y demandante. Esto se traducirá en contar con gobiernos abiertos, que exigen disponer de una administración moderna, profesional, que sea capaz en el corto plazo de adaptarse a las condiciones administrativas a fin de convertirlas en resultados eficaces y eficientes para la sociedad.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México, son producto de factores relacionados con la historia y con la configuración de las instituciones del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, que se evidencia en escasos espacios de autonomía de acción, con limitados recursos

para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga y con una marcada debilidad en la capacidad administrativa para hacer frente a los requerimientos de la ciudadanía de cada comunidad municipal. En este sentido, se requiere emprender una reforma de manera incremental para el municipio mexicano, a fin de que éste se postule, como la base de los otros ámbitos de la administración pública. Para lo cual habrá que estudiar con mayor profundidad las acciones y experiencias que han desarrollado los propios municipios a lo largo y ancho del país y, de manera puntual, cuando se trata de experiencias exitosas y que señalan continuidad.

La formación y procedencia de los presidentes municipales es un indicador a considerarse puesto que muestra la existencia de condiciones para modernizar o no la gestión municipal y, por consecuencia, para diseñar, instrumentar y poner en marcha políticas públicas que beneficien a mayor número de habitantes de cada comunidad municipal. Asimismo, la experiencia anterior de los ocupantes de los cargos de presidentes municipales debe provenir del sector público, ello garantiza oficio y profesionalización en el desempeño de las tareas gubernamentales.

La Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y la Dirección de Servicios Públicos Municipales son tres áreas estratégicas para el desarrollo administrativo del gobierno municipal, por lo que resulta fundamental el elevar los niveles académicos de quienes los ocupan, así como aprovechar su experiencia en el sector público y con ello generar las condiciones para que exista permanencia y profesionalización de estos puestos.

Las unidades de personal en las administraciones locales, tienen en promedio una reducida presencia, pues sólo son 567 municipios, lo que implica darle poca importancia a esta unidad administrativa, sin embargo, a partir de 500 empleados en casi todos los municipios, sí cuentan con esta unidad especializada al interior de la estructura, generándose una relación proporcional de: a mayor número de empleados se produce la existencia del área de personal. Y por lo que toca a las funciones básicas de las áreas de personal como son: reclutamiento y selección, contratación, inducción al puesto, capacitación y desarrollo y motivación, premios y recompensas, apenas el 2 por

ciento de los municipios las tienen establecidas, lo cual indica que el nivel de desarrollo institucional es bajo, por lo que se hace urgente la planeación y realización de tareas que tiendan a fortalecer estas unidades administrativas, a fin de generar las condiciones integrales de gestión.

El espacio de gobierno en donde surgen las mayores posibilidades de alternancia política, es el municipio. En este ámbito, los partidos de oposición contendientes se pronuncian por un cambio y movilizan a la población para acceder al gobierno. Es en donde más frecuentemente se ha desarrollado y en donde se viabilizan los cambios en las gestiones municipales, producto de la cercanía con la población, lo que a su vez activa la participación ciudadana en la formulación de problemas que pueden ser resueltos o no por la autoridad municipal, esta situación de respuesta hace que se dé la alternancia o, en su caso, la continuidad del partido político gobernante.

La alternancia como sistema normalizado se realiza en los gobiernos municipales, puesto que las diferentes opciones partidistas que actúan en la arena política, tienen la exigencia de un cambio en la forma de gobernar y en el modo de administrar, por lo que requieren estar más atentas a la participación ciudadana para operar políticas públicas efectivas, esto promueve la competencia permanente entre las diferentes fuerzas políticas. Es así que la determinación de la alternancia, se relaciona con el hecho de que el gobierno anterior tuvo una burocracia incompetente, que no supo actuar con eficiencia para diseñar y operar políticas públicas. Ello genera ingobernabilidad, dado que las condiciones de estabilidad y certeza de sus acciones no corresponden a los intereses de los grupos políticos y mucho menos a los intereses colectivos de la sociedad local, por lo tanto, para que la democracia se garantice se requiere de una gestión moderna, misma que debe ser acompañada con otros aspectos, tales como los mecanismos legales, así como los recursos financieros, materiales y el propio capital humano necesario y profesional para incentivar a las organizaciones municipales a mejorar y avanzar en su gestión pública.

La alternancia genera cambios para el mejoramiento de la comunidad municipal, además de promover la competencia entre gobier-

nos, no sólo con relación a su inmediato anterior, sino en comparación a los que gobiernan en el mismo periodo y que corresponde a organismos políticos diferentes.

Las expectativas de la población con relación a la actuación de los gobiernos de oposición, son de cambio, de atención y solución a sus demandas, lo que se traduce en la alternancia de gobiernos y, por consecuencia, en la gestión, puesto que buscan mostrar que son garantes de la democracia y de la eficiencia, además de desmarcarse lo más posible del gobierno anterior. Sin embargo, tratándose de gobiernos del Partido Acción Nacional, se ha observado que ponen el acento en la eficiencia de la gestión administrativa, dándole menor atención a los programas que implican participación social, y mantienen la designación directa, de parte del presidente municipal, de servidores públicos de confianza; lo que genera desconfianza en el corto y mediano plazo que activa la alternancia.

La competencia en el funcionamiento de las gestiones gubernamentales es motivo crucial de mejoramiento administrativo al interior de las organizaciones de los gobiernos locales, por lo que la alternancia de las gestiones municipales genera mayores niveles de eficiencia, lo que podrá apreciarse como una situación que deberá estudiarse permanentemente a fin de corroborarlo o no, además de encontrar otros elementos que nos permitan acercarnos a la realidad.

El Servicio Exterior Mexicano de Carrera es el sistema que muestra mayor solidez y efectividad, puesto que asegura sus bondades y permanencia como instrumento en el diseño y ejecución de la política exterior de México, en los distintos foros y escenarios internacionales. Es el medio por el cual se logran beneficios para la nación en virtud de un conocimiento, vocación de servicio y profesionalización de las cuestiones en materia de relaciones exteriores, lo que se logra con una sólida formación universitaria, el dominio indispensable de lenguas extranjeras, así como de la vocación de servicio.

La columna vertebral de todo sistema de servicio civil de carrera, es el reclutamiento y la selección de personal mediante convocatorias abiertas al público, la aplicación de exámenes psicométricos y de conocimientos generales, así como la calificación de antecedentes académicos, puesto que coinciden en realizar una evaluación minu-

ciosa del candidato a ingresar en la institución, lo cual indica que estas funciones permiten disponer primero de candidatos y luego de empleados públicos, con altas posibilidades de un desempeño eficaz y eficiente por un amplio periodo. Asimismo, la capacitación permanente y adecuada es pieza fundamental para el desarrollo y cumplimiento de las tareas que le corresponden a los servidores públicos y, por consecuencia, a las dependencias y entidades públicas, dado que se producen las condiciones esenciales para la profesionalización en las tareas y responsabilidades de los servidores públicos.

La evaluación en todos los casos estudiados de las instituciones federales ha sido considerada para determinar el nivel de cumplimiento de funciones, ascensos, incrementos salariales, separaciones del cargo, necesidades de capacitación, otorgamiento de incentivos. No obstante, cada modelo prevé su particularidad y utilidad para privilegiar alguno de los propósitos enunciados, correspondiendo a cada tipo de sistema un mayor énfasis de éstos de acuerdo con su grado de desarrollo, con lo cual se identifica la existencia mayor o menor de formalidad y permanencia como fundamento para la consolidación institucional de los sistemas.

La promoción, dentro de los modelos de servicio civil de carrera, considera tanto la movilidad horizontal como vertical. Ello permite apreciar que bajo esta definición se flexibiliza el panorama de movilidad de los servidores públicos de carrera. Además, coinciden en que los ascensos se realizan por medio de convocatorias, tomando como factor de decisión a: la evaluación del desempeño, la aplicación de exámenes de oposición teóricos, prácticos, el cumplimiento en las tareas encomendadas y, en algunos casos, la antigüedad en el servicio.

La certificación de procesos y competencias dentro de los sistemas es uno de los elementos que buscan establecer diferencias con los modelos tradicionales de orientación weberiana. Esto se demuestra en el sistema de Aguascalientes, mientras que otros sistemas parecen hacer a un lado el enfoque de la nueva gerencia pública, y se sustentan en una cobertura de mayor alcance, tal es el caso de los sistemas de Quintana Roo y Zacatecas, y otro modelo de menor cobertura, pues no incorpora ni la certificación ni a todos los sectores y órdenes de gobierno, es el de Veracruz, que lo orienta al sector cen-

tral de la administración pública. Asimismo, los comités y comisiones encargadas de establecer lineamientos de operación del servicio civil se integran con titulares de las dependencias de los gobiernos, los representantes de los servidores públicos y hasta representantes de los sindicatos de los trabajadores del Estado, situación inadecuada, al menos en este último rubro, puesto que se mezclan criterios de intereses gremiales a los eminentemente de competencia administrativa. No obstante, el sistema de Veracruz contempla dentro de sus sujetos a los directores generales, situación que establece diferencia con relación a los demás, ya que la franja de servicio civil es más amplia y ello plantea mejores posibilidades de adecuados desempeños de los servidores públicos y, además, articula la profesionalización con los niveles de libre designación a los que les corresponde la toma de decisiones de trascendencia política y social.

El servicio civil en los estados es muy reciente, no más de cuatro años, por lo que se requiere realizar un análisis de los primeros resultados que en esta materia se están obteniendo, con el fin de poder presentar un panorama real de los avances y/o problemas, así como del mejoramiento de los servicios civiles y, en general, de lo que impacte dentro del funcionamiento de la administración pública en las entidades federativas. Lo importante es que existe un ambiente y dinámica propicia, por lo tanto hay que continuar impulsando este esfuerzo de muchas personas e instituciones para que, en conjunto, se impulse su establecimiento a fin de que sea una realidad en todos los órdenes de gobierno.

La profesionalización y servicio civil de carrera en el ámbito municipal presentan pocos avances, debido a la fragilidad histórica mostrada en lo económico, político y administrativo, además de que el periodo gubernamental de tres años, verdaderamente es insuficiente para diseñar, analizar y aprobar un programa, sistema y normatividad en materia de servicio civil de carrera; para cada municipio o para todos los municipios de una entidad federativa. No obstante, todo indica que la mejor estrategia será la de diseñar modelos integrales, es decir, gobierno estatal con gobiernos municipales, pues así se asegura la cohesión y continuidad de la política de profesionalización en ambos.

