



# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO**

## **MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

***“SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO, ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL”.***

Presenta:

**Lic. Ciro César Patiño Rangel**

Tutor Académico:

**Dr. en A.P. José Juan Sánchez González**

Tutores Adjuntos:

**Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

**Dr. en C.S. Javier Pineda Muñoz**

Junio de 2021

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### **CAPÍTULO I.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

- 1.1 Administración Pública
- 1.2 Función Pública
- 1.3 Servicio Civil de Carrera
- 1.4 Sistema de botín
- 1.5 Profesionalización
- 1.6 Ventajas del Servicio Civil de Carrera
- 1.7 Desventajas del Servicio Civil de Carrera

### **CAPÍTULO II.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS PARA INSTAURAR UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO**

- 2.1 El virreinato
- 2.2 La independencia
- 2.3 La revolución
- 2.4 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en el Siglo XX
  - 2.4.1 Propuestas de Servicio Civil
  - 2.4.2 Impulsores del Servicio Civil
- 2.5 El Servicio Civil de Carrera en el PROMAP con Ernesto Zedillo
- 2.6 El Servicio Civil de Carrera en el gobierno de Vicente Fox
  - 2.6.1 Publicación de la Ley y Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
  - 2.6.2 El Informe Gerencial sobre el Servicio Profesional de Carrera
  - 2.6.3 Creación de la Secretaría de La Función Pública
  - 2.6.4 Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera
- 2.7 Resultados de la implementación del Servicio Profesional de Carrera

### **CAPÍTULO III.- IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; CASO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL**

# REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

3.1 Resultados en el gobierno de Vicente Fox

3.2 Resultados en el gobierno de Felipe Calderón

3.2.1 Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG)

3.3 Resultados en el gobierno de Enrique Peña

3.4 Áreas involucradas en el Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Gobernación

3.4.1 Comités de Profesionalización.

3.4.2 Plazas otorgadas a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación personal a través del Artículo 34 de la LSPCAPF

3.5 Aplicación del Cuestionario para servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFÍA

| NÚMERO | TÍTULO DEL CUADRO   | PÁGINA |
|--------|---|--------|
| 1      | BENEFICIOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA  | 20     |
| 2      | ETAPAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO  | 41     |
| 3      | PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006. | 45     |
| 4      | LÍNEA ESTRATÉGICA DEL PNCTDA "DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL".                 | 46     |
| 5      | CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA  | 64     |
| 6      | CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA   | 71     |
| 7      | CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO   | 74     |

|   |                              |    |
|---|------------------------------|----|
| 8 | ESTRUCTURA SFP               | 75 |
| 9 | PLAZAS ASIGNADAS POR ART. 34 | 86 |

| <b>NÚMERO</b> | <b>TÍTULO DE LA GRÁFICA</b> | <b>PÁGINA</b> |
|---------------|-----------------------------|---------------|
| 1             | RANGO                       | 87            |
| 2             | NORMATIVA                   | 88            |
| 3             | INGRESO                     | 88            |
| 4             | CONVOCATORIA POSTERIOR      | 89            |
| 5             | NIVEL MÁXIMO                | 89            |
| 6             | CONFIABILIDAD               | 90            |
| 7             | CONTINUIDAD                 | 90            |
| 8             | ESTABILIDAD                 | 91            |
| 9             | CAPACITACIÓN                | 91            |
| 10            | SATISFACCIÓN                | 92            |
| 11            | DESEMPEÑO LABORAL           | 92            |
| 12            | CARGO MÁXIMO A CONCURSAR    | 93            |
| 13            | ART, 34 LSPCAPF             | 93            |
| 14            | EXPERIENCIA-INGRESO         | 94            |

## INTRODUCCIÓN

Las circunstancias que dieron lugar al surgimiento del servicio civil se remontan al siglo XVIII con el estado prusiano, debido a la necesidad de controlar a las burocracias, utilizando la igualdad y el mérito para el acceso a todos los empleos.

*El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de las pugnas partidistas.<sup>1</sup>*

Las atribuciones normativas pertenecen al legislativo y las administrativas al ejecutivo, implementando las leyes del primero, por consiguiente, la estructura burocrática carece de legitimidad debido a que no es electa sino debe obedecer la voluntad del poder político, por lo que debe existir una clara separación entre políticos y administradores.

La instauración del servicio civil en Gran Bretaña fue en 1834, reclutando personal con base al mérito, modelo retomado por Estados Unidos, siendo algunos de sus objetivos el seleccionar al mejor calificado para desempeñar un cargo público, así como la competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades, generando una normativa especial para los trabajadores del Estado y por consiguiente una neutralidad política de la administración pública.

La necesidad de profesionalizar a las administraciones públicas ha sido tema en la agenda del Estado, de manera que se han establecido diversos modelos de función pública en diferentes países, desde mediados del siglo XIX en España, Holanda y Alemania, posteriormente en el siglo XX, en Canadá, Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, entre otros.

Las diversas transformaciones que en las últimas décadas se han suscitado en el mundo, han cambiado la forma en que las instituciones actúan, el uso de tecnologías de la información, la globalización y el conocimiento exponencial han dado una nueva forma al Estado, a la Administración Pública y a la sociedad, quedando inmersos en una serie de reformas y procesos de modernización continuos.

Uno de los principales retos del Estado mexicano es construir una gobernabilidad democrática, que genere opciones de cambio estructural y contar con instituciones estables y funcionales, con el fin de dar solución a nuestros problemas, sin que los actores del servicio público

---

<sup>1</sup> Quiroga Leos, Gustavo. "El Servicio Civil de Carrera" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, abril-septiembre, México, 1984.

sientan que se alejan de las ideologías que los definen. Para hacer frente a los problemas públicos hay que iniciar con el más importante, construir una base sólida de servidores públicos eficientes que resuelvan el resto de los asuntos.

Una definición de Servicio Profesional de Carrera de mediados de los noventa es la siguiente: *El conjunto de acciones sistemáticas a través de las cuales los funcionarios públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro del servicio público, generando certeza, eficiencia y eficacia, lo cual incide directamente en el cumplimiento óptimo de los objetivos como réplica a las demandas de la sociedad hechas al gobierno.*<sup>2</sup>

Otra, no menos importante, es la mencionada en el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas, la cual precisa al Servicio Civil de Carrera como *un cuerpo sin tintes políticos y permanente de servidores públicos que integran la parte medular de una determinada administración.*<sup>3</sup>

*Asimismo, los elementos básicos de un Servicio Civil de Carrera son una normativa que lo rija, una normativa en materia de administración del recurso humano y un órgano responsable de su correcta aplicación.*<sup>4</sup>

El 10 de abril de 2003, después de mucho trabajo e intentos previos, se publicó en el DOF la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, gracias a la votación unánime del Congreso.

*Dentro de la Administración Pública Federal, cada tipo de personal tiene su modelo de gestión de recursos humanos y régimen disciplinario propio, considerando su nivel y las funciones que realiza. Existen 1,168,644 servidores públicos de base y 340,192 de confianza, de los cuales 39,920 están sujetos al Servicio Profesional de Carrera descritos, perfilados y valuados.*<sup>5</sup>

Es preciso señalar que los niveles que comprende el Servicio Profesional de Carrera son: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, los cuales pueden ingresar bajo tres modalidades, concurso público, por

---

<sup>2</sup> Martínez Silva, Mario (coordinador). *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

<sup>3</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, en *Cultura y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Modernización de la Administración Pública en el marco de la OCDE*, Secretaría de la Función Pública, México, julio de 2015.

Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección) y por libre designación.

Al momento de implementar una política pública se generan expectativas, oportunidades, decisiones y responsabilidades, se vuelve entonces un proceso muy complejo y es casi imposible encontrar una técnica de coordinación armónica entre las partes. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes cuando hay poderes e intereses en juego.

Por lo anterior, ¿El Servicio Profesional de Carrera como política pública orientada a la profesionalización, presentó fallas en el diseño y la implementación en la Dirección General del *Registro Nacional de Población e Identificación Personal*<sup>6</sup> de la Secretaría de Gobernación?

Los errores en las decisiones gubernamentales son la causa más recurrente en el fracaso de una política pública, en relación a que *la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado, ya que es de suma importancia el correcto análisis de los problemas y la selección de posibles soluciones, o bien, las peculiaridades del sistema político que exigen considerar y despachar los asuntos públicos dentro de un mismo arreglo de intereses.*<sup>7</sup>

A pesar de la existencia de una política pública encargada de dotar de servidores públicos profesionales a la Administración Pública Federal, las estructuras administrativas están permeadas de intereses político-partidistas y se dejan a un lado los objetivos de la eficacia y continuidad de la administración.

Son innegables las fallas en el diseño e implementación de la política pública encargada del Servicio Profesional, la falta de descentralización y el manejo interno y discrecional de las Dependencias en el proceso de selección, lo cual sugiere procesos a modo para seleccionar a la persona que los intereses lo requieran.

La normativa que regula al Servicio Profesional permite una selección alejada de los principios de mérito e igualdad de oportunidades, lo cual genera profesionalización pero no hay Servicio Civil de Carrera. Por tal motivo es necesario realizar un análisis a las 7 etapas que

---

<sup>6</sup> El 31 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual cambia de nombre la dependencia federal objeto de estudio de la presente investigación, pasando de Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal a Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad.

<sup>7</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, en Cultura y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2005.*

comprenden al Servicio Profesional de Carrera e identificar las áreas de oportunidad para formular propuestas de mejora.

## **HIPÓTESIS**

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal nació descentralizado, no existe una autoridad que lo regule para todas las dependencias de la administración pública federal, en consecuencia, está sujeto a decisiones políticas, donde existe la simulación y discrecionalidad al momento de la selección debido a lagunas en el subsistema de ingreso.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene diversas fallas de ejecución como haber surgido descentralizado, permitir el nivel mínimo de preparatoria y/o bachillerato, el ingreso a partir del Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sin necesidad de pasar por el proceso de ingreso, permitir que el jefe inmediato de la plaza en concurso decida quién es el ganador, entre otros.

Por más profesionalizada que esté la burocracia no funcionará si está politizada.

## **OBJETIVO GENERAL**

Revisar la política pública encargada del servicio civil en México para explicar las fallas en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO**

Examinar el proceso de selección e ingreso de los concursos públicos abiertos, dando énfasis en los aspectos que permiten una libre elección del jefe inmediato, abonando a la discrecionalidad y desigualdad de oportunidades al momento de seleccionar a los nuevos integrantes del servicio público.

## **METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

Consistirá en un estudio de caso, aplicando un cuestionario de 14 preguntas a funcionarios públicos de diversos niveles de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con objeto de recabar la percepción que tienen respecto al Servicio Profesional de Carrera y cruzarlo con los testimonios en cuanto al ingreso y la permanencia que han tenido en sus puestos, creando un espacio de reflexión y crítica.

Asimismo, se cruzará la información obtenida con información oficial para identificar variaciones al cambiar el sexenio, comparando las cifras desde la puesta en marcha del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, incluyendo los 7 subsistemas que lo componen.

El presente trabajo de investigación se divide en 3 capítulos, el primero de ellos denominado **“Administración Pública y Servicio Civil de Carrera”**, en el cual se definen los principales conceptos que rodean al Servicio Civil de Carrera, así como las ventajas y desventajas del mismo, como segundo capítulo el denominado **“Origen y Desarrollo de las propuestas para instaurar un Servicio Civil de Carrera en México”**, donde se abordan los primeros intentos de instauración de un Servicio Civil de Carrera en el Gobierno, iniciando en el virreinato, la independencia y la revolución, hasta la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la actualidad. Por último, el tercer capítulo denominado **“Implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; caso de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación”** en el cual se mostrarán los resultados obtenidos de la implementación de tan importante política pública a nivel federal del 2000 al 2018, así como la aplicación de un cuestionario a servidores públicos de carrera en la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación.

## CAPÍTULO I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Se abordarán diversas definiciones de administración pública ya que son la base teórica de los temas a desarrollar en éste primer capítulo, sus componentes políticos y de la teoría de la organización administrativa son le dan permiten entenderla desde enfoques distintos.

Para el Dr. José Juan Sánchez González, *la administración pública se caracteriza porque ejecuta y materializa los objetivos del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad.*<sup>8</sup> Para el politólogo Marshall E. Dimock la *administración pública es el estudio de los poderes y complicaciones, la organización y el recurso humano, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales.*<sup>9</sup>

El servicio civil de carrera es un instrumento a través del cual se puede gestionar capital humano de calidad para nutrir a la administración pública federal de funcionarios públicos sin tintes políticos, que su ingreso se base en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. La variedad de conceptos que definen al Servicio Civil de Carrera, contienen elementos en común, los cuales giran *alrededor de la necesidad de establecer principios éticos en la función pública a fin de lograr un comportamiento honorable por parte de los funcionarios, asimismo implementar reglas que regulen correctamente al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.*<sup>10</sup>

Al momento de implementar una política pública se generan expectativas, oportunidades, decisiones y responsabilidades, se vuelve entonces un proceso muy complejo y es casi imposible encontrar una técnica de coordinación armónica entre las partes. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes cuando hay poderes e intereses en juego.

### 1.1 Administración Pública

Retomando al Dr. José Juan Sánchez, otra definición de administración pública es *el conjunto de instituciones y organismos de gobierno enfocados a alcanzar sus propósitos, presidida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente*

---

<sup>8</sup> Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y Estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, 2001.

<sup>9</sup> Dimock, Marshall, "¿Qué es la Administración Pública?", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre de 1980, México, INAP.

<sup>10</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, en *Cultura y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

*capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas de la sociedad para su revisión y solución por parte de sus órganos, cumpliendo así su carácter contradictorio de mediador y protector de los intereses de la clase en el poder.*<sup>11</sup>

*La voluntad del Estado supone un objetivo sobre el cual ejerce acción, cuando la acción a menudo se repite, se le denomina actividad. Lo anterior sirve a Lorenz Von Stein para explicar que dicha actividad, tiene lugar mediante los órganos que integran al estado y por tanto, constituye la vida exterior del Estado, conocida como administración del Estado.*<sup>12</sup>

*La administración pública no es solamente una máquina obsoleta que ejecuta al tanteo las atribuciones del gobierno. Si la administración pública tiene injerencia en los problemas del gobierno, está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.*<sup>13</sup>

Los órganos encargados de cumplir la función de ejecutora del Estado son variados, así como sus resultados, la importancia que históricamente ha tenido la atención de los problemas públicos implica abordar conceptos de función pública, aspectos positivos y negativos permean a las administraciones públicas del mundo, como la igualdad y el mérito como base para el ingreso, pero también el sistema de botín nacido en Estados Unidos es el otro lado de la moneda.

La figura de un servicio profesional de carrera surgió por la necesidad de contar con servidores públicos capaces y eficientes para ser el punto medio entre el gobierno y la sociedad, sin embargo, tiene también sus vicisitudes ya que existen elementos perniciosos que merman la esencia de un servicio civil de carrera.

Bajo la óptica de Woodrow Wilson la administración pública es el gobierno en acción, es la parte más visible del gobierno que moviliza los recursos para realizar la voluntad del estado. Es la dirección que mantiene el orden de la sociedad política, la cual involucra una organización, personal, controles, técnicas, funciones y ejecuciones acorde a una ideología política.

Tradicionalmente la operación de la mayoría de las administraciones públicas se caracterizó por una burocracia robusta y poderosa, con estructuras jerarquizadas y controladas por decisiones políticas superiores, la incidencia del aspecto normativo en la idea de la separación entre lo público

---

<sup>11</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, México, 2018, p. 39.

<sup>12</sup> Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33.

<sup>13</sup> Dimock, Marshall. "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.

y lo privado. Dentro de este esquema tradicional, los servicios civiles de carrera que lograron consolidarse respondieron a mecanismos de reclutamiento, capacitación y promoción donde se presumía el ingreso desde el nivel más bajo del escalafón, cuya selección se basaba en el mérito, la igualdad de condiciones, la estabilidad en el cargo, la exigencia de cumplir con un perfil de formación para el ingreso, una promoción basada en la capacitación y el desarrollo continuos y la creación de un procedimiento sancionatorio.

Con el paso del tiempo fueron surgiendo inconformidades respecto al modelo tradicional de administración pública ya que los gobiernos y su personal ejecutor no estaban respondiendo a las múltiples necesidades de las sociedades, otorgando servicios deficientes y lentos, el costo de operación era muy elevado así como la insatisfacción de los ciudadanos con el sector público, por lo anterior se comenzó a adelgazar a los aparatos administrativos (estado de bienestar), traducido en reformas administrativas que dieron lugar al uso de técnicas de gestión de la iniciativa privada para mejorar los servicios públicos brindados por el Estado. Estas reformas iniciaron en Gran Bretaña en 1979 hasta extendiéndose a Estados Unidos.

Las características político-administrativas de cada país, definen las necesidades, objetivos y resultados de las reformas administrativas realizadas, por ejemplo Australia, una federación bipartidista donde el estado tiene una intervención constante y un servicio civil fuerte, centralizado y alejado de la política.

*Los países en vías de desarrollo no cuentan con las condiciones necesarias para llevar a cabo dichas reformas ya que necesitarían adoptar primero otras para lograr democratizar a la sociedad, estabilizar su economía, combatir la corrupción y tener vías institucionales de acceso a la información.<sup>14</sup>*

La burocracia del nivel medio y alto cambiaba cada 6 años, sin tocar al personal de base (sindicalizado), garantizando así un conocimiento mínimo para operar las tareas del ejecutivo con la interacción del personal entrante y los de más antigüedad (sistema de botín), esta forma de nutrir a la administración pública prevaleció por décadas, permitiendo al sistema político funcionar sin un servicio civil de carrera, teniendo como resultado ineficiencia por la falta de continuidad en los planes y programas, altos niveles de corrupción, nula rendición de cuentas, entre otras.

---

<sup>14</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, en Cultura y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2005.*

Para el año 2000 la relación entre el presidente de la república la burocracia fue complicada ya que no recaía en sus manos el integrarla, tambaleándose la continuidad de funcionarios de niveles medios y altos política y administración, punto que se tocará en el capítulo II.

## **1.2 Función Pública**

La función pública es propia a las tareas del poder público, es decir, a las funciones del Estado y a las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado, donde las funciones desempeñadas están enmarcadas por la Constitución, una Ley o un reglamento y cuyo fin está enfocado al logro de los fines esenciales del mismo estado. La función pública inicia al momento en que se institucionalizan las demandas de la sociedad, son procesadas en el aparato gubernamental y concluye cuando el usuario final recibe un bien o servicio.

La administración pública cuenta con varios elementos, dependiendo del país que se trate, como el personal administrativo, el patrimonio administrativo; y el conjunto de normas que regulan su actuar, pero que no toda la actividad del Estado puede llamarse servicio público, ya que existen servicios públicos manejados por particulares.

Ejemplo de lo anterior, la función Pública Alemana nació durante el absolutismo alemán, siendo el brazo administrativo de Prusia, constituida por las ciencias camerales, resaltando el estudio de las ciencias de la policía. Posteriormente el régimen monárquico permaneció durante el siglo XIX, tiempo después se impulsó la doctrina del nacionalsocialismo y concluyó con la división alemana después de la segunda guerra mundial.

La Ciencia de la Administración Pública fue constituida por Juan Enrique Von Justi, gracias a su obra "Elementos generales de policía", la cual abarca los aspectos a los cuales debe poner atención un Estado a través de lo que hoy conocemos como Administración Pública para beneficio de su población, lo anterior fue expresado e implementado por Lorenzo Von Stein, quien reformó las ciencias camerales en ciencia de la Administración Pública afirmando que existe discordancia entre el estado y la sociedad, el primero depende de que su Constitución y su Administración Pública cumplan con sus principios, la Constitución señala los límites de acción de todos y cada uno de los órganos del Estado, señalándoles su esfera de acción (estado de derecho).

La influencia de la ciencia y de la instrucción de la administración pública en Alemania rebasó sus límites territoriales, para el caso de la ciencia administrativa en Francia, la tendencia

en esta dirección fue muy dinámica en la primera mitad del siglo XIX. La Segunda República francesa, surgida de un movimiento revolucionario en 1848, acordó la creación de una "Escuela de Administración" en París, como centro especializado de adiestramiento para los candidatos de la administración pública.

La ciencia de la administración pública británica nació con el siglo XX, surgiendo la llamada "filosofía británica de la administración".

La cultura de la función pública moderna en Gran Bretaña tiene su origen a finales del siglo XIX mediante la promulgación de una serie de reformas fundamentales, las cuales fueron pensadas para crear un servicio meritocrático, que permitiera contratar personas capacitadas para ocupar los niveles más altos de la administración pública.

El pensamiento administrativo de Estados Unidos, además de su realidad histórica, procede de Europa, Alemania es la principal ya que se retoma la ciencia de la administración. Los precursores en este ámbito fueron Alejandro Hamilton y Thomas Jefferson a finales del siglo XVIII, posterior a ellos el aporte internacional con elementos europeos hacia los Estado Unidos fue Alejandro de Tocqueville. Jefferson afirmaba que el fin del gobierno era velar por la vida y el bienestar del hombre, ya que de ellos emana su legitimidad, el único fin ortodoxo de la institución gubernamental es garantizar el mayor grado de bienestar a la masa general de la sociedad que por ella se rige.<sup>15</sup>

Asimismo, asevera que es necesario hacer participar a los ciudadanos en las tareas de la administración pública para garantizar rectitud y permanencia, con la salvedad de elegir a los más capacitados para desempeñar dichas tareas, por último, Jefferson se inclina porque sean los estados de la Unión los encargados del mayor peso de las funciones políticas y administrativas.

*Con el objeto de interpretar la función pública es necesario precisar los conceptos de poder, órgano y función estatales, entre cuyos cimientos existe, como común denominador, la unidad del poder estatal, así como la relación necesaria entre los órganos en que se depositan sus funciones fundamentales, por lo tanto les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, diversas acciones, por ejemplo en materia administrativa, de justicia, legislativa, entre otras, y a través de las relaciones entre poderes, generar la voluntad principal del estado, que da pie a alcanzar una idea clara de la unidad del poder estatal.<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> Dumbauld, Edward. *Jefferson: Sus Escritos Políticos*, México, Diana, 1965.

<sup>16</sup> Miguel Estrada, 'Función Pública' (mexico.leyderecho.org 2017) <<https://mexico.leyderecho.org/funcion-publica/>>

*El Poder significa la posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una correlación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad.*<sup>17</sup>

Es preciso diferenciar la acción pública con la función pública. La primera hace referencia a las acciones que lleva acabo el Estado para dar cumplimiento a sus atribuciones y la segunda se refiere a la relación laboral que se da entre el Estado y otras organizaciones administrativas territoriales y su personal en el desempeño de una actividad pública. *En la función pública, el empleado o trabajador es llamado indistintamente burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado público o, de forma más política, y reconocido en el artículo 108 de la Constitución, como servidor público.*<sup>18</sup>

En una aproximación general, se podría clasificar al servidor público en las siguientes clases, tomando como referencia la Carta Magna y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que hacen referencia a quienes ejercen la función pública:

- Empleado
- Funcionario
- Alto funcionario
- Empleado de Confianza
- Empleado de Base

Existen otras divisiones posibles:

- Por el nivel de competencia, que corresponde a servidores públicos de las 3 esferas de gobierno; federales, estatales y municipales.
- Por la división de poderes, correspondiente a servidores públicos del poder legislativo, ejecutivo y judicial.
- Por situación laboral, la cual corresponde al estatus del empleo cargo o comisión, este puede ser en funciones, comisionados, con licencia, suspendidos y jubilados.

### **1.3 Servicio Civil de Carrera**

---

<sup>17</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Ed. FCE, México, 2008 (1922), pp 43.