En suma, se requiere progresar en las condiciones administrativas y en los liderazgos, pues sólo así se pueden mejorar las prácticas, las técnicas y en general los instrumentos de las áreas de personal público, puesto que éstas son la base para la instrumentación de un sistema de servicio de carrera en las administraciones públicas estatales y municipales.

El constructo teórico realizado en la investigación permitió disponer de un eje articulador, es decir, el servidor público; puesto que reviste gran importancia en función del propio contenido de la administración pública y sus adecuaciones, o en todo caso sus orientaciones, así como el estudio de la burocracia y la cultura organizacional para confluir en la profesionalización de éstos, en términos de las condiciones ideales, que resultan fundamentales a tomar en consideración al efectuar el análisis, contrastando la realidad mostrada en la investigación de campo a fin de que se integren resultados y hallazgos que puedan servir para la discusión y el avance disciplinario e incluso multidisciplinario.

En el municipio mexicano actual, se constata la situación y tareas pendientes de los gobiernos y sus gestiones ante los retos de la alternancia, en donde se destacan elementos, funciones y subsistemas necesarios para el análisis de los casos de municipios. Ello con el fin de posibilitar la identificación de indicadores que sirvan para conocer y explicar condiciones en la instrumentación del servicio civil de carrera en los ámbitos locales y subnacionales.

El estudio de los avances en materia de profesionalización y servicio civil de carrera en el contexto mexicano, tanto en la esfera federal como en la estatal y local, desde la óptica de sus normatividades, permitió conocer y valorar en cada modelo sus características, a fin de identificar la existencia de condiciones que favorecen la puesta en marcha de sistemas de servicio civil de carrera.

El estudio de casos permitió la identificación de las características y condiciones de las áreas de personal, medidas en indicadores relativos a gobiernos de alternancia y de continuidad, con el fin de encontrar hallazgos que ilustran y explican la heterogeneidad administrativa de éstas y, por consecuencia, viabilizan la instrumentación de un sistema de servicio civil de carrera para el estado de México.

El cuestionario aplicado para las áreas de personal fue una herramienta valiosa, puesto que en su estructura se incluyeron varias preguntas que se organizaron en los rubros: condiciones básicas para el funcionamiento del área de personal, como es el caso de la estructura administrativa: la estructura específica del área de personal: la denominación de tal unidad administrativa, el catálogo de puestos; el tabulador de sueldos y salarios; y el manual de organización y procedimientos. La existencia o no de dichos documentos permitieron saber el grado de formalización, aspecto fundamental para realizar eficientemente sus funciones; las etapas de administración y desarrollo de personal también mostraron, dentro de la diversidad de funciones, conocer y valorar su realización o no de cada una de ellas, con lo cual se pudieron analizar las situaciones y condiciones de las gestiones de los gobiernos, de alternancia y de continuidad, bajo una comparación de ambas, lo cual ilustró las condiciones favorables, y desfavorables que posibilitan o impiden la creación y desarrollo de un sistema de servicio civil de carrera.

El agrupamiento de indicadores en subsistemas: documentos básicos, ingreso, nómina y control de personal, capacitación y desarrollo, separación, fortalezas y debilidades; permitió un análisis detallado de cada uno de los indicadores, tomando los porcentajes que resultaron de calcularlos con 100 por ciento si se realizó la función del conjunto de gobiernos pertenecientes a cada grupo, y así obtener las diferencias con respecto al ideal de realización, apreciándose de esta manera, el nivel de desarrollo administrativo reflejado en las fortalezas o debilidades, para de ahí construir las conclusiones respectivas.

Finalmente, mediante un análisis específico por partido político perteneciente a cada grupo de gobierno, se pudo identificar el nivel de realización de funciones de las áreas de personal, eligiéndose a cuatro municipios, dos del PAN y dos del PRI, mismos que cumplieron con la situación de pertenecer a ambos gobiernos, comparándose los indicadores de cada variable y de cada grupo y obteniéndose los resultados de quienes tuvieron mejores condiciones administrativas.

El estudio empírico de los casos estudiados a la luz de las gestiones de gobiernos de alternancia y de continuidad arrojan los siguientes resultados:

Con relación a la existencia de una unidad administrativa de personal, se constató que el 80 por ciento de municipios de alternancia cuentan con ella, mientras para los gobiernos de continuidad representa sólo el 42.85 por ciento, lo cual ilustra que, en este rubro, los gobiernos de alternancia tienen mejores condiciones para realizar las funciones de personal en las gestiones municipales, puesto que disponen de la estructura organizacional que desarrolla las fases de la administración de personal.

Los manuales de organización y procedimientos son instrumentos básicos que sirven para inducir, capacitar y, por consecuencia, posibilitan un buen funcionamiento de los servidores públicos de las áreas de personal. En este aspecto, las gestiones de gobiernos de alternancia no cuentan en un 100 por ciento con este instrumento, en cambio, en el caso de las gestiones de los gobiernos de continuidad el 71.4 por ciento dispone de él, lo cual muestra que la continuidad de las gestiones de un mismo partido político, potencia condiciones administrativas formalizadas.

Con relación a la disposición del catálogo de puestos, el 40 por ciento de las gestiones de alternancia cuentan con este documento básico para las áreas de personal, mientras que las gestiones de continuidad significa el 14.29 por ciento, situación que ilustra las mayores debilidades administrativas de parte de estos municipios, siendo de gran utilidad tal documento, ya que sirve para definir los perfiles de cada puesto con lo que es posible diseñar el reclutamiento, selección, capacitación y evaluación de personal. En este rubro sin duda, se debe poner toda la atención por parte de las autoridades municipales y subnacionales.

El tabulador de sueldos y salarios es otro de los documentos fundamentales para que se puedan realizar con efectividad las tareas de asignación de éstos, de acuerdo con las responsabilidades, niveles y perfiles de los cargos. En este sentido, el 60 por ciento de los municipios de alternancia cuentan con este instrumento, en tanto que el 42.85 por ciento corresponde a las gestiones de continuidad. Es ligeramente mejor en el caso de los gobiernos de alternancia: sin embargo, esta situación explica que las áreas de personal de los gobiernos municipales requieren, dado los datos anteriores, elaborar su propio

instrumento, así como actualizarlo permanentemente a fin de que corresponda a una política salarial adecuada.

El número de servidores públicos, de acuerdo con la información proporcionada, arroja en los dos grupos de municipios que el mayor número corresponde a los de confianza, lo cual indica que más bien se trata de responder a los compromisos políticos adquiridos y también para contar con personal que pueda garantizar el cumplimiento de los programas de gobierno de las autoridades municipales, pues se refiere al personal que tiene un compromiso con la autoridad ejecutiva del gobierno municipal, lo que corrobora las lealtades a la persona y no a la institución. Asimismo, el promedio educativo de los servidores públicos de ambos tipos de municipios es bajo, aunque es de notarse que en los gobiernos de Toluca, Jocotitlán y Tenango es ligeramente más alto que el de los demás. En este aspecto se refiere a dos municipios del grupo de continuidad, y sólo a uno de los de alternancia, cuestión que no establece una diferencia importante de este rubro de los dos grupos de gestiones. No obstante, los gobiernos de municipios rurales y semiurbanos derivados del estudio muestran bajos niveles educativos, lo que debilita las posibilidades para que se ofrezcan servicios de calidad, puesto que los niveles educativos de sus servidores públicos mantienen una relación muy estrecha con el nivel de desempeño.

El mecanismo de ingreso en gobiernos de alternancia es del 100 por ciento por la vía de la designación directa del presidente municipal, habiendo dos casos: Jocotitlán y Apaxco donde adicionalmente funciona la recomendación en general, y la designación del jefe inmediato superior, aplicable al caso de Jocotitlán. Comparado con los municipios de continuidad, el 42.85 por ciento contestó que quien designa a los servidores públicos es el presidente municipal; el municipio de Naucalpan señaló que fundamentalmente operan los mecanismos de recomendación y el de designación del jefe inmediato; la misma situación ocurre para el municipio de Atlacomulco, mientras que en Toluca funciona el mecanismo de designación del presidente municipal y del jefe inmediato superior. De ello se desprende que tanto en el primer grupo de municipios como en el segundo, opera la designación del presidente municipal y, en menor medida la desig-

nación del jefe inmediato superior, implicando que el ingreso a la administración de estos municipios es por la vía de la recomendación o designación, con lo que se desvanece la utilidad de realizar el reclutamiento y la selección de personal, al menos para el personal de confianza. Este aspecto lleva a plantear la necesidad de cambios en los gobiernos, cuestión que no es fácil dado que sigue presente la cultura del compromiso político de la autoridad ejecutiva municipal, esta situación confirma que los gobiernos de alternancia buscan los cambios en los procesos, métodos y tecnologías, pero siguen con las mismas prácticas en torno a los compromisos políticos, que se manifiestan de la misma manera que en los casos de gobiernos de continuidad, hay alternancia pero no cambio que produzca alternativa real y verdadera para la población.

Por lo que a la selección de personal se refiere, los municipios de alternancia contestaron en un 100 por ciento que sí la efectúan, en cambio en las administraciones de continuidad es del 71.42 por ciento, con lo que se ilustra que en los casos de alternancia existen mejores condiciones para operar la selección de personal, aunque se deduce aplicable para el personal sindicalizado, toda vez que el de confianza ingresa por otros mecanismos ya señalados. No obstante, resulta positivo que se cuenta con el dominio de tal función, puesto que se toma como una fortaleza de estos municipios a fin de ser aplicada, en el futuro, a todos los casos y tipos de personal.

La aplicación de exámenes de conocimientos para elegir candidatos en gobiernos de alternancia es del 80 por ciento, de 40 por ciento en psicométricos, 20 por ciento de personalidad y 80 por ciento en exámenes médicos. Por lo que toca a los gobiernos de continuidad, el 71.42 por ciento aplican el examen de conocimientos, el 85.71 por ciento el psicométrico, 42.85 por ciento el de personalidad y el 85.71 por ciento el médico, en este aspecto los gobiernos de continuidad están en mejores condiciones que los de alternancia, en virtud de su cobertura, lo cual es positivo para las condiciones administrativas, deduciéndose que los gobiernos de continuidad practican varios tipos de exámenes como vía para el ingreso de personal.

El 80 por ciento de los gobiernos de alternancia confirman que dan nombramiento a sus empleados, con excepción de Jocotitlán, y

en los casos de los gobiernos de continuidad, prácticamente la totalidad de los municipios realizan la formalidad del nombramiento, con excepción de Naucalpan, cuestión que llama la atención por ser uno de los municipios más importantes de la entidad, sin embargo, en ambos tipos de gestiones se cumple con tal requerimiento y formalidad laboral. Este aspecto se considera como una de las fortalezas de ambos tipos de municipios.