<sup>18</sup> *Ibídem*.

*La importancia de las instituciones en la acción del gobierno y en la administración de la sociedad, es punto de partida para recalcar la necesidad de profesionalizar al cuerpo de servidores públicos. Sin esta premisa hay un vacío de confianza para que la administración pública pueda ser considerada como una institución que es necesaria para promover las actividades productivas y sociales. La falta de profesionalización en el personal, es un indicativo que los asuntos comunes pueden ser abordados sin la necesidad de un perfil competitivo y responsable. Muestra también que la administración pública es el lugar donde la falta de pericia y calidad en el desempeño institucional es asunto menor.<sup>19</sup>*

Los conceptos raíz que dan origen al Servicio Profesional de Carrera son servicio civil y función pública. El primero de ellos fue acogido en países como Inglaterra y Estados Unidos y el segundo surge países como España y Francia.

*En México, se adoptó el término de servicio civil de carrera y en años recientes ha variado; algunos autores lo han denominado servicio público de carrera, o servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, el término que se ha adoptado y más aún por la Ley de carácter federal es el de servicio profesional de carrera.<sup>20</sup>*

Los diversos sistemas de servicio civil tienen su origen en Europa y América a finales del siglo XVIII, donde los empleados públicos dejan de servir incondicionalmente a la corona para convertirse en funcionario del Estado, tutelado por normas. Asimismo, la Declaración de los Derechos del hombre y el Ciudadano del 26 de agosto de 1789 señala que, *debido a que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, pueden susceptibles de ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes<sup>21</sup>*. El servicio civil de carrera es un término utilizado para *elegir el conjunto de personal al servicio del estado, la noción del “civil service” se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus servidores públicos en su administración, en Francia se utilizó “fonction publique” y en América latina se usa “administración de personal”, para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.<sup>22</sup>*

---

<sup>19</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Servicio Profesional de Carrera”, Vol 1. Núm. 1. México, primer semestre de 2004.

<sup>20</sup> Martínez Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?, Primera edición, Coediciones de la edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, 2005.

<sup>21</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Recuperado de [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

<sup>22</sup> Quiroga Leos, Gustavo. “El Servicio Civil de Carrera” en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre, México, 1984.

Es preciso señalar que en debido a la crisis del Estado Absolutista, la generación de conocimiento y desarrollo de habilidades y capacidades necesarias para un correcto funcionamiento del Estado, surgieron en el siglo XVIII las ciencias cameralistas y de policía, donde la toma de decisiones era colegiada, basándose en análisis y debate y cuya filosofía era encauzar los conocimientos técnicos al Estado y no a la monarquía.

*El primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España en 1852. Italia hace lo propio hasta 1908, con el antecedente de una ley de 1853 que establece una carrera administrativa. Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, basándose en lo realizado por la Gran Bretaña.<sup>23</sup>*

*En Francia el primer documento surgió hasta 1941 bajo el régimen de Philippe Pétain, instaurado bajo la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial. En Estados Unidos la Pendleton Act de 1883 presume la eliminación del sistema de botín político, con lo cual surge el servicio civil.<sup>24</sup>*

Con lo anterior se llega a la conclusión que los países avanzados son pioneros en la figura del servicio civil ya que hubo cambio político de monarquías a estados de derecho y de feudalismo a la industrialización, surgiendo la necesidad de cuerpos administrativos profesionales para llevar a cabo las tareas del Estado.

El servicio civil de carrera consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en los méritos del candidato. El proceso se lleva a cabo mediante la aplicación de exámenes de conocimientos donde todos tienen la oportunidad de presentarlos, siempre y cuando cumplan con el perfil, asimismo se deja en claro la ausencia de voluntades políticas en la selección del candidato idóneo.

Cabe hacer mención que la instauración de un servicio civil de carrera no significa la desaparición del sistema de designación política, las personas contratadas por honorarios o los sindicatos, casos como Estados Unidos, Francia e Inglaterra no cubren en su totalidad a todo el personal de la administración, ya que existen los nombramientos políticos y la negociación con grandes sindicatos.

---

<sup>23</sup> *Martínez Puón, Rafael. La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) I Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.*

<sup>24</sup> *Martínez Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?. Primera edición, Coediciones de la edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, 2005.*

*El servicio civil tiene tres características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera comprende la selección de candidatos a través de la aplicación de evaluaciones; la segunda tiene sus cimientos en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera considera una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.<sup>25</sup>*

*En México, existieron diversos intentos para concretizar un modelo de profesionalización para los funcionarios públicos, no obstante, a la fecha muchas instituciones y organismos públicos autónomos cuentan con tan preciado modelo, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, entre otros. No obstante, el establecimiento de un modelo de Servicio Profesional a nivel Administración Pública Federal, aún no se ha concretizado, ya que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no contempla a todo el personal.<sup>26</sup>*

Un Servicio Civil de Carrera implica un reordenamiento del papel que desempeñan los servidores públicos y de los sistemas administrativos vinculados a éstos, donde no se dependa de la voluntad de las autoridades de las diversas dependencias, sino de un proceso ordenado y objetivo para ingresar, desarrollarse permanecer, evaluarse y contribuir a los objetivos de la institución.

*Para que un sistema de Servicio Civil se materialice se deben vincular tres estructuras: la organizativa, que establece la repartición de responsabilidades en el conjunto de unidades administrativas responsables y puestos de trabajo requeridos para el ejercicio gubernamental; la de recursos humanos, que fija las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la salarial: que establece los incentivos que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado.<sup>27</sup>*

#### **1.4 Sistema de Botín**

El sistema de botín apareció hace poco menos de 200 años con el nombre de *spoil system*, cuando el General Andrew Jackson, séptimo presidente los Estados Unidos, arribó al poder, con el apoyo de multitudes de todas las clases sociales y su consigna era "el botín pertenece a los vencedores".

---

<sup>25</sup> Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) I Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

<sup>26</sup> Mejía Lira, José. "Servicio Profesional de Carrera", Vol 1. Núm. 2. México, segundo semestre de 2004.

<sup>27</sup> *Ibíd*em, pág. 10

El tráfico de influencias era inminente ya que desmembró la plantilla de empleados gubernamentales para repartir los puestos entre sus amigos y seguidores leales, lo cual se tradujo en la disminución de la calidad del servicio público ya que las entrañas de la administración pública eran corruptas.

Lo anterior dio paso a una necesaria reforma en materia político administrativa ya que los escándalos y la desconfianza hacia los funcionarios era una constante. A la par en Europa se realizaba una reforma al servicio civil británico en 1860 debido a la incapacidad de los funcionarios públicos, decidieron reclutar con base al mérito y aptitudes de los candidatos.

*Un acontecimiento en la materia fue decisivo. Cuatro meses después de una investidura, el presidente James A. Garfield fue asesinado por un integrante del Partido Republicano, enfadado porque no ocupó el cargo que con tanto anhelo deseaba. Dos años más tarde, en 1883, se aprobó la ley federal que establecía el "sistema de mérito", en garantía del sistema y siguiendo el ejemplo británico, se creó un organismo independiente, la Civil Service Commission, integrada por expertos sin tintes políticos o influencia corporativa o partidista, imparciales y responsables de sus labores y libre de toda influencia partidista o corporativa, la cual tuvo como atribución la organización y supervisión de los procesos de elección del personal, nombrando los tribunales e investigando las eventuales irregularidades.<sup>28</sup>*

La Administración Pública tradicional fue concebida dentro del régimen de partido hegemónico logrando cumplir varios roles a la vez: el establecimiento de un sistema de "botín" que otorgaba cargos a los vencedores; prepararía a las generaciones de políticos en los cargos de alto nivel con la característica de la movilidad multifuncional; el patrimonialismo como forma de corrupción y enriquecimiento de lo público sin contar con un efectivo sistema de control; procesos y procedimientos administrativos burocráticos, lentos y sobrerregulados; una Administración Pública basada en la lealtad más que en el mérito. Este perfil tradicional del aparato gubernamental comenzó a cambiar como producto de la crisis de 1982 y el inicio de la Reforma del Estado mexicano.<sup>29</sup>

Con cada cambio de gobierno, la administración entrante se aboca a la repartición de cargos de todos los niveles, no necesariamente con base en el conocimiento, sino en las lealtades

---

<sup>28</sup> Sánchez Moron, Miguel. (18 de diciembre de 1997). *El Sistema de Botín. El País*. Recuperado de <https://elpais.com>

<sup>29</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, México, 2018, p. 621.*

y compromisos partidistas y políticos, que, al corto y mediano plazo ralentiza los procesos, afectando la continuidad administrativa y la funcionalidad de la administración pública.

## 1.5 Profesionalización

Sin duda la profesionalización ha sido un tema dinámico ya que el uso de nuevas tecnologías, la globalización, el cúmulo de conocimientos, la competitividad y la calidad de los servicios prestados por los gobiernos han sido algunos factores de cambio en la conformación de administraciones públicas profesionalizadas. *De hecho, pareciera ser que hay una aprobación en común sobre la necesidad de instaurar en las Administraciones Públicas un sistema de profesionalización moderno que, a la vez que proporcione estabilidad en el cargo a los servidores públicos, garantice que el mérito y la competencia sean los criterios que rijan su estancia y desarrollo en el empleo. Todo ello con el fin de lograr gobiernos más eficaces, responsables y honestos.*<sup>30</sup>

Existe una discusión relativa a la forma idónea de profesionalizar los cuerpos burocráticos, una de ellas es implementar esquemas flexibles que permitan la rotación de personal que con el paso del tiempo se conviertan en “todólogos”; lo anterior con base en la Nueva Gestión Pública y por otra parte la figura del servicio civil de carrera, similar al modelo burocrático weberiano, este modelo, a diferencia del anterior, privilegia aspectos como la carrera administrativa y la estabilidad en el empleo.

*Resulta relevante destacar la revalorización de una figura como el servicio civil de carrera, a pesar de sus reformas; sobre todo en una época caracterizada por la fuerte presencia de propuestas de tipo neoempresarial, de una reingeniería del gobierno, que forman parte de la Nueva Gestión Pública en el marco de procesos de modernización de las Administraciones Públicas, cuyos aspectos derivan de la visión de que el Estado presta servicios de la misma manera en que una empresa lo hace: por tanto, no existe ninguna razón que impida que un ente público se rija con las mismas reglas y condiciones a las que se someten todas las empresas privadas.*<sup>31</sup>

Durante años se consideró la separación de la política y la administración, ya que las decisiones estaban en manos de los actores políticos y la ejecución en los funcionarios del servicio

---

<sup>30</sup> Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) | Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

<sup>31</sup> Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) | Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

civil. Sin embargo en la práctica las cosas son diferentes debido a que ambos actores estaban más que compenetrados. *Es decir, la burocracia tenía más influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas y dependiendo del grado de vinculación con diferentes actores, tenía también un papel predominante como mediador de la demanda de la sociedad.*<sup>32</sup> De ahí la participación relevante de la burocracia para una correcta implementación de políticas públicas, ya que mientras más profesionalizada, mayor calidad de las mismas.

*El servicio civil es un mecanismo esencial para la legitimidad del sistema político porque tiene relación directa con la ciudadanía; por tal motivo debe desarrollar habilidades para responder con flexibilidad y prontitud a las demandas de diversos grupos de interés.*<sup>33</sup>

Instaurar una administración pública innovadora y de calidad es uno de los objetivos primordiales de varios países, la creación de instituciones que fortalezcan la democracia, así como crear mejores y más universidades, semilleros de talentos y la antesala de una burocracia profesionalizada.

El Servicio Profesional de Carrera debe enfocarse esencialmente en atraer, retener y motivar a las mejores personas a la administración pública, seleccionados con base en el mérito y la igualdad de oportunidades con el fin de ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y generar las condiciones para una mejor calidad de vida.

*No puede constituirse un Servicio Profesional sin disponer de un funcionario público cuya actuar sea impecable. Esto tiene injerencia con un trabajo amplio y una conciencia de todos los que laboran en el espacio público. Requiere, además, una vinculación entre estructuras ocupacionales, sistemas de actuación, recursos de todo tipo y sobre todo no desvincularse del fin último, contar con las mejores personas para generar respuestas exitosas hacia la sociedad, obteniendo los resultados que la ciudadanía requiere y demanda de sus gobiernos.*<sup>34</sup>

El politólogo austriaco Yehezkel Dror señala que el profesionalismo comprende cuatro características:

- *Un código de ética profesional.*
- *Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder.*

---

<sup>32</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, en *Cultura y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 26.

<sup>34</sup> Mejía Lira, José. "Servicio Profesional de Carrera", Vol. 1. Núm. 2. México, segundo semestre de 2004.

- *Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia.*
- *Una búsqueda constante de creatividad.*<sup>35</sup>

En la medida que se incrementen los niveles de preparación de los servidores públicos de la administración pública federal, se obtendrán mejores resultados en la gestión pública, esta es una de las premisas que da origen a la implementación del servicio civil de carrera, el cual se enfoca a la profesionalización de los servidores públicos a través de incentivos que el mismo gobierno les proporciona, como la permanencia o base en el cargo; capacitación continua y la posibilidad de ascender en el puesto. Para formar esta élite burocrática, el gobierno debe ser muy cauteloso al momento designar a las personas que estarán a cargo de tan importante tarea en el servicio público.

## **1.6 Ventajas del Servicio Civil de Carrera**

*El Servicio Civil de Carrera es una herramienta para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público con base en el mérito y con el objetivo de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Asimismo, para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia del Gobierno, asegurar la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos que lo integran y dar continuidad a sus programas, planes, metas y objetivos.*<sup>36</sup>

Es preciso señalar que el servicio civil de carrera no es la única solución a los problemas del Estado ya que cuenta con ventajas y desventajas, ejemplo de las primeras es que los servidores públicos pueden gozar de estabilidad en el puesto, evitando que intereses políticos atenten contra su permanencia, incrementa el profesionalismo, garantiza el ingreso con base en el mérito e igualdad de oportunidades, se elimina el sistema de botín, capacitación de calidad constante y en general una seguridad laboral regida por leyes.

*El servicio civil significa un curso de profesionalización basado por exigencias en el ingreso, estabilidad y promoción, verificado por medio de exámenes de idoneidad para el ingreso, los ascensos y la permanencia. Implica un proceso de formación continua, ya que la estabilidad otorga*

---

<sup>35</sup> Dror, Yehezkel. "El Profesionalismo en el Arte de Gobernar", *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 91, México, 1996.

<sup>36</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (2017). *¿Qué es servicio profesional de carrera y para qué sirve?* Recuperado de <https://www.gob.mx/profepa/es/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>

*seguridad de empleo, cargo o comisión, no obstante, requiere un desempeño con calidad y periódicamente evaluado.*<sup>37</sup>

*De manera general, entre las ventajas más importantes que tiene el servicio civil de carrera se encuentran las siguientes:*<sup>38</sup>

- a) Eliminación de la cultura del patronazgo. A la fecha, todavía en diversas instituciones de gobierno predomina la equivocada cultura de la lealtad individual de los servidores públicos, lo que provoca prácticas como la corrupción, el patrimonialismo, deslealtad institucional y formación de grupos de poder dentro de las administraciones públicas que más que proteger los objetivos y metas de los organismos gubernamentales, generan el cumplimiento de intereses personales.*
- b) Generación de seguridad laboral con base en el mérito. El servicio de carrera otorga estabilidad en el empleo, evitando así que el superior jerárquico inmediato tenga la posibilidad de despedir a discreción a sus subordinados. Al estar sometido a constante evaluación con base en resultados, los servidores públicos únicamente podrán separarse del empleo bajo los supuestos de mostrar un bajo rendimiento, ineficacia o ineficiencia y el mal desempeño, lo que, sin que factores subjetivos incidan en el procedimiento de separación del servicio.*
- c) Preservación de la memoria institucional. Un Servicio Civil de Carrera eficiente permite que los buenos servidores públicos aumenten su experiencia acumulada, lo que contribuye a optimizar los procedimientos administrativos, elevar la productividad laboral y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, jurisdiccionales o parlamentarios.*

---

<sup>37</sup> Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

<sup>38</sup> Calvo Barrera, R. (2005). "El Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo Guerrerense", en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (Coordinadores). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos*, UNAM, México, 2005.

## CUADRO 1

### BENEFICIOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

#### PARA SERVIDORES PÚBLICOS

- Profesionalizar al Servicio Público.
- Igualar sus oportunidades y reconocer su mérito para ingresar, desarrollarse y permanecer en la Administración Pública Federal.
- Mejorar la prestación de los servicios públicos.
- Transparentar el proceso de selección e ingreso de Recursos Humanos a la APF.
- Incrementar la competitividad del Gobierno en beneficio del desarrollo democrático del país.

#### A LA SOCIEDAD EN GENERAL

- Coadyuva al mejoramiento en la prestación de servicios públicos.
- Gestión de los servicios públicos por personal profesional y capacitado.
- Procura la neutralidad política de los funcionarios.
- Mayor competitividad y bajo costo del gobierno en pro del desarrollo y democracia del país.
- Garantiza la continuidad de los programas institucionales.
- Contribuye a la productividad del país.

#### PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Recobrar la confianza y credibilidad en el servicio público, midiendo su gestión e informando a la sociedad, teniendo parámetros para la mejora continua.
- Continuidad de programas y proyectos.
- Transición sexenal en un clima de estabilidad, productividad y certidumbre.
- Programas de capacitación vinculados a la planeación de la institución.
- Desempeño vinculado al desarrollo institucional.
- Integración de metas personales, institucionales y del sistema.

Fuente: *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (2017) ¿Qué es servicio profesional de carrera y para qué sirve? Recuperado de <https://www.gob.mx/profepa/es/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>*

El servicio civil de carrera no es la única solución a las carencias y problemas que afectan a la administración pública, como la corrupción, cuentas opacas, ineficiencia en la prestación de servicios, clientelismo, etc., sin embargo, si es un instrumento que incurre directamente y contribuye, junto con otros factores, a mitigar muchos de los problemas que padece la administración pública.

El servicio civil de carrera contribuye a la disminución de células y grupos de poder, ya que si se implementa de forma adecuada, existen grandes posibilidades de erradicar la parcialidad de ciertos funcionarios, quienes en detrimento de la sociedad actúan para maximizar sus intereses.

Es preciso señalar que otro punto relevante es la seguridad laboral con base en el mérito y la igualdad de oportunidades, así como contar desde un inicio con reglas claras, ya que principalmente los puestos de mando son los que más inseguros se sienten en el cargo, favoreciendo de esta manera a la corrupción.

*Un Servicio Civil de Carrera eficiente no se limita a una escueta regulación de las relaciones formales entre el gobierno y el personal que lo conforma, sino que instituye los cimientos para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas que en un futuro integrarán la administración de los recursos dentro del marco de la modernización de la administración pública.*<sup>39</sup>

En consecuencia, podemos enlistar más ventajas del servicio civil de carrera:

1. Desaparición de la lealtad individual.
2. fortalecimiento de la capacidad para gobernar.
3. Barrera contra los intereses políticos.
4. Disminución de la corrupción.
5. Mayor transparencia.
6. Profesionalismo y capacitación constante.
7. Dignificación de la función pública.
8. Eficiencia, eficacia y economía en el actuar gubernamental.
9. Certidumbre laboral con base en el mérito y la igualdad de oportunidades.

## **1.7 Desventajas del Servicio Civil de Carrera**

El servicio civil de carrera no es la única solución a los problemas que enfrenta la administración pública tales como la corrupción, servicios deficientes a la comunidad, intereses personales por encima de los públicos, clientelismo, ineficiencia en el actuar de los servidores públicos, etc., y como toda política pública presenta sus riesgos que traen consigo una serie de ventajas y desventajas.

Entre las principales desventajas, se pueden anotar las siguientes:<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Martínez Puón, Rafael. La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) / Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.*

<sup>40</sup> *Calvo Barrera, R. (2005). "El Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo Guerrerense", en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (Coordinadores). Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos, UNAM, México, 2005.*

- a) *Complejidad institucional. Se ha criticado con frecuencia que la instauración efectiva de un Servicio Civil de Carrera, requiere de la suma de esfuerzos institucionales debido a su complejidad por las etapas que lo conforman; por lo que fincar los cimientos para desarrollar una óptima carrera administrativa, es necesario contar con un esquema basado en el mérito e igualdad de oportunidades bien definido y del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.*
- b) *Aislamiento y discrecionalidad de la agenda gubernamental. Un SCC consolidado puede provocar que sus funcionarios se especialicen a tal grado en sus respectivas áreas de conocimientos que se impida la colaboración y el entendimiento institucional para ejecutar políticas públicas coherentes y articuladas, lo que generaría problemas para el desarrollo adecuado de la función pública.*
- c) *Inamovilidad. Un servicio de carrera que proteja únicamente los derechos adquiridos de los servidores públicos, pero que no exija corresponsabilidad y resultados tangibles, es la dificultad más importante para una administración pública que procure reflejar en su organización los cambios sucedidos en su entorno socioeconómico y jurídico.*

Un marco excesivamente rígido puede reducir la capacidad de adaptación a diversos entornos así como la capacidad de reacción frente a cambios, los sistemas de reclutamiento son complejos y se destina mucho tiempo en seleccionar al candidato, existe una rigurosa designación del trabajo, no siempre se respeta y reconoce la trayectoria del personal que lleva años laborando, las oportunidades se acotan únicamente a los que están dentro del sistema, aunque en teoría el servicio está libre de tintes políticos siempre existen nombramientos politizados y más cuando son de libre designación,<sup>41</sup> lo cual puede generar ineficiencia.

*Así mismo, se genera una mayor complejidad en las instituciones, ya que la preparación requiere de un tiempo y espacio. Puede crear un aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental, como políticas públicas desarticuladas e incoherentes. Convertir en*

---

<sup>41</sup> De acuerdo al Artículo 2° Fracción XIV del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se define al servidor público de libre designación como la persona física que desempeña un puesto de libre designación y que no forma parte de Servicio Profesional de Carrera, pero está sujeto a los procedimientos de evaluación del desempeño.

*expertos a los servidores públicos les otorga una influencia y control en las dependencias, utilizando sus conocimientos para beneficios personales.*<sup>42</sup>

El reclutamiento del servicio público en el sistema de botín suele realizarse por vías patrimoniales. El resultado observable ha sido la confusa organización de ese servicio, plagado de imprecisiones y confundido en el caos de una abundante legislación, muchas veces superpuesta y contradictoria. La ausencia de la carrera administrativa es causa directa de la desarticulación del servicio público, y su confusa situación es un óbice para el reclutamiento profesional en administración pública.<sup>43</sup>

Cuando hay cambio de gobierno a nivel federal, generalmente reaparecen viejas prácticas relacionadas principalmente con el despido de servidores públicos sin que hayan mediado entrevistas o evaluaciones del trabajo previo, con el objeto de que dichos lugares sean ocupados por la “gente nueva”; la propia designación de servidores públicos sin experiencia previa y conocimiento de las actividades que dirigirán (por supuesto, no en todos los casos), son prácticas propias del sistema de botín. *Esta práctica podría ser normal para puestos de libre designación o incluso para lo que se conoce en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal como “gabinetes de apoyo”, pero no así para puestos que forman parte del propio servicio, y se les ha solicitado la renuncia por igual, por lo que se estarían desperdiciando años de aprendizaje y de continuidad.*<sup>44</sup>

Es preciso señalar que las deficiencias e imposibilidades de un correcto funcionamiento de un Servicio Civil de Carrera es un asunto vinculado con la cultura político-administrativa mexicana, ya que el personal político entrante desconoce ampliamente el significado de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal dentro de una democracia participativa.

*Por otro lado, mientras el tema de la profesionalización se siga viendo de manera vertical, esto es, inserta en una larga lista de prioridades, sin duda seguirá ocupando los últimos lugares; no ocurrirá lo mismo si se observa como una política transversal que coadyuva como un medio*

---

<sup>42</sup> Myers Gallardo, Alfonso y Sousa Cordeiro, Roberto. *Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México. Modelos en Latinoamérica, Ventajas y Desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC*, Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno, Universidad de Salamanca, 2012.

<sup>43</sup> Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

<sup>44</sup> López Cruz, Ángel (2007), "Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera en México", en *Revista Política Digital*, febrero-marzo, núm. 35, México: Grupo Nexos.

*para que las demás políticas públicas alcancen sus objetivos. Es posible que entonces se reconozca su verdadera importancia.*<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> López Cruz, Ángel (2007), "Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera en México", en *Revista Política Digital*, febrero-marzo, núm. 35, México: Grupo Nexos.

## CAPÍTULO II ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS PARA INSTAURAR UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

En los países de elevada administración en los negocios públicos, el servicio civil de carrera es una de las instituciones civiles más respetadas, ello obedece no sólo a la prosapia que viene con su antigüedad, sino a su probada utilidad pública.<sup>46</sup>

En este capítulo se abordarán las diversas etapas de la historia de México en las cuales el servicio civil de carrera tuvo, en esencia, las primeras apariciones e intentos de implantación de un modelo que se basara en el empleo de las mejores personas en el servicio público a fin de brindar más y mejores servicios a la sociedad.

La administración pública mexicana ha tenido que ajustarse a los resultados de los cambios políticos, económicos y sociales que se han presentado a lo largo de la historia, etapas como el Virreinato en la que se tenía una estructura básica para ejecutar las ordenes de la corona, posteriormente en la etapa independentista cambiarían las cosas con la instauración de la República Federal, redistribuyendo las atribuciones gubernamentales entre la Federación y los estados. La etapa revolucionaria fue de suma importancia ya que se presentaron los primeros indicios de un servicio público profesionalizado y por último abordaremos las bases que dieron pie a la creación de un servicio civil de carrera que opera en la actualidad tal como lo estipula el artículo 123, apartado B de nuestra carta magna<sup>47</sup>:

- *VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;*
- *VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.*

---

<sup>46</sup> Guerrero, Omar. *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015, Tomo III La política y la Administración Pública, LXII Legislatura Cámara de Diputados, CEFP, INAP, México, 2015.*

<sup>47</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

## 2.1 El Virreinato

Para 1755, los servidores públicos de la época virreinal sumaban casi 100, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales. El virrey, representante de la corona española, no tenía una relación jerárquica con aquellos servidores que ocupaban cargos sin un futuro profesional. A principios del siglo XVIII la forma de asignar puestos era la venta por subasta, pero gracias a la reforma borbónica en la Nueva España, se inició una profunda transformación del virreinato. La creación de nuevas organizaciones, incitaron el crecimiento de los servidores públicos, buscando que la permanencia, la aptitud y el rendimiento fueran características de la instauración de un servicio civil de la época.

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España dio pie para que se establecieran los primeros funcionarios que desempeñaban tareas administrativas, teniendo el principio del mérito para ingresar a laborar.

Por su parte, la profesionalización administrativa se centró en el establecimiento de las intendencias, una especie de gubernaturas, las cuales eran lideradas por funcionarios experimentados cuya designación obedeció a cuidadosos exámenes de aptitud. Lo anterior fue el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.

Los intendentes tenían la labor de administrar las tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales, así como preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos, puentes y puertos para el comercio. De manera que el nombramiento en el cargo de intendente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos. Aunque eran servidores públicos amovibles, la corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, ejemplo de ello el intendente de Puebla duró 27 años en el cargo, el caso de Oaxaca 21 años y Guanajuato 25.

La permanencia en el cargo ofreció grandes frutos a la corona, pues además de garantizar la permanencia en el puesto, beneficiaba la continuidad de los negocios públicos que así lo exigían. Al mismo tiempo, el régimen intencional estableció un sistema de promociones y ofreció una carrera administrativa.

El nivel más alto de crecimiento del servicio civil en el México de antaño ocurrió entre 1765 y 1805, donde se estabilizó y se detuvo el aumento de personal debido a la decadencia de la corona española, así como al hecho de que el cuerpo de funcionarios alcanzó madurez y estabilidad. *Además, la política de reforma implantada por los Borbones significó la institucionalización del servicio civil y la puesta en marcha del sentido del deber hacia el Estado,*

*de modo que los funcionarios tendieron a adherirse a esa política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.*<sup>48</sup>

Este proceso de formación del servicio civil hispanoamericano fue más un producto de la energía del gobierno virreinal que un programa premeditado, en la Nueva España sólo faltó una disposición legal que formalizara el hecho trascendental de existir un cuerpo de funcionarios profesionales, como lo fue en el censo de Revillagigedo y que, en adelante el ingreso, la promoción y la permanencia fueran establecidos también formalmente.<sup>49</sup>

*En resumen, en esta época se puede aseverar que el servicio civil estaba encaminado hacia aspectos de responsabilidades de los servidores públicos, que con aspectos de permanencia, desarrollo y profesionalización en el cargo.*<sup>50</sup>

## **2.2 La Independencia**

La primera etapa abarcó de la instauración del servicio civil mexicano comprendió de 1756 a 1821, la cual coadyuvó para que los servidores públicos tuvieran cierta estabilidad, previsión social a través de pensiones y profesionalización para la continuidad en su lugar de trabajo, incluyendo operarios, custodios, porteros, etc. Además de aquellos otros destinados al trabajo de oficina.

Teniendo a la vuelta de la esquina la guerra de Independencia, la Nueva España concluyó la etapa de madurez de la formación del servicio civil que había cubierto más de 500 años. Además, la política de reforma implantada por los Barbones significó la institucionalización del servicio civil, de modo que los funcionarios y empleados tendieron a unirse a esa política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Para 1821 la mayoría de los funcionarios y empleados civiles se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban alejados de los intereses de la Nueva España, principalmente de los comerciantes y el clero, toda vez que su inclinación se orientaba a la conservación del cargo con base en el mérito.

Después del triunfo independentista y una vez instaurada una República Federal, el nuevo régimen redistribuyó las atribuciones gubernamentales entre la Federación y los estados, toda vez

---

<sup>48</sup> Guerrero, Omar. Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015, Tomo III La política y la Administración Pública, LXII Legislatura Cámara de Diputados, CEFP, INAP, México, 2015.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Guerrero, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

que éstos últimos estuvieron en condición de designar nuevos servidores públicos, siendo aquí el principio del fin de lo que se había logrado en materia de servicio civil.

En agosto de 1824, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara primero al gobierno federal (Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación, 1824). La razón expuesta por su titular, Lucas Alamán, fue que se podría provocar una acumulación perniciosa de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada Estado pudiera integrar su propio cuerpo burocrático para desempeñar las múltiples tareas que le concierne a cada entidad.

En 1829 continuó la guerra contra la carrera administrativa en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada, el sector hacendario, surgiendo el término de “cesantía”. De manera que el gobierno federal decretó que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueran separados de sus cargos (Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación, 1829). *En contraste, los servidores que permanecieron en sus puestos fueron declarados cesantes de la Federación y así sujetos a despido, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación y siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos “vitalicios”; es decir, su nuevo nombramiento no era sinónimo de permanencia.*<sup>51</sup>

*Para 1833 se le otorgó al presidente de la República la facultad para remover libremente a todos los funcionarios de las secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los funcionarios públicos, sino también entre los secretarios de Estado.*<sup>52</sup>

En 1848, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar el problema de los cesantes, se suprimió el sistema del mérito como procedimiento de ingreso impidiendo también el crecimiento laboral. El exterminio de la carrera administrativa se dio en 1852, cuando se facultó de nuevo al Ejecutivo para suprimir las oficinas que a su juicio fueran innecesarias y reducir las plantas en beneficio de la economía.

---

<sup>51</sup> Guerrero, Omar. *El Diplomático, El Funcionario y El Juez, las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo*, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

<sup>52</sup> Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Por consiguiente, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad, fueron despedidos los que aun teniendo dicha propiedad tuvieran la mala fortuna del cese junto con su oficina. Asimismo, se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha del decreto adquirieran el carácter de permanentes, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Monte Pío de ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían percibiendo la misma cantidad del puesto anterior en caso de ascenso. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirirían derecho de ningún tipo de pensión.

El objeto de las medidas anteriormente mencionadas era ahorrar gastos al erario y lograr mejor calificación de aquellos otros funcionarios y empleados de nuevo ingreso.

En la Ley de Presupuesto de 1855, se eliminaron los cargos en propiedad, convirtiéndose en comisiones revocables en cualquier momento. Con esta medida, los funcionarios y empleados perdieron la permanencia que les garantizaba la continuidad, ascensos, y la pensión para viudas y huérfanos.

Dicha ley no solo destruyó lo que se había logrado en la construcción de un servicio civil, sino que dio pie al sistema de botín. Los puestos de jefes en las oficinas fueron separados de la carrera administrativa, siendo asignados por el gobierno sin necesidad de propuesta, naciendo el "puesto de confianza".

Por lo anterior, las personas que estaban ligadas enteramente a la política fueron desplegando a los servidores públicos civiles de carrera cuidadosamente formados en la época virreinal. Se trató de un proyecto donde las instituciones gubernamentales recién creadas no dieron cabida a un cuerpo de funcionarios y empleados públicos profesionalizado, que fue deliberadamente desplazado y gradualmente reemplazado en provecho de los nuevos líderes políticos.

En un principio, el nuevo régimen imperial construyó su administración con la materia prima legada por el virreinato, empero, con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba que le dieron vida, se inició la politización del servicio civil al exigirse a los funcionarios y empleados su apego incondicional a ambos documentos, pasaron de ser funcionarios en pro del Estado a ser reemplazados en ese papel por los políticos.

En el virreinato los servidores civiles trabajaban con base en reglas fijas, debidamente vigilados, animando un sistema administrativo profesional. Su apego a reglas establecidas fue el

sustento de carreras administrativas lo cual significaba ascenso en un futuro, dando paso al personalismo y la corrupción.

Los funcionarios y empleados pasaron a depender de los políticos, más que en el mérito, capacidades e igualdad de oportunidades, pasando de servidores civiles a personal de confianza del titular del Ejecutivo. Lo anterior permeó al Estado de política sucia, como el sistema de botín.

### 2.3 La Revolución

La Revolución de 1910 trajo muchos cambios en el aspecto del servicio público, en contraste al Porfiriato, renuente del servicio civil, los primeros gobiernos de la Revolución, fueron afines a la creación de un servicio público profesionalizado. Particularmente la década de 1920 se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público representado por cuatro tendencias:

- *El servicio civil como una "necesidad social sentida", una propuesta de un conjunto de soluciones posibles.*
- *Un servicio civil encaminado a solucionar problemas a través de organizaciones conformadas por funcionarios civiles.*
- *Establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas, que resolvieran el problema de la construcción, transmisión y divulgación del conocimiento administrativo.*
- *La voluntad del poder público para expedir una ley del servicio civil que incluyera todas las fuerzas sociales inmersas.<sup>53</sup>*

El Departamento de Contraloría abonó a favor de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, continuidad y ascenso entre sus trabajadores, siendo esto la antesala para la carrera administrativa.

Asimismo, los funcionarios públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el fin de demandar al gobierno la instauración de un servicio civil. A su vez, agrupaciones cuyos miembros laboraban en el

---

<sup>53</sup> Guerrero, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

gobierno, promovieron la fundación de la Escuela Superior de Administración Pública, incorporada a la Universidad Nacional de México.

El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables: fiscal y mercantil.

El desarrollo del servicio civil ha estado relacionado directamente con el sector hacendario de la administración pública, un organismo de ese sector fue el que lo impulsó en la época revolucionaria, ya que los servidores públicos fueron sometidos a evaluaciones para mostrar aptitudes y estar en posibilidades de ganar el puesto buscado. De la misma manera el sistema de ingreso se modificó con el establecimiento de un examen encaminado a rescatar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. Asimismo, los ascensos se basaron en el mérito, la honorabilidad y el rendimiento.

Un elemento importante fue el fortalecimiento de la estabilidad en el cargo, ya que se instituyó que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan únicamente para una mínima parte del total de plazas vacantes, permitiendo a los servidores públicos en activo acceder al resto de las plazas. Asimismo, se establecieron causas específicas por las cuales un servidor público podía ser separado de su puesto, tales como actuar en contra la hacienda pública, la seguridad o el prestigio de la nación. Es preciso señalar que rehusarse a prestar los servicios encomendados, residir en una ciudad distinta donde se encuentra el puesto sin previa autorización y faltas graves de disciplina y moralidad, significaban la suspensión del cargo.

El objeto de esa importante norma fue establecer los requisitos de admisión, escalafón y separación de los empleados de la Contraloría. Esta disposición, sirvió para instituir la carrera administrativa de los funcionarios y empleados de la dependencia.

Los logros de la década de 1920 se prolongaron en los años siguientes, toda vez que sólo estaba pendiente la promulgación de la ley del servicio civil, uno de los grandes anhelos de los funcionarios y empleados públicos, que tuvo lugar durante el periodo presidencial de Abelardo Rodríguez. En 1929 se elaboró un proyecto de ley de servicio civil para el Poder Legislativo, dos años después, se aprobó la Ley Federal del Trabajo, donde en su artículo segundo se estipuló que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de servicio civil que se expidieran”.

Para 1930, el presidente de la República, Abelardo Rodríguez, junto al Partido Nacional Revolucionario, donde destacó Lucio Mendieta y Núñez, fueron los principales interesados en instaurar una carrera administrativa, ya que en esa administración fue levantado el primer censo

de servidores públicos, el cual manifestó la diferencia entre funcionario y empleado, y da una idea aproximada de la profesionalización alcanzada en la administración pública mexicana de esos momentos. En abril de 1934 se expidió en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil”, *integrado por 7 capítulos: I) Del Servicio Civil, II) De las Comisiones del Servicio Civil, III) Del ingreso al Servicio Civil, IV) De las vacaciones, licencias y permisos, V) De las recompensas y ascensos, VI) De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil y VII) De las sanciones.*<sup>54</sup>

En contraste con la carrera administrativa, el reclutamiento del servicio público en el sistema de botín suele realizarse a través del patrimonialismo, impediendo el reclutamiento profesional.

Surgió el Catálogo de Empleos de la Federación, el cual hace mención de los servidores públicos de confianza (con autoridad) y de base (sin autoridad). Los primeros se caracterizan porque su nombramiento proviene de la aprobación del presidente; por la naturaleza de sus funciones, y por el órgano de adscripción. Los segundos, son aquéllos que no reúnen las características de los primeros. Otro subgrupo lo conforman los servidores públicos inamovibles (de base) y amovibles (confianza).

## **2.4 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en el Siglo XX**

A mediados de la década de 1930, el Instituto de Estudios Sociales, políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de ley de servicio civil denominado “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación”, para su elaboración se tomaron en cuenta las aportaciones de diversas instituciones y de propios servidores públicos, el cual consistía en ingresar a través de concursos de oposición, con funcionarios profesionalizado con la posibilidad de hacer carrera. Infortunadamente No llegó a terrenos del congreso para ser discutido y posteriormente publicado por el ejecutivo.

Para 1943 el ejecutivo federal creó una comisión intersecretarial con el fin de implementar un Plan coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública, el cual incluía la desaparición de servicios no indispensables, optimizar el rendimiento de los servidores públicos, trámites rápidos con el menor costo para el erario aprovechando así los fondos públicos. *En 1947 una disposición relativa a seguridad social incrementó las pensiones agregando a un número considerable de*

---

<sup>54</sup> Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) I Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

*empleados y de organismos públicos. Posteriormente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los derechos de seguridad social se incrementaron considerablemente.*<sup>55</sup>

En 1965 la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, realizó un diagnóstico de la administración pública federal a fin de simplificar su estructura y procedimientos, corregir las deficiencias y optimizar de manera general a la burocracia. Dicho estudio arrojó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, insistiendo en la importancia de diseñar una política que definiera las normas y criterios de la relación entre los trabajadores y el Estado, destacando lo siguiente:

*La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores.*<sup>56</sup>

Las recomendaciones emitidas por la Comisión de Administración Pública se vieron materializadas en el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, mismo que dio lugar a las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.” El documento fue elaborado por la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia (como sustituta de la Comisión de Administración Pública), el cual contemplaba en su apartado de recursos humanos, crear en el personal una conciencia de servicio y actitud responsable, dinámica e innovadora, fortaleciendo la colaboración, coordinación y el trabajo en equipo.

Posteriormente se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con el fin de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal optimizar el funcionamiento de las entidades públicas y normar las condiciones de trabajo de los servidores públicos. En 1975 se expidió la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual tiene el objeto de determinar la normativa que reglamenta el reconocimiento que haga el Estado, de

---

<sup>55</sup> Martínez Puón, Rafael. *La Profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) / Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

<sup>56</sup> Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Primera edición, Coediciones de la edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, 2005.*

aquellos individuos que por su conducta, actos u obras merezcan los premios, estímulos o recompensas establecidos en dicha ley.

En el marco de la reforma de la Administración Pública Federal, en enero de 1977, se modificó la Comisión de Recursos Humanos, en su estructura y atribuciones a fin de beneficiar la participación organizada de los trabajadores del Estado y dar pie al “Sistema de administración y desarrollo de persona del Gobierno Federal”, el cual permitía el mejoramiento en la organización y funcionamiento de las unidades que administrativa al personal, asimismo, propiciar un desarrollo integral de los servidores públicos y de ésta manera optimizar el funcionamiento de la administración pública federal.

Cabe señalar a la par se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, debido a la necesidad de adecuar la administración pública a las nuevas exigencias del desarrollo económico, así como de establecer un marco para la formulación, práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con el apoyo de los 3 niveles de gobierno.

Uno de sus principales logros fue la instauración de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, con la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia.

Asimismo, le tuvo la tarea de vigilar y proporcionar apoyo a los Departamentos de Recursos Humanos a fin de instaurar el “Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal”, el cual comprendía subsistemas como el de planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación. A finales de la década de 1970 el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación elaboraron las “Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal”; en dichas recomendaciones se enmarcaron diversas recomendaciones como la implantación de un servicio civil así como la creación de una Comisión del Servicio Civil y un Órgano Central del Servicio Civil. Es preciso señalar que un año después se expidió la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

En la administración de Miguel de la Madrid, como titular del Ejecutivo Federal, la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General del Servicio Civil, dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tuvieron gran relevancia ya que introdujeron en forma generalizada y sistemática las técnicas tradicionales de administración de

personal, asimismo, se creó el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, también se creó un manual para evaluar puestos y un tabulador de sueldos del gobierno federal, éste último tuvo cambios en los siguientes años ya que los servidores públicos tuvieron incrementos salariales, especialmente los de menor rango.

La Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció en 1988 y las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil las absorbió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía el objetivo de diseñar, coordinar, supervisar, y evaluar el sistema del servicio civil de carrera, posteriormente, dichas facultades fueron trasladadas a la Unidad del Servicio Civil, adscrita a la misma secretaría.

Es relevante mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el DOF el 29 de junio de 1983, se estableció la necesidad de crear un servicio civil de carrera, con los siguientes objetivos:

*Crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal.*

Derivado del Plan nacional de Desarrollo, el 29 de junio de 1983, surgió el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal”

La carrera administrativa se mantuvo apagada durante muchas décadas con la de la independencia de México, la opción para dotar de servidores públicos al gobierno fue a través de las vías patrimoniales y del sistema de botín.

La inseguridad de empleo rondaba en los servidores públicos de la época, existía insatisfacción personal y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño, principalmente para los trabajadores de base, ya que los de confianza detentan cargos de alta responsabilidad y salarios elevados, pero también inseguridad de empleo.

En el último año del siglo pasado fue expedida la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, destinada al establecimiento del servicio civil en la ciudad. El hecho data de junio 13 de 2000. Sin embargo, luego de ser aprobada por la Asamblea

de Representantes, inmediata e inexplicablemente fue suspendida. Se trata de una disposición expresamente preparada para establecer y normar el servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal. La ley sería de aplicación para la administración pública central y desconcentrada de la ciudad de México, en tanto que las entidades paraestatales tendrían sistemas propios de servicio público de carrera (Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000). Tres años después, el gobierno federal expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera, cuya vocación existencial esperada era revertir la situación señalada, luego de más de siglo y medio de vida ininterrumpida.

#### **2.4.1 Propuestas de Servicio Civil**

En junio del 2000 fue expedida la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, encaminada al establecimiento del servicio civil en la ciudad, sin embargo, luego de ser aprobada por la Asamblea legislativa, inmediatamente fue suspendida sin mayor explicación.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), la instauración de un servicio civil de carrera fue una propuesta durante su campaña, sin embargo, al inicio de la administración no contaba con una total aceptación, a mitad de sexenio y después de mucho trabajo legislativo, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual estableció el concurso público como medio para seleccionar al personal más idóneo para ocupar las vacantes en el gobierno federal, aunado a la posibilidad de hacer carrera a través del mérito, la capacitación obligatoria y la evaluación del desempeño, así como permanencia en el cargo.

*La ley es aplicable a los servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, esto es, las secretarías de Estado, pero no al funcionariado que ya contaba con un Servicio Profesional de Carrera, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, maestros o médicos, ni a la Administración Pública Federal Descentralizada, como las paraestatales e institutos de seguridad social. De igual forma no es aplicable a los empleados de base los cuales generalmente pertenecen a sindicatos basados en un régimen laboral propio.<sup>57</sup>*

#### **2.4.2 Impulsores del Servicio Civil**

---

<sup>57</sup> Méndez, José Luis. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El Colegio de México, 2012.

*Es preciso señalar que, desde mediados del siglo XVIII, bajo el actuar de la Casa Borbón y la edificación de la Secretaría Virreinal en 1742, dio inicio la reforma del sistema administrativo, a través de la segmentación de ejercicio público por áreas y funciones en específico, profesionalización, renovación de estructuras y depuración de procedimientos, sin que se llegase a instaurar un servicio civil de carrera. Sin embargo, gracias a grandes esfuerzos, se alcanzaron avances importantes en materia de profesionalización y permanencia de servidores públicos, no obstante, la designación de los cargos públicos siguió otorgándose por los medios conocidos lejos de mecanismos claros e imparciales de ingreso.*<sup>58</sup>

Los antecedentes del servicio civil de carrera en términos constitucionales se remontan a la carta magna de 1812, incluyendo también la de 1824, 1836, 1857 y la de 1917. , referentes encausados más a las responsabilidades de los servidores públicos que a los aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el cargo. De modo que, el siglo XX es el referente perfecto para analizar los cimientos del servicio profesional de carrera en México, los cuales fueron contruidos por los siguientes impulsores:

### **Salvador Alvarado**

El servicio civil tuvo fuertes simpatizantes entre los revolucionarios, pero fue principalmente Salvador Alvarado, quien optó por retomar la problemática de la instauración de un servicio civil. Se dio cuenta que los servidores públicos de todos los niveles tenían el mismo patrón, eran fieles y leales al presidente de la República sin importar las capacidades, aptitudes, mérito, honradez, etc., asimismo, creó una escuela especializada para la profesionalización de servidores públicos.

### **Modesto C. Rolland**

Elaboró un documento que se basó en el actuar municipal, el cual planteaba la idea originaria del servicio civil en México; así también definió al servicio civil como el trabajo desempeñado en las oficinas públicas, así como por los servidores públicos y empleados que sean nombrados posteriormente, en el marco de la ley. Es preciso señalar que estaba a favor de la instauración de escuelas administrativas que optimizaran el desempeño de los servidores públicos a través de impartición de cursos.