En lo que toca a la inducción, es clara la diferencia que se muestra entre el grupo de municipios pertenecientes a los gobiernos de alternancia, pues éstos la realizan en un 100 por ciento, mientras que sólo tres municipios de continuidad es decir, el 42.85 por ciento, la llevan a cabo. Esto establece que el grupo de municipios de alternancia tiene mejores condiciones administrativas que los municipios de continuidad, además de que constituye una fortaleza si se liga con la optimización de presupuestos destinados a la capacitación y a la profesionalización, puesto que impacta en estos rubros al tener que destinar menos recursos.

La capacitación es una de las tareas más importantes, puesto que proporciona a los servidores públicos los conocimientos, técnicas, métodos y destrezas en el manejo de los equipos que se requieran para un óptimo desempeño, lo que implica construir las bases de la profesionalización. En este aspecto, tanto los gobiernos de alternancia como los de continuidad, le dan un gran peso a esta función, pues todos sin excepción, llevan a cabo esquemas de capacitación. Cabe señalar que los tipos de cursos que se imparten son diversos, es decir, atienden a necesidades distintas ilustrando con ello condiciones favorables para el primer aspecto, pero para el otro, habrá que trabajar mediante estudios que definan las necesidades de capacitación del personal, y así generar las condiciones favorables.

El 100 por ciento de los municipios de los gobiernos de alternancia señalaron que quien imparte la capacitación es el Instituto de Administración Pública del Estado de México, lo mismo que los gobiernos de continuidad, aunque los municipios de Atlacomulco, Naucalpan y Toluca proporcionan a sus servidores públicos cursos por medio de instituciones privadas. Siendo esto positivo independientemente que no incluyan a otras organizaciones reconocidas

como son las universidades públicas. Además, vale precisar que esta institución cuenta con experiencia de varios años en las tareas de entrenamiento para el personal público, de manera especial cuando las administraciones inician sus periodos gubernamentales que es la época de mayor demanda del servicio.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de elaborar la nómina, los dos grupos de municipios la efectúan mediante sistemas automatizados, confirmando que las administraciones municipales han avanzado en este renglón, dándole una gran importancia al proceso del resultado final, que implica tener la nómina a tiempo y sin errores, lo cual le da a los servidores públicos confianza y certidumbre en sus remuneraciones. Asimismo, para el control de las asistencias y puntualidad del personal, tanto en gobiernos de alternancia como de continuidad utilizan diversos mecanismos para cumplir con estas tareas, ello muestra que tienen fortaleza en este aspecto, que sumado a los otros ya señalados indica la existencia de algunas bases para generar las condiciones propicias en la edificación de la carrera profesional administrativa.

Ambos grupos de gobierno, otorgan estímulos a sus trabajadores, mostrando con ello una positiva política de personal, puesto que contribuye a las condiciones para el desarrollo administrativo de las áreas de personal. No así para el caso de la permanencia del personal, pues sólo un municipio de cada grupo señaló su existencia, lo que indica claramente atraso a esta responsabilidad administrativa de parte de los dos grupos de municipios, traduciéndose en movilidad del personal con efectos negativos para la organización y para los resultados de la misma. Este último aspecto confirma lo planteado en el capítulo 2 con relación a la información de las estadísticas nacionales de municipios. Asimismo, la importancia otorgada a los ascensos en los casos de nuestro estudio, es irregular, pues en los gobiernos de alternancia tres municipios de cinco tienen el esquema de ascensos, mientras que en el caso de los gobiernos de continuidad, son tres municipios de siete que lo tienen, implicando que los municipios del grupo de alternancia presentan una mejor situación. No obstante, estos tres rubros deben ser de aplicación regularizada para que las gestiones municipales tengan condiciones positivas. Ello se

explica en virtud del vínculo que tiene lo político en la distribución de cargos de gestión como respuesta a los compromisos adquiridos.

La evaluación de acuerdo con los resultados obtenidos, es prácticamente inexistente, lo que señala que esta función deba convertirse en el reto a enfrentar en el corto plazo, puesto que implica cambiar la cultura en torno a considerar los beneficios que se pueden obtener, derivado de establecer un sistema que mida cuantitativa y cualitativamente la actuación del servidor público en torno al cumplimiento de sus responsabilidades establecidas, con lo que se mejorarán y modernizarán sus gestiones públicas y por consecuencia la sociedad tendrá una mayor confianza en sus autoridades.

Las principales formas de egreso de la organización gubernamental son: la renuncia, el cambio de administración, el despido y la jubilación. Las causas de salida más frecuentes, son el cambio de administración, en donde opera claramente la renuncia y, en menor medida, los resultados negativos en la evaluación de los servidores públicos, ello se confirma con el hecho de la inexistencia de este sistema en la mayoría de las gestiones públicas estudiadas, tanto del grupo de gobiernos de alternancia como de continuidad, mostrando estos últimos menores condiciones que los primeros. Además, la jubilación se garantiza en los dos grupos, en virtud de que tiene que ver fundamentalmente con el cumplimiento de la normatividad laboral y la relativa a la seguridad social, ello explica que esta función sea permanente y tenga una cobertura total. Asimismo, se ilustra que de acuerdo al tamaño del municipio será el número de jubilaciones de los servidores públicos, existiendo entonces una relación directa de a mayor número de servidores públicos, mayor será el número de jubilados.

Las fortalezas existentes en los casos de estudio están ubicadas principalmente en los rubros de gestión en materia de control de personal, elaboración de la nómina, la capacitación y la inducción, para el caso de los municipios de alternancia, misma situación para los municipios de continuidad, agregando en algunas gestiones, la selección y la evaluación. Ello permite considerar que este tipo de funciones son vitales para el funcionamiento no sólo del área de personal, sino de manera general para toda la organización municipal.

Las debilidades, tanto en los gobiernos de alternancia como de continuidad, se enfocan a cuestiones ligadas directamente con el desarrollo del personal, como son: comunicación, estímulos, capacitación y manual de organización del área, evaluación y servicio civil de carrera, mencionado sólo en un caso, mientras que las gestiones de continuidad las refieren a documentos básicos, como son: catálogo de puestos, expedientes de personal, sistemas de cómputo, reglamentación. Es importante fortalecer otras funciones como son la elaboración y actualización del tabulador de sueldos y salarios, la evaluación, la selección, la permanencia y la profesionalización, que se sintetiza en un sistema de servicio civil de carrera.

Derivado del análisis por subsistemas, relativo a documentos básicos, tanto los gobiernos de alternancia como de continuidad mantienen el mismo nivel, es decir el 45 por ciento, lo cual señala que está muy por debajo del mínimo y, por lo tanto, se requiere fortalecer el conjunto de funciones de manera importante en ambos grupos de gobierno. Asimismo, el subsistema de ingreso tiene un mejor nivel de aplicación en el caso de los gobiernos de alternancia, puesto que se realizan las funciones correspondientes en un 96 por ciento, comparado con el 74.2 por ciento de los gobiernos de continuidad, lo cual plantea mejores condiciones en estas funciones de parte del primer grupo de municipios. El subsistema de pagos y control de personal para el caso de los gobiernos de alternancia, indica un 90 por ciento de realización en comparación con el 85.5 por ciento de los gobiernos de continuidad. Ello plantea un mejor nivel del primero. Este grupo de funciones puede considerarse como una de las fortalezas de los dos tipos de municipios, sin dejar a un lado el mecanismo de ingreso por designación del presidente municipal –situación negativa y determinante para el cambio y transformación de la gestión municipal. En cuanto al subsistema de capacitación y desarrollo, los porcentajes son menores que el anterior, estando muy cercanos entre los dos grupos, pues los gobiernos de alternancia muestran un porcentaje ligeramente menor con respecto al de los gobiernos de continuidad, es decir 60 y 61.6 por ciento en ambos, si bien los porcentajes están por encima de la mitad, apuntan debilidades, principalmente en la función de la evaluación y la permanencia que prácticamente no

son realizadas por ningún tipo de los municipios estudiados. El último subsistema, el de separación, tiene un buen nivel de aplicación, pues en el grupo de alternancia es de 90 por ciento y en el de continuidad es de 70 por ciento, lo cual indica nuevamente que el primero tiene mejores condiciones, aunque en los dos tipos la situación deberá ser mejorada.

Finalmente, se confirma la heterogeneidad en los niveles de cobertura de las funciones y de la documentación básica de las áreas de personal, la que se traduce en que el trabajo administrativo de éstas, en su conjunto, no cuentan con el justo nivel de desarrollo para poder establecer un sistema de servicio civil de carrera. Sin embargo, los gobiernos de alternancia muestran ligeramente una mejor situación para la realización de las funciones de las áreas de personal, lo cual se aprecia en los subsistemas de ingreso, pagos y control de personal y el de separación, pero será necesario fortalecerlos, al igual que los otros puntualizando la calidad, ya que resulta indispensable atenderlos, operarlos y desarrollarlos integralmente, a fin de que ello permita contar con las condiciones organizacionales internas que se requieren en la instrumentación de un servicio civil de carrera, independientemente de otros aspectos también fundamentales para construir tales condiciones, como son la voluntad política, los recursos necesarios, la estructura responsable de operar el sistema, el ambiente de profesionalización mediante esquemas de divulgación entre el personal sujeto a este sistema y la preparación de los integrantes de los comités encargados de operarlo.

Se constata que en los gobiernos y gestiones de alternancia se promueven cambios en los sistemas administrativos de las áreas de personal, debido a la búsqueda de que estas administraciones sean diferentes a las anteriores y, muestren que son capaces de atender las demandas de la sociedad, con lo que se asegura su competitividad en la forma de resolver los problemas que se presentan con transparencia y honestidad. Sin embargo, la heterogeneidad de realización de funciones de sus áreas de personal, muestra subdesarrollo administrativo, que impide en una buena medida la instrumentación del servicio civil de carrera, pues deja de lado el disponer de documentos básicos para desarrollar adecuadamente las funciones

de personal, como lo son: el disponer de una estructura administrativa específica y permanente, así como el manual de organización y procedimientos, el catálogo de puestos y el tabulador de sueldos y salarios actualizados, además de no operar la evaluación del desempeño de los servidores públicos y que el ingreso del personal de confianza sea por medio de la designación directa del presidente municipal.