---

<sup>58</sup> Martínez Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?, Primera edición, Coediciones de la edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, 2005.

### **Confederación Nacional de la Administración Pública**

Fue fundada en junio de 1922. La cual pretendía la creación de una Asociación de Consumo encaminada a facilitar a los miembros de la CNAP los artículos del mercado, facilitar medios para el pago de alquiler y edificación de multifamiliares; y establecimiento de una Caja de Ahorros y Préstamos encargada de construir un seguro oficial y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte.

*Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social destinada a la reglamentación del servicio civil, a fomentar el establecimiento de sociedades financieras y al desarrollo intelectual y físico de los asociados.<sup>59</sup>*

### **Asociación Mexicana de Empleados Oficiales**

Dos años después del establecimiento de la ONAP, fue creada otra asociación. En mayo de 1924 se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), motivada por la penosa situación vivida por los trabajadores públicos debido a la suspensión de sueldos.

### **La Escuela Superior de Administración Pública**

La Escuela de Comercio y Administración (ECA), propuso la formación profesional de administradores públicos especialistas, aunque también sobre la línea hacendaria. Teniendo como origen cursos de contabilidad fiscal, los promotores de la nueva institución crearon la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con el objeto de formar, amplia y científicamente, a los empleados de la administración pública que se desempeñaban en el ámbito de la hacienda pública.

### **Ley General de Pensiones Civiles de Retiro**

La esperada ley del servicio civil nunca llegó, pero sí la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, en agosto de 1925. Luego que, desde diciembre de 1855, cuando desapareció el Monte Pío de Ministros y Oficinas, nuevamente los servidores públicos gozan del derecho de pensión.

Los funcionarios y empleados de la Federación, así como del Distrito y territorios federales, comenzaron a disfrutar el derecho a las pensiones aplicables a los 60 años de edad o al quedar inhabilitados para el servicio, así también sus familias serían beneficiadas, ya que las pensiones pasarán a ellos cuando los trabajadores fallezcan.

---

<sup>59</sup> Guerrero, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

### **Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil**

*Surgido en abril de 1934, los servidores públicos de nivel federal obtuvieron los beneficios inherentes a la carrera administrativa, aunque con grandes limitaciones y por poco tiempo. El acuerdo define al servicio civil, da vida a organismos para su administración, define los procedimientos para ingresar, permanecer, desarrollarse, promocionarse, por tal motivo, uno de los puntos focales para que el servicio civil pudiera ser una realidad fue la eliminación del poder presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales, establecida a finales de 1855.<sup>60</sup>*

Así también, respondió a demandas provenientes de los empleados públicos que expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas de despido. El servicio civil incluyó a los diversos funcionarios que se desempeñaban dentro del poder Ejecutivo, de todos los niveles, salvo puestos comprendidos en la carrera militar, Secretarios de Estado, la persona titular de la procuración de justicia federal, entre otros.

### **Partido Nacional Revolucionario: Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación**

En el año de 1935, el Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario (PNR) sentó las bases para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados a través de la creación del Proyecto de Ley del Servicio Civil, la cual también planteó la creación del Instituto de Administración Pública (IAP) para la formación profesional de los servidores públicos, diseñado para operar de manera autónoma de las comisiones del servicio civil, cuyas principales atribuciones serían:

- Analizar las problemáticas que envuelven a los cuerpos burocráticos del gobierno y proponer soluciones;
- Definir los perfiles de las trayectorias administrativas e integrar los planes de estudio;
- Encabezar y Organizar los Institutos de Administración pública para la impartición de cursos especializados a los servidores públicos en funciones.

### **Lucio Mendieta y Núñez**

---

<sup>60</sup> Guerrero, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Realizó el primer estudio sobre el servicio civil mexicano, señala la creación de un organismo no gubernamental distanciado de las actividades de la administración pública, un instituto de administración pública que tenga además ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas.

### **Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal**

Ésta es considerada la última disposición en la materia en el siglo XX y, como los proyectos previos, no se llegó a aplicar, dicha normativa define al servicio público de carrera como un instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la administración del Distrito Federal, sustentado en el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, a fin de hacer que la administración pública preste servicios de calidad, con imparcialidad, así como con lealtad a la institución.

Por su parte, se define a los servidores públicos de carrera como aquellos que, siendo en su momento personal de confianza, y una vez cumplido con el proceso de ingreso previsto en la ley, ocupen alguna plaza de los puestos siguientes: director de área, subdirector de área, jefe de departamento, y personal de enlace y líder coordinador de proyecto. Se exceptuarían los directores de área y homólogos que desarrollan actividades de carácter político, considerados como cargos de libre designación de conformidad con una lista de puestos que establecerla el reglamento de esta misma ley.

La ley contenía un catálogo, que se refiere a los perfiles, niveles y puntuación de los puestos; así como un tabulador, el cual fija las remuneraciones para los puestos por el nivel salarial.

## CUADRO 2

### ETAPAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

|   |  |
|---|--|
| <p><b>INSTAURACIÓN/CORPORATIVISTA (1910-1960)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción del Estado Mexicano post revolucionario</li> <li>• Sistema de botín</li> <li>• Nepotismo, unipartidismo y compadrazgo</li> </ul>                                | <p><b>RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN (1960-1980)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevaron a cabo diversas reformas administrativas.</li> <li>• Surgimiento de la Comisión de Administración Pública CAP que planteaba la idea de un servicio civil de carrera.</li> </ul> |
| <p><b>FORMALIZACIÓN (1980-2002)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión del servicio civil de carrera.</li> <li>• Iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera.</li> <li>• Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</li> </ul> | <p><b>INSTITUCIONALIZACIÓN (2002 - vigente)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.</li> <li>• Portal Trabajaen que integra la oferta de puestos en el gobierno federal.</li> </ul>        |

Fuente: Elaboración propia

## 2.5 El Servicio Civil de Carrera en el PROMAP con Ernesto Zedillo

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) surgió en 1995 y planteaba innovar la administración pública federal en una estructura eficaz, eficiente y con una cultura de servicio, a fin de satisfacer las demandas de la sociedad, combatir la corrupción a través de tareas preventivas y de promoción, sin dejar a un lado las acciones correctivas.

*Estas metas se cimentaban sobre cuatro ejes:*

1. *Atender mejor la demanda ciudadana buscando mayor participación;*
2. *Lograr una mayor descentralización y desconcentración de funciones para fortalecer el federalismo;*
3. *Mejorar la medición de la gestión pública mediante la creación de indicadores de desempeño vinculados al proceso presupuestario, y*
4. *Profesionalizar el sector público instaurando el servicio civil en la administración pública mexicana y combatiendo la corrupción.*<sup>61</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), tuvieron la encomienda de crear una ley que pudiera materializar un servicio civil de carrera, pero quedó poco clara la división de responsabilidades, lo cual significó un claro conflicto de intereses.

<sup>61</sup> Pardo, María del Carmen. La Propuesta de Modernización Administrativa en México: Entre la Tradición y el Cambio, Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, 2010, El Colegio de México, A.C.

Esta responsabilidad convenida entre ambas instituciones derivó en conflictos que a largo plazo dio pie al fracaso de la iniciativa.

Después de un año de deliberaciones, la Unidad del Servicio Civil (USC) de SHCP presentó una iniciativa de ley que creaba el servicio civil. En ella instituían reglas claras para la selección, desarrollo y permanencia de los servidores públicos, también consideraba la capacitación con cierta frecuencia y fijaba criterios y condiciones para su separación. *El sistema propuesto buscaba reducir algunos de los mayores costos de los servicios civiles consolidados por medio de la sustitución de la antigüedad por el mérito y el desempeño como criterios centrales para la promoción, así como de la apertura del sistema a la competencia externa en todos los puestos y niveles.*<sup>62</sup>

El cambio de gobierno fue un parteaguas que brindó una oportunidad para la reforma administrativa, ya que existía un equilibrio entre los partidos políticos donde no se garantizaba acceso al poder para alguno de ellos, esta circunstancia presionaba para la instauración de un servicio civil de carrera que limitara el uso indiscriminado del poder con intereses partidistas.

La postura fue que se pudieran tomar decisiones que permitieran implantar un sistema de carrera basado indudablemente en el mérito. No obstante, era necesario establecer que favorecieran un sistema basado en la igualdad de oportunidades al momento del ingreso. Asimismo, se debían incluir contrapesos que facilitaran la atención sobre las acciones de gobierno con una correcta rendición de cuentas para dar así mayor legitimidad a las acciones del gobierno.

La sociedad y la misma administración pública, solicitaba contar con una función pública más profesional en la que los funcionarios mostraran aptitud y actitud a fin de ofrecer las mejores respuestas y soluciones a las diversas problemáticas y necesidades. Esta pretensión también se fundaba en una clara preocupación por parte de entes internacionales que habían realizado en la función pública enfocados en lograr su profesionalización.

Por tal motivo el énfasis en la necesidad no sólo de hacer una gestión pública eficiente sino de conducirse con transparencia y rendición de cuentas. El PROMAP se articulaba bajo 6 líneas de acción: Mecanismos de selección, optimizar el conocimiento y las habilidades de los servidores públicos, creación de un sistema de recursos humanos, continuidad y desarrollo en el cargo, fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, así como una efectiva

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

investigación y fincamiento de responsabilidades, con el objeto de modificar los procedimientos que regían la función pública

Para llevar a cabo dichas acciones, se establecieron diversas estrategias con el objeto de integrar a los gobiernos municipales y estatales en el desarrollo de propuestas y estrechar la participación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la SHCP, el sector académico y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio civil de carrera.

De acuerdo al PROMAP, el servicio civil sería instaurado paulatinamente: iniciaría en el año 1996, presentando al Congreso una iniciativa de Ley del Servicio Civil; tal propuesta sería sometida a consideración de la FSTSE, la cual debía estar terminada para 1997.

De 1998 a 2000, se puso en operación el programa de profesionalización referente al ingreso, reconocimientos y estímulos con base en el excelente desempeño de las tareas gubernamentales, asimismo se aplicaron mecanismos que tuvieron como eje rector el mérito y la igualdad de oportunidades, verificando perfiles y calificaciones demostradas para poder ocupar las plazas vacantes en el gobierno; labores las llevarían a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, supervisadas por la SECODAM.

## **2.6 El Servicio Civil de Carrera en el gobierno de Vicente Fox**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el apartado “Buen Gobierno” señaló lo siguiente:

*“A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión... El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad... Requerimos de un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar... Requerimos de un gobierno ágil y flexible, capaz de captar oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente. Frente al paradigma*

*de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permitirá derribar las barreras existentes para la innovación y creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobrerregulación existentes. Requerimos de un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes... En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad”.*<sup>63</sup>

Del citado plan se desglosan dos apartados que fueron la base para la propuesta que moderniza la Administración Pública Federal. Uno de ellos, es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), cuya implementación correspondería a la SECODAM, el cual se regía por cinco objetivos con sus respectivas líneas estratégicas:

### **CUADRO 3**

#### **PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006.**

---

<sup>63</sup> Martínez Puón, Rafael. *La Profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) | Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

| <b>OBJETIVOS</b>   | <b>LÍNEAS ESTRATÉGICAS</b>   |
|--|--|
| <p><b>1.- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</b> El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que trasforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además, se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.</p> | <p>1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.</p> <p>1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal.</p> <p>1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF.</p> |
| <p><b>2.- Controlar y detectar prácticas de corrupción.</b> Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.</p>   | <p>2.1 Implantar controles en la Administración Pública Federal.</p> <p>2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.</p>   |
| <p><b>3.- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.</b> Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respecto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.</p>   | <p>3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.</p>  |
| <p><b>4.- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</b> Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población del conocimiento y evaluación de sus tareas.</p>                | <p>4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p> <p>4.2 Generar acuerdos con la sociedad.</p> <p>4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>  |
| <p><b>5.- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.</b> Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.</p>   | <p>5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF.</p>   |

*El PNCTDA señala la existencia de políticas orientadas al recurso humano de las dependencias gubernamentales, no obstante, estaban condicionadas por la ausencia de un servicio civil de carrera.*<sup>64</sup>

Para ello, esta línea estratégica contempla dos pilares fundamentales: en la primera se busca promover un gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos bajo criterios como la eficiencia, calidad, eficacia y compromiso en un marco de valores éticos. La segunda vertiente comprende la implementación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público, reconociendo su buen desempeño con promoción a mejores puestos y garantizando una adecuada remuneración y certidumbre en el empleo, reflejando lo anterior en una prestación de servicios de alta calidad por instituciones públicas competitivas.

#### CUADRO 4

### LÍNEA ESTRATÉGICA DEL PNCTDA DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

|  |   |
|--|---|
| <p><b>1.3</b><br/><b>DESARROLLAR</b><br/><b>LOS RECURSOS</b></p> | <p><b>1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública Federal.</b></p> <p><i>En esta línea de acción se pretende hacer un estudio e identificación de los puestos más vulnerables a la corrupción, para que además de proponer para ellos a personas honestas y debidamente capacitadas, se establezcan sueldos y salarios más adecuados. Entre las metas está la de establecer capacitación al personal en áreas vulnerables a la corrupción e impulsar la operación de sistemas de premios, estímulos y recompensas que permitan motivar la honestidad de los servidores.</i></p> <p><b>1.3.2 Formación y capacitación de servidores públicos.</b></p> <p><i>Su objetivo es formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejora de procesos y administración de proyectos, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con procesos y servicios públicos de alto impacto, que incidan en beneficios directos en la sociedad. Como principal meta está la de promover la capacitación en técnicas y herramientas de clase mundial para la mejora de procesos y servicios que contribuyan a disminuir la corrupción. Para ello, se contemplan actividades de investigación sobre lo que están haciendo otros países en la mejora de sus procesos y servicios; establecimiento de convenios con instituciones de educación superior o contratación de empresas especializadas de capacitación.</i></p> |
|--|---|

<sup>64</sup> Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004, Secretaría de la Función Pública, 2018.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>HUMANOS<br/>DE LA<br/>ADMINISTRACION<br/>PUBLICA<br/>FEDERAL</b></p> | <p><b>1.3.3 Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.</b></p> <p><i>El propósito de este proyecto es coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno. Entre las principales metas están las de contribuir al diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos y en la simplificación y enriquecimiento de la normatividad que permita profesionalizar a los servidores públicos. Finalmente, entre las principales actividades concretas por desarrollar están la investigación de las mejores prácticas de los mecanismos vigentes en México y en el mundo; el diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos.</i></p> <p><i>Es menester comentar que esta línea de acción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública) será desarrollada en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto por las atribuciones que tiene cada una en la materia otorgadas por sus respectivos reglamentos interiores, y a ellas se une la recién creada Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Finalmente, como parte de esta línea estratégica está la creación de la Ley del Servicio Civil de Carrera.</i></p> <p><b>1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.</b></p> <p><i>Este proyecto tiene como objetivo difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal de un conjunto de valores éticos y de un catálogo de conductas deseables en el desempeño de las funciones públicas bajo su responsabilidad. Entre las principales metas están las de contar con un Código de Ética del Gobierno Federal y que sea elaborado, conocido y comprendido por todos los servidores públicos en su totalidad y apoyar al 100% a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la preparación de sus servidores públicos en materia de ética profesional y personal.</i></p> |
|--|--|

Fuente: Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004, Secretaría de la Función Pública, 2018.

En el marco de la instauración del Servicio Profesional de Carrera, se dieron grandes acontecimientos que abonaron a robustecer las bases para un óptimo funcionamiento de la Administración Pública, tales como la promulgación de diversas leyes como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Oficio Circular por el que se da a conocer el

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, los 3 documentos publicados en 2002, así como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en 2004. En noviembre del 2002 durante el segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública se presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, basada en seis estrategias para la optimización de la Administración Pública Federal, la cual planteaba tener un gobierno:

1. Que cueste menos.
2. De calidad.
3. Profesional.
4. Digital.
5. Con mejora regulatoria.
6. Honesto y transparente.

### **Dictamen senatorial sobre la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera**

Después de la Revolución se formularon proyectos de ley en pro del establecimiento del servicio civil, pero fue hasta el 2 de abril del 2003 cuando la carrera administrativa quedó instaurada al máximo nivel.

El establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal comenzó el 24 de octubre del 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de proyecto de ley en la Cámara de Senadores, posteriormente el 30 de abril de 2002, el Partido Acción Nacional, presentó una segunda iniciativa para la creación de la Ley Federal del Servicio Público Profesional.

Las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República analizaron las dos propuestas, llegando a la conclusión que ambas iniciativas tienen como objetivo principal impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, que ofrezca una respuesta pronta y expedita a las demandas de la sociedad, asimismo, garantizar el actuar eficiente y eficaz del gobierno.

Serían añadidos aspectos como el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua, siendo entonces el servicio civil un elemento esencial de la administración moderna, por estar basado en el mérito y la idoneidad.

El Servicio Civil de Carrera en México se materializó gracias a la pluralidad, iniciativas y el consenso entre las distintas fuerzas políticas del país, con el fin de garantizar el acceso a la función

pública teniendo como base principal el mérito y la igualdad de oportunidades en beneficio de la sociedad. Con ello, el gobierno podrá contar entre sus filas con las mejores mujeres y hombres ejecutando las funciones del gobierno, garantizando que la Administración Pública tenga continuidad durante los cambios de titular del ejecutivo, guardando en todo momento los principios de eficiencia y eficacia, asegurando que, siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

### **2.6.1 Publicación de la Ley y Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 y la Agenda de Buen Gobierno, se impulsó una de las iniciativas más importantes del gobierno en turno, la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, la cual consistió en la suma de esfuerzos a nivel federal para alcanzar la profesionalización de los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal a partir de la instauración de un servicio civil.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es el único ordenamiento jurídico que enmarca la carrera administrativa en México. Sus autores optaron por denominar a los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal como Servicio Profesional de Carrera, la palabra “servicio” la tomaron de la noción servicio, propia del servicio civil británico, la “carrera” se refiere a la carrera administrativa en el gobierno, y “profesional” la cual hace referencia a la experticia al momento de desarrollar una actividad.

*La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica una transformación en los ámbito jurídico-administrativo, impactando en el concepto servidor público ya que el artículo 74 de la ley menciona que en sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área donde se encuentre disponible la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. Es decir, una persona de mando con la facultad de vetar el resultado de todo el proceso de selección de un candidato, siendo este punto un sinónimo del sistema de botín.<sup>65</sup>*

A cuatro años de ejecución, y después de llevar acabo un análisis del funcionamiento a través de propuestas y mejoras por parte de instituciones nacionales como internacionales y la

---

<sup>65</sup> Guerrero, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

colaboración de la academia, el resultado es la reforma y el fortalecimiento del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual tiene como principales aportaciones:

- *Descentralizar la operación del Servicio Profesional de Carrera a las dependencias, dentro de un marco normativo que flexibilice la implementación y agilice la información para su análisis y evaluación.*
- *Contar con un subsistema de ingreso más efectivo, que privilegie la experiencia, con modalidades de selección que permitan ocupar los puestos en menor tiempo.*
- *Establecer un subsistema de evaluación del desempeño como base para el desarrollo del servidor público profesional.*
- *Impulsar el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera mediante la capacitación que permita la movilidad en el sistema con base en méritos.*
- *Incrementar la participación de los Órganos Internos de Control en la vigilancia del funcionamiento del sistema.*
- *El paso que se ha dado con la expedición de este nuevo reglamento, significa entre otras cosas, una nueva era de la profesionalización de nuestros servidores públicos en el país, en el marco del fortalecimiento de nuestras instituciones.<sup>66</sup>*

## **2.6.2 El Informe Gerencial sobre el Servicio Profesional de Carrera**

En 2004 La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizaron un informe dirigido a la Cámara de Diputados, el cual hacía mención de la imposibilidad de implantar la cultura gerencial en la administración pública federal.

El documento tenía como objetivo principal proveer los mecanismos para crear un nuevo marco normativo, así como mencionar las acciones necesarias para el correcto funcionamiento del servicio público, incluyendo los mandos medios y superiores, en términos de lo estipulado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Asimismo, el documento refleja la continuidad del sistema de botín, y las limitaciones que ha enfrentado un servicio profesional de carrera apartado de las tradiciones del servicio civil. A pesar de ello, en el informe se menciona que el reciente progreso de las políticas en materia de

---

<sup>66</sup> ACUERDO por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

recursos humanos permite contar con elementos sólidos para la ejecución del servicio profesional de carrera para los servidores de los niveles de mando de la APC. Más bien era de esperarse que después de la aspereza con que el documento relata el caos en la administración de personal, se consideraran inadecuadas las condiciones existentes para la implantación del servicio profesional de carrera.

*Es pertinente resaltar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, contempla de manera tangencial la participación de la sociedad civil en la fase de implementación, si bien tiene cabida en el Consejo Consultivo, a mi parecer es insuficiente, especialmente si se compara con la profesionalización de los cuadros de gestión de los procesos político-electorales, en los cuales se dispone de uno de los organismos autónomos de gran importancia para la vida política del país, el Instituto Federal Electoral (IFE) al que se suman los 31 Institutos Estatales Electorales de otras tantas entidades federativas y el del Distrito Federal, en tanto que en el caso de los procesos político-administrativos, es desde una de las dependencias de la propia administración pública federal que coordinará la implementación y operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, lo que representa una debilidad toda vez que hacia el interior, las presiones de los cuadros políticos pueden someter a las áreas, unidades de la Secretaría de la Función Pública para la ratificación de nombramientos sin ser necesariamente los más idóneos.<sup>67</sup>*

### **2.6.3 Creación de la Secretaría de La Función Pública (SFP)**

En octubre de 2002, el Senado de la República aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, que contempla la creación de la secretaría de la Función Pública que a partir del 1 de enero de 2003 sustituirá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM, una de las áreas de la nueva Secretaría es la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos que asume las atribuciones que tenía la Unidad del Servicio Civil de Carrera como las contenidas en la Unidad de Desarrollo Administrativo posteriormente convertida en Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa.

La Cámara de Senadores aprobó por unanimidad, el dictamen de las comisiones de Gobernación, de Hacienda, y de Estudios legislativos, por consiguiente, se expidió la nueva ley, reformando también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y modifica la Ley de Planeación.

---

<sup>67</sup> Moreno Espinosa, Roberto. "Servicio Profesional de Carrera", Vol 1. Núm. 2. México, segundo semestre de 2004.

Los senadores del PRI, PAN, PRD y PVEM coincidieron en que el nivel democrático alcanzado por la nación requiere de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federa que sirva para dar certidumbre, continuidad y garantía de los derechos de los servidores en el desempeño de sus funciones.

El documento aprobado por el Senado expone que como consecuencia de la nueva legislación se consideró necesario reformar el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para eliminar la denominación de la SECODAM, misma que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública.

Ello tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades del gobierno, ya que la Secretaría de la Función Pública dirigirá el Servicio Profesional de Carrera. Lo anterior para que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad, promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.

La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal consta de 80 artículos y sienta las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la APF, dando pie a un Servicio Profesional de Carrera como herramienta para garantizar el mérito y la igualdad de oportunidades para todos al momento de acceder al servicio público, en beneficio de la sociedad.

El sistema dependerá del presidente de la República, a través de la Secretaría de la Función Pública y la implementación estará a cargo de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública, siendo sus principios rectores la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Asimismo, se pretende crear un padrón con información de los servidores públicos, denominado Registro Único del Servicio Público Profesional.

La ley expone también esquemas transparentes de ingreso a las dependencias públicas, un subsistema de evaluación del desempeño, e indica las obligaciones de los servidores públicos de carrera quienes deberán abstenerse de incurrir en actos u omisiones de pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes, documentación u objetos de las dependencias.

La nueva Secretaría de la Función Pública tendrá la facultad de emitir disposiciones y establecer programas del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, administrar los bienes y recursos del sistema, expedir normas, manuales, y políticas para el correcto funcionamiento del sistema, así como resolver las inconformidades.

El ingreso por recomendación, amiguismo, o compadrazgo se terminó, indicó César Jáuregui, Senador del Partido Acción Nacional, que las instituciones deben recobrar la confianza ciudadana y se vuelvan los procesos transparentes para que exista continuidad y reconocimiento dentro del servicio.

El senador por el Partido Revolucionario Institucional, Carlos Rojas Gutiérrez, señaló que la nueva ley permitirá que cualquier ciudadano que acredite la capacidad y los conocimientos necesarios pueda ocupar un cargo en beneficio de la comunidad.

Por su parte, el senador del Partido de la Revolución Democrática, Raymundo Cárdenas, mencionó que, con la creación del Servicio Civil de carrera, el Estado mexicano rompe con una tradición administrativa basada en la arbitrariedad.

*El proceso para el reclutamiento de nuevos servidores públicos a la Administración Pública Federal inicia con la convocatoria pública y abierta, la cual era dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento. Por un lado, el hecho de que la ocupación de vacantes se realice siempre bajo convocatorias públicas abiertas, da poca pauta a la generación de trayectorias de carrera para el personal que ingrese al Sistema. Por otro lado, la obligación de publicar las vacantes a concurso en el Diario Oficial de la Federación, impone a las instituciones públicas una carga financiera considerable al no existir mecanismo alguno que la exima del oneroso pago de derechos de publicación.<sup>68</sup>*

La Secretaría de la Función Pública estableció un sistema electrónico que opera a través de internet, para la administración de los procesos de reclutamiento y selección denominado *TrabajaEn*, siendo la única puerta de acceso al Servicio Profesional de Carrera ya que recibe y concentra toda la currícula de los aspirantes.

*El portal electrónico, al cierre de las convocatorias y tomando como base la información proporcionada por las instituciones al momento de registrar sus estructuras y definir los puestos, realiza el primer filtro del proceso de selección, denominada Revisión Curricular, la cual consiste en cruzar los datos proporcionados por los aspirantes al momento de llevar a cabo el registro de su experiencia laboral y trayectoria académica con los requerimientos que las dependencias publican para la ocupación de una vacante. De esta manera, se garantiza que la igualdad de*

---

<sup>68</sup> Molinar Bustos, Fernando. *Servicio Profesional de Carrera*, Vol 1. Núm. 2. México, segundo semestre de 2004.

*oportunidades, sin riesgo de corrupción, es un mecanismo automatizado que puede verificar los requisitos señalados en la convocatoria respectiva.*<sup>69</sup>

Al cierre de la Evaluación Curricular, ya se cuenta con una lista de aspirantes que reúnen los requisitos, los cuales deberán presentar la evaluación de conocimientos, el cual contiene reactivos inherentes a las actividades de la plaza en concurso, si éste es aprobado con al menos 70% de los reactivos, el siguiente paso es la evaluación de capacidades, las cuales se componen de la siguiente manera:

- Capacidades de Visión del Servicio Público.
- Capacidades Gerenciales.
- Capacidades Técnicas.

La evaluación de capacidades de Visión del Servicio Público, se orienta a la transparencia, rendición de cuentas, integridad y bien común, aspectos necesarios si se desea ocupar un puesto en la Administración Pública Federal. Por su parte, la evaluación de Capacidades Gerenciales, está orientada a identificar los elementos directivos de los aspirantes, tales como visión estratégica, liderazgo, negociación, trabajo en equipo y orientación a resultados. Finalmente, la evaluación de capacidades técnicas está dirigida al nivel de conocimientos, aptitudes y experiencia requeridos para desempeñar el puesto a concursar.

La revisión documental es la siguiente etapa a concretar, ya que se coteja la diversa documentación que se asentó en el currículum previamente, la cual corresponde al documento que avala el grado de estudios, la experiencia laboral, la identidad legal de los aspirantes, etc.

Al final del proceso se lleva a cabo la Entrevista, realizada por el Comité Técnico de Selección, integrado por un representante de la Secretaría de la Función Pública, un representante de la Dirección General de Recursos Humanos de la Dependencia que se trate y el jefe inmediato de la plaza en concurso, el cual tiene la facultad de decidir quién será el ganador, entre los candidatos entrevistados ya que tiene el voto de calidad. El candidato seleccionado por el comité, se hará acreedor al nombramiento como servidor público de carrera, siendo temporal si se trata de una plaza de enlace y definitivo si es una plaza de jefe de departamento o mayor.

#### **2.6.4 Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera**

---

<sup>69</sup> *Ibídem.*

*El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política encaminada para alcanzar la profesionalización de los servidores públicos, a través de la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traduce en una mejora en los servicios que proporciona el gobierno y está estructurado por los siguientes subsistemas:<sup>70</sup>*

### **I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.**

Determina en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el correcto ejercicio de sus atribuciones-

*Dentro del subsistema se identifican los siguientes procesos clave:*

#### **1) Programas y estructuras programáticas.**

La Secretaría de la Función Pública establecerá los lineamientos generales conforme a los cuales las dependencias definirán los puestos y perfiles de estos, lo cual determinará las necesidades de personal de cada una de las Unidades Responsables.

#### **2) Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal.**

Reúne la descripción, perfiles, y valuación de puestos de las estructuras organizacionales que lleva acabo cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tomando como base los criterios generales que emita la secretaría.

#### **3) Esquema de compensaciones.**

La Secretaría de la Función Pública junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tuvieron a cargo esta encomienda, la cual tuvo como objetivo garantizar las condiciones salariales justas y equitativas.

El Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP), es un Sistema Informático que concentra la información de los servidores públicos integrantes de la Administración Pública Federal.

---

<sup>70</sup> Unidad de Política de Recursos Humanos. (2018). Información del SPC, Subsistemas, México. Recuperado de <http://www.spc.gob.mx>

## **II. Subsistema de Ingreso.**

Regula los procesos de reclutamiento y selección del personal, asimismo los requisitos para que los aspirantes se ingresen al Servicio Profesional de Carrera. Este subsistema es claro en señalar que todas las plazas vacantes autorizadas deberán someterse a concursos públicos para su ocupación a partir de procesos de reclutamiento y selección en igualdad de oportunidades.

### **Procesos del concurso: reclutamiento y selección.**

El reclutamiento se llevará a cabo mediante convocatorias públicas y abiertas. Las dependencias crearán los mecanismos para que sus áreas de Recursos Humanos tengan conocimiento de la existencia de puestos vacantes en cualquier unidad administrativa. Las convocatorias serán elaboradas por las propias áreas de recursos humanos con aprobación del Comité de Selección.

Referente al proceso de Selección, se compone de las siguientes etapas:

- 1) Revisión curricular.
- 2) De evaluación de capacidades que se divide en dos fases: visión del servicio público y capacidades gerenciales.
- 3) Entrevista a cargo del Comité de Selección.

## **III. Subsistema de Desarrollo Profesional.**

Contiene las directrices para elaborar planes de carrera personalizados para el desarrollo de los servidores públicos en activo, con el objeto de identificar las posibles trayectorias, permitiendo así ocupar cargos de mayor responsabilidad en el servicio público.

## **IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.**

Establece los modelos de profesionalización y desarrollo para los servidores públicos, que les permitirán adquirir conocimientos básicos de la dependencia donde labora y de la Administración Pública Federal en general, también, les proporcionará las facilidades para iniciar, continuar o culminar sus estudios, teniendo la posibilidad de profesionalizarse, lo cual abrirá la puerta para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

## **V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.**

Analiza y valora la productividad y el desempeño de los servidores públicos, los cuales serán su carta de presentación al momento de querer ocupar alguna plaza vacante de mayor jerarquía o hacerse acreedores a algún premio o estímulo y lo más importante, garantizar la estabilidad laboral.

#### **VI. Subsistema de Separación.**

Este sistema se encarga de atender la suspensión o separación definitiva de los servidores públicos del servicio público.

#### **VII. Subsistema de Control y Evaluación.**

Elabora e implementa los mecanismos que permiten vigilar y si fuere el caso corregir alguna acción derivada de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

*Es preciso señala que, el Servicio Profesional de Carrera está diseñado para operar de manera descentralizada, partiendo de la instauración de Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en cada una de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal Centralizada. Si bien para el proceso de recepción de solicitudes y de revisión curricular se optó por una herramienta electrónica denominada TrabajaEn, que tiene como objetivo unificar criterios y disminuir costos en la operación.<sup>71</sup>*

### **2.7 Resultados de la implementación del Servicio Profesional de Carrera**

El servicio civil de carrera surge en una primera instancia como programa gubernamental en 1985 cuando se crea la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. A mediados de la década de los 90 dieron inicio las acciones para la construcción de un sistema de servicio civil de carrera con la creación de la Unidad del Servicio Civil, la cual dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tenía entre sus atribuciones el establecer las condiciones que permitieran la instauración de un servicio civil de calidad.

Cabe resaltar la creación de un tabulador, del Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando, el cual fue aplicado a partir de 2002, asimismo la emisión de la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los

---

<sup>71</sup> Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004, Secretaría de la Función Pública, 2018.

Servidores Públicos de Mando de la APF y la Norma que Establece el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la Administración Pública Federal.

Para el año 2002, como se mencionó en el primer capítulo, varios organismos públicos autónomos contaban con un servicio de carrera para sus empleados, tales como el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio de Administración Tributaria, etc. Así como el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores que data desde 1829.

En el año 2003, mediante la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, surgió formalmente el Servicio Profesional de Carrera, no obstante, se puso en operación hasta abril de 2004 con la expedición de su Reglamento. La citada ley define al Sistema de Servicio Profesional de un *mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.*<sup>72</sup>

Es una ley enfocada a la administración pública federal centralizada, es decir, aplica a las dependencias y órganos desconcentrados. La Secretaría de la Función Pública es la encargada de operarlo a nivel general, no obstante, son las propias dependencias y los órganos desconcentrados los encargados de ejecutarlo al interior, mediante los respectivos comités técnicos de Profesionalización y Selección.

Para formar parte del cuerpo administrativo del gobierno, surge la pregunta ¿Quién puede participar?, de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el sistema es abierto, con la intención de atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos vacantes de la Administración Pública Federal, ya que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades, salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social para la pertenencia al Servicio.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, establece que el ámbito del Servicio Profesional podrá hacerse extensivo a instituciones públicas de la Administración Pública descentralizada bajo el esquema de convenios de adhesión. Sin embargo, la propia Ley del Servicio Profesional señala que no comprenderá al personal de las siguientes instancias de gobierno:

- *Presidencia de la República*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores*

---

<sup>72</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

- *Los rangos de Secretarios de Despacho*
- *Jefes de Departamento Administrativo*
- *Subsecretarios*
- *Oficiales Mayores*
- *Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos*
- *Miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional*
- *Personal docente de educación preescolar, media superior y superior*
- *Personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines,*
- *Gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.*<sup>73</sup>

Puntos fuertes:

- *Publicación, por primera vez en la historia de la administración pública federal centralizada, de convocatorias públicas para la ocupación de vacantes.*
- *La posibilidad de que los servidores públicos en funciones alcancen una cierta estabilidad en el empleo, ajena a los cambios políticos constantes.*
- *Uso de las tecnologías de la información en la mayoría de los rubros del Servicio Profesional de Carrera, con la idea de un gobierno electrónico.*
- *El establecimiento de procedimientos ágiles para la autorización de estructuras organizacionales.*
- *Fortalecimiento de las áreas de Recursos Humanos, gestionando a las mejores mujeres y hombres para el ejercicio del servicio público.*
- *La ampliación de las perspectivas laborales de los servidores públicos, así como de egresados universitarios y ciudadanía en general, por el hecho de poder ingresar a la administración pública mediante convocatorias públicas.*

---

<sup>73</sup> Artículo 8° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- *La posibilidad de replicar la profesionalización hacia otras instancias, poderes y órdenes de gobierno a través de la firma de instrumentos de colaboración.*<sup>74</sup>

Puntos débiles:

- *No se consideró ningún elemento preventivo que pudiera servir de apoyo ante la falta de experiencia de los servidores públicos.*
- *Evaluaciones técnicas complejas para certificar competencias, las cuales exigen experiencia vasta.*
- *Falta de preparación de las Dependencias para operar el Sistema*
- *El sistema no está del todo libre del favoritismo al momento de seleccionar servidores públicos.*
- *La Ley del Servicio Profesional de Carrera no incluye ninguna medida destinada a sancionar su incumplimiento, no se castiga el incumplimiento o la violación a la ley por parte de las distintas dependencias.*
- *Si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas en la SFP, pide que cumpla con ellas en coordinación con las dependencias, a través de los comités.*<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Martínez Puón, Rafael. Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, 2006.

<sup>75</sup> Pardo, María del Carmen. El Servicio Profesional De Carrera En México: de la tradición al cambio

## **CAPÍTULO III IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; CASO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

La necesidad de instaurar un servicio civil de calidad, tiene como base el hecho de que algunas dependencias y entidades de la administración pública federal han impulsado la instauración de un servicio profesional de carrera, unas con mayor grado de madurez y desarrollo que otras. El caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta con el Servicio Exterior Mexicano, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía con el Servicio Profesional de Carrera, el Instituto Nacional Electoral con su Servicio Profesional Electoral Nacional, por mencionar algunos.

*Si bien el tema de la profesionalización de los servidores público en México ha sido demandante y en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad,<sup>76</sup> no se han obtenido los avances y resultados deseados en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no obstante, ha habido avances relevantes en materia de profesionalización de las burocracias en organismos públicos autónomos demostrando que se pueden obtener excelentes resultados.*

En este capítulo se abordarán los principales resultados de los 3 sexenios que han utilizado el Servicio Profesional de Carrera para incorporar a las mejores mujeres y hombres a la administración pública federal, asimismo se llevó a cabo un estudio que consistió en la aplicación de un cuestionario al personal sujeto al Servicio Profesional Carrera en la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, con el fin de conocer.

### **3.1 Resultados en el gobierno de Vicente Fox**

Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada, se anunció que con la instauración del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se “blindaba” al gobierno contra los cambios sexenales, ya que la Administración Pública contará con servidores públicos profesionalizados lo cual se reflejará en la calidad de los servicios a la sociedad.

---

<sup>76</sup> José Luis Méndez, art. cit: Pardo, art. cit; y Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coords.), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, 1999.

*Con la nueva política pública se pretendía garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad*.<sup>77</sup>

*El Sistema del Servicio Profesional de Carrera trazó como objetivo “buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país”*.<sup>78</sup>

*La Secretaría de la Función Pública es a la fecha la institución encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables*.<sup>79</sup>

La puesta en marcha de tan importante política pública comenzó a dar los primeros frutos, teniendo que, durante los 6 años de administración de Vicente Fox, se concursaron 6,883<sup>80</sup> puestos en la Administración Pública Federal Centralizada.

**CUADRO 5**  
**CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA**

| AÑO   |   | 2004 | 2005  | 2006  | TOTAL |
|---|---|------|-------|-------|-------|
| <b>Concursos</b>                                      |   | 552  | 2,947 | 3,384 | 6,883 |
| <b>Con ganador</b>                                    | # | 251  | 1,928 | 1,702 | 3,881 |
|   | % | 45%  | 65%   | 50    |       |
| <b>Desiertos</b>                                      | # | 296  | 1,009 | 1,575 | 2,880 |
|   | % | 54%  | 34%   | 47%   |       |
| <b>Cancelados</b>                                     | # | 5    | 10    | 107   | 122   |
|   | % | 1%   | 0%    | 3%    |       |
| <b>En proceso</b>                                     | # | 0    | 0     | 0     | 0     |
|   | % | 0%   | 0%    | 0%    |       |
| <b>Promedio de solicitudes aceptadas por concurso</b> |   | 87   | 87    | 56    | 230   |

<sup>77</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

<sup>78</sup> José Luis Méndez, “Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera”, Servicio Profesional de Carrera, vol. 1, núm. 1, México, 2004, pp. 5-12.

<sup>79</sup> LSPCAPF, artículo 68.

<sup>80</sup> Fuente: Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, 2018.

|  |     |     |    |     |
|--|-----|-----|----|-----|
| <b>Promedio de solicitudes rechazadas por concurso</b> | 260 | 171 | 81 | 512 |
|--|-----|-----|----|-----|

Fuente: ESTADÍSTICA BÁSICA - SUBSISTEMA DE INGRESO, Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera de la Unidad de Política de Recursos Humanos, 2018.

El proyecto para instaurar un Servicio civil de Carrera en la Administración Pública Federal, se concretizó con el esfuerzo legislativo, así como la participación del sector académico y la sociedad, el cual, en teoría cuenta con las siguientes características:

- El servicio civil de carrera, operará como un mecanismo para dar oportunidad a que los servidores públicos aspiren a puestos superiores, sin que se alteren las normas existentes, respetando en todo momento el mérito e igualdad de oportunidades.
- La calificación de los servidores públicos será una condición para el desarrollo, eficiencia y productividad dentro de la administración pública.
- Fomentar una cultura laboral orientada hacia el trabajo en equipo, así como una mayor integración entre las áreas que componen al gobierno, asimismo deberá desarrollar y mantener cuadros profesionales que en forma sistematizada y ordenada permitan una renovación continua de los mismos.
- Los cuadros de profesionales deberán formar parte del sistema permanente de capacitación y tendrán entre otras funciones:
  - ✓ Promover el avance en los programas de trabajo.
  - ✓ Lograr mayores niveles de eficacia.
  - ✓ Permitir y establecer oportunidades de promoción y alta especialización a través del desarrollo profesional.
  - ✓ Obtener seguridad y certidumbre laboral en el ejercicio de sus actividades.

### **3.2 Resultados en el gobierno de Felipe Calderón**

En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) la modernización administrativa se definió como un proceso relacionado con la transformación política del Estado y su relación con los ciudadanos. *Es preciso señalar que la reforma administrativa se enfoca en originar cambios dentro del gobierno a fin de generar nuevas conductas, intereses, actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder. Es importante tomar en cuenta que la administración pública mantuvo poca*

*o nula autonomía respecto de la política, dado el largo dominio del PRI en el ejercicio del gobierno y sumado a las características que ese partido y a los propios mecanismos con los que contaba el poder ejecutivo que el propio sistema político mexicano le otorgaba.*<sup>81</sup>

*Es característica común en la mayoría de las administraciones panistas, tomar como base los criterios de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual estipula, como uno de sus preceptos primordiales, que la administración pública debe regirse con neutralidad e independencia frente al poder político. En este sentido, se ha entendido a la NGP como un conjunto de técnicas para solucionar problemas propios de la administración privada, aplicadas a las agencias de la administración pública. Así, las características esenciales de esta corriente constituyen también nuevas estrategias de gestión.*<sup>82</sup>

Es preciso señalar, respecto de las propuestas de la NGP, el uso de las tecnologías de la información, la gestión basada en resultados y la medición de impacto, entre otras, no necesariamente se oponen a la lógica administrativa establecida por Weber. *Las reformas administrativas recientes han sido, en la mayoría de los casos, esfuerzos más o menos superficiales de reorganización interna que no han afectado la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público, ni tampoco han aumentado la autonomía de las agencias públicas o han logrado introducir mecanismos de mercado en la administración pública en su conjunto.*<sup>83</sup> El éxito o fracaso de las reformas administrativas del sexenio en comento dependió de la capacidad del gobierno para poner en marcha diversas modificaciones normativas y organizacionales.

*Los cambios administrativos se consolidaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, eje rector de la administración de Felipe Calderón. Además, en 2007 se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Como resultado de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se introdujeron otros instrumentos como el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que incluyó mecanismos de evaluación y desempeño del gobierno federal plasmados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); también se propuso el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública*

---

<sup>81</sup> Arellano Gault, David. "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, núm. 23, 2002, p. 12.

<sup>82</sup> Stephen Page, "What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services", *Public Administration Review*, vol. 65, núm. 6, 2005, p. 714.

<sup>83</sup> Pardo, María del Carmen. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 03 de febrero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es).

*Federal 2008-2012, que se puso en marcha en octubre de 2008, de manera simultánea con el concurso del trámite inútil.*<sup>84</sup> Cabe resaltar que la prioridad en la agenda del gobierno de Felipe Calderón estuvo en la implementación de una política de seguridad que dio pie a un combate frontal entre las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos criminales.

Como se mencionó en el párrafo anterior, el PND sirvió como documento guía para encaminar los cambios en la administración, integrado por 5 ejes de acción:

- 1) *Estado de derecho y seguridad*
- 2) *Economía competitiva y generación de empleos*
- 3) *Igualdad de oportunidades*
- 4) *Sustentabilidad ambiental*
- 5) *Democracia efectiva y política exterior responsable.*<sup>85</sup>

La optimización de la administración pública federal se ubicó en el eje de democracia efectiva y política exterior responsable, destacando 2 puntos en particular, la eficacia y eficiencia gubernamental y la transparencia y rendición de cuentas, siendo la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las dependencias responsables de estas acciones, por momentos de manera particular y en otros intentando establecer mecanismos de coordinación, cuyos resultados no fueron los esperados.

Una de las estrategias del PND era profesionalizar a los servidores públicos del gobierno, mejorando su rendimiento y por consiguiente el servicio proporcionado a la sociedad sería mucho mejor, guardando en todo momento el mérito y la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y desarrollo con base en el buen desempeño de cada uno de ellos.

La instauración del Servicio Profesional de Carrera presentó algunas dificultades tales como:

a) la Secretaría de la Función Pública se transformó en una dependencia centralizadora, lo que dificultó su operación;

b) no todos los subsistemas del servicio profesional se lograron poner en marcha de forma oportuna. *A pesar del establecimiento de un sistema de ingreso basado en el mérito, se utilizó de*

---

<sup>84</sup> Pardo, María del Carmen. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 03 de febrero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es).

<sup>85</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

*manera excesiva el artículo 34 de la LSPCAPF.<sup>29</sup> Esto apunta a que en el gobierno continuó con la vieja práctica de utilizar sus prerrogativas para “colocar” candidatos en puestos de la APF.<sup>86</sup>*

*Con el afán de contrarrestar esas viejas prácticas, el ejecutivo federal publicó a finales de 2007 un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, como se mencionó anteriormente, no obstante, continuó el uso excesivo del artículo 34 de la citada Ley, lo cual demostró que el objetivo no era descentralizar funciones, sino reducir el alcance del sistema.<sup>87</sup>*

Asimismo, es preciso señalar la importancia del Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012, con el objetivo de garantizar la operación integral del Sistema, el objetivo principal del programa fue la profesionalización de los servidores públicos, la cual debía estar orientada a resultados y al fortalecimiento de una cultura de evaluación del desempeño, por medio del ingreso y permanencia en el servicio público basados en la igualdad de oportunidades y el mérito.

*La profesionalización de los servidores públicos no fue una prioridad para la administración del presidente Felipe Calderón. Si bien este programa se empezó a elaborar en 2007, no fue sino hasta 2010 que se autoriza su publicación. Y es hasta el 30 de julio de 2012, cinco meses antes de que acabara el sexenio, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación. Esto constituye una clara evidencia del poco interés que tuvo el gobierno de Felipe Calderón.<sup>88</sup>*

En septiembre de 2012, la Secretaría de la Función Pública, emitió un documento con los logros alcanzados del periodo de 2006 a 2012, cabe destacar lo alcanzado en los siguientes puntos:

### **3.2.1 PROGRAMA ESPECIAL DE MEJORA DE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2008-2012 (PMG)**

#### **OBJETIVOS:**

*1. Optimizar la calidad de los servicios que presta la Administración Pública Federal.*

---

<sup>86</sup> Pardo, María del Carmen. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 03 de febrero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es).