La tendencia al establecimiento del servicio civil de carrera en el estado de México, y de manera concreta en sus gobiernos municipales, se ve lejana, toda vez que la heterogeneidad de las administraciones públicas se acentúa con la alternancia en los gobiernos y, por ende, en las gestiones públicas, siendo las prioridades más importantes las que se ligan con una rentabilidad política en el corto plazo y en donde el mejoramiento administrativo, la modernización, la profesionalización y el servicio civil de carrera, parecen no formar parte real de las estrategias para favorecer la competencia de las fuerzas políticas en el futuro, sino más bien aquellas que tienen que ver con lo tangible, es decir, con las acciones de gobierno que se traducen en obras para cada comunidad, puesto que esto es lo que la población percibe o, en todo caso, ha demandado.

Los estudiosos de la administración pública en México nos sentimos obligados a intensificar los esfuerzos, de tal manera que nuestras reflexiones, análisis y propuestas puedan cristalizar en el corto y mediano plazo, para que se avance en la modernización administrativa mediante la creación, sistematización y operación de los sistemas de profesionalización en las gestiones de los gobiernos estatales y municipales, pues es evidente que ello habrá de transformarlos en el presente y futuro a la luz de los retos que impone la democracia, y del papel que tienen en la gobernabilidad en términos del significado de la política.

Anexo 1

Cuadro comparativo de las normatividades
en materia de servicio civil de carrera de
instituciones públicas del gobierno federal

Institución

Rubro	Secretaría de Relaciones Exteriores	Instituto Federal Electoral	Comisión Nacional del Agua	Procuraduría Agraria
Nombre del sistema	Servicio Exterior Mexicano.	Servicio Profesional Electoral total.	Sistema de Especialistas en Hidráulica.	Servicio Profesional Agrario.
Fecha y documento	1994 Ley del Servicio Exterior Mexicano	Marzo de 1999 Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral		Septiembre de 1994.
Sujetos del servicio civil de carrera	Estará integrado por personal de carrera, temporal y asimilado. El personal de carrera será permanente y comprende las ramas Diplomática Consular y Técnico Administrativa. Los cuerpos Diplomáticos y Consular comprenden las siguientes categorías; Embajador; Ministro; Consejero; Primero; Segundo y Tercer Secretarios y Agregado Diplomático. La rama Técnico Administrativa comprende las categorías de: Coordinador; Administrativo; Agregado Administrativo "A", "B" y "C" y Técnico Administrativo "A", "B" y "C".	Cuerpo de la función directiva y cuerpo de la función técnica, estructurado en rangos.	Personal especializado en ingeniería hidráulica.	Visitadores y abogados agrarios, jefes de departamento técnico, subjefes de residencia, subdelegados técnicos, subdirectores técnicos, directores de área técnicos, delegados estatales y directores generales. Todos ellos personal de confianza.

Institución

Rubro	Secretaría de Relaciones Exteriores	Instituto Federal Electoral	Comisión Nacional del Agua	Procuraduría Agraria
-------	-------------------------------------	-----------------------------	----------------------------	----------------------

<p>Estructura encargada</p>	<p>La Comisión del Personal del Servicio Exterior Mexicano someterá al secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiros, sanciones administrativas y licencias.</p> <p>La Comisión estará integrada por personal de la propia Secretaría: un embajador, el oficial mayor de la Secretaría, el director general del Personal del Servicio Exterior, el director general de Asuntos Jurídicos y tres funcionarios designados por el secretario de Relaciones Exteriores.</p>	<p>Dirección ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.</p>	<p>Comisión del Servicio Profesional Agrario integrado por representantes de la Procuraduría Agraria. Funciona como órgano de planeación, coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera.</p>
------------------------------------	--	--	---

<p>Reclutamiento, selección e ingreso</p>	<p>En el ingreso se establece el concurso de oposición abierto para ocupar las vacantes en todos los puestos. En los concursos participan aspirantes internos o externos al Instituto.</p> <p>Requisitos de ingreso: visión amplia de los fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales a nivel internacional y nacional. Contar con una sólida formación universitaria y el dominio de lenguas extranjeras.</p>	<p>El ingreso al programa se lleva a cabo a través de un sistema de calificación con tres parámetros de evaluación: Antecedentes académicos; Trayectoria laboral; y</p>	<p>Requisitos de ingreso: Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional; ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional, relacionada con cuestiones agrarias; demostrar una</p>
--	---	---	---

El ingreso se compone de tres etapas:

1. Exámenes de cultura general, de español, dominio del inglés y traducción de otro idioma.
2. Elaboración de un ensayo, exámenes orales del idioma inglés y entrevistas con funcionarios de la cancillería.
3. Si aprobó las anteriores, el concursante queda adscrito en la academia diplomática del Instituto Matías Romero y, en caso de culminar la maestría que se imparte, se ratifica el nombramiento de agregado diplomático.

Cursos de capacitación y actualización a través del Instituto Matías Romero.

Para seleccionar al funcionario se toman en cuenta sus méritos entendiéndolos como los conocimientos, habilidades y destrezas mostradas en el proceso de selección.

En los concursos se valora también la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes son eximidos de presentar el examen de conocimientos generales.

Existe la posibilidad de ocupar vacantes temporales en caso de urgencia, previa evaluación y con base en los resultados de los concursos.

Se cuenta con un programa de formación y desarrollo. Tiene por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo promoviendo que posean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias. El programa incluye tres fases: 1. La formación básica, busca que se disponga de conocimientos homogéneos; 2. la de formación profesional, y 3. la de formación especializada.

Resultados de una prueba psicométrica.

Para el ingreso al sistema, el servidor público tendrá que garantizar el dominio de conocimientos en materia de ingeniería hidráulica.

Al personal que cumple con los requisitos, sea aceptado como miembro del servicio profesional, se le otorgará la titularidad o definitiva en una categoría mediante nombramiento y considerados como personal de confianza.

Existen programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para la titulación, impartición de cursos y becas para posgrado, los resultados que se obtienen de este programa contribuyen a la permanencia en el servicio.

El personal del servicio profesional, así como los propios aspirantes al mismo, deberán participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les habrá de permitir ingresar, permanecer o ascender.

Los programas para el personal del servicio profesional agrarios son los siguientes: a) de capacitación básica para aspirantes o visitantes y abogados agrarios; b) de capacitación para visitadores y abogados agrarios; c) de capacitación

Capacitación

<i>Institución</i>				
<i>Rubro</i>	<i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i>	<i>Instituto Federal Electoral</i>	<i>Comisión Nacional del Agua</i>	<i>Procuraduría Agraria</i>
Evaluación	Evaluación para el ascenso.	El estatuto concibe a la evaluación como un instrumento para establecer un diálogo, una relación entre el Instituto y sus funcionarios, para quien no cumpla sea parado, en pro de una mejora permanente. La evaluación no es un instrumento aislado establecido meramente para castigar. Es un instrumento efectivo para el cumplimiento de metas, la determinación de incentivos, y en su caso, sanción, seguimiento, que permita identificar debidamente el mérito y buen desempeño del personal de carrera. La evaluación es uno de los procesos más importantes	La evaluación se realiza mediante un esquema de autoevaluación y por la evaluación del jefe inmediato bajo el sistema de otorgamiento de puntos para la superación académica, logros en las metas, y por el desempeño y la capacidad técnica.	para subjefes de residencia, jefes de residencia y jefes de departamento; d) de capacitación para subdelegados, subdirectores y directores; y e) de capacitación para delegados y directores generales. En cuanto a su sistema de evaluación, se definen y precisan las decisiones de la Procuraduría respecto a: <ul style="list-style-type: none"> Incorporación de becarios. Desempeño del personal en fase provisiona. Ingreso al personal de carrera. Promoción de categorías. Concurso para categorías. Ascenso de nivel Asignación de interinatos. Se toman en cuenta los antecedentes personales y profesionales, aplicación

del Sistema de Carrera (Anual).

Se otorgan estímulos con base en la evaluación.

Estímulos

de un examen, presentación de informe de actividades, y la participación en los programas de capacitación y desarrollo. La evaluación será anual.

El personal de carrera que aprueba de manera sobresaliente la evaluación recibirá el importe equivalente a dos veces el ingreso global mensual que devengue al momento de la evaluación y recibirá adicionalmente dos días de vacaciones.

Promoción

La Comisión de personal organizará concursos de ascenso que comprenden las siguientes etapas:

La primera consiste en una amplia evaluación del expediente y sus diferentes rubros en los que se valora al mismo de acuerdo con las siguientes prioridades: méritos y eficiencia en el desempeño de sus cargos y comisiones, así como mayor antigüedad en la categoría y en el servicio.

La segunda etapa comprende exámenes escritos que consisten en la elaboración de ensayos de política exterior en México. La tercera etapa consiste en la sustentación indivi-

Para el sistema de ascensos se tienen establecidos los procedimientos de promoción y concurso; el primero considerado como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías que forman parte del sistema que se inicie mediante convocatoria, seguido del concurso como mecanismo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales.

<i>Institución</i>		
<i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i>	<i>Instituto Federal Electoral</i>	<i>Comisión Nacional del Agua</i>
<i>Rubro</i>		<i>Procuraduría Agraria</i>
<p>dual de los ensayos ante funcionarios de carrera del propio servicio exterior.</p> <p>Causas de separación del servicio:</p> <p>renuncia;</p> <p>jubilación;</p> <p>declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria, y</p> <p>sanción administrativa.</p>	<p>Por renuncia, retiro por nuncia, retiro por edad, edad, incapacidad física, incapacidad física, fallecimiento y destitución.</p> <p>fallecimiento y destitución.</p>	<p>Los miembros del servicio profesional podrán separarse del sistema por:</p> <p>Edad o tiempo de servicio.</p> <p>Incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones.</p> <p>Renuncia.</p> <p>Rescisión de contrato.</p> <p>Destitución.</p>
Culminación o término		

Institución

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Servicio de Administración Tributaria
Secretaría de Educación Pública

Procuraduría General de la República
Gobierno federal

Sistema Integral de Profesionalización

Servicio Fiscal de Carrera. Programa de Carrera Magisterial.

Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público Federal. Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada.

11 de noviembre de 1994

Febrero de 2000.

1992.

La ley del Servicio de Administración Tributaria establece en su título tercero un capítulo único dedicado al servicio fiscal de carrera.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público Federal Centralizada.

El SIP del INEGI está integrado por tres subsistemas:

Personal no sindicalizado. Personal docente frente a

Agentes del Ministerio Público de la Federación. Agentes de la Policía Federal Investigadora. Peritos Profesionales y Técnicos. Considerados como trabajadores de confianza.

Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza. Subsistema del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, integrado por los Servidores Públicos Superiores y homólogos y sus condiciones laborales están sujetas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Subsistema del personal de base, integrado

Existen subsistemas que componen el servicio público federal en México: el de designación por parte del Ejecutivo federal, el de eficiencia que corresponde al servicio profesional de carrera básicamente para niveles medios y el sistema sindical de trabajadores de base que se refiere al personal operativo.