<sup>87</sup> De julio de 2007 a julio de 2008, se otorgaron cerca de 7 000 nombramientos sin concurso.

<sup>88</sup> Pardo, María del Carmen. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 03 de febrero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es).

2. Incrementar la productividad y efectividad del gobierno.
3. Disminuir costos y administración de las dependencias y entidades.

#### LOGROS ALCANZADOS:

##### *Proyectos de mejora de la gestión:*

- Se pusieron en marcha 1,705 proyectos de mejora en 224 instituciones, 1,147 están concluidos. Calidad en trámites y servicios (TyS) proporcionados desde el Gobierno Federal:
- 2,491 TyS eliminados; 4,420 vigentes, 1,230 han reducido cargas administrativas, 2,911 tienen estándares de calidad, 855 son digitales.
- De 100 TyS de alto impacto evaluados, 70% tuvieron calificación mayor a 9 en calidad.
- Instituciones más efectivas en su desempeño:*
- 220 instituciones con planeación estratégica de un universo de 239.
- 16,370 instrumentos del marco normativo interno eliminados, de un inventario de 33,885.
- Principales procesos simplificados y estandarizados en las instituciones de la APF con la adopción de los Manuales Administrativos de Aplicación General.
- 13,409 procesos administrativos digitales. Ahorros en la APF:
- Capítulos 1000, 2000 y 3000 por \$73,511.3 MDP.
- 8.57% de reducción de puestos con funciones administrativas.

*LOGRO EMBLEMÁTICO: 1,705 proyectos en 224 instituciones para mejorar la satisfacción de los ciudadanos, generar eficiencia y ahorros, 1,147 concluidos.*

### **PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

#### OBJETIVO:

*Profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño*

#### LOGROS ALCANZADOS:

- Se integraron más de 70 mejores prácticas para la elaboración del Libro de Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público.

- *Capacitación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.*
- *Evaluación del Desempeño del Personal Operativo.*
- *Anualmente se ha otorgado el Premio Nacional de Administración Pública a los trabajos más destacados, en 2011 ganó NAFIN.*
- *Se promueve Clima y Cultura Organizacional orientado a la eficiencia y honestidad en 2011 se aplicó la encuesta a 432,087 servidores públicos, dato mayor a los 152,438 de 2006.*
- *Integración y simplificación de disposiciones normativas en las materias de RH, SPC y organización, a través de la emisión de las Disposiciones en materias de RH y del SPC, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de RH y Organización y el Manual del SPC emitidas por Acuerdo publicado en DOF el 12 de julio de 2010 y reformadas con Acuerdo publicado el 29 de agosto de 2011.*

**LOGRO EMBLEMÁTICO:** *En 2011 se contó con más de 200 programas de mejora comprometidos por el mismo número de instituciones públicas, derivados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional, la cual mide satisfacción de servidores públicos y desarrollo organizacional en más de 250 instituciones.*

*Otros datos significativos fueron las sanciones administrativas, ya que fueron sancionados 41,723 servidores públicos, de las cuales 487 fueron de alto nivel jerárquico.<sup>89</sup>*

**CUADRO 6**  
**CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA**

| AÑO                |   | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | TOTAL  |
|--------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>Concursos</b>   |   | 4,022 | 7,764 | 6,581 | 7,137 | 6,990 | 6,808 | 39,302 |
| <b>Con ganador</b> | # | 2178  | 4,138 | 4,202 | 4,860 | 4,879 | 4,887 | 25,144 |
|                    | % | 54%   | 53%   | 64%   | 68%   | 70%   | 72%   |        |
| <b>Desiertos</b>   | # | 1752  | 3,353 | 2,297 | 2,147 | 1,972 | 1,823 | 13,344 |
|                    | % | 44%   | 43%   | 35%   | 30%   | 28%   | 27%   |        |

<sup>89</sup> Difusión de logros SFP 2006-2012, Secretaría de la Función pública, recuperado de <https://www.inaoep.mx/portalfiles/oic/LOGROS%20SFP%202006-2012.pdf>

|  |   |    |     |    |     |     |    |     |
|--|---|----|-----|----|-----|-----|----|-----|
| <b>Cancelados</b>                                      | # | 92 | 272 | 82 | 130 | 139 | 98 | 813 |
|  | % | 2% | 4%  | 1% | 2%  | 2%  | 1% |     |
| <b>En proceso</b>                                      | # |    | 1   |    |     |     |    | 1   |
|  | % |    | 0%  |    |     |     |    |     |
| <b>Promedio de solicitudes aceptadas por concurso</b>  |   | 37 | 28  | 29 | 31  | 31  | 34 | 190 |
| <b>Promedio de solicitudes rechazadas por concurso</b> |   | 35 | 35  | 40 | 37  | 32  | 32 | 211 |

Fuente: ESTADÍSTICA BÁSICA - SUBSISTEMA DE INGRESO, Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera de la Unidad de Política de Recursos Humanos, 2018.

Uno de los puntos más importantes del servicio profesional de carrera es el mecanismo de sanción, sin embargo, no hay que confundir la estabilidad con la inamovilidad ya que son conceptos, por lo tanto, que exista la posibilidad de proceder legalmente en contra de servidores públicos que no cumplan con sus funciones o infrinjan la norma.

Finalmente, es preciso señalar que un servicio civil de carrera debe estar diseñado en función de las características, necesidades y responsabilidad de cada institución. No existen procedimientos libres de errores, todo sistema es perfectible de acuerdo a las condiciones de cada caso.

### **3.3 Resultados en el gobierno de Enrique Peña**

Durante la administración de Enrique Peña Nieto, la Secretaría de la Función Pública implementó el “Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013 - 2018”, el cual tenía como objetivo general mejorar y consolidar la operación integral del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a través de la profesionalización de los recursos humanos como eje fundamental del mismo. Ello permitiría, con la participación y coordinación de las diferentes instancias que participan en la implementación dentro de las unidades responsables aplicables, de acuerdo a lo estipulado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pasar a un modelo de gestión que refleje los objetivos y líneas estratégicas alineadas al Plan Nacional de

Desarrollo 2013 - 2018, mediante herramientas metodológicas modernas. Asimismo, se procuró que el Servicio Profesional de Carrera fuera constituido en un marco de referencia para aquellas instituciones públicas que opten por establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, fomentando una política pública en la materia, que sea incluyente, articulada y transversal.

Sin embargo, continuaba la descentralización del Servicio, ya que el Programa era dirigido por la Secretaría de la Función Pública y la ejecución era responsabilidad las dependencias y órganos desconcentrados en las cuales operaba.

*La base jurídica que soporta la operación del Programa se compone de lo estipulado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 12, 16, 22, 26, 29 y 32 de la Ley de Planeación; 9 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013.<sup>90</sup>*

El Sistema operaba en 75 Instituciones gubernamentales, de las cuales 15 eran dependencias (14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y los 60 restantes fueron órganos administrativos desconcentrados.

Entre 2010 y 2011, a solicitud de la Secretaría de la Función Pública, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, realizó un importante estudio denominado “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México” el cual comprendía un tema relevante: los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México.

*A través de dicho estudio, la OCDE realizó una evaluación del SPC que implementó nuestro país en la APF, con objeto de identificar políticas e instrumentos técnicos para su optimización. Las conclusiones preliminares y recomendaciones, fundamentadas en la experiencia de países miembros de la OCDE, fueron presentadas para su discusión al grupo de trabajo de Gestión y Empleo Público del Comité de Gobernanza Pública durante su reunión anual en diciembre de 2010, siendo las principales recomendaciones las siguientes:*

- *El SPC debe estar fundamentado en una planeación estratégica de recursos humanos sólida.*
- *El SPC debe considerar las competencias y las capacidades profesionales.*

---

<sup>90</sup> Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013 -2018, Secretaría de la Función Pública.

- *Equidad, transparencia y énfasis en el mérito deben ser las características básicas del ingreso y promoción en el SPC.*
- *Las posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional para los empleados públicos deben estar al centro del SPC.*
- *Para ampliar el dinamismo e imparcialidad del SPC se debe poner énfasis en la gestión del desempeño y el reconocimiento al desempeño.*
- *La clarificación del binomio político-administrativo es clave para evitar la politización y mejorar la credibilidad del SPC (Alta Dirección Pública).*
- *Para asegurar una reforma exitosa de la gestión de recursos humanos, debe evaluarse la estrategia de implementación del SPC, incluyendo su regulación o normatividad.*
- *El SPC debe alinearse a las metas estratégicas del gobierno para ubicar la profesionalización del servicio público en la agenda política.*
- *La gobernanza del SPC requiere ser fortalecida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.*
- *Para avanzar en la reforma, es necesaria una división de responsabilidades clara y ampliar la capacidad para la gestión de recursos humanos.*
- *Un servicio de carrera es esencial para consolidar el proceso de profesionalización, y éste debe abarcar los puestos vinculados directamente con la operación de las políticas públicas, diferenciando aquellos que son, por su propia naturaleza, los que contemplan funciones que son la interfaz entre los representantes políticos y los aparatos burocráticos de mando medio y operativo de las dependencias y sus órganos desconcentrados.<sup>91</sup>*

CUADRO 7

## CONCURSOS ABIERTOS DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

| AÑO                |   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | TOTAL  |
|--------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>Concursos</b>   |   | 5,853 | 7,451 | 6,113 | 3,172 | 5,230 | 5,237 | 33,056 |
| <b>Con ganador</b> | # | 4204  | 5,441 | 4,428 | 2,494 | 4,072 | 2,851 | 23,490 |
|                    | % | 72%   | 73%   | 72%   | 79%   | 78%   | 54%   |        |
| <b>Desiertos</b>   | # | 1590  | 1,984 | 1,574 | 653   | 1,134 | 1,058 | 7,993  |
|                    | % | 27%   | 27%   | 26%   | 21%   | 22%   | 20%   |        |
| <b>Cancelados</b>  | # | 59    | 25    | 111   | 25    | 21    | 21    | 262    |
|                    | % | 1%    | 0%    | 2%    | 1%    | 0%    | 0%    |        |

<sup>91</sup> ACUERDO por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018.

|  |   |    |    |    |    |    |      |      |
|--|---|----|----|----|----|----|------|------|
| <b>En proceso</b>                                      | # |    | 1  |    |    | 3  | 1307 | 1311 |
|  | % |    | 0% |    |    | 0% | 25%  |      |
| <b>Promedio de solicitudes aceptadas por concurso</b>  |   | 40 | 35 | 34 | 41 | 30 | 24   | 204  |
| <b>Promedio de solicitudes rechazadas por concurso</b> |   | 45 | 38 | 36 | 42 | 28 | 23   | 212  |

Fuente: ESTADÍSTICA BÁSICA - SUBSISTEMA DE INGRESO, Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera de la Unidad de Política de Recursos Humanos, 2018.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto salieron a concurso más de 33 mil plazas, el segundo mayor número de concursos después de la administración de Felipe Calderón, no obstante, el número de concursos que concluyeron satisfactoriamente (con ganador) son muy similares. Es preciso señalar que cada concurso genera costos que son absorbidos por el área de Recursos Humanos de cada unidad responsable.

Si bien un servicio civil de carrera es útil para resolver varios de los problemas que enfrenta la administración pública, su ejecución no puede ser extensiva, es de suma importancia considerar los diversos problemas y costos que implica ponerlo en operación. Lo más importante es diseñar servicios civiles que se adecuen a las necesidades de cada institución gubernamental. Es claro que no existen modelos perfectos, sí se pueden retomar buenas prácticas de otros servicios civiles exitosos.

### **3.4 Áreas involucradas en el Servicio Profesional de Carrera**

El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera menciona a la Secretaría de la Función Pública, particularmente a la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos, como el órgano rector de tan importante política pública, asimismo los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, el Consejo Consultivo y las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias de la Administración Pública Federal, son también parte fundamental ya que en estas últimas recae gran parte del peso del funcionamiento del sistema.

**CUADRO 8  
ESTRUCTURA SFP**



Fuente: Elaboración propia

Las atribuciones funciones que cada unidad tiene respecto a la operación del Servicio Profesional de Carrera, son de suma importancia, la Secretaría de la Función Pública tiene las siguientes:

- *Interpretar el reglamento en lo relativo a la programación, dirección, coordinación, evaluación, seguimiento de la operación y funcionamiento del sistema.*
- *Autorizar por conducto de la Unidad, las estructuras de los gabinetes de apoyo siempre y cuando cuenten con el apoyo presupuestario de la SHCP.*
- *Emitir la norma que regulará los supuestos de compatibilidad de puestos.*
- *Expedir los lineamientos para la operación del subsistema de desarrollo profesional para determinar: los planes individuales de carrera de los servidores públicos, los puestos clave de las dependencias, el intercambio de recursos humanos con otras dependencias y la posible rotación periódica de los propios servidores públicos en las propias dependencias.*
- *Emitir lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección; bajo la responsabilidad en su aplicación de las dependencias y comités técnicos.*
- *Dar a conocer los lineamientos para la evaluación del desempeño y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos.*
- *Expedir el Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.*

- *Establecer los mecanismos de coordinación entre la Unidad y los titulares de los órganos internos de control de las dependencias para verificar el cumplimiento de metas en materia de servicio profesional de carrera.*
- *Enviar a un representante al Comité de Selección para la adecuada observancia del proceso.*
- *Emitir lineamientos y guías correspondientes para la certificación de capacidades.*
- *Expedir los lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, los que contendrán los métodos de evaluación y los criterios de valoración y puntuación, así como se desplegarán las metas de desempeño colectivo e individual.<sup>92</sup>*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes funciones:

- *Establecer en conjunto con la Secretaría de la Función Pública el esquema de compensaciones: tabuladores de sueldos, estímulos y prestaciones.*
- *Interpretar el reglamento en lo concerniente al control presupuestario del gasto en materia de servicios personales.*

Respecto a la Unidad del Servicio Profesional, centra sus actuar en las siguientes atribuciones:

- *Registrar y procesar, en coordinación con cada dependencia, la información necesaria para la definición de los perfiles que integraran el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal determinará los requerimientos cuantitativos y cualitativos a fin de establecer el número y tipo de plazas. Así como las necesidades de formación y desarrollo de recursos humanos.*
- *Realizar estudios prospectivos.*
- *Determinar necesidades de personal a partir de los programas, presupuestos con que cuenten las dependencias.*
- *Remitir a los Comités los criterios para que realicen el diagnóstico de sus estructuras.*
- *Coordinar con las dependencias para la elaboración de las técnicas gerenciales o directivas y técnicas transversales.*
- *Determinar la vigencia de las técnicas correspondientes y definir los niveles de dominio.*

---

<sup>92</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- *Emitir la guía para la elaboración de técnicas específicas.*
- *Registrar las capacidades y niveles que les envíen las dependencias en el Catálogo General de Capacidades.*
- *Establecer, en coordinación con las dependencias, los mecanismos y criterios de evaluación y de certificación de las capacidades gerenciales o directivas y técnicas transversales, así como los de evaluación de capacidades de visión del servicio público.*
- *Revisar los expedientes de servidores públicos separados del sistema y de sugerir a la dependencia correspondiente que rectifique su posición a través de elementos de prueba. Para ello, tendrá diez días hábiles para determinar la procedencia del servidor público separado, la cual hará llegar a la Dependencia que a su vez se la hará llegar al Comité Técnico de Profesionalización.*
- *Elaborar junto con las dependencias los proyectos de programas operativos anuales del sistema (diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas).*
- *Diseñar el proyecto de programa operativo anual del sistema que será sometido a la opinión del Consejo, durante el mes de mayo del año anterior del programa y será publicado en el Diario Oficial de la Federación. Una vez publicado el Presupuesto de Egresos de la Federación se harán los ajustes correspondientes.*
- *Emitir un informe anual sobre la operación del sistema.*
- *Dar trámite a las inconformidades solicitando al comité, órgano o autoridad en contra de cuyos actos u omisiones se hubiere formulado éstas, para que en un plazo no mayor de diez días hábiles rindan un informe circunstanciado relativo a la inconformidad presentada, aportando los elementos en virtud de los cuales justifiquen su actuación. Una vez analizado el informe la Unidad dictará lo que proceda.*
- *Solicitar para casos en los que haya un recurso de revocación al comité el expediente que dé cuenta de la resolución dada.*
- *Instruir en caso de recurso de revocación, con base en el informe que rinda el presidente del Comité de Selección, el procedimiento previsto por la Ley y una vez desahogadas las pruebas y analizados los agravios expuestos por el recurrente resolverá, en definitiva.<sup>93</sup>*

---

<sup>93</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Las dependencias de la Administración Pública Federal, tienen las siguientes atribuciones:

- *Cubrir puestos con niveles jerárquicos inferiores previa determinación del Comité Técnico de Profesionalización, en casos de licencias o por estar incapacitado su titular. Para puestos clave por un período de seis meses.*
- *Emitir a través de sus Direcciones Generales de Recursos Humanos, los lineamientos emitidos por la Unidad en materia de selección y de la aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que tomará en cuenta preferentemente el nivel de dominio, así como las habilidades y actitudes, conocimientos y experiencia de los aspirantes.*
- *Expedir los nombramientos de servidores públicos de carrera de los candidatos seleccionados.*
- *Ocupar por un máximo de un año en puesto de los rangos de jefe de departamento y hasta director general con personas provenientes de otras dependencias vía convenios siempre que la dependencia tenga convenios con organismos públicos o privados y no superen a los servidores públicos de carrera.*
- *Elaborar y describir las capacidades técnicas específicas de sus puestos de carrera y establecerán la vigencia de las certificaciones respectivas, así como sus niveles de dominio con base en la guía metodológica que emita la Unidad.*
- *Certificar las capacidades de sus servidores públicos de carrera, siempre que cuenten con un órgano o área de la propia dependencia o bien a través de organizaciones o instituciones públicas sujetas a disponibilidad presupuestaria.*
- *Reportar anualmente en el Sistema de Evaluación y Compensación del Desempeño las metas institucionales e indicadores de cumplimiento. A su vez las metas institucionales se desplegarán en metas individuales.*
- *Establecer con la participación de las Direcciones Generales de Recursos Humanos metas colectivas, las cuales estarán orientadas a la mejora de procesos y al logro de los resultados de las propias dependencias.*
- *Enviar a la Unidad, para su conocimiento, las metas e indicadores de desempeño individuales y las metas institucionales e indicadores de desempeño colectivos.*

- *Dar a conocer los resultados de la evaluación del desempeño a más tardar dentro de los siguientes sesenta días naturales.<sup>94</sup>*

Específicamente las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias, tendrán las siguientes atribuciones:

- *Realizar la descripción, los perfiles y la valuación de puestos de sus estructuras organizacionales, ocupacionales y lo que corresponda al personal de enlace, conforme a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública.*
- *Dar a conocer las vacantes en un plazo máximo de 10 días hábiles de acuerdo con la estructura autorizada.*
- *Publicar la lista de reclutados.*
- *Elaborar el listado por orden de prelación al Comité Técnico de Selección a efecto de que este determine dicho orden de finalistas que no serán menos de tres ni más de diez por plaza vacante, los cuales deberán acreditar calificaciones mínimas, de lo contrario se declarará desierto el concurso. Caso distinto, se declarará triunfador del concurso aquél que haya obtenido la calificación más alta cuya resolución no será mayor de ciento días posteriores a la publicación de la convocatoria.*
- *Ocupar las vacantes, previa la emisión de una convocatoria, de jefe de departamento a director general mediante movimientos laterales de servidores públicos. Previa anuencia del servidor público se trate de plazas de mismo grupo, grado y nivel. Y el sustituto cubra el perfil o a través de convenios.*
- *Entregar a los Comités Técnicos de Profesionalización las propuestas de perfiles y valuación de puestos para su revisión.*
- *Expedir de convocatorias públicas 70 días naturales como máximo una vez en entrada en vigor el reglamento.*
- *Elaborar juntamente con los servidores públicos de las dependencias, las propuestas de planes individuales de carrera, considerando las posibles trayectorias de promoción verticales o de especialidad y horizontales o laterales. Y serán sometidos a*

---

<sup>94</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

*consideración de los comités que se registrarán en el Catálogo General de Capacidades.*

- *Autorizar los intercambios de servidores públicos.<sup>95</sup>*

El Consejo Consultivo del sistema del Servicio Profesional de Carrera se compone de las siguientes personas:

- *Titular de la secretaría,*
- *Representante de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social.*
- *Por los presidentes de los Comités de cada dependencia (suplentes, rango inmediato superior);*
- *Por el titular de la USPC (secretario técnico del consejo)*
- *Por un representante de cada uno de los sectores social, privado y académico.*

*Todos ellos por un período de cuatro años. Sesionarán una vez cada tres meses y aprobarán el reglamento de sesiones, las resoluciones correspondientes serán por mayoría de votos y con voto de calidad del presidente. De manera general, sus atribuciones son las siguientes:*

- *Emitir opiniones especializadas sobre la implantación de cada uno de los subsistemas;*
- *Proponer las medidas que se consideren adecuadas para el mejoramiento del sistema;*
- *Proponer acciones de participación y concertación con los sectores social, privado y académico que coadyuven en la implantación y operación del sistema;*
- *Constituir a propuesta de su presidente, los comités de apoyo que estime necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, así como para proponer la transparencia en el funcionamiento del sistema.<sup>96</sup>*

### **3.4.1 Comités de Profesionalización.**

*Son las instancias a través de las cuales las dependencias establecen, de acuerdo a sus facultades, las particularidades que debe tener el servicio profesional de carrera. Se integran por*

---

<sup>95</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

<sup>96</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

*el Oficial Mayor, el titular de la Dirección General de Recursos Humanos y un representante de la Secretaría de la Función Pública, podrán designar a sus respectivos suplentes y se reunirá una vez cada tres meses.*<sup>97</sup> Es importante mencionar que, se podrán invitar como miembros del comité a especialistas de instituciones de educación superior, a la iniciativa privada (empresas), de asociaciones civiles especializadas nacionales e internacionales y de colegios de profesionales relacionados con el tema, quienes tendrán el carácter de invitados temporales y sólo tendrán derecho a voz. Las atribuciones son las siguientes:

- *Establecer las disposiciones que regulen su funcionamiento, así como las del Comité Técnico de Selección;*
- *Definir su calendario de reuniones;*
- *Solicitar a la Secretaría la constitución o desaparición de Comités Técnicos de Profesionalización en los órganos administrativos desconcentrados;*
- *Determinar, dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales de aquél en que se encuentre vacante un puesto del Sistema o se cree uno nuevo, el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo;*
- *Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia, así como a especialistas de instituciones de educación superior, de empresas, de asociaciones civiles especializadas nacionales o internacionales, de colegios de profesionales o a otros servidores públicos. Estos invitados sólo tendrán derecho a voz, y*
- *Las demás que señale este Reglamento y las disposiciones aplicables al Sistema.*<sup>98</sup>

Asimismo, existen 4 tipos de servidores públicos;

*TITULARES. - Son los que ingresaron al Sistema a través de un concurso de selección, aprobando cada una de las etapas y procedimientos contemplados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.*

*EVENTUALES. - Son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer*

---

<sup>97</sup> Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

<sup>98</sup> Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

*año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.*

*TEMPORALES. - Son los que ocupan el primer nivel o enlace, los que hayan ingresado a través de convenio de intercambio, integrados por motivo de licencia, incapacidad médica y por la ocupación de puestos claves con un máximo de 6 meses (entendido el puesto clave como aquel cuya ocupación permanente es indispensable para mantener la continuidad del servicio).<sup>99</sup>*

*LIBRE DESIGNACIÓN.- El carácter excepcional de los puestos de libre designación, deviene de las funciones que les han sido conferidas y no por su denominación, por lo que se hace necesario su justificación sustentada en las propias funciones, en consecuencia, su autorización debe corresponder en aquellos casos en que el desempeño de los mismos exija la toma de decisiones relevantes que garanticen la protección del interés público, del régimen interior; demostrar autoridad en actividades relacionadas con la protección y defensa de infraestructura e instalaciones de carácter estratégico; de planeación global; definición de políticas públicas en determinadas materias; la custodia de información y de los repositorios que la contienen; la investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones que impone el servicio público; la vigilancia y el control en la Administración Pública Federal; así como en relación a la desconcentración en sede administrativa o por razón de competencia.<sup>100</sup>*

La Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos USPRH de la Administración Pública Federal surgió el 12 de diciembre del 2003, con la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y tiene como referente inmediato la anterior Unidad del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de las atribuciones anteriormente señaladas, la USPRH tiene además funciones estipuladas en el artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Función Pública:

- *Programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el Servicio Profesional de Carrera y su funcionamiento en las dependencias de la Administración Pública Federal;*
- *Promover y vigilar la observancia de los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito en el Servicio Profesional de Carrera;*

<sup>99</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

<sup>100</sup> Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación.

- *Elaborar y proponer al secretario la emisión de normas, políticas, lineamientos, manuales y demás disposiciones generales que se requieran para la operación, regulación, evaluación, perfeccionamiento y, en su caso, corrección del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley de la materia y su Reglamento, así como emitir las guías que conforme a dichas disposiciones resulten aplicables;*
- *Interpretar y aplicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos administrativos y emitir los criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada;*
- *Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad de las dependencias y en su caso entidades de la Administración Pública Federal y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos;*
- *Definir, para su aprobación, los cargos que por excepción sean de libre designación y emitir los criterios generales para su determinación, en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables;*
- *Autorizar las estructuras de los Gabinetes de Apoyo, de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y demás disposiciones jurídicas aplicables;*
- *Autorizar el intercambio de cargos de los servidores públicos de carrera, previa autorización que emita el superior jerárquico de los mismos, en los términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables;*
- *Designar a los servidores públicos que, en representación de la Secretaría, participarán en la integración de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a que se refiere la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; aprobar la constitución o desaparición de los Comités, así como las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los mismos;*
- *Operar el Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera;*

- *Organizar eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual, en los términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;*
- *Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación del desempeño, selección, capacitación, certificación, ingreso, movilidad y valuación de puestos, de acuerdo a lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;*
- *Valorar las determinaciones tomadas por los Comités de Profesionalización de las dependencias, en el supuesto a que alude el artículo 60, fracción IV de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;*
- *Ejercer las atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría y que no le estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la misma;*
- *Elaborar y someter a la consideración del secretario las normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal de la Administración Pública Federal, y en general, lo relativo a tabuladores de sueldos, cualquier tipo de estímulos, prestaciones y separación del servicio, en los términos de las disposiciones aplicables;*
- *Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;*
- *Establecer, con la participación de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, y la Procuraduría General de la República, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos, en los términos de las disposiciones aplicables;*
- *Coordinar la operación del registro de personal civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen gasto público en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y formular y someter a la consideración del secretario las normas que se considere procedentes en dicha materia;*

- *Determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las dependencias de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables;*
- *Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y sus modificaciones, previo dictamen presupuestario favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y*
- *Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.*<sup>101</sup>

### **3.4.1 Plazas otorgadas a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación personal a través del Artículo 34 de la LSPCAPF**

En el periodo comprendido entre el año 1979 a 1982, al Secretaría de Gobernación sentó las bases metodológicas para instrumentar el registro de población; fue el 20 de agosto de 1980 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial mediante el cual se modifica el artículo 2 y se adiciona el artículo 12 Bis al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para cumplir con las atribuciones del registro de población establecidas en la ley de la materia<sup>102</sup>, lo cual daba vida a la Dirección General del registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Sin embargo, fue hasta 2005 cuando se otorgó por primera vez una plaza por Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, siendo la de Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, con fecha de nombramiento 16 de octubre de 2005.

---

<sup>101</sup> Unidad de Política de Recursos Humanos. (2018). Información del SPC, Subsistemas, México. Recuperado de <http://www.spc.gob.mx>

<sup>102</sup> Decreto por el que se modifica el Artículo 20 y se adiciona, con el Artículo 12-Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1980, Tomo CCCLXI, Núm. 37, Sección única.

**CUADRO 9**  
**PLAZAS ASIGNADAS POR ART. 34**

| <b>Nivel</b>             | <b>Número de plazas</b> |
|--------------------------|-------------------------|
| DIRECTOR GENERAL         | 1                       |
| DIRECTOR GENERAL ADJUNTO | 7                       |
| DIRECTOR DE ÁREA         | 7                       |
| SUBDIRECTOR DE ÁREA      | 24                      |
| JEFE DE DEPARTAMENTO     | 41                      |
| ENLACE                   | 8                       |
| <b>TOTAL</b>             | <b>88</b>               |

Fuente: Elaboración propia con base en documento denominado "OCUPACIONES TEMPORALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LSPCAPF" emitido por la Secretaría de Gobernación, con corte a abril de 2018.

Con lo anterior se puede observar que el 46.5% del total de las plazas ocupadas por Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fueron jefaturas de departamento, mientras que las subdirecciones de área ocupan un 27.2%, cabe resaltar que las direcciones de área y las direcciones generales adjuntas juntas ocupan el 15.9% del total.

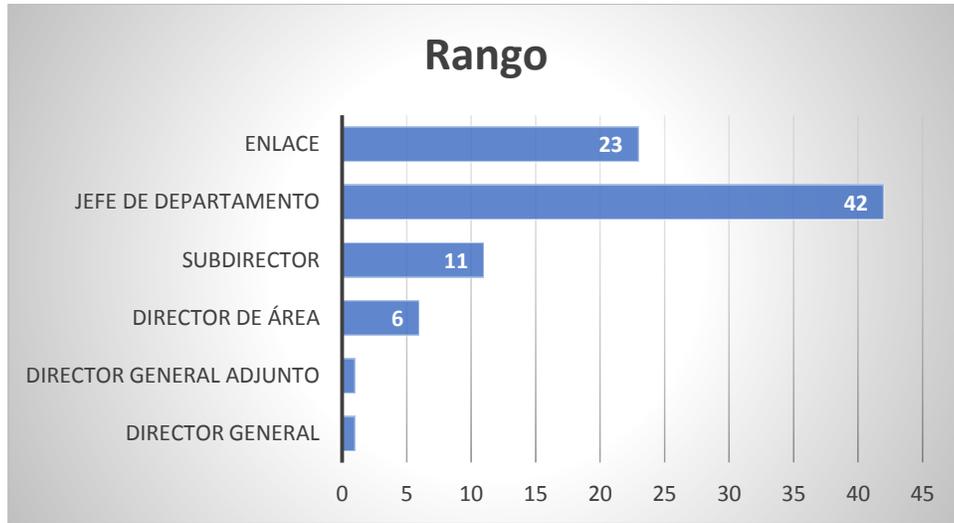
### **3.4.2 Aplicación del Cuestionario para servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**

Se aplicó un cuestionario a 84 servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, dependiente de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.

La técnica cualitativa que se utilizó para recoger la opinión de los servidores públicos, fue la aplicación de un cuestionario impreso conteniendo 14 reactivos.

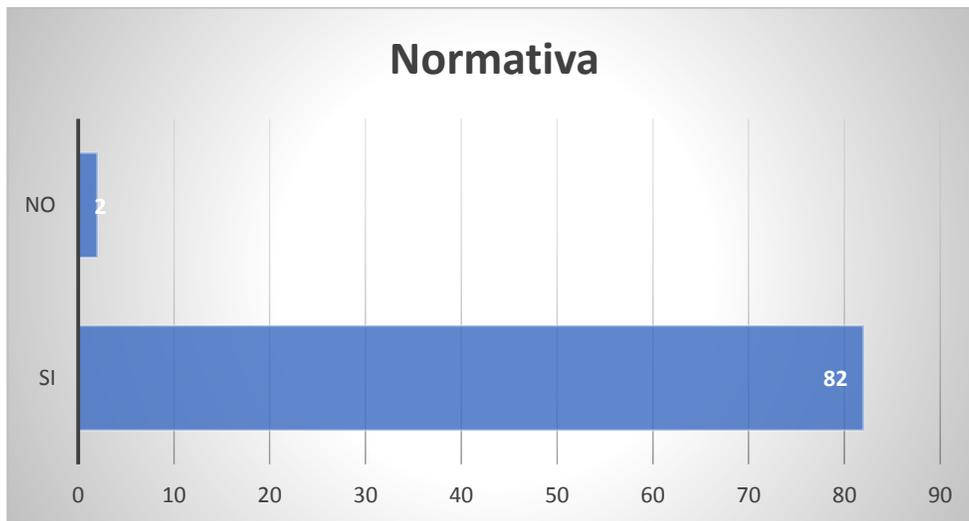
A través de dicho cuestionario se obtuvo a grandes rasgos una perspectiva de los servidores públicos sobre el proceso de ingreso y permanencia en el cargo, así como aspectos específicos del Servicio Profesional de Carrera, de acuerdo a lo siguiente:

**GRÁFICA 1**



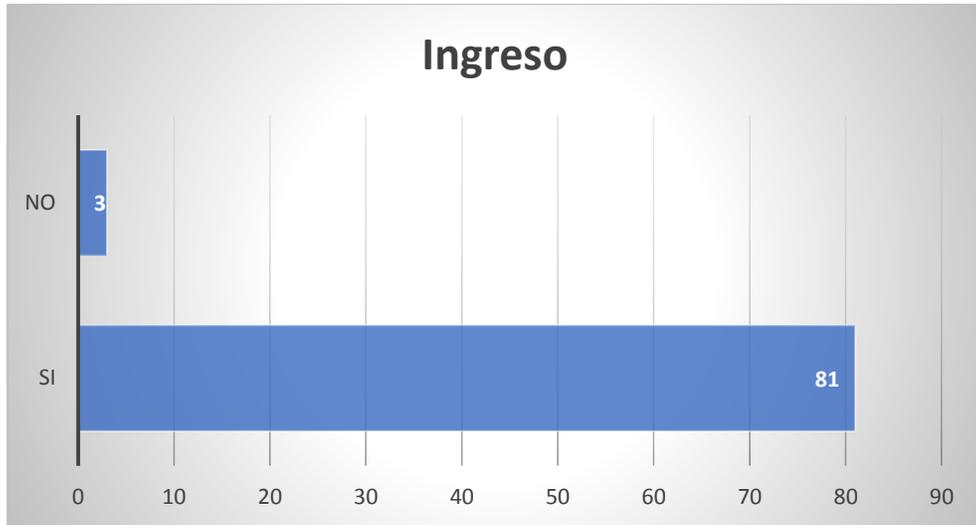
1.- ¿Que rango ocupa dentro del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal?

**GRÁFICA 2**



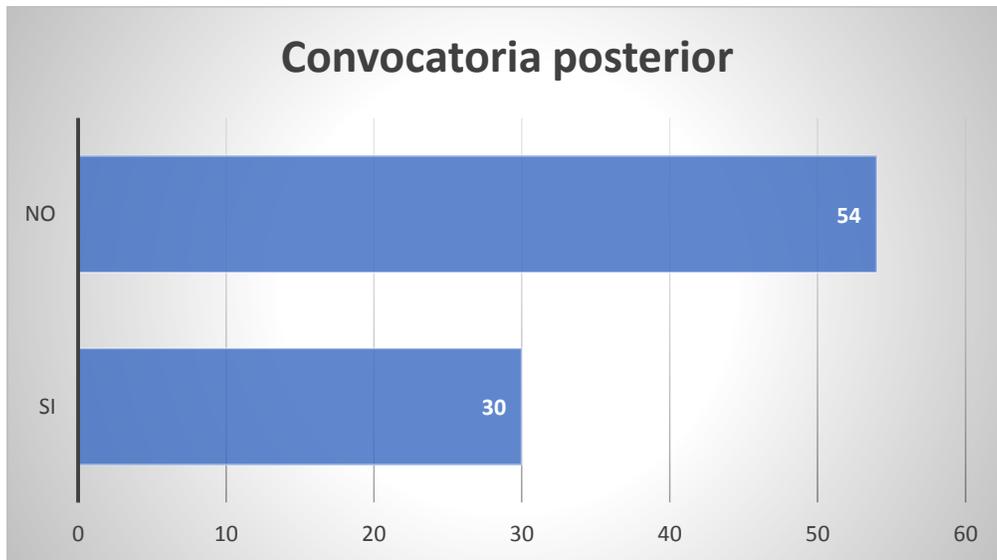
2.- ¿Conoce la normativa del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal?

GRÁFICA 3



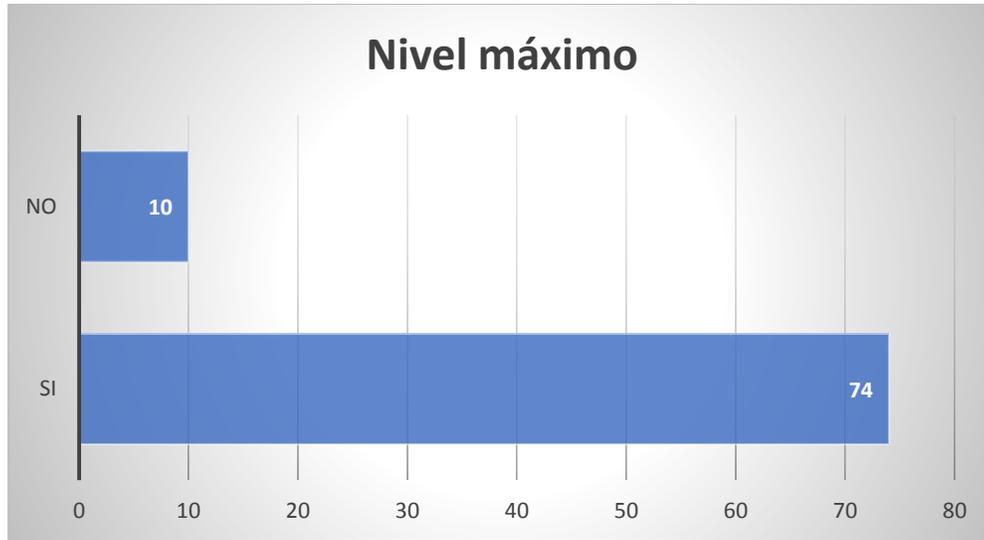
3.- ¿Ingresó al cargo a través del Servicio Profesional de Carrera?

GRÁFICA 4



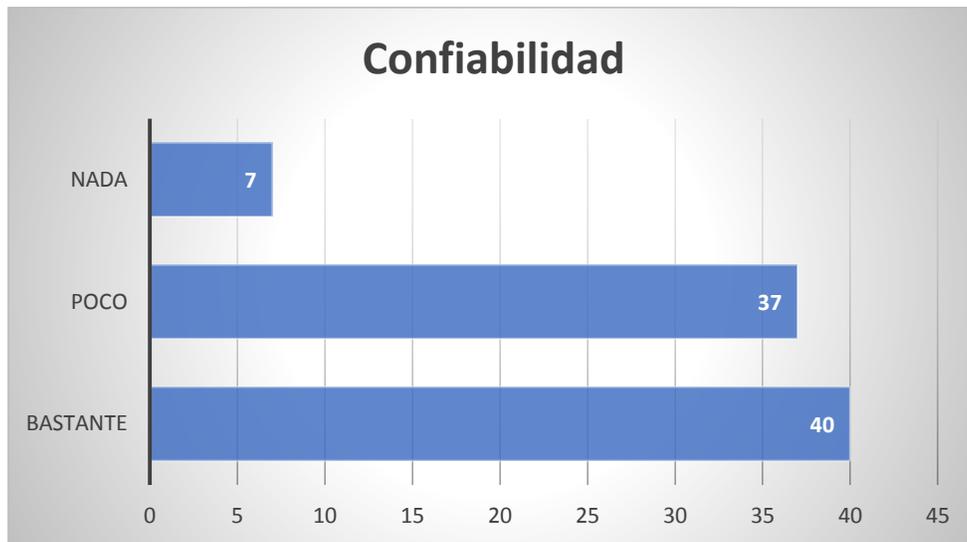
4.- ¿Ha participado en alguna convocatoria posterior a su ingreso?

GRÁFICA 5



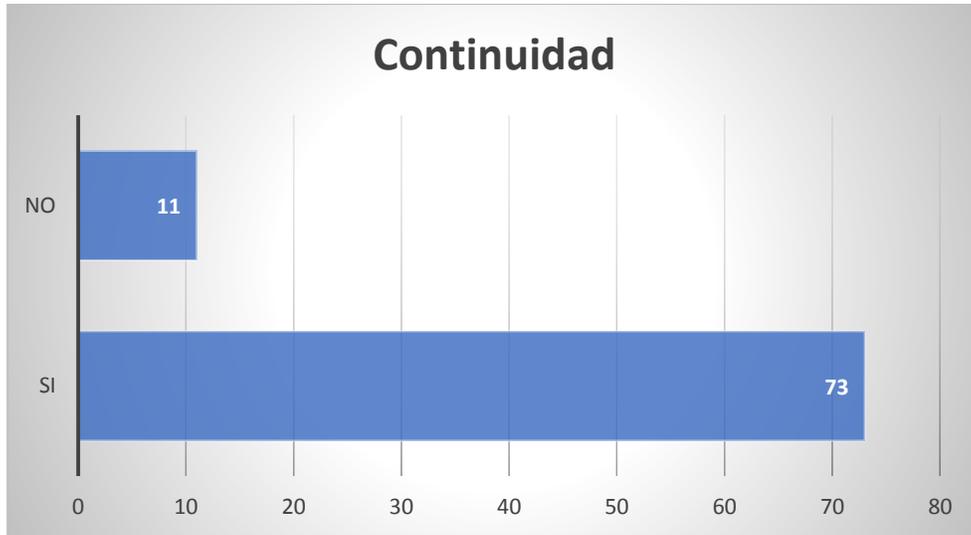
5.- ¿Conoce cuál es el máximo nivel jerárquico que se puede alcanzar a través del Servicio Profesional de Carrera?

GRÁFICA 6



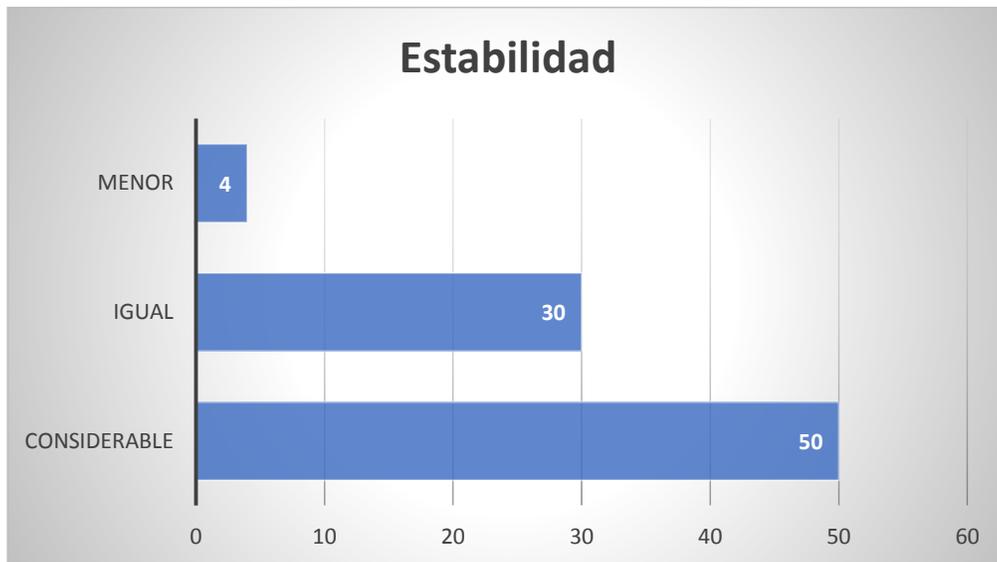
6.- En cuestión de confiabilidad, considera que los concursos del Servicio Profesional de Carrera son:

GRÁFICA 7



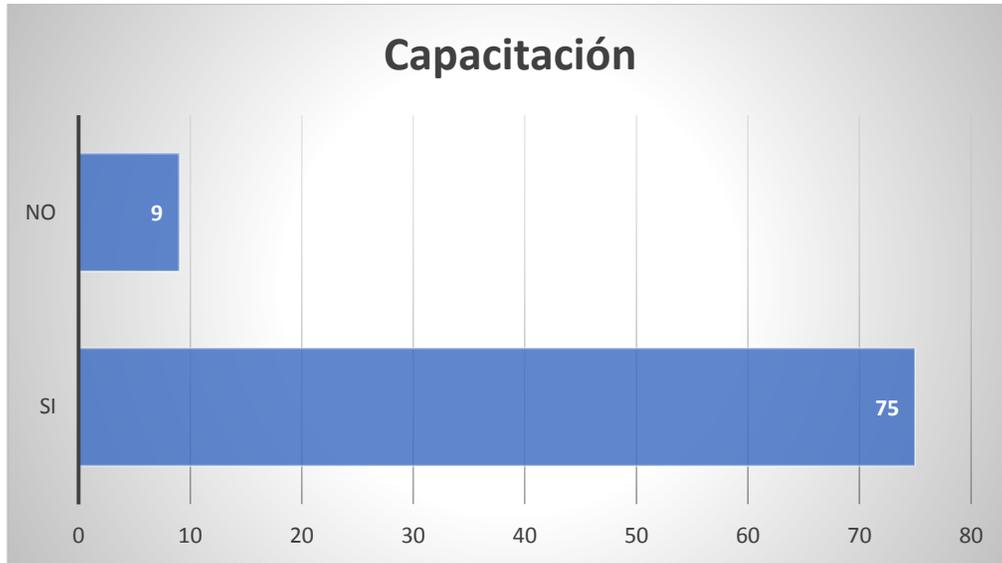
7.- ¿Le gustaría que el Servicio Profesional de Carrera se mantuviera pese al cambio de gobierno en turno?

GRÁFICA 8



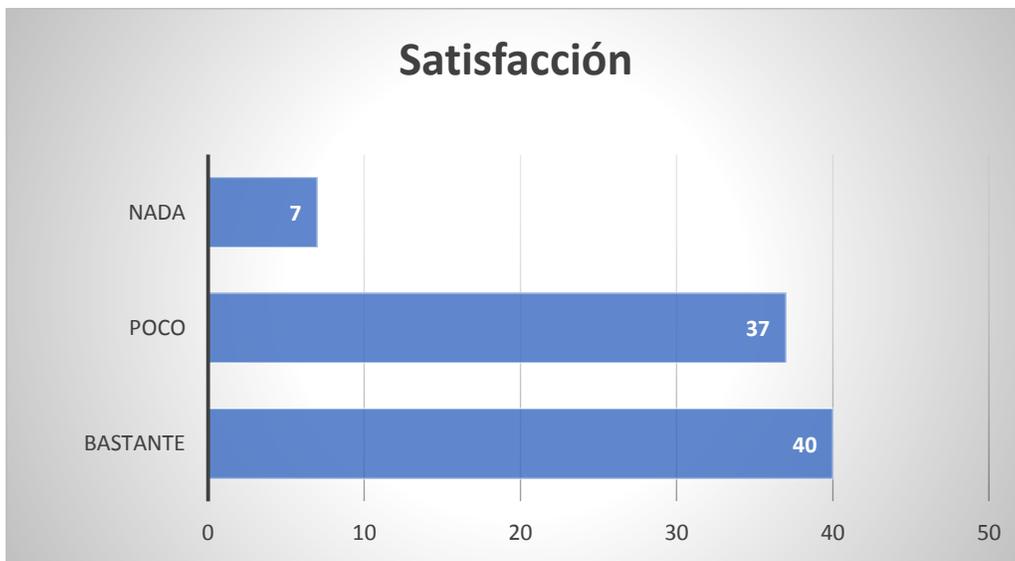
8.- ¿Cómo considera la estabilidad obtenida en el cargo?