<i>Institución</i>			
<p><i>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática</i></p> <p>por los trabajadores con plaza de base y sus relaciones laborales por la LEFSE.</p> <p>Comisión integrada por representantes del Instituto que coordinará el sistema, órgano de máxima decisión.</p> <p>Tres subcomisiones: de elaboración y actualización de exámenes; de análisis presupuestal; bajas.</p>	<p><i>Servicio de Administración Tributaria</i></p> <p>Comisión del Servicio fiscal de carrera.</p>	<p><i>Secretaría de Educación Pública</i></p> <p>Secretaría de Educación Pública y el Sindicato formando una comisión.</p>	<p><i>Procuraduría General de la República</i></p> <p>El sistema depende del titular del Poder Ejecutivo federal y dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias que les corresponde con base en la normatividad que emite la propia secretaría en Cada dependencia cuenta con un Comité encargado de operar el sistema, el cual es un cuerpo colegiado.</p>
<p>El ingreso del Subsistema de Profesionalización se lleva a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, mediante convocatorias internas o abiertas.</p>	<p>El reclutamiento se realiza mediante convocatorias abiertas. Ingresos mediante exámenes psicológicos y teórico-prácticos de conocimientos.</p>	<p>El ingreso se realiza mediante concurso, a través de convocatorias y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales.</p> <p>Para la selección se aplican exámenes generales de conocimientos y de habilidades.</p>	<p>Gobierno federal</p>

<p>El Instituto promueve y lleva a cabo acciones dirigidas al desarrollo profesional del personal, así como el establecimiento de programas de actualización permanente del personal perteneciente al Subsistema de Profesionalización.</p> <p>Se otorgan apoyos para el personal interesado en realizar estudios de profesionalización o posgrado fuera del Instituto; becas, pagos de matrículas, licencias con o sin goce de sueldo, o bien horarios especiales en la jornada laboral.</p>	<p>Sistema de Formación orientada en cuatro vertientes:</p> <p>Profesionalización: que incluye la formación propedéutica, formación para la promoción y formación directiva.</p> <p>Capacitación.</p> <p>La de apoyo a los procesos.</p> <p>La de cultura organizacional.</p>	<p>Cursos de actualización.</p>
<p>La capacitación del personal se realiza estableciendo programas de formación en todos los niveles, a fin de fomentar el efectivo aprendizaje y desarrollo de los conocimientos y habilidades para un desempeño profesional, impartiendo cursos y realizando exámenes y concursos correspondientes a las diferentes etapas del proceso de administración y desarrollo de personal. La capacitación se realiza en colaboración con instituciones públicas o privadas.</p>	<p>Se elaboran programas de capacitación con base en las necesidades de los servidores públicos, a fin de actualizar sus conocimientos, habilidades y prepararlos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.</p> <p>El programa de actualización es obligatorio y optativo. Se otorga un puntaje al servidor público de acuerdo a que lo acredite.</p>	<p>La capacitación del personal se realiza estableciendo programas de formación en todos los niveles, a fin de fomentar el efectivo aprendizaje y desarrollo de los conocimientos y habilidades para un desempeño profesional, impartiendo cursos y realizando exámenes y concursos correspondientes a las diferentes etapas del proceso de administración y desarrollo de personal. La capacitación se realiza en colaboración con instituciones públicas o privadas.</p>
<p>El nombramiento será de dos años, al término serán sometidos a una evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se expedirá el nombramiento definitivo.</p>	<p>Evaluación al desempeño para tomar decisiones en materia de contrataciones, bajas, incrementos de nivel salarial, ascensos, promociones y otorgamientos de estímulos. Para proporcionar información en el diseño de programas de capacitación.</p>	<p>Evaluación para determinar el nivel de cumplimiento de funciones, otorgar estímulos al desempeño destacado, aportar información para el mejoramiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad en el servicio, para detectar niveles de capacitación e identificar casos de desempeño no satisfactorio a fin de adoptar medidas correctivas.</p> <p>Se contempla otorgar estímulos al desempeño destacado. Cada dependencia</p>
<p>Con base en el desempeño, la capacitación y las aportaciones al trabajo, se</p>	<p>Compensaciones y reconocimientos para estimular el esfuerzo y los logros de los funcionarios fiscales.</p>	<p>Se contempla otorgar estímulos al desempeño destacado. Cada dependencia</p>

<i>Institución</i>			
<p><i>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática</i></p>	<p><i>Servicio de Administración Tributaria</i></p>	<p><i>Secretaría de Educación Pública</i></p>	<p><i>Procuraduría General de la República</i></p>
<p>determinan los incrementos en rango salarial. Las promociones del sub-sistema de profesionalización se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición y se dan a conocer mediante convocatorias internas o abiertas. El sistema cuenta con un catálogo de puestos, que van desde el de servicios de apoyo hasta el nivel de director de área, cada uno de ellos tiene siete niveles salariales. Lo que garantiza el ascenso y la promoción en forma vertical ascendente.</p>	<p>Clasificación de puestos por línea promocional ascendente y por especialidad. Concursos de promoción que contemplan la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral, para que el funcionario que logre la calificación más alta obtenga el ascenso. Ascenso vertical y horizontal. Se emiten convocatorias.</p>	<p>Movimiento horizontal en términos de promoción por la vía del incremento del personal docente frente a grupo. Que los maestros puedan acceder, dentro de la realización de la misma función, a niveles salariales superiores. Los aspectos a considerar son: Preparación académica. Atención a los cursos de actualización. Desempeño profesional. Antigüedad en el servicio; y antigüedad en los niveles de la propia carrera magisterial.</p>	<p>elaborará su programa de entrega de estímulos. Movilidad vertical y horizontal. Se toma en cuenta la evaluación del desempeño, resultados de exámenes de capacitación, estudios que hayan realizado, cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que establezcan los comités en las convocatorias respectivas.</p>
	<i>Gobierno Federal</i>		

Cursos de terminación de nombramiento al sistema: Desempeño deficiente o consecuencia de una evaluación.

Renuncia al puesto.
Abandono al empleo, incumplimiento en las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geografía.
Irresponsabilidad y descuido en el desempeño de sus funciones.
Sentencia condenatoria dictada por delito intencional.
Desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior.
Falta de probidad u honradez.

El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efecto por:
Renuncia.
Defunción.
Sentencia ejecutoria que implique privación de la libertad.
Incumplimiento a las obligaciones que la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera le asigne.
Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades que implique la separación del servicio.
No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria a su segunda evaluación de desempeño, y Cuando el resultado de la evaluación del desempeño sea deficiente.

Anexo 2

Cuadro comparativo de las normatividades
del servicio civil de carrera de los gobiernos
estatales de Aguascalientes, Zacatecas y
Veracruz

ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidad federativa	Aguascalientes	Zacatecas	Veracruz
Nombre del Sistema o Ley	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes.	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas.	Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Fecha de aprobación	12 de enero de 2002.	12 de junio de 2003.	10 de octubre del 2003 y corregida el 18 de noviembre de 2003.
Dirigido a:	Servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los Organismos Públicos Descentralizados del Estado.	Es de aplicación obligatoria para las dependencias de la administración pública centralizada y sus órganos administrativos descentrados; para las entidades públicas paraestatales, así como para la administración pública municipal y paramunicipal.	Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las entidades paraestatales de la administración pública estatal podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Público de Carrera tomando como base los principios de esta Ley.
Sujetos del servicio civil de carrera	Todos los pertenecientes al rubro anterior, excepto los titulares de las dependencias, subsecretarios, directores generales o sus equivalentes que sean señalados en el Manual de Operación del Servicio Civil de Carrera y aquellos considerados como de base por él.	Los clasificados en las categorías que cumplan con los requisitos de ingreso, establecidos en la ley que ocupen alguna plaza de los siguientes puestos: Director de Área y homólogo. Subdirector y homólogo. Jefe de Departamento. Jefe de Oficina, y Técnico.	Las personas que ocupen puestos o cargos de confianza en las dependencias de la administración pública centralizada que desempeñen funciones de: dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsabilidad en autorización de ingreso, salida, alta, baja o destino de bienes y valores de almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, formulación de juicios, lineamientos o criterios y desarrollo de procesos de evaluación, tomando como base el

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>Veracruz</i>
Estructura encargada	<p>Una comisión que actuará como órgano coordinador, integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un representante designado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes (presidente). • Un representante de los ayuntamientos de los municipios del estado, con excepción del de la capital, elegido por la mayoría de votos de los mismos (vocal). • Un representante designado por el Comité de Planeación para el desarrollo del Estado (Coplade), (vocal). • Un representante designado por el director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado como representante de 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo del Servicio Profesional de Carrera. • El Instituto de Selección y Capacitación del Estado. • La Oficialía Mayor de Gobierno. • La Contraloría Interna. <p>El consejo tendrá como objetivo, normar, aprobar y evaluar el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Se integra por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobernador del estado (presidente del consejo); • El oficial mayor de gobierno (vicepresidente); • Y las siguientes vocalías: <ul style="list-style-type: none"> - Un representante de la legislación del estado; - El secretario de Finanzas; - El secretario de Planeación y Desarrollo Regional; - El contralor interno; 	<p>catálogo y las denominaciones siguientes: Director General. Subdirector de Área. Subdirector de Área. Jefe de Departamento. Jefe de Oficina, y</p> <p>Los homólogos de los puestos a que hacen referencia las anteriores fracciones.</p> <p>Una comisión encargada de coordinar el sistema, integrada con un representante de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada (el titular de la misma o el servidor público de mando superior que él designe).</p> <p>Comités que efectuarán en su dependencia las evaluaciones.</p>

Aguascalientes, con el carácter de vocal.

- Un representante designado por el titular del Instituto de Educación del Estado de Aguascalientes (vocal); y
- Un representante designado por el secretario de administración del Municipio de Aguascalientes (secretario técnico), quien preparará las reuniones de la comisión.

Una subcomisión técnica, integrada por la secretaria o a quienes nombren como sus representantes.

Estructura de la ley.
Reclutamiento, selección e ingreso

La incorporación se da por medio de un examen de conocimientos y aptitudes (aplicado por la Secretaría).

El Instituto de Selección y Capacitación del Estado tendrá por objeto el reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la administración pública estatal, municipal y paramunicipal. Éste deberá emitir y publicar la convocatoria en un diario de mayor circulación en la Entidad y en el *Diario Oficial*, órgano del gobierno del estado.