GRÁFICA 9



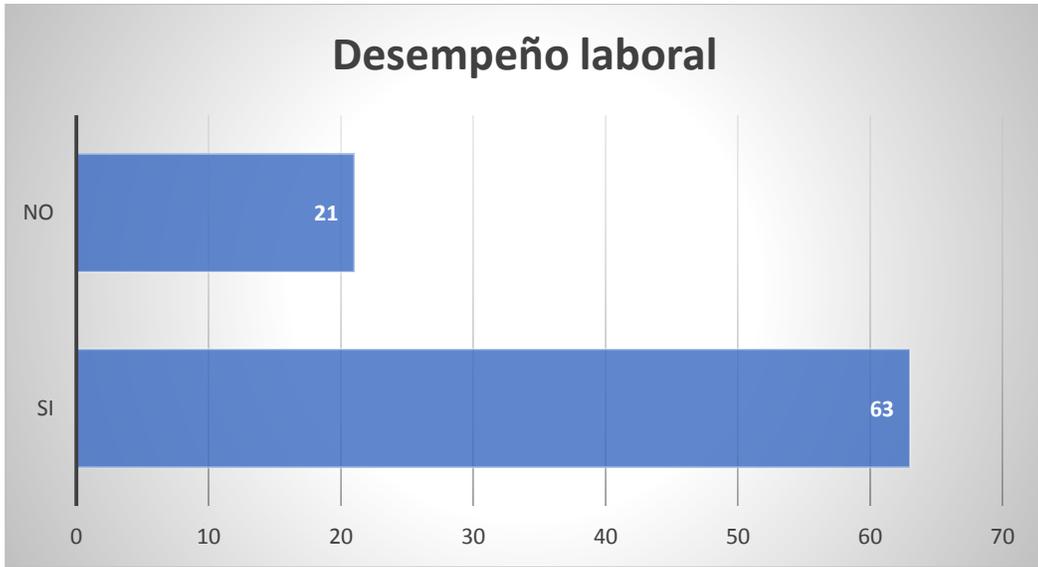
9.- ¿Ha participado en alguna capacitación del Servicio Profesional de Carrera?

GRÁFICA 10



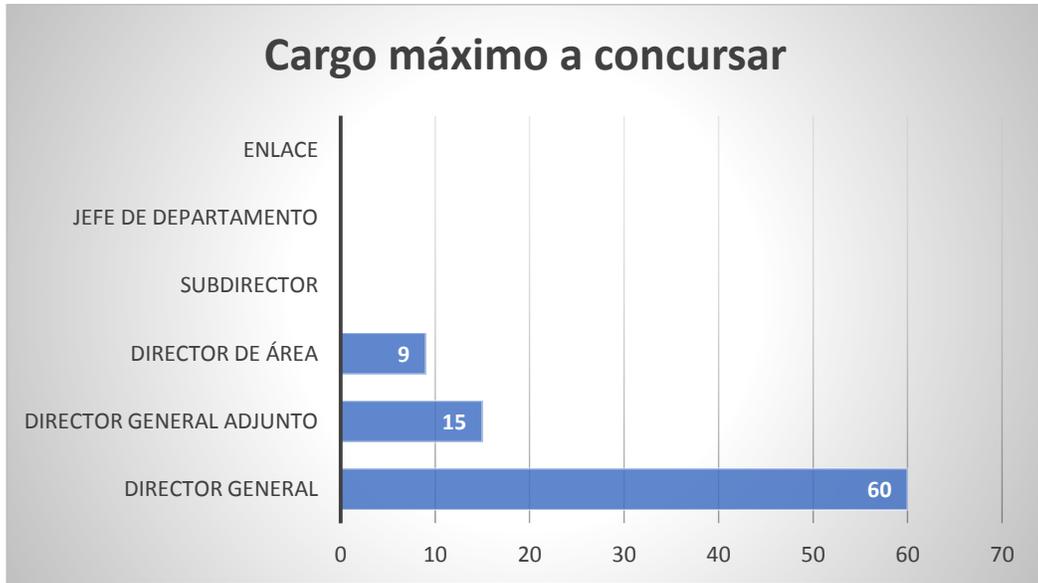
10.- ¿Qué tan satisfecho se ha sentido con la capacitación del Servicio Profesional de Carrera?

**GRÁFICA 11**



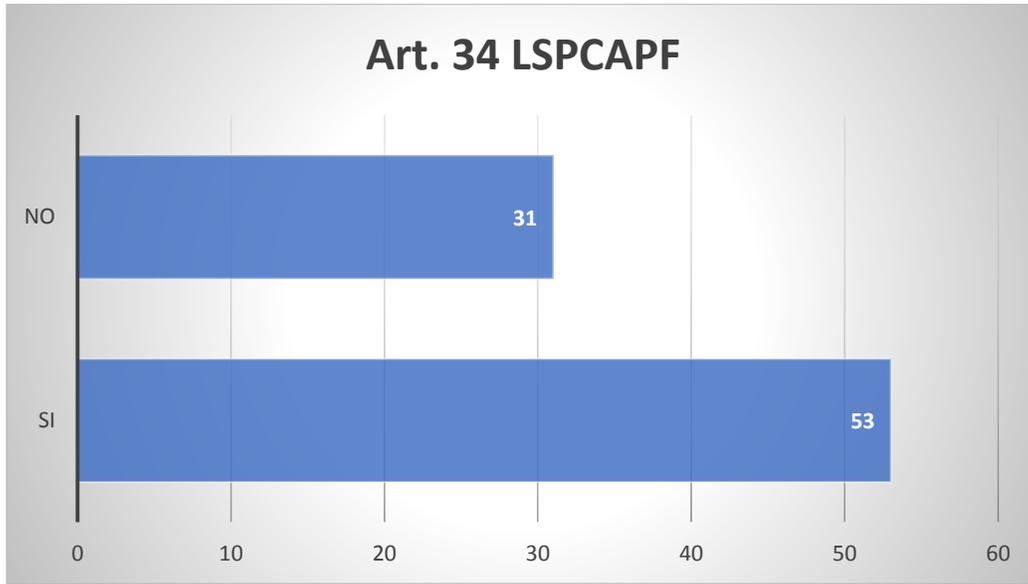
11.- ¿La capacitación recibida le ha permitido mejorar su desempeño laboral?

**GRÁFICA 12**



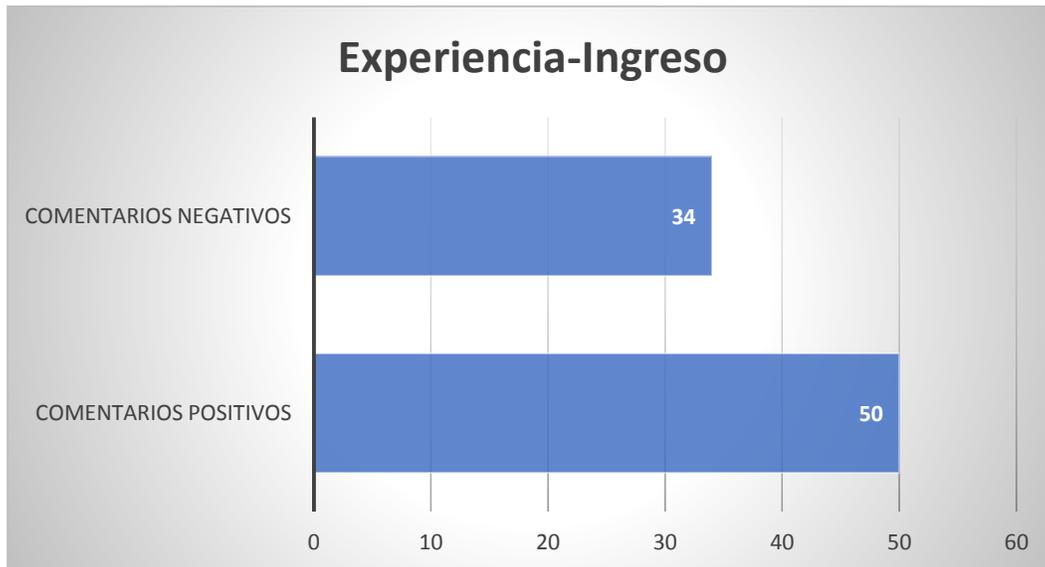
12.- ¿Cuál considera usted que debería ser el cargo máximo para concursar a través del Servicio Profesional de Carrera?

**GRÁFICA 13**



13.- ¿Está de acuerdo con el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, relativo a la autorización del nombramiento temporal para ocupar un puesto, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de selección en un inicio?

**GRÁFICA 14**



14.- Describa brevemente su experiencia de ingreso y permanencia en el cargo actual, en el marco del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

## **Interpretación de los resultados**

Sin duda, la aplicación del cuestionario fue relevante ya que, los servidores públicos no tenían que proporcionar su nombre, sólo el nivel jerárquico que tenían, teniendo así la posibilidad contestar con mayor libertad y seguridad sin tener que preocuparse por algún tema que pudiera perjudicarlos.

Hubo diversidad en las respuestas, sin embargo se agruparon en dos grandes grupos que fueron los aspectos positivos y negativos, a continuación se enlistan las opiniones de los 84 servidores públicos que contestaron el cuestionario, de acuerdo a lo siguiente:

### **Aspectos positivos**

- ✓ Los concursos son buenos mientras no sean ocupados por Art. 34
- ✓ Se evalúan correctamente los conocimientos.
- ✓ Hay estabilidad y seguridad en el empleo.
- ✓ Oportunidad de crecimiento profesional.
- ✓ Proceso transparente, brinda estabilidad laboral.
- ✓ Satisfacción, certeza y honestidad.
- ✓ Aprendizaje y evaluación constante.
- ✓ El SPC permite especialización y crecimiento en el gobierno.
- ✓ Se sujetó a lo establecido en la ley, es confiable.
- ✓ Herramienta necesaria para rodearse de buenos elementos y brindar buenos servicios.
- ✓ El Art. 34 brindó la oportunidad de integrarme a la APF.
- ✓ Experiencia enriquecedora y extraordinaria.
- ✓ Buena opción para que profesionistas ingresen al gobierno.
- ✓ Ingreso justo y razonable, permanencia segura debido al marco legal.
- ✓ La capacitación me ha habilitado para hacer bien mi trabajo.

### **Aspectos negativos**

- ✓ El ingreso es excesivo y extremo riguroso, ambiente laboral ríspido.
- ✓ En la selección el comité es imparcial, existe favoritismo.
- ✓ No se respetan los derechos del trabajador.

- ✓ Sistema viciado por aspectos discrecionales y fraude a la ley.
- ✓ Muchos compromisos que cumplir con una pésima remuneración.
- ✓ Rigidez del sistema, un nombramiento no implica seguridad.
- ✓ Es un teatro, solo se beneficia a familiares y amigos.
- ✓ Pocos puestos para la gran cantidad de demanda y los filtros son demasiados.
- ✓ Falta transparentar evaluaciones, actualizar perfiles de acuerdo a las necesidades.
- ✓ Garantizar asenso del personal por méritos propios sin simulaciones.
- ✓ Muy complicado subir estando en la APF.
- ✓ Proceso muy largo, permanencia genera incertidumbre.
- ✓ Fallas en la forma de aplicar los procedimientos.
- ✓ Los filtros no son los mejores, se requiere más vigilancia.
- ✓ Muchos concursos para ingresar, permanencia depende de la certificación.

La aplicación del cuestionario arrojó una diversidad de respuestas por parte de los servidores públicos relativas a la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, los comentarios realizados incluyen el reconocimiento de tan importante herramienta, confiabilidad, transparencia, estabilidad, crecimiento, etc., así como aspectos que demuestran en dónde se puede mejorar.

En términos generales, el 65% de los servidores públicos mantienen comentarios positivos referentes al Servicio profesional de Carrera, el 35% restante lo desapruueba.

## CONCLUSIONES

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene diversas fallas, como haber nacido descentralizado, ya que cada dependencia opera las etapas que lo comprenden, sin tener, en estricto sentido, una lupa que observe el correcto funcionamiento del sistema. Por lo anterior, está sujeto a decisiones políticas, donde existe la simulación y discrecionalidad al momento de la selección.

En teoría, los servidores públicos que integran la administración pública federal cumplen con una serie de requisitos que previamente fueron definidos en las convocatorias, uno de ellos es el nivel de estudios, al respecto, el nivel mínimo aceptado para poder concursar una plaza es de preparatoria/bachillerato, no obstante, el nivel, la diversidad de servicios que brinda el gobierno requieren del personal más y mejor preparado, lo cual implicaría exigir mínimo el nivel de licenciatura.

El ingreso al servicio público mediante el Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sin necesidad de pasar por el proceso de ingreso, es una posibilidad que debiera eliminarse ya que otorga ventaja a la persona que está ocupando temporalmente la plaza, y al momento de concursarla tiene todas las herramientas para resultar ganador, sumado a que el jefe inmediato de la plaza en concurso decida quién es el ganador.

La oportunidad de acceder a una plaza mediante el citado artículo implica dos posiciones; la primera rompe con el precepto de "igualdad de oportunidades" ya que abre la puerta a dos supuestos: a) que los aspirantes sin ningún tipo de apoyo en la administración pública que desean acceder a una plaza del Servicio Profesional de Carrera no cuenten con una real oportunidad de obtener el cargo que se ha puesto a concurso y que se enfrenten a la simulación de un proceso que en apariencia es legítimo y, b) aspirantes que llegan con el titular en turno y no tienen relación con el sector, accedan a plazas por compromiso político.

La segunda implica que una persona que ya forma parte de la Administración Pública dentro de un sector, pueda ser reconocida por sus méritos, aportaciones, logros y desempeño y, se le dé el impulso para obtener una plaza con mayor nivel jerárquico que implica mayor remuneración y ascenso en el escalafón de la institución.

*Los errores en las decisiones gubernamentales son la causa más recurrente en el fracaso de una política pública, en relación a que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado, ya que es de suma importancia el correcto análisis de los problemas y la selección de*

*alternativas, o bien, las características rígidas del sistema político que obligan a considerar y desahogar los asuntos públicos dentro de un mismo arreglo de intereses.*<sup>103</sup>

A pesar de la existencia de una política pública encargada de dotar de servidores públicos profesionales a la Administración Pública Federal, las estructuras administrativas están permeadas de intereses político-partidistas y se dejan a un lado los objetivos de la eficacia y continuidad de la administración.

La normativa que regula al Servicio Profesional de Carrera, permite una selección alejada de los principios de mérito e igualdad de oportunidades, lo cual genera profesionalización, pero no hay Servicio Civil de Carrera.

El fracaso de una política pública se debe en gran medida a los errores de las grandes decisiones (diseño), más que a los comportamientos de los ejecutores (implementación) y por más profesionalizada que esté la burocracia no funcionará si está politizada.

Al no existir un mecanismo que determine el grado mínimo de estudios para cada nivel de las plazas a ocupar, permite que este sea preparatoria, bachillerato o equivalente, por lo tanto, no existe o es insuficiente la *expertis* o conocimiento para desempeñar una labor “profesional” en cuanto al encargo que se ha de desempeñar.

Al no encontrarse jerarquizado el grado mínimo de estudios para las plazas, no se puede hablar de profesionalización en el estricto sentido, pues desde la plaza más pequeña hasta la plaza más alta que puede ser obtenida a través de concurso, varían los grados de preparación para ejercer el servicio público, es decir, puede haber auxiliares a los que se les solicita como grado mínimo de estudios licenciatura concluida con título profesional y plazas de Dirección a los que se les requiera como grado mínimo la licenciatura en proceso de titulación.

Es preciso señalar que la normativa en la materia permite modificar los perfiles de las plazas que están en concurso, lo que pone en manifiesto que o necesariamente se requiera de la profesión establecida al momento de crear el perfil de la plaza y que puedan ingresar personas con perfiles que distan de lo que realmente se requiere para cumplir con los objetivos establecidos en la plaza.

La oportunidad acceder a una plaza mediante el ejercicio del artículo 34 de la Ley implica dos posiciones, una a favor y otra en contra. La posición a favor implica que una persona que ya

---

<sup>103</sup> Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, en Cultura y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

forma parte de la Administración Pública dentro de un sector pueda ser reconocido por sus méritos, aportaciones, logros y desempeño y se le dé el impulso para obtener una plaza con mayor cargo jerárquico que implica mayor remuneración, ascenso en el escalafón de las plazas que se liberan o se encuentra vacantes y en consecuencia mayor grado de responsabilidad.

La posición en contra rompe con el precepto de “igualdad de oportunidades” ya que abre la puerta a dos supuestos: a) que los aspirantes externos y sin apoyo interno en la administración pública que desean acceder a una plaza del Servicio Profesional de Carrera no cuenten con una real oportunidad de obtener el cargo que se ha puesto a concurso y que se enfrenten a la simulación de un proceso que en apariencia es legítimo y, b) aspirantes que no forman parte del Servicio Profesional de Carrera aún y que son agentes externos al sector puedan acceder a plazas por posición política; en ambos casos, sugiere procesos a modo para seleccionar a la persona que los intereses lo requieran.

El régimen legal que opera el Servicio Profesional de Carrera es imperfecto y así como puede impedir un despido o que el proceso de despido se atenga a un procedimiento específico, también contempla causales que son subjetivas y que no requieren una probanza exhaustiva del caso.

Para estar en posibilidades de despedir a un Servidor Público del SPC se debe de acreditar:

- El mal desempeño de su cargo a través de reprobación de dos evaluaciones del desempeño continuas;
- No alcanzar las metas señaladas inherentes a su puesto;
- No cumplir con la capacitación y/o actualización para el desempeño de la actividad pública;
- Le sean acreditadas conductas inapropiadas,
- Reciba sobornos y/o dádivas por el desempeño de su función, entre otras.

Por otra parte, en el plano de la subjetividad, el Servidor Público de Carrera es, al final de cuentas, un empleado de confianza y una de las causales para solicitar la remoción del servidor público de su encargo es la “pérdida de la confianza”, la Ley no enmarca los conceptos en virtud de los cuales un Servidor Público de Carrera deja de ser confiable ni el procedimiento en virtud del cual habrá de solicitarse su remoción. Bajo esta premisa, no existe certeza en la seguridad o estabilidad de su trabajo, pues las lagunas en las probanzas de la pérdida de la confianza son discrecionales.

Para que un empleado del Servicio Profesional permanezca dentro del servicio público, tiene que certificarse cada 5 años, lo que consiste en acreditar a base de exámenes especializados, que sigue siendo apto para el encargo por el que fue contratado. Los exámenes varían según el nivel jerárquico de la plaza y del sector en el que se desempeña, así como el nivel gerencial de que se trate. Esto supone una evaluación que se aplica cada lustro sobre las evaluaciones anuales. El Servidor Público de Carrera es evaluado cada año respecto de las metas alcanzadas por su desempeño como el de la propia institución, por lo que el Servidor Público es constantemente evaluado y calificado, sin tener la certeza de su estabilidad en el trabajo.

Aunado a lo anterior y caso muy particular del nivel de “enlace”, este servidor público no presenta la certificación al quinto año de su servicio sino al sexto, ya que el nivel de enlace, en su primer año de servicio en realidad no es servidor público de carrera titular, sino que, es servidor público eventual y tiene un nombramiento como servidor público eventual, por lo que al acreditar la primera evaluación del desempeño (un año posterior a su ingreso), se hace servidor público titular y a partir de ese momento empieza a correr el tiempo para certificar su estancia en la plaza.

## Bibliografía

- Arellano Gault, David (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 23.
- Calvo Barrera, R. (2005). “El Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo Guerrerense”, en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (Coordinadores). Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos; p. 37 – 64; México, D.F.; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; pp. 476.
- Dimock, Marshall (1980). “¿Qué es la Administración Pública?”, RAP, núm. 44, octubre-diciembre de 1980, México, INAP.
- Dimock, Marshall (1967) "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. The Frontiers of Public Administration. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.
- Dror, Yehezkel (1996). “El Profesionalismo en el Arte de Gobernar”, Revista de Administración Pública, INAP, No. 91, México.
- Dumbauld, Edward (1965). “Jefferson: Sus Escritos Políticos”, México, Diana.
- Guerrero, Omar (2011). “Historia del Servicio Civil de Carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios”. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Guerrero, Omar (2015). “Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015, Tomo III La política y la Administración Pública”, LXII Legislatura Cámara de Diputados, CEFP, INAP, México.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- López Cruz, Ángel (2007), "Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera en México", en Revista Política Digital, febrero-marzo, núm. 35, México: Grupo Nexos.
- Méndez, José Luis, art. cit: Pardo, art. cit; y Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coords.) (1999). “Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado”, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés.

- Martínez Puón, Rafael (2006). “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2.
- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) | Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Martínez Puón, Rafael (2005). “Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?”, Primera edición, Coediciones de la edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Silva, Mario (coordinador) (1996). *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Mejía Lira, José (2004). "Servicio Profesional de Carrera", Vol. 1. Núm. 2. México, segundo semestre.
- Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004, Secretaría de la Función Pública, 2018.
- Méndez, José Luis (2012). “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. México, El Colegio de México.
- Estrada, Miguel (2017). “Función Pública” (mexico.leyderecho.org 2017) <https://mexico.leyderecho.org/funcion-publica/>
- Modernización de la Administración Pública en el marco de la OCDE, Secretaría de la Función Pública, México, julio de 2015.
- Molinar Bustos, Fernando. “Servicio Profesional de Carrera”, Vol 1. Núm. 2. México, segundo semestre de 2004.
- Moreno Espinosa, Roberto (2004). “Servicio Profesional de Carrera”, Vol 1. Núm. 2. México, segundo semestre.
- Myers Gallardo, Alfonso y Sousa Cordeiro, Roberto (2012). “Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México. Modelos en Latinoamérica, Ventajas y Desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC”, Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno, Universidad de Salamanca.

- Pardo, María del Carmen. (2015). “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 03 de febrero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es).
- Pardo, María del Carmen (2005). “El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, en Cultura y Rendición de Cuentas”, Auditoría Superior de la Federación.
- Pardo, María del Carmen (2005). “El Servicio Profesional De Carrera En México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, Vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre.
- Pardo, María del Carmen (2010). *La Propuesta de Modernización Administrativa en México: Entre la Tradición y el Cambio*, *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, abril-junio, El Colegio de México, A.C.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (2017). ¿Qué es servicio profesional de carrera y para qué sirve? Recuperado de <https://www.gob.mx/profepa/es/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>
- Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013 -2018, Secretaría de la Función Pública.
- Quiroga Leos, Gustavo (1984). “El Servicio Civil de Carrera” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, abril-septiembre, México.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Sánchez González, José Juan (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, México.
- Sánchez González, José Juan (2001). *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y Estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés.
- Sánchez Moron, Miguel (1997). (18 de diciembre de 1997). El Sistema de Botín. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com>
- Stein, Lorenzo (1981). *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, (1850).

- Stephen Page (2005), “What’s New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services”, *Public Administration Review*, vol. 65, núm. 6, p. 714.
- Unidad de Política de Recursos Humanos. (2018). Información del SPC, Subsistemas, México. Recuperado de <http://www.spc.gob.mx>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2004). “Servicio Profesional de Carrera”, Vol 1. Núm. 1. México, primer semestre.
- Pardo, María del Carmen (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, en Cultura y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación,.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (2017) ¿Qué es servicio profesional de carrera y para qué sirve? Recuperado de <https://www.gob.mx/profepa/es/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>