- Para ingresar se deben cubrir los siguientes requisitos:
- Ser ciudadano mexicano, en pleno goce de sus derechos.
 - Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
 - No haber sido condenado ni estar sujeto a proceso penal

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>Veracruz</i>
Estructura de la ley. Capacitación	<p>Habrá un esquema de capacitación que tendrá como objetivos primordiales: profesionalizar a los servidores públicos en relación con las actividades inherentes a los puestos, estimular su vocación, alentar su desarrollo humano y profesional, auspiciar las posibilidades de ascenso y promover la calidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No estar sujeto a proceso penal alguno. • No estar inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público. • Cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo con el catálogo general de puestos y catálogos especiales; <p>que aseguren la selección de los aspirantes idóneos para desempeñar los puestos del Servicio Profesional de Carrera.</p>	<p>por comisión de delito calificado como grave por la ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. <p>Quien obtenga nombramiento como servidor público de carrera, deberá recibir un curso de inducción general y, otro, al puesto en particular.</p>
Estructura de la ley. Evaluación	<p>La profesionalización de los servidores públicos de carrera, tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con eficiencia y eficacia. Se realizará a través de las fases de: inducción; actualización; especialización y formación para el ascenso.</p> <p>Los cursos que se realicen en el marco de la profesionalización, tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes.</p> <p>Se dispondrá de un proceso de evaluación del desempeño, que</p>	<p>Los programas de capacitación serán elaborados y organizados por las dependencias, con apego a los criterios y lineamientos que emita la Secretaría.</p>	<p>Las dependencias, con el apoyo del Instituto y de la Oficialía de</p>

Mayor, realizarán los procesos de evaluación de los servidores públicos de carrera. La evaluación estará compuesta por un conjunto de procedimientos e instrumentos que la Oficialía Mayor con apoyo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional junto con la Contraloría Interna del Estado, propondrán al consejo, que tendrá por objeto verificar el cumplimiento de las metas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, el nivel de profesionalización de los servidores públicos de carrera y apoyar en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la separación, la titularidad, promoción y ascenso, así como el otorgamiento o suspensión de incentivos.

Como mecanismo para darle una mayor calidad en el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera, se contará con organismos externos de certificación, a fin de que se determine el carácter profesional y el cumplimiento efectivo de las responsabilidades encomendadas. Éstos calificarán las aptitudes de los servidores públicos que sean evaluados a través de los programas y procedimientos que establezca el servicio civil de carrera.

Al término de cada curso de capacitación se efectúa una evaluación, que será la base para la

Estructura de la ley.
Certificación

Estructura de la ley.
Estímulos

servirá para calificar los conocimientos y habilidades y otorgar incentivos por nivel de responsabilidad. De la aprobación de esta evaluación, dependerá la permanencia del servidor público.

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>Veracruz</i>
<p>aplicación del sistema de incentivos.</p> <p>Los servidores públicos que obtienen una evaluación eficiente, conforme al sistema de evaluación podrán ser premiados con los incentivos que apruebe anualmente la comisión.</p> <p>La evaluación del desempeño genera la información necesaria para el otorgamiento de promociones acordes a la productividad, eficiencia, capacitación y demás circunstancias relevantes del desempeño en el servicio público.</p> <p>Estructura de la ley. Promoción</p>	<p>Para el desarrollo de los servidores públicos de carrera, las promociones son horizontales y los ascensos verticales, y el procedimiento y requisitos para su obtención se establecen en el reglamento de la ley.</p> <p>El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de servidores públicos de carrera, y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la administración pública estatal o municipal.</p>	<p>Los ascensos son los movimientos de los servidores públicos hacia puestos de mayor responsabilidad y nivel jerárquico, dentro de la misma dependencia, donde se dispone del puesto vacante o de nueva creación.</p> <p>La promoción salarial es el otorgamiento de una retribución económica mayor a la que percibe normalmente el servidor público de carrera, de acuerdo con los tabuladores autorizados, asignación presupuestal y los criterios y lineamientos emitidos por la Secretaría.</p>	

En el proceso de formación para el ascenso, el Instituto de Selección y Capacitación podrá preparar a los servidores públicos de carrera para poder participar en los concursos y exámenes de ascenso.

Estructura de la ley.
Culminación o término

Contempla como causas de separación y retiro:

- Separación voluntaria o por años de servicio.
- Separación por dictamen médico o por fallecimiento.
- Separación por acuerdo de la dependencia.
- Separación por mandato judicial; y

Las demás que establezcan las leyes y otras disposiciones aplicables.

Se dan por las causas siguientes:

- Renuncia.
- Muerte del servidor público.
- Pensión o jubilación.
- Calificación reprobatoria, conforme a la normatividad aplicable, obtenida en las evaluaciones obligatorias del desempeño en el puesto.
- Destitución por causas justificadas que impliquen la pérdida de la confianza.
- Inhabilitación.
- Sentencia condenatoria definitiva por la comisión de delito intencional; e
- Incapacidad física o mental o inhabilidad del servidor público que haga imposible la prestación del servicio.

Anexo 3

Cuadro comparativo de la normatividad
del servicio civil de carrera del
estado de Quintana Roo y
del Gobierno del Distrito Federal

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Distrito Federal</i>
Nombre del sistema o ley	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo.	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.
Fecha de aprobación	31 de enero de 2002.	13 de junio de 2000.
Dirigido a:	Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y municipios de la entidad.	Administración Pública del Distrito Federal.
Sujetos del servicio civil de carrera.	Son servidores públicos y servidoras públicas de carrera del estado, los trabajadores y las trabajadoras de base o de confianza que hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente ley y ocupen alguna plaza de los siguientes puestos:	Las entidades de la administración pública paraestatal contarán con sistemas propios de servicio público de carrera, mismos que observarán los principios generales establecidos en esta ley. Son servidores públicos de carrera de la administración pública del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:
	<ul style="list-style-type: none"> • Director y directora de área y homólogos. • Subdirector y subdirectora de área y homólogos. • Jefe y jefa de departamento y homólogos. • Coordinadores y coordinadoras generales o de área. • Auxiliares operativos o administrativos. • Secretarías. • Personales técnico operativo y manual y homólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Director de área y homólogos; • Subdirector de área y homólogos; • Jefe de unidad departamental y homólogos, y • Personal de enlace y líder coordinador de proyecto.
Estructura encargada	El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera, estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia. En el caso del Poder Ejecutivo, habrá subcomités por cada unidad o dependencia municipio.	El consejo y los comités técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, además de la Oficialía Mayor.

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Distrito Federal</i>
<p>Estructura de la ley. Reclutamiento, selección e ingreso</p>	<p>de la administración pública central y por cada organismo y entidad de la administración pública paraestatal, los cuales deberán vincularse con el comité correspondiente.</p>	<p>El consejo integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una presidencia, a cargo del jefe de gobierno del Distrito Federal. • Una vicepresidencia, a cargo del oficial mayor del Distrito Federal. • Una secretaría técnica, a cargo del servidor público que apruebe el consejo a propuesta del presidente. • Cuatro vocallas a cargo de los titulares de las secretarías de gobierno y de finanzas, contraloría general y consejería jurídica y de servicios legales; y • Las demás vocallas que el jefe de gobierno determine conveniente para la prestación del servicio público de carrera. <p>Los comités técnicos se integran por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate; • Una secretaría técnica, a cargo del servidor público que apruebe el comité, a propuesta del presidente. • Un vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y • Dos vocales, que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa del comité. <p>El proceso de ingreso al Sistema de Servicio Público de Carrera se integra por las fases de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registro o reclutamiento. - Selección.

- Emisión del dictamen; y
 - Emisión del nombramiento.
- Los y las aspirantes a ingresar al sistema, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:
- Ser trabajador o trabajadora de alguna de las instancias previstas en esta ley.
 - Ser ciudadano mexicano o ciudadana mexicana, residente en el estado, en pleno ejercicio de sus derechos.
 - No haber sido condenado o condenada en sentencia ejecutoriada por la comisión de delito calificado como grave.
 - No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
 - Cubrir el perfil y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al catálogo; y
 - Aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del comité correspondiente.
- La selección se acreditará mediante: los exámenes de conocimientos, habilidades y psicométricos; así como las entrevistas, análisis y antecedentes laborales del y de la aspirante.
- Emisión del dictamen; y
 - Emisión del nombramiento.
- Los aspirantes a ingresar al servicio público de carrera, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:
- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero con la documentación migratoria correspondiente.
 - No haber sido condenado con sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave en la ley, ni estar sujeto a proceso penal.
 - No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
 - Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media superior.
 - Cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al catálogo; y
 - Aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del comité correspondiente.
- La fase de selección se acreditará mediante:
- Los exámenes de ingreso que al efecto se dispongan para la materia correspondiente.
 - Un curso básico de formación y las prácticas que determine el órgano auxiliar del consejo; y
 - Los cursos especiales y exámenes especiales correspondientes.

Estructura de la ley.
Capacitación

Los programas de actualización y de especialización, son de carácter permanente y tienen por objeto asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas del sistema adquieran la información actualizada en

Los cursos que se realicen en el marco de los programas de profesionalización tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes. Los cursos que los servidores públicos de carrera realicen en instituciones

ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidad federativa	Quintana Roo	Distrito Federal
Estructura de la ley. Evaluación	<p>las materias directamente vinculadas con su función. Se integra con los cursos que al efecto establezcan los comités, quienes definirán su alcance y contenido. Los cursos de actualización otorgarán puntos a los servidores públicos y servidoras públicas que los acrediten.</p>	<p>de educación superior, también otorgar puntos, previa certificación que haga el consejo.</p> <p>El programa de actualización es de carácter permanente y su objeto es asegurar que los servidores públicos de carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función. El programa de especialización también es de carácter permanente y tiene como propósito que los servidores públicos de carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Los que acrediten estos cursos obtendrán los puntos que al efecto se establezcan.</p> <p>Los comités evaluarán anualmente el desempeño de los servidores públicos de carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado. La evaluación comprenderá los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Un diagnóstico general.• Consideraciones sobre el desempeño de sus servidores públicos de carrera; y• Recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los servidores públicos de carrera. <p>También se podrán como resultado de esta evaluación, imponer las medidas disciplinarias que correspondan.</p>

Los servidores públicos de carrera obtendrán puntos por la evaluación de su desempeño y por su profesionalización, que servirán para determinar su promoción dentro del sistema.

Estructura de la ley.
Estímulos

El comité desarrollará, un programa de otorgamiento de estímulos al desempeño público, a favor de los servidores públicos y servidoras públicas de carrera. Los estímulos al desempeño, consisten en el pago adicional autorizado que se le entrega de manera extraordinaria a los servidores públicos y servidoras públicas como reconocimiento a su desempeño, productividad, eficacia y eficiencia, y no forma parte de su ingreso normal. Éstas pueden ser:

Estructura de la ley.
Promoción

Dentro del desarrollo de los servidores públicos de carrera las promociones pueden ser:

- Horizontales, que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homología, e incluso afinidad entre los puestos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos y servidoras públicas que ocupen puestos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de puestos.
- Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los servidores públicos de carrera, y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la administración pública del Distrito Federal. Los puntos obtenidos por la evaluación del desempeño y por la profesionalización, servirán para determinar alguna promoción.

Estructura de la ley.
Culminación o término

Son causas de baja del servicio público de carrera:

- Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan.
- Ser separado y separada del cargo, por haber incurrido en alguna de las causas

Son causas de baja del servicio público de carrera:

- Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan.
- Dejar de prestar el servicio público sin causa justificada por más de seis meses.

ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Distrito Federal</i>
	<p>previstas en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ayuntamientos y organismos descentralizados, tratándose de trabajadores y trabajadoras de base.</p> <ul style="list-style-type: none">• La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe.• Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia.• Ser privado y privada de su libertad mediante sentencia ejecutoriada por la comisión de delito doloso.• Haber sido sancionado y sancionada mediante resolución firme, con destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en los poderes del estado y municipios, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; y• Ser separado y separada del cargo, por haber incurrido en alguna de las causas de remoción previstas en la normatividad interna de cada instancia.	<ul style="list-style-type: none">• La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe.• Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia.• Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley; y• Haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o con sanción económica, que exceda 10 veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Bibliografía

- ACOSTA ARÉVALO, José Octavio (2003), "La profesionalización del servicio público en administraciones municipales", en Delia Moreno López (coord.), Gerardo Rivera (investigador), *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003*, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996), *El estudio de las políticas públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2003), "Prólogo", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C.
- _____, Cristina Galíndez y Ernesto Velasco (2005), "Política pública y desarrollo de los recursos humanos", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, primer semestre, México, Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C.
- ARELLANO G., David (2004), "¿Por qué un servicio profesional de carrera es importante para una democracia? Los retos del servicio civil en México", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 1, primer semestre, México.
- _____ (2006), *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE.
- _____ (1999), "Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración municipal", en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tona-tiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, M.A. Porrúa-CIDE.
- AYALA BRAVO, Norma (1999), *La profesionalización de los servidores públicos como apoyo al proceso de modernización de la administración pública*, tesis de maestría, México, UNAM.
- BANOBRA-S-INAP (1989), *Manual de servicios públicos*, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, núm. 1, México, INAP.

- BANOBRAS-UNAM (2001), "Manual para la Gerencia Municipal núm. 4", *El municipio mexicano: retos y desafíos en el siglo XXI*, México, UNAM.
- _____ (1989), *Manual de Obra Pública*, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, núm. 9, México, INAP.
- BARRÓN, Jim (2003), "La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- BOLÍVAR ESPINOZA, Augusto y Ernesto Navarro G. (2001), "Las políticas constitucionales y de reforma constitucional como una estrategia metodológica para el análisis de la reforma del Estado", en Ramírez Faúndez y Eduardo Torres Maldonado (coords.), *Reforma del Estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo*, México, UAM Azcapotzalco.
- BOLOS, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, México, UIA.
- BONNIN (1986), "Principes de l'administration publique", vol. 1, p. xv, en Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, Colección Textos Universitarios, México, Harla.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2003), *Políticas pública municipales. Una política en construcción*, México, M.A. Porrúa, CIDE.
- _____ (2003), en http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- _____ y Gabriela Nava Campos (2000), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, M.A. Porrúa, CIDE.
- CADENA HINOSTROZA, Cecilia (2004), "¿Es posible el cambio sin reforma administrativa? Dos casos de estudio en los gobiernos locales en México", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano (1983), *Municipio libre*, México, UNAM.
- CARRERA H., Ady (2005), *Análisis comparativo de las encuestas de desarrollo institucional municipal*, México, UAEM-Sedesol, sin publicar.
- CASILLAS ORTEGA, Carlos Enrique (2003), en http://decyec.ife.org.mx/senayos_pdf, 23-07-2003.
- CASSIRER, Ernest (1972), *Las ciencias de la cultura*, México, FCE.
- CLAD (1999), "Una nueva gestión pública para América Latina", *Revista Espacios Públicos*, año 2, núm. 4, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, julio.
- DE PAVIA ITURRALDE, Agustín (2001), "La profesionalización de la policía judicial en la Procuraduría General de la República", en *Servicio de Carrera en México*, México, INAP.

- DE SECONDAT, Carlos (1990), barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro V, capítulo XIV, México, Porrúa.
- DROR, Yehezkel (1996), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, M.A. Porrúa.
- DYE, Thomas (2001), "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, N.J. en Carlos Ruiz Sánchez, *Las políticas de salud en el Estado mexicano (1917-1997). Un análisis de la evolución de la administración pública de salud en México*, tesis doctoral en administración pública, México, UNAM.
- ETKIN, Jorge (2000), *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*, México, Prentice Hall.
- FLORES, Adrián (2005), "Guía de recursos humanos para la administración pública", en *Manual de Administración de Recursos Humanos*, México, Inafed.
- FORO NACIONAL (1996), *La profesionalización del servidor público*, México, INAP.
- FREID, Robert (1999), *Administración pública comparada: la búsqueda de teorías en administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, FCE y Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- FROHOCK, F.M. (2001), "Public Policy. Scope and Logic", Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J., en Carlos Ruiz Sánchez, *Las políticas de salud en el Estado mexicano (1917-1997). Un análisis de la evolución de la administración pública de salud en México*, tesis doctoral en administración pública, México, UNAM.
- G. SHABBER, Cheema (2003), "La visión de las Naciones Unidas", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- GALINDO, Arturo (2000), "Gestión pública. Algunos comentarios sobre sus alcances y limitaciones", *Revista Espacios Públicos*, año 3, núm. 6, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo (2004), "Conclusiones finales", en Delia Moreno López (coord.), Gerardo Rivera (investigador), *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana 1999-2003*, México.
- GARCÍA SIERRA, Pelayo, *Diccionario Filosófico*, <http://filosofia.org.filomat>
- GEOFFREY, Shepherd (2003), "La visión del Banco Mundial", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- GRAM T, Allison (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, EUA.

- GUERRERO AMPARÁN, Juan P. (2003), www.transferencias.org.mx/docs/reforma-administración-pública.pdf 9/mayo/03
- _____ y Guryuj Rubenstein (2004), "Pluralidad política en Zacatecas", en *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, M.A. Porrúa.
- GUERRERO OROZCO, Omar (1986a), *La Teoría de la Administración Pública*, Colección Textos Universitarios, México, Harla.
- _____ (1986b), *Introducción a la administración pública*, Colección Textos Universitarios, México, Harla.
- _____ (1996), *La ciencia del Estado*, Juan Enrique Von Justi, Comunidad de Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Instituto Nacional de Administración Pública de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Gobierno del Estado de México, México, Toluca, IAPEM.
- _____ (2003), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004), "Introducción", en *Innovación y continuidad del municipio mexicano, Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, M.A. Porrúa.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera, tradición y perspectivas*, México, INAP, M.A. Porrúa.
- HERNÁN S., Leonard (1984), "Theory's and Theory T" (Kennedy School of Government), fotocopia.
- HUG HECLLO, A. (1977), *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- IDEAS DE ADMINISTRACIÓN (1986), "Incluida en Mesa Segura", en Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, Colección Textos Universitarios, México, Harla.
- JÁUREGUI, César (2003), "La posición del Congreso sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- LASSWELL H.D. (1971), *La evolución de las ciencias de las políticas públicas*, cap. 1, *A Preview of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier Publishing Co., Inc.
- LAX, David A. y K Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press.

- LEANA, R. Carrie y Harry van Buren III (2001), "Organizational Social Capital and Employment Practices", *Academy of Management Review*, vol. 24, núm. 3, en <http://www.redcientífica.com/doc/doc2001.html>
- MAC RAE, Duncan y James Wilde (2001), "Policy Analysis for Public Decisions", University of North Carolina en Chapel Hill, en Carlos Ruiz Sánchez, *Las políticas de salud en el Estado mexicano (1917-1997). Un análisis de la evolución de la administración pública de salud en México*, México, tesis doctoral en administración pública, UNAM.
- MAJONE, Giandomenico (1989), "On Policy and Public Deliveration", en *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Londres, Yale University Press.
- MARTÍNEZ CIANCA, Gustavo (2001), "La carrera en el Servicio Exterior Mexicano", en *Servicio público de carrera en México, experiencias y perspectivas*, México, INAP.
- MATEHESON, Alex (2003), "Una perspectiva de la OCDE", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- MARTÍNEZ CARRAQUERO, Otto (1993), *Administración y políticas públicas*, México, Secretaría de Gobernación.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José (2004), "Nueva gerencia pública. Análisis comparativo de la administración estatal en México", tesis doctoral, México, UNAM.
- MARTÍNEZ, Rosa (2003), "Operación y beneficios del servicio profesional de carrera en España", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- MEJÍA LIRA, José (2001), "Posibles implicaciones de una iniciativa de la Ley Federal de Servicios Públicos de Carrera en los gobiernos estatales", en *Servicio público de carrera en México, experiencias y perspectivas*, México, INAP.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis (2001), "El servicio profesional electoral: un servicio civil para la democracia", en *Servicio público de carrera en México*, México, INAP.
- (2003), "La profesionalización del Estado mexicano: esperando de nuevo a Godot", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- MIZRAHI, Yemile (2002), "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en Carlos Elizondo Mayer y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE.
- MORÁN, Benedicto (2000), "Los retos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas", en *Jóvenes y ciudadanos*, Madrid, Injuve.

- MORALES Y GÓMEZ, Juan Miguel (2003), "La profesionalización en México una visión cultural", *Revista IAPEM*, núm. 56, Toluca, México.
- MORENO, Carlos Luis (2005), *Decentralization, electoral Competition and Local Government Performance*, tesis doctoral, University of Texas en Austin, EUA.
- MORENO ESPINOSA, Roberto (2003), "La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización", tesis doctoral, México, UNAM.
- NÚÑEZ DEL PRADO, José Carlos y George Gray Molina (2004), "Gestión pública bajo cultura y fragmentación política cuatro estudios de caso de Bolivia", en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- NÚÑEZ, M. Magdalena (1999), "Cuarta Mesa", en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Porrúa-CIDE.
- OCHOA CAMPOS, Moisés (1979), *La reforma municipal*, México, Porrúa.
- OJEDA GÓMEZ, Mario (1984), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- OLIVERA J. y G. Rumble (1992), *Vocational Education at a Distance. International Perspectives*, Londres, Kogan.
- OSBORNE, David (2003), "Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- PADILLA D., Héctor Antonio (2004), "Los límites de la reforma municipal en Chihuahua", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, M.A. Porrúa.
- PAGE, Edward (2003), "Operación y beneficios de la administración pública en el Reino Unido", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- PARDO, María del Carmen (1999), "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública", en Ricardo Uvalle Berrones *et al.*, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- _____ (2003), "El servicio profesional y la nueva gerencia pública en México", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.

- PHILIP B., Heymann (1986), *The Politics of Public Management*, New Haven, Con., Yale University Press, 1987, pp. 122-15.
- Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, en <http://www.ixtlahuaca.gob.mx>.
- QUINTANA, Tizoc (2004), "La reforma municipal en Coahuila", en Guillén Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, Porrúa.
- ROBLEDO RINCÓN, Eduardo (1999), "El servicio de carrera en el sector agrario: el caso de la Procuraduría Agraria", *Revista INAP*, núm. 103, México.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos (2001), *Las políticas de salud en el Estado mexicano (1917-1997). Un análisis de la evolución de la administración pública de salubridad en México*, tesis doctoral en administración pública, México, UNAM.
- SÁBATO, Hilda (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, CM-FCE.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia su objeto y su estudio*, México, IAPEM y Plaza y Valdés.
- SÁNCHEZ KOBASHI, Raúl (1999), "El servicio fiscal de carrera", *Revista INAP*, 103, México.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1993), *Gobierno y administración municipal en México*, México.
- _____ (2001), INAFED, *Guía de recursos humanos para la administración pública*, México.
- SCHMITT, Carl (1987), *Concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.
- SPAGNOLO, Giancarlo (1999), "Social Relations and Cooperation in Organizations", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 38, EUA.
- STONER, James (1987), *Administración*, México, Prentice Hall.
- TAHOCES, Antoine (2003), "Servicio civil de carrera: «La Función Pública a la Francesa»", en *Memorias de la profesionalización del servicio público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- TAYLOR, Charles (2001), *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE.
- THOMAS, J. Peters, (1987), *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Knopf.
- THOMPSON, John B. (2002), *Ideología y cultura moderna*, México, UAM.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM.
- _____ et al. (1999), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- _____ (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, México, UNAM-Plaza y Valdés.

- _____ (2003), *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM.
- VALDEZ MEJÍA, Miguel Ángel (2001), "El programa de carrera magisterial", en *Servicio de carrera en México*, México, INAP.
- VÁZQUEZ, Héctor (2000), *El nuevo municipio mexicano*, México, SEP.
- WEBER, Max (1996), *Economía y sociedad*, México, Porrúa.
- _____ (2000), *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán-Sociología.
- _____ (2001), *El político y el científico*, México, Colofón, S.A.
- ZICCARDI, Alicia (2004), "La reforma acotada", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, Porrúa.

Bases jurídicas

- Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1994.
- Decreto (1822) de la Regencia *Estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático*, 7 de mayo de 1822. Texto tomado de la compilación: *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, obra inédita preparada en tres tomos por el consejero Gustavo Martínez Cianca y el tercer secretario Francisco de la Torre Galindo, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 1994.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 104, 13 de junio de 2000.
- Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del 10 de octubre de 2003 y corregida el 18 de noviembre del mismo año.
- Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, del 12 de enero de 2002.
- Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas del 12 de junio de 2003, en <http://www.zacatecas.gob.mx>, consultado el 27 de noviembre.
- Ley del Servicio del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo, Gobierno de Quintana Roo, del 31 de enero de 2002.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano (1994), México, SRE.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1996.

Páginas electrónicas

- <http://www.artehistoria.net.frames.html>
- <http://www.clad.org.ve/siare/innovaciones> en Gestión Pública 2005.
- <http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00082103.html> 2006.
- <http://www.clad.org.ve/Innovaciones> en Gestión Pública 2005.
- <http://www.edomexico.gob.mx/amanalco/pdf/plan%20de%20desarrollo%2020032006.pdf> 2005.
- <http://www.gob.mx/sem/ii/sen/indice/html> 2005.
- <http://www.ife.org.mx> consultado en agosto del 2006.
- <http://www.monografías.com> Políticas Públicas y Regiones un Análisis Crítico. 2005.
- <http://www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm> Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, 2005.
- <http://www.Naucalpan.gob.mx/subayuntamiento> 2005.
- <http://www.pa.partners.Com/articulos.htm> 2004.
- <http://www.pri.org.mx/publicaciones/exámenes/2000/133/p013n1.htm> 2003.
- <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/SER-F.pdf> 2006.
- <http://www.sep.gob.mx/revaloraciondelafunciónmagisteria/> 2005.
- <http://www.transferencias.org.mx/docs/reforma-administración-pública.pdf9/mayo/03> 2005.
- <http://www.transparencia.org.mx/docs/reforma-administración-pública> 2005.
- <http://Terra.com.mx/rjaguado/cultura.html> 2005.
- <http://www.Toluca.gob.mx/plandedesarrollomunicipal> 2006.
- <http://www.uninep.br/~gualazzi/0emo2-burocracia.htm> 2005.
- <http://www.senado.mx> 2005.

Índice

Introducción	5
CAPÍTULO 1	
Administración pública, políticas públicas, gestión pública, burocracia, profesionalización y cultura organizacional	23
Teoría de la administración pública	25
Políticas públicas, políticas o ciencias de política	40
Gestión pública	50
Burocracia	55
Profesionalización de la función pública	66
Cultura organizacional	71
CAPÍTULO 2	
El municipio mexicano: actualidad, rasgos, retos y alternancia política y de gestión	99
Rasgos fundamentales del municipio actual mexicano	100
Organización y funcionamiento administrativo del municipio en México	118
El municipio mexicano actual frente a la alternancia política	136
CAPÍTULO 3	
Los avances en materia de profesionalización y/o servicio civil de carrera en México	151
Avances del servicio civil de carrera en el gobierno federal.	151
Situación del servicio civil y profesionalización en los estados	180
Esfuerzos de profesionalización en los gobiernos municipales	210
CAPÍTULO 4	
Análisis de las condiciones administrativas para instrumentar el servicio civil de carrera en los municipios del estado de México. Estudio de caso en gobiernos de alternancia y de continuidad	217
Análisis de las respuestas de los responsables de las áreas de personal de los municipios objeto del estudio	219
Análisis de variables de acuerdo con los subsistemas de las áreas de personal	249

Análisis de fortalezas y debilidades de las áreas de personal por indicador	251
Análisis de los indicadores de las áreas de personal por partido político y por tipo de gestión (de alternancia y de continuidad)	255
Conclusiones	259
ANEXO 1	
Cuadro comparativo de las normatividades en materia de servicio civil de carrera de instituciones públicas del gobierno federal	281
ANEXO 2	
Cuadro comparativo de las normatividades del servicio civil de carrera de los gobiernos estatales de Aguascalientes, Zacatecas y Veracruz	295
ANEXO 3	
Cuadro comparativo de la normatividad del servicio civil de carrera del estado de Quintana Roo y del gobierno del Distrito Federal	305
Bibliografía	313

Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos en el Estado de México, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de marzo del año 2009.

La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-049-7

MAP: 016205-01



CONOCER PARA DECIDIR

EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Estudios de México	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Mexicano de Estrategias	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Economía</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Instituto de Geografía</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de San Luis	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de Sonora	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Internacional Socialista	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Colosio, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Poder Legislativo del Estado de México, LXI Legislatura	<i>Unidad Xochimilco</i>	Universidad Veracruzana
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universitat Autònoma de Barcelona
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	
		Universidad de California Santa Cruz	
		Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	
		Universidad de Occidente	

La profesionalización y el servicio de carrera administrativa en México, es todo un reto y a la vez una necesidad sentida, pues emerge de una demanda de la sociedad en la que las transformaciones y reformas del Estado están presentes. Así, el mejoramiento administrativo no puede plantearse de manera aislada, sino con relación a factores importantes para la vida de las comunidades en los municipios de nuestro país, pues corre en la misma dirección a la propia formación del Estado.

Hoy las administraciones públicas deben actuar de manera clara y efectiva, dado que los recursos disponibles son escasos, tanto económicos como materiales y técnicos, de ahí que requieren responder con esquemas eficientes para que mediante sus servicios y productos logre que la sociedad contribuya a satisfacer sus necesidades e, incluso, pueda crear condiciones culturales, de desarrollo y progreso.

El cometido de los servidores públicos inmersos en las administraciones gubernamentales, debe basarse en el crecimiento de deberes y responsabilidades, lo que implica la urgente necesidad de disponer de cuadros administrativos profesionales de carrera; ya que en la misma medida que los gobiernos crecen, debe integrarse a personal capacitado: que disponga de la vocación de servicio; que su desempeño sea de calidad, pero a su vez con responsabilidad política y, por ende, de actuación ética.

Las administraciones municipales de nuestro país, con relación a su modernización administrativa, deben fortalecer la idea y condiciones para instrumentar el servicio civil de carrera pero basado en dos ejes: la permanencia de los servidores públicos sustentada en el mérito y el desempeño, que a su vez implica premiar la eficiencia, la colaboración, el profesionalismo y los resultados. Estos ejes están ligados entre sí, pues uno sin el otro no podrían existir, al menos para un servicio civil de carrera adecuado a las necesidades de las administraciones municipales de nuestro país.

En este libro se analizan las condiciones administrativas de las áreas de personal tendientes al establecimiento del servicio civil de carrera y por ende a la profesionalización de las gestiones municipales a la luz del nuevo panorama político, que tiene como característica fundamental a la democracia, la cual adquiere diversas formas de cohabitación política como lo son: gobiernos divididos, gobiernos yuxtapuestos y lo central del análisis, gobiernos de alternancia y de continuidad.

Se analiza con base en un estudio de campo, la aplicación e interpretación de los resultados de varios casos de municipios del Estado de México, en donde cinco de ellos pertenecen a gobiernos de alternancia y siete a gobiernos de continuidad, con lo cual se identifican características que permiten clarificar el nivel de desarrollo administrativo en sus áreas de personal de ambos tipos de gobiernos, y para que se puedan constituir las herramientas necesarias para instrumentar un sistema de Servicio Civil de Carrera en este ámbito de gobierno.

ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA



POLÍTICAS PÚBLICAS



Universidad
Autónoma del
Estado de México



Miguel Ángel
Porúa

POLÍTICAS
Públicas
SERIE



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA