



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROPUESTA PARA INCLUIR EL SERVICIO PROFESIONAL
DE ASESORES AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:
DANIEL GARCÍA CLAVEL**

**DIRECTOR:
MTRO. EN A.P. LEOBARDO RUÍZ ALANÍS**

TOLUCA, MÉXICO, AGOSTO DE 2017.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
---------------------------	---

CAPÍTULO 1: Profesionalización y Servicio Civil de Carrera.

1.1. Servicio civil de carrera.....	12
1.2. Profesionalización y servicio civil de carrera en países emblemáticos.....	14
1.2.1. Modelo Francés.....	16
1.2.2. Modelo Inglés... ..	20
1.2.3. Modelo Norteamericano	24
1.2.4. Modelo Español.....	27
1.3. La profesionalización en México.....	31
1.4. Profesionalización en Instituciones Públicas de México.....	39
1.5. La profesionalización en algunos estados de México.....	43

CAPÍTULO 2: Enfoque legal racional como marco de estudio del problema.

2.1. Teoría de la organización.....	48
2.1.1. Enfoque clásico.....	50
2.1.2. Teoría del Comportamiento.....	58
2.1.3. Enfoque contemporáneo.....	60
2.2. Función legislativa.....	67
2.3. Poder Legislativo en México.....	69
2.4. Poder Legislativo en el Estado de México.....	73
2.5. Servidor Público (Administrativo).....	78
2.6. Profesionalización.....	84
2.7. Cuerpo profesional de Asesores.....	87

CAPÍTULO 3: Diagnóstico sobre la condición actual en el Poder Legislativo del Estado de México.

3.1. La profesionalización en el Poder Legislativo del Estado de México.....	92
3.2. Diagnóstico sobre la condición actual.....	95
3.3. Alternativas de solución y viabilidad.....	112

CAPÍTULO 4: Propuesta para la elaboración del proyecto de ley del servicio profesional de asesores del Poder Legislativo del Estado de México.

4.1. Preámbulo.....	115
4.2. Presentación.....	117
4.3. Consideraciones para elaborar la propuesta de ley.....	119
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	131
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.....	135
ANEXOS.....	143

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Principales facultades del Congreso General.....	55
Cuadro 2. Principales facultades del Congreso del Estado de México.....	71
Cuadro 3. Enfoque clásico y humanista.....	76

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Grado escolar de los diputados.....	97
Gráfica 2. Diputados.....	97
Gráfica 3. Capacitación previa diputados.....	99
Gráfica 4. Actualizaciones constantes de los diputados.....	100
Gráfica 5. Conocimiento del concepto de profesionalización: diputados.....	101
Gráfica 6. Inserción de la profesionalización.....	102
Gráfica 7. Grado escolar de los asesores.....	104
Gráfica 8. Laboraron previamente como asesores.....	105
Gráfica 9. Licenciatura predominante.....	106
Gráfica 10. Capacitación previa asesores.....	107
Gráfica 11. Actualizaciones constantes de los asesores.....	107
Gráfica 12. Conocimiento del concepto de profesionalización: asesores.....	109
Gráfica 13. Profesionalización dentro del Poder Legislativo.....	110
Gráfica 14. La profesionalización es benéfica para el Poder Legislativo.....	110

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación surge a partir de la inquietud de conocer la situación actual del Poder Legislativo del Estado de México en materia de asesoría legislativa, así como proponer una posible forma de incluir un sistema digno con el cual se garanticen los derechos, libertades, seguridad jurídica y propiciar el desarrollo económico y social de nuestra entidad.

Una de las necesidades más importantes hoy en día es la creación, discusión y modificación de leyes puesto que depende de estas el desarrollo y crecimiento de la sociedad, es por ello que actualmente resulta fundamental que existan herramientas útiles con las cuales los Legisladores puedan tener sustento para generar un ambiente de crecimiento social, justo y democrático para cada sector de la población.

Por lo anterior, es conveniente llevar a cabo este trabajo de investigación pues existen en el mundo ejemplos tangibles como Francia, Estados Unidos, Inglaterra y España que se mencionarán en el desarrollo de este trabajo, lo cual indica que tener un cuerpo profesional de asesores a disposición de los legisladores les brinda mejores herramientas para realizar la labor legislativa, con argumentos sólidos y científicamente probados. De igual forma por la demanda social que existe hoy en día para generar condiciones más amplias de desarrollo social, justicia, democracia y estado de derecho, entre otros; es importante y fundamental la inserción de un servicio profesional de asesores.

Es por ello que el objetivo general de este trabajo de investigación es el proponer la inserción de un servicio profesional de asesores funcional, meritocrático y que garantice la permanencia y promoción, con la finalidad de apoyar al legislador a realizar sus funciones con profesionalismo, calidad e imparcialidad.

De igual forma, en el servicio profesional, debe considerarse la neutralidad partidista que se da frente a la política partidista pero no a la política oficial.¹

¹La neutralidad partidista tiene que ver, primordialmente, con la justificación de aquellas decisiones colectivas que cuentan con el respaldo coactivo del Estado y que afectan a los derechos y deberes básicos, así como a las oportunidades y recursos socioeconómicos de los individuos. De acuerdo con el principio de neutralidad, estas decisiones deben justificarse sin invocar la intrínseca superioridad de un determinado ideal de los seres humanos.

No se trata, por tanto, de un principio que imponga la neutralidad en los resultados de las decisiones políticas como si fuera posible la nula interferencia de las instituciones políticas en el libre desarrollo de la vida social:

Este tipo de neutralidad sería, en todo caso, el correspondiente al liberalismo económico durante el siglo XIX (Barry, 1965, p.74).

No obstante, como señala Charles Larmore, (1987):

Los teóricos liberales de aquella época defendían la no intervención estatal en el mercado a partir de una razón neutral, la eficiencia económica y no porque consideraran los intereses de los ricos como intrínsecamente superiores a los intereses de los pobres. Por la misma razón, una vez que se reconoce que el libre mercado no es eficiente por sí mismo, el Estado puede intervenir legítimamente en la actividad económica sin perder su carácter neutral. (p. 45 – 46)

De esta manera, los probables beneficios que se obtendrían de este proyecto de investigación son la generación, discusión y debate de leyes con un nivel más alto de profesionalismo que impacte, regule y potencialice al sector público en busca del desarrollo y crecimiento de todos los sectores de la población, para lo cual, tener un cuerpo profesional de asesores bien capacitados, brinda la oportunidad de evitar que el legislador designe a voluntad propia el cuerpo de asesores y personal de confianza incluyendo a miembros de su familia y amigos dentro de los cargos correspondientes; de forma más sencilla, este sistema es un filtro que contribuiría a reducir el nepotismo, el clientelismo, el compadrazgo y la corrupción, así como los malos manejos administrativos.

En este trabajo de investigación, la hipótesis central indica que el servicio profesional de asesores apoya efectivamente a los Legisladores del Estado de México a realizar su trabajo de mejor manera y en la medida en que los legisladores cuenten con un personal capacitado y profesional en las áreas correspondientes, mejores serán los resultados que se obtengan de la labor de los legisladores.

Desafortunadamente, hoy en día, la función legislativa se ve comprometida al ser legal la libre asignación de personal de confianza como los asesores legislativos o secretarios particulares,

quienes muchas veces no cubren un perfil académico afín a las necesidades del Legislativo Estatal.

Por lo antes mencionado, este trabajo de investigación se desarrolló con la finalidad de cumplir el objetivo y la hipótesis a modo tal que se dieran a conocer todas las pautas pertinentes para poder contribuir y evidenciar que el servicio profesional de asesores en el Poder Legislativo del Estado de México es indispensable para mejorar la calidad de la labor legislativa. Es por ello que se dividió esta tesis en cuatro capítulos en los cuales se abordan distintos apartados, teorías y conceptos.

En el primer capítulo se comienza conceptualizando lo que significa el Servicio Civil de Carrera y la Profesionalización, tanto en otros países como en algunas instituciones de México y en algunos Estados de México.

Continuando con el desarrollo, se abordó en otro capítulo lo que es la Función Legislativa, las características del Poder Legislativo en México y en el Estado de México, así como algunos de los enfoques de la teoría de la organización los cuales resultan ser un antecedente importante para comprender el origen de lo que conocemos hoy en día como burocracia y sus procesos evolutivos mediante diversos autores y teorías.

De igual manera, se realizó un diagnóstico en un tercer capítulo, en el que se buscó descubrir la condición actual del Legislativo Estatal y poder finalmente contribuir en un capítulo final a establecer las consideraciones generales para la elaboración del proyecto de ley del servicio profesional de asesores de la cámara de diputados del Estado de México, situación que como ya se mencionó, ha sido en otros países una forma burocrática que ha permitido el desarrollo institucional en materia de asesoría legislativa.

Como se mencionó anteriormente, los casos de otros países donde existe un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera, ha permitido el pleno desarrollo de dicha función pues al tener personal capacitado, con un perfil profesional acorde a las necesidades de un Poder Legislativo, genera de manera contundente un ejercicio pleno y a consciencia sobre la generación de leyes, modificación o derogación que contribuye a su vez en tener leyes mejor fundamentadas, con objetivos claros y orientadas al desarrollo de la sociedad de manera ordenada.

Es así que este trabajo de investigación es significativo y relevante pues la inserción de un sistema profesional, serviría como base fundamental para el desarrollo de la materia legislativa, dando lugar al progreso social y contribuyendo a generar leyes más simples, pero con mayor profundidad como se hace en otros países del mundo (Haro Bélchez, 2000).

Actualmente el Poder Legislativo del Estado de México no cuenta con un cuerpo formal de asesores profesionales² en el cual se apoye el legislador para tener el sustento teórico correspondiente para legislar con mayor calidad en todos los temas en que se legisla, es por esta razón que se plantea en este trabajo la inserción de dicho cuerpo para mejorar las condiciones actuales en el tema legislativo.

Además, en los países como Francia, Inglaterra, España y Estados Unidos, el servicio civil de carrera y la profesionalización de los funcionarios públicos, así como el cuerpo profesional de asesores, han contribuido en gran medida a la creación de leyes equitativas para todos los sectores a fin de favorecer un espacio de tolerancia entre quien legisla y quien es legislado; este punto se tratará más adelante dentro del desarrollo del primer capítulo de este trabajo de investigación.

En la actualidad, no contar con un servicio profesional de asesores, ha generado que poco a poco se incremente la desconfianza de la población a la cual se representa, por lo cual resulta indispensable generar y retomar la confianza del representado para incrementar la participación ciudadana en el tema legislativo y así tener una población satisfecha ofreciendo un trabajo de calidad y teniendo una población informada sobre las actividades que se realizan dentro de este ente burocrático.

Esta problemática ha causado que el Poder Legislativo a través de sus Legisladores, quede en evidencia en que no se han obtenido resultados favorables ante las necesidades manifestadas, lo cual ha creado diversas consecuencias, entre las cuales destaca el deterioro de la credibilidad de dicha institución ante la sociedad y en especial la población vulnerable considerando que: "...la credibilidad refleja el sentimiento de confianza que la sociedad tiene en la capacidad y

²Dentro del portal de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, no existe como tal un apartado para el Cuerpo Profesional de Asesores. <http://infosap.gob.mx/> Consultado el 11 de Febrero de 2017

eficiencia de las instituciones y de las personas para conducir un país hacia objetivos benéficos para la mayoría...” (Barragán & Roemer, 1999).

Para la profesionalización es importante considerar la existencia de un concurso de ingreso, promoción de los empleados mediante méritos y asegurar la estabilidad laboral en la cual no podrán ser removidos del cargo los funcionarios salvo por alguna falta administrativa grave.

En México, la profesionalización y el servicio civil de carrera son temas que han sido considerados limitadamente en la mayoría de los Estados de la República Mexicana e incluso en el Gobierno Federal. Existen algunos Estados y organismos de gobierno que han tenido avances significativos en el tema y se mencionarán dentro del desarrollo de este trabajo, siendo la falta de interés por parte de los Legisladores en su inserción y su temor a perder ciertos beneficios que hasta el día de hoy conservan, la principal razón de la inexistencia del servicio profesional, la cual derivaría finalmente en una labor legislativa de calidad.

Dado lo anterior, el presente trabajo de investigación surge del interés por insertar dicho servicio profesional para contribuir al mejoramiento de los procesos burocráticos, de la administración pública, de la labor legislativa y de igual forma al desarrollo social, la igualdad, la representatividad jurídica, la estabilidad social, entre otras.

De igual forma, se contribuiría en apoyar al legislador a participar en debates y emitir comentarios o puntos de vista más profesionales de manera objetiva, pues al contar con dicho servicio, sus intereses podrán limitarse únicamente hasta donde sus funciones legislativas le permitan, siendo el asesor un elemento útil de apoyo para que el Legislador cumpla a plenitud sus funciones como la de vigilancia y control del Poder Ejecutivo.

Dentro de las soluciones y propuestas que se han intentado anteriormente, encontramos la creación del cuerpo de asesores para el Poder Legislativo con base en un estudio realizado en 1995 en el cual se determinó que el mayor problema al que se enfrentaba esta institución era la falta de infraestructura y asesoría para el trabajo parlamentario, estudio que al mismo tiempo fue solicitado por los Legisladores (Díaz Santana, S.F.).

Igualmente, es importante analizar con mayor detenimiento, ¿cómo le hacen los países para motivar y capacitar a los servidores públicos actualmente?, ¿Qué herramientas utilizan para

generar leyes bien estructuradas?, ¿Cuál es el perfil profesional exigido a los postulantes a servidores públicos en otros países?, ¿Qué serie de requisitos deben cumplir para ostentar los cargos correspondientes?, entre otra serie de cuestionamientos que se abordarán a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación.

Cabe mencionar que los Legisladores en la mayoría de las democracias avanzadas, se empeñan en mantener y aumentar su prestigio con la esperanza de reelegirse. A diferencia de estas, en México pasa lo contrario, los diputados no tienen la precaución de cuidar su imagen, su credibilidad ni de realizar su trabajo de manera profesional hasta el día de hoy.

Finalmente, esta tesis se realiza con la finalidad de remarcar, ¿Cuáles son los beneficios de la inserción de dicho servicio profesional? y ¿Cuáles son las limitaciones que podrían anteponerse a su inserción en un sistema político como el mexicano?, esto, en un intento de proponer las consideraciones para la creación de una ley que atienda las necesidades actuales del legislativo estatal pues si bien, la Administración Pública en su base y teoría es la misma en todo el mundo, la democracia mexicana tiene importantes características que dificultan la inserción de un servicio como el mencionado, tal como existe en otros países y que se mencionarán en el desarrollo de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO 1

PROFESIONALIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1.1. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Todo servicio civil establecido se ha propuesto formar administradores públicos; es decir, funcionarios de Estado dedicados al servicio público. Ellos constituyen un espécimen dilecto del género “estadista”, voz que parece grandilocuente por identificarse usualmente con grandes gobernantes, como Federico II, Napoleón, Luis XVI o Carlos III. Sin embargo, esa voz abarca a los funcionarios superiores del talante de Turgot, Pombal, Stein, Gálvez y Revillagigedo. A ellos se refieren textos clásicos sobre la formación del hombre de Estado, Donato (citado por Guerrero, 2011, p. 27), materia que ocupó a Henri Taylor en la víspera de la fundación del servicio civil británico, Taylor (citado por Guerrero, 2011, p. 27). Se trata, pues, de una especie de estadista formado expresamente para administrar, es decir, dirigir, coordinar y controlar a muchas personas para realizar los objetivos del Estado, como lo hace saber atinadamente un autor, White (citado por Guerrero, 2011, p. 27). Ellos trabajan en y para la Administración Pública.

De modo que un servicio civil establecido debe estar integrado por administradores públicos de Estado, no por funcionarios del gobierno en turno, principalmente porque administrar es un suceso social y tiene efectos colectivos perdurables con el paso del tiempo. Como lo apuntó alguna vez un pensador, la Administración Pública es similar a la actuación teatral, donde la tarea de un buen actor es conocer y representar su papel, aunque los distintos papeles que pueda representar difieran sensiblemente en su contenido.

El servicio civil de carrera en la función pública. La existencia de una carrera administrativa se torna como un elemento clave en la relación jurídica de los empleados públicos con la administración. Dada cuenta que la misma es considerada como “la promoción”, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción de mejores retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo” (Revista Enfoques, p. 177 – 193), con la cual la carrera administrativa viene a determinar cómo los funcionarios van progresando dentro de la organización, tanto desde el punto de vista retributivo como de cualificación profesional; eso sí, siempre mediante un sistema legalmente preestablecido. Véase Anexo 1 de las responsabilidades de los miembros del Servicio Civil. (Academia Edu, 2011).

Jean Bodin se empeñó en hacer una minuciosa descripción de los cargos públicos, todos ellos emergentes desde la época cuando muchos de los puestos administrativos estaban privatizados. El aspecto más nocivo de la venta de cargos fue visible en los vacíos de autoridad monárquica (venta de los puestos públicos por estar urgido de dinero que al final le hizo perder autoridad) allí donde se enajenaba un puesto, por más que significara una ganancia financiera. Pero el agravio fue más grande porque significó un óbice a la prosperidad del Estado y de tal modo, un freno para su desarrollo. Bodin observó tal grado de perjuicio al desarrollo estatal que, habiendo sido los principados, ducados, marquesados y condados hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedó en Europa ninguno en su condición original, salvo en Gran Bretaña. De este modo, el poder de mando y la administración de justicia, personificados en aquellas dignidades, por derecho hereditario fueron a parar a manos de damas e infantes. Fue así que lo “público se hizo particular, vendiéndose al mejor postor” Bodin (citado por Guerrero, 2011).

En efecto, el servicio civil comprende principalmente agentes de rango superior y medio superior, dando pauta al ingreso dentro de sus filas a otros servidores que asciendan con arreglo a las reglas de ese servicio.

Por su parte, los agentes “de libre designación” son por lo general funcionarios, pero no necesariamente de autoridad, sino también de gestión. Por último, debemos subrayar que el empleado no tiene un rango administrativo menor ni prestigio menos elevado que el funcionario; ese término, entonces, puede usarse sin prejuicio porque representa de modo nítido la fase del servicio público, cuyo carácter es dar cabida a todas las profesiones que emanan de las universidades. La carrera administrativa genera su idioma para representar la estructura que la integra, así como los procesos y funciones que le atañen. “De modo que en México y en España, desde el siglo XVIII se alternan vocablos como “empleo”, “destino” y “cargo”, que a pesar de sus matices suelen fungir como sinónimos” (Guerrero, 2011, p. 45).

El Servicio Público, suele dividirse entre funcionarios y empleados, aplicándose a cada caso el distintivo límite de la supra ordenación o la subordinación, sin que se haga de ello una regla. En fin, desde la centuria arriba aparecen denominaciones diversas como “ministro”, “empleado”, “oficial”, “escribiente”, y “contador”, entre otros, para identificar a las personas que se desempeñan en la administración según su encargo.

Cada una de esas denominaciones refiere la progresión profesional de las ocupaciones en la Administración Pública en México, tanto de los funcionarios como de los empleados, en el

sentido arriba tratado, dejando ver principalmente el efecto de los procesos de fomento y servicio público.

G. Lagos & Jurado destacaron que:

La profesión de contador, aún no formalizada curricularmente, pero repartida y presente en la Administración Pública virreinal y en la del México Independiente. Particularmente es visible el desarrollo del empleo por el peso de las profesiones, incluso de las artes mecánicas, como se observa ejemplarmente en la acuñación de moneda. Los servicios de carrera se supone que son el antídoto a lo que se conoce en estudios políticos como Sistema de Botín. (S.P.)

1.2. PROFESIONALIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN PAISES EMBLEMÁTICOS

Antes de comenzar con los antecedentes de la profesionalización y el servicio profesional, es importante conocer la diferencia que existe entre uno y otro término para después profundizar con ejemplos tangibles en donde se utilizan estos sistemas.

El servicio civil de carrera para Duhalt Krauss (1972) “es un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública” (p. 66).

El servicio civil puede recibir nombres distintos, pero básicamente es un sistema en el cual los servidores públicos ingresan, permanecen y ascienden en la escala jerárquica con base en la demostración del mérito propio y en la aprobación de exámenes, sin influencia política, eliminando el favoritismo personal, y cualquier otro tipo de presión.

El servicio civil de carrera se caracteriza por:

- Estar basado en el mérito y la idoneidad.
- La neutralidad política es parte esencial del mismo.
- La clasificación y gradación establece una uniformidad para describir puestos, títulos y sueldos.

- Permite un sistema planeado de pensiones y jubilaciones.

Como dice Dussauge Laguna (2005) “ahora bien, es necesario entender que, como suele suceder con cualquier otra reforma administrativa, la implementación de un sistema de servicio civil no será una “panacea” que resuelva todos los males administrativos del gobierno mexicano” (p. 24).

Diferencias entre servicio civil y profesionalización.

Términos como carrera administrativa, servicio civil, profesionalización del servicio público, son usados indistintamente, sin embargo, no son lo mismo, por lo que es necesario hacer algunas precisiones.

La carrera administrativa se refiere fundamentalmente al desarrollo profesional dentro de la estructura de la administración pública, pero no necesariamente implica la existencia del servicio civil como sistema, aunque evidentemente en el sistema de servicio civil se hace carrera administrativa.

La profesionalización por su parte, “es el resultado del servicio civil, es decir, la aplicación de tal sistema permite y pretende que los servidores públicos sean competentes y eficientes”. Sin embargo, la profesionalización puede lograrse también sin la existencia del servicio civil, pues no se refiere a las estructuras administrativas como éste, sino a las personas y toda organización debe buscar que el elemento humano cuente con las herramientas de conocimiento necesarias para el desempeño de sus actividades.

La profesionalización del servicio público ha sido uno de los temas recurrentes en las discusiones sobre la reforma administrativa en México. Quienes participan en estas discusiones, ya sea como especialistas o empresarios de políticas, generalmente asumen que los sistemas de servicio civil/profesional son un requisito indispensable para terminar con los problemas administrativos del gobierno mexicano y para mejorar el desempeño gubernamental. (Dussauge Laguna 2005, p.767)

Crear un servicio civil de carrera implica, por lo tanto, comenzar un continuo proceso de profesionalización de la función pública y su personal en por lo menos tres frentes: reclutamiento y selección, capacitación y formación, y evaluación del desempeño. Primero, al establecer procedimientos de ingreso meritocráticos (concursos, revisiones exhaustivas de antecedentes profesionales), los sistemas de servicio civil permiten que las organizaciones públicas atraigan y

seleccionen a los mejores candidatos del mercado laboral. Segundo, los sistemas de carrera introducen mecanismos para formar y capacitar a los funcionarios tanto en los temas teórico-prácticos relacionados con sus tareas cotidianas, como en los que resultan necesarios para desarrollar habilidades gerenciales o de trabajo grupal, o en los que están orientados a construir criterios y valores éticos para el desempeño de las actividades públicas. (Dussauge Laguna 2005, p.771)

1.2.1 MODELO FRANCÉS (FUNCIÓN PÚBLICA)

El antecedente del sistema de méritos en la Administración Francesa es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: Napoleón Bonaparte aplicó los principios de la Revolución Francesa primero al Ejército y luego a la Administración Pública en la cual los principios que predominaron eran el mérito, la equidad, predominio de la ley, entre otros.

Heredada de la antigua Auctoritas de las clases dirigentes del antiguo régimen se deriva que el funcionario público dispusiera de una cierta consideración (auctoritas), además de las competencias de su cargo (potestas), lo cual dificultaba su sensibilidad a la voluntad popular. Así Tocqueville mencionaba: “Los funcionarios sustituyen a la aristocracia, la uniformidad de las reglas a los fueros locales y la unidad del Gobierno a la diversidad de poderes” (De Tocqueville, 2004, p. 86).

Dada la ausencia de un estatuto general, ciertas reglas o prácticas se reproducían en la mayor parte de los estatutos particulares, tales casos, por ejemplo:

- Representación del personal en los consejos de disciplina.
- Concursos de reclutamiento.

Con la idea de adoptar una norma común para la Administración Pública Francesa en sustitución de las reglamentaciones particulares, en 1941, con la Ley del 14 de septiembre, se adopta un Estatuto General de Funcionarios, mismo que después fue anulado tras la liberación.

En materia de profesionalización y en el seno de una radical reforma de la función pública, el 9 de octubre de 1945 se establece mediante una ordenanza del Gobierno, la Escuela Nacional de Administración (ENA).

En 1946, se aprueba la Ley del 19 de octubre relativa al “Statut Général des Fonctionnaires”, considerado como el primer estatuto general francés, completándose con reglamentos de

aplicación. El estatuto aportó innovaciones como la concepción de órganos de la función pública, crea el Consejo Superior de la Función Pública y dos nuevas categorías de organismos: las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios. La estructura de la función pública en el estatuto, está dada por el “cadre”³ considerado como el conjunto de empleos reservados a los agentes sometidos a iguales condiciones de reclutamiento y de carrera.

Se distinguen dos sistemas de organización de la función pública en Francia:

1. Las funciones Públicas de Carrera. - Son aquellas inspiradas en la práctica militar.
2. Las funciones Públicas de Empleo. - Son funciones públicas que se aplican en la administración de personal de las empresas privadas (Uvalle, 2000, p. 113).

El sistema de función pública de carrera, está compuesta de profesionistas, reclutados y formados para ejercer, durante el periodo de su vida profesional, una actividad al servicio del Estado, pero en empleos diferentes a los que corresponde a su formación. De ahí que exista la función pública de carrera, la función pública de por vida y la función pública profesionalizada.

Se tienen dos objetivos principales en el reclutamiento desde el punto de vista de la formación:

Se asegura que los candidatos tengan los conocimientos exigidos y se valora si un candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera.

Además, asegura la protección de los funcionarios frente a los cambios políticos; se les protege de posibles arbitrariedades y se les garantiza perspectivas de mejores agentes hasta llegar a la cima de la jerarquía.

La función pública está consagrada por las leyes del 13 de julio de 1983, 11 y 23 de enero de 1984, que constituyen el estatuto general de los funcionarios, el cual se sustenta en los principios de neutralidad, igualdad y libertad que se traducen en las reglas de la carrera administrativa de los funcionarios, la separación de grado y del empleo y el reclutamiento por concurso. (Uvalle, 2000, p. 115)

³ Traducción: Cuadro

La modernización administrativa se logra por la renovación permanente de las técnicas, métodos y organización de la administración. Por ser una administración eficaz, abierta y que se adapte rápidamente a las necesidades siempre cambiantes, de nuestros tiempos; y sobre todo se caracteriza por la política de capacitación en donde el 40% de los funcionarios estatales son capacitados anualmente.

Los procedimientos de reclutamiento, pueden ser muy variados: La elección discrecional, por la autoridad administrativa, la elección, la cooptación, el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación, las oposiciones.

Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse.

El principio de carrera administrativa condiciona la edad (de 25 a 30 años) en que deben presentarse los candidatos.

La capacitación inicial está a cargo de la Escuela Nacional de Administración, cuyo objetivo fundamental es la formación futura de los funcionarios del estado. Los institutos regionales de administración tienen como misión fundamental reclutar y capacitar a los funcionarios de la categoría "A" de la administración general.

Lo característico del sistema de la función pública en Francia, es la noción de carrera. El individuo elige una profesión concreta del servicio administrativo y se compromete con la carrera de la función pública.

La vida profesional del funcionario francés, se organiza de acuerdo a reglas de naturaleza impersonal que pretenden garantizar la igualdad entre los empleados y protegerlos frente a las decisiones del poder político.

COMPONENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN FRANCIA.⁴

En Francia, la función pública está compuesta por tres partes (Estatal, territorial y hospitalaria) que en conjunto emplean a 5.65 millones de trabajadores, a finales de 2015. (Ministère De La Fonction Publique, 2016, S.P.) & (Le portail de la Fonction publique, 2016, S.P.).

⁴ Traducción e interpretación propia del texto original en francés.

La función Pública del Estado cuenta con 2.47 millones de trabajadores (43.87%), la función pública territorial con 1.98 millones (35.17%) y la pública hospitalaria con 1.18 millones (20.96%).

Esos trabajadores son empleados, bajo diversos estatutos, por los servicios civiles y militares del Estado, los consejos regionales, consejos generales, las comunas, los establecimientos públicos nacionales y locales de carácter administrativo, los hospitales públicos, las casas de retiro y otros establecimientos sociales y médico – sociales.

Además de la función pública, las misiones de servicio público se llevan a cabo por determinados organismos públicos que no forman parte de la función pública, por organizaciones privadas financiadas, por las autoridades públicas y las empresas públicas (La Poste, SNCF RATP, EDF, GDF, Aeropuertos de París, etcétera).

Cada servicio público se rige por disposiciones especiales de carácter nacional. Las diversas funciones públicas vieron su estatuto general unificado por la ley del 13 de julio de 1983 (Título I - Estatuto general), mientras que la especificación y la preservación de las características específicas de cada sector:

- Título II para los funcionarios del Estado
- Título III para los funcionarios territoriales
- Título IV para el personal del hospital⁵

Los empleos de la función pública se dividen en tres categorías jerárquicas, cada categoría está compuesta a su vez de muchos cuerpos que corresponden en general a los diversos sectores de negocios.

De manera general, la función pública francesa está bien organizada, dispone de procedimientos modernos de reclutamiento, actualización y profesionalización del personal,

⁵Los magistrados y militares están sujetos a un estatuto particular que no está especificado dentro del portal de la Función Pública en Francia.

haciendo este sistema un sistema eficiente y efectivo pues las personas que laboran dentro de la Administración Pública, son personas profesionales expertos en su campo.

A continuación, pasaremos al modelo inglés, otro modelo que tiene características interesantes para revisar pues su sistema de profesionalización en el servicio civil es de los más avanzados del mundo.

1.2.2. MODELO INGLÉS (SERVICIO CIVIL).

La Gran Bretaña se caracteriza por que su gobierno es una monarquía constitucional, es decir un sistema de gobierno representativo y parlamentario.

La alternancia en el poder se da entre el partido laborista y el partido conservador, y a pesar de ello, después de cada elección, continúa la función pública que ha trabajado de manera regular.

Los cambios económicos y el crecimiento del Imperio Británico en el siglo XVIII hicieron que las instituciones existentes como la Oficina de Trabajos se volvieran obsoletas para fines de siglo, mientras que los nombramientos de personal por patronazgo y selección dejaron de funcionar. Con el objetivo de crear un cuerpo profesional de administradores, la compañía East India fundó el colegio East India en 1806 pero el precursor del Servicio Civil moderno se formó sólo después de la aplicación de las recomendaciones del Informe Northcote - Trevelyan a mediados del siglo XIX. (Civil Service Commission, 2012, S.P.).⁶

“Dicho Informe sobre el Civil Service,⁷ condena duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII” (Haro Bélchez, 2000, p. 91).

Entre otras, las recomendaciones del Informe también previeron una división entre el personal que realiza trabajos de rutina y el personal que implementa las decisiones de política. En la base de las recomendaciones del Informe, se estableció una Comisión del Servicio Civil y la mayoría de las recomendaciones fueron aprobadas durante los años posteriores. (Civil Service Commission, 2012, S.P.)

⁶Traducción e interpretación propia del texto original en inglés.

⁷ Informe solicitado por la Tesorería a Charles Trevelyan y Staford Northcote, por lo que en el texto se denomina, en ocasiones, Informe Trevelyan Northcote.

En 1810 se introducen pruebas selectivas para el ingreso a la administración y posteriormente en 1831 la Tesorería introduce en las pruebas selectivas el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando en 1833, asegurar que el personal seleccionado sea el idóneo, estableciendo regulaciones estrictas para promover los cargos con personas competentes.

Durante ese mismo año, comités especiales, encargados de la investigación sobre los gastos de los servicios, emitieron un informe con propuestas innovadoras, como la clasificación de funciones de acuerdo con el principio de la división del trabajo; sin embargo, ésta y otras propuestas fueron rechazadas ya que cortaban de raíz los abusos del patronazgo existente.

En Gran Bretaña los exámenes obligatorios de ingreso se instituyeron desde 1855 extendiéndose a otros niveles a partir de las reformas introducidas en 1870 hasta convertirse en la vía universal de acceso.

Jim Barron (2003) señalaba que el Servicio Civil en Gran Bretaña involucraba el 2% de la fuerza laboral del país; sistema que venía dando respuesta desde 1855 a través de los llamados Comisionados del Servicio Civil, quienes eran ciudadanos responsables de mantener el principio de selección con base en méritos, siempre mediante un proceso justo y abierto.

Para 1914 se decide incorporar el servicio civil a todos los departamentos, con algunos matices en el servicio exterior.

Señala Pardo (1995) ¿cómo y por qué nació la función pública en Gran Bretaña?, nació como una medida que buscaba romper con el patrimonialismo de las grandes familias que opacaban el mérito de los servidores sin linaje, lo que llevó a la necesaria implementación de medidas que dieran funcionalidad a los profesionistas de la burocracia inglesa de acuerdo con su perfil personal (p. 277 – 302).

Así se percibe el servicio profesional en la modernidad inglesa, donde un informe publicado por la OCDE (1997) revelaba un sistema de reclutamiento del servicio público que pretendía incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión mediante sistemas de retribución y administración del personal con características de mayor flexibilidad y orientadas a resultados.

“Del documento al que titularon La organización del Servicio Civil Permanente, se desprendieron las siguientes propuestas”: (Pardo, 1995, p. 277 – 302).

- Creación de un cuerpo eficiente de funcionarios, al suponer que la administración del país no podía funcionar sin un cuerpo eficiente de funcionarios de plantilla, con una posición subordinada a la de los ministros, pero directamente responsables ante la Corona y el Parlamento.
- Clasificación de las funciones, con la introducción de tres clases de empleados:
 - Oficinistas suplementarios para los rangos más bajos.
 - Una clase de individuos con una buena educación en general.
 - Una clase superior integrada de personal con formación Universitaria.
- Selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos. Recomendando cubrir las vacantes por medio de la aplicación de pruebas selectivas libres y así seleccionar a las personas más idóneas evitando los males del patronazgo.
- En el régimen de los ascensos, se pugnó por el reconocimiento de los méritos estableciendo para ello la posibilidad de alguna queja en el caso de injusticia en los ascensos.

La dotación de personal corresponde a los ministerios y a las agencias de colocación del sector privado o bien se encarga de este servicio a la agencia de servicios de contratación y evaluación de personal, se permite además la contratación directa de personas ajenas al cuerpo de funcionarios en todos los niveles de escalafón, especialmente aquellos puestos cuyos desempeños exige la demostración de aptitudes y conocimientos (Uvalle, 2000, p. 118).

“La función pública británica se caracteriza por realizar las tareas y aplicar políticas sin importar el perfil político del gobierno en turno. La función pública tiene una independencia basada en la continuidad que resulta de la consolidación de la carrera administrativa” (Uvalle, 2000, p. 116).

Los Ministros de gobierno, cuyo personal está integrado por funcionarios políticamente neutrales, son los instrumentos de la práctica de la política del gobierno una vez que el parlamento aprueba la legislación que autoriza el trabajo de los mismos, estos trabajan junto a las administraciones locales, las corporaciones oficiales y las organizaciones patrocinadas por el gobierno (Uvalle, 2000, p. 117).

El cambio de gobierno producto del calendario electoral, no afecta al número o a las funciones de los ministerios y departamentos de gobierno, aunque los ajustes de las políticas apuntan en algunos casos a los cambios de la organización.

“El programa de Administración Pública, trabaja en tres fases que son: selección, educación y asignación” (Uvalle, 2000, p. 123).

La política de calificar al servicio público se inscribe en las responsabilidades del Departamento del Tesoro, que tiene por objetivo identificar y calificar la política más justa, equitativo y efectivo para la retribución, compensación y pensión del servicio público.

En 1855, Inglaterra creó la Comisión del Servicio Civil, para supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los departamentos en ciertos empleos.

Posteriormente la comisión Mc Donell propuso reformas entre 1912 y 1915 como sugerir el ingreso de hombres de negocios para dirigir los departamentos de guerra, quienes ingresaron con ideas nuevas para fortalecer el servicio civil de carrera. (Haro Bélchez, 2000, S.P.)

En 1993 se reforma la Ley de Empleo del Servicio Público, en lo referente a la selección del personal.

El proceso comprende una diversidad de requisitos y pruebas para comprobar que el candidato tiene el perfil y las habilidades necesarias para desempeñar una determinada función: para ello se aplican pruebas, cuestionarios, entrevistas e investigaciones; así mismo, se valora si el candidato necesita formación o instrucción previa para desempeñar las labores encomendadas (Uvalle, 2002, 124).

Al respecto, se puede decir que estos han sido de los beneficios que se pueden observar en la administración de Gran Bretaña a partir de la implementación del Servicio Civil de Carrera. Donde se promueve la igualdad de oportunidades a los sectores vulnerables para que se integren al sector público y la existencia de un intercambio de información a través de las evaluaciones que los ciudadanos realizan de los servidores públicos como parte de la rendición de cuentas (las instituciones públicas están obligadas a realizar este tipo de evaluaciones).

“En el año 2016 se publicó un boletín estadístico de donde se lograron obtener las siguientes cifras”: (Civil Service statistics, 2016, S.P.).

- El empleo en la Administración Pública fue de 418.343, bajando 15.469 (3.6%) al 31 de marzo de 2015.
- El número de funcionarios que trabajan a tiempo parcial disminuyó en 9.271 (8,4%) a 101.551.

- De los que declararon su origen étnico, el 11,2% eran de una minoría étnica.
- De los que declararon su estado de discapacidad, el 9,2% eran discapacitados.
- Más de la mitad (50,6%) de todos los empleados que dejaron el Servicio Civil, eran del nivel de responsabilidad administrativa.
- El nivel administrativo representa el 36,8% de la Administración Pública.
- Más del 80% de los funcionarios tienen entre 30 y 59 años de edad.
- El número de funcionarios de 60 años o más constituye el 8,3% de la fuerza laboral.
- La media de ingresos brutos anuales (excluyendo las horas extraordinarias o los bonos extraordinarios) de los funcionarios de la administración pública ascendieron a £ 25.350, lo que representa un aumento de £ 370 (1,5%) al 31 de marzo de 2015.

Siendo de esta manera, podemos ver en el desarrollo de este tema, cómo ha ido evolucionando el Servicio Civil en el Reino Unido y ha eficientemente logrado los objetivos planteados hacia la Administración Pública, logrando dar un ejemplo para otros países en donde apenas se habla de profesionalización y servicio civil o servicio profesional como es el caso de México pues las principales limitantes se encuentran directamente en el interior de las cámaras y más aún en el ejecutivo; durante años se ha limitado el tema solo al papel pero no a la práctica.

Para tener una idea más clara sobre los beneficios de la profesionalización y servicio civil, pasaremos al modelo Norteamericano, el cual tiene sus propias particularidades y adaptaciones para su funcionamiento y que resulta de igual importancia para este trabajo pues este modelo forma parte de los modelos más desarrollados del mundo que servirán para ejemplificar el éxito que han obtenido a lo largo de la historia y los avances actuales de los que disponen que benefician a los órganos de la administración pública actualmente.

1.2.3. MODELO NORTEAMERICANO (SERVICIO CIVIL).

Antes de 1776 en los Estados Unidos de Norteamérica se encontraban algunos elementos condicionantes de la administración colonial, como el hecho de nombrar a los funcionarios por conveniencias políticas, considerando los cargos públicos como favores dispensados al solicitante por servicios prestados o por futuras prestaciones.

De ahí los intentos de construir un nuevo sistema político, transformando las antiguas colonias en estados autogobernados, sistema reflejado en los artículos de la Confederación⁸ donde se preveía “los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán la autoridad para nombrar a los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales de los Estados Unidos bajo su dirección” (White, 1968, S.P.). Aunque hay que destacar la importancia de las atribuciones del Congreso, como fundamentales en la regulación del Civil Service norteamericano.

El servicio civil en los Estados Unidos de Norteamérica se refiere al sistema que regula el empleo público y los puestos remunerados de los empleados del gobierno en la rama del ejecutivo, cuya designación no se realiza a través del sufragio popular.

“El servicio civil es un sistema de empleo basado en la contratación, la permanencia y la promoción de los empleados por sus cualidades y habilidades para realizar el trabajo, sin importar su credo, raza o filiación política” (Uvalle, 2000, 128).

“El elemento más importante del sistema de servicio civil es su separación de la política. Esta es, tal vez, su fortaleza principal y la característica con mayores posibilidades de ser "exportada" a las naciones en desarrollo” (Coles James, 2003, S.P.).

Se fundamenta en los principios del mérito, que se sustentan en las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas y, literalmente, en todos los aspectos de la relación entre el Gobierno Federal y sus empleados.

Estos principios están codificados en un estatuto, que, según James Coles, representan los valores centrales de su sistema político, y garantizan un servicio civil ajeno a cualquier actividad o influencia política partidaria, sin que por ello se vea disminuida la capacidad de respuesta, o la rendición de cuentas de nuestros servidores públicos ante los ciudadanos (Coles James, 2003, S.P.).

La ley Pendleton es la primera legislación completa de servicio civil en Norteamérica, sienta las bases del actual sistema de méritos para el servicio público en los Estados Unidos al introducir tres elementos esenciales:

- La competencia justa y abierta para acceder al empleo público.

⁸ Primer Marco Constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica

- La selección a través de exámenes imparciales.
- La separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción.

Por su parte el presidente James Carter en 1978, impulsa la ley de Reforma al Servicio Civil, cuyo objetivo era flexibilizar el servicio civil y permitir un mayor control discrecional del Ejecutivo y de los directores de agencias gubernamentales.

En el Gobierno del Presidente Reagan (1981 – 1989), significó una drástica reducción en la administración civil. El mejoramiento del sistema de méritos se ha centrado en la calidad de la administración, como hacerla más eficiente y productiva.

El sistema de méritos se ha extendido en la administración norteamericana a nivel federal, estatal y local.

El sistema de méritos en los Estados Unidos de Norteamérica, comprende varias fases:

1. Reclutamiento
2. Selección
3. Clasificación, evaluación, promoción y sistema de retribución
4. Sistema de retiro (Uvalle, 2000, p. 138).

En 1995 se efectúan reformas al Civil Service, para fortalecer el papel de la Oficina de Dirección de Personal (Office of Personnel Management, OPM) y la descentralización de los procedimientos de personal.

Las características sobresalientes de la función pública actual en Norteamérica parten desde la existencia de comisiones y oficinas de diferentes niveles que no permiten identificar la estructura en la materia, así como la ausencia de una tradición burocrática originando el progreso de la función pública.

Se contempla que quienes deseen concursar por un puesto deben contar con capacidades especializadas, así como pasar una serie de pruebas psicotécnicas y exámenes, como otros modelos. Encontramos entonces que sólo en el área del servicio civil diplomático y también en el Senior Civil Service ha sido posible instaurar el sistema de carrera administrativa.

Ya descritas algunas de las características e historia sobre el Servicio Civil Norteamericano, pasaremos al modelo español sobre la Función Pública y las Cortes Españolas, siendo este el último de los modelos considerados para este trabajo de investigación.

1.2.4. MODELO ESPAÑOL (FUNCIÓN PÚBLICA).

Los antecedentes sobresalientes de la función pública en España, vinculados con la regulación de los empleados datan de 1721, tras las reformas borbónicas donde el Real Decreto otorgaba un estatuto a los empleados. Aparecen en este las plantillas y escalas, la distinción entre los cargos políticos y los administrativos (Haro Bélchez, 1993).

En 1800 la obra de Dou y Bassols (1800) destaca:

- Todo nombramiento debe proceder de la suprema autoridad o por delegación de ésta.
- El empleo ha de estimarse perpetuo, debiendo el empleado perseguir el fin y la utilidad pública.
- El sueldo debe ser proporcional al trabajo, debiendo ser pocos los empleados, pero bien dotados.
- En relación con la temporalidad o la perpetuidad en los empleos se indican las ventajas de uno y otro: en tanto que los empleos temporales facilitan la existencia de vacantes obligando a los pretendientes a acumular méritos, la perpetuidad en los mismos da la posibilidad de un aprendizaje completo del empleo a desarrollar.
- Establece que los empleos deben otorgarse por virtud y letras, atendiéndose al mérito principalmente y a la nobleza como excepción. Los empleos se crean para socorrer necesidades del Estado (p. 99).

En 1827, el Ministro de Hacienda López Ballesteros, elabora los Reales Decretos sobre la función pública española. En dichas normas se contempla la clasificación en categorías personales de los funcionarios de la Real Hacienda, determinando con ellas los sueldos y distintivos, así como el orden de los ascensos, aunque carecían de generalidad pues solo referían a empleados de la Real Hacienda.

El estatuto dividía a los funcionarios en cuatro clases: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración y oficiales de la Real Hacienda. El nombramiento debería provenir de Real Orden y los ascensos se regulaban por antigüedad, méritos y capacidad acreditada.

La Constitución de 1837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios del mérito y la capacidad, estableciéndose en su artículo 5º un principio en el cual se asentaba que todos los españoles podían ser admitidos en los empleos y cargos públicos, según sus méritos y capacidad.⁹

La burocracia necesitaba tener mejor conocimiento técnico para cumplir con los nuevos retos del siglo. La reforma moderna buscaba puntos de eficiencia y efectividad, con la reforma de Bravo Murillo en la época Isabelina, se crean las categorías administrativas al estilo militar y tiene como cobertura la totalidad de la función pública las cuales permitieron reconocer los derechos, obligaciones y los salarios de los servidores civiles con independencia de sus funciones.

“La reforma que surgió con la primera guerra mundial tiene tres objetivos relevantes: incrementar el salario de los servidores civiles; conseguir la seguridad en el trabajo y extender la aplicación de los exámenes de competencia pública para el reclutamiento” (Uvalle, 2000, p. 105).

La ley articulada de funcionarios civiles del Estado es impulsada en 1964 como última reforma de la función pública. Con esta ley se crea un cuerpo centralizado que atiende los asuntos de personal, así como el sistema de clasificación del trabajo que se articula con el sistema de carrera.

En lo relativo al personal público, el objetivo es incorporar el nuevo gerencialismo, mejorar en la calidad de la gestión pública y formar funcionarios que tengan más aptitud y pericia para responder mejor a los imperativos que conlleva el diseño y ejecución de los programas estatales.

La propuesta más importante del plan de modernización en cuanto a recursos humanos es la descentralización de la gerencia y la incorporación de las corporaciones y el sistema de cargos.

⁹ Este precepto fue reproducido en las Constituciones de 1845, 1856, 1869, 1876, 1891, 1945 y en la Constitución española de 1978.

Se pretendía una combinación entre la Administración Pública tradicional con aspectos de la gerencia privada con el fin de lograr un equilibrio entre la innovación y la continuidad representada por el sistema de corporaciones.

El ingreso a la Administración Pública se logra a través de un examen de competencia pública, el cual consiste en la comprensión de situaciones y tópicos de un ejercicio práctico para demostrar las habilidades y pericias. Actualmente el acceso a la función pública es de carácter centralizado: anualmente y a través de la oferta de empleo público (Uvalle, 2000, p. 109). Véase Anexo 2.

El servidor recibe un grado inicial una vez que ingresó a la función pública y cada grado puede ser consolidado en un record personal. Después de permanecer dos años en el cargo del mismo nivel u otro más alto, la función pública puede consolidarse en dos grados como máximo cada dos años.

El avance en la jerarquía administrativa, es un conjunto de oportunidades que el sector público puede aprovechar con base en el plan de carrera, por lo cual para ingresar a cualquiera de las corporaciones se establecen requisitos de carácter educativo, el pago se basa en el cargo que se tiene y no a la corporación a la que se pertenece, los salarios de la agenda pueden competir con los sueldos de las empresas privadas, lo cual significa que elementos del mercado se introducen en la escala de la competitividad laboral del propio Gobierno Español (Uvalle, 2000, p. 110).

Al no considerar “el derecho de estabilidad, ni siquiera en forma de inamovilidad de residencia, este vacío impidió que cuajara la noción de carrera administrativa, si bien dio paso a la introducción del sistema de méritos en la Administración Pública Española” (Guerrero, 1998, p. 211).

Los principios entonces asentados fueron retomados en la Ley de Bases de 1918, sin embargo, la falta de una revisión a fondo del régimen anterior sólo permitió generar inestabilidad en la función pública, por lo que en el mismo año se instaura la Ley General de Funcionarios con el respectivo Estatuto Maura,¹⁰ vigente durante 45 años, lapso en que fue perfeccionada la clasificación de funcionarios, pero sin lograr homogeneizar el sistema de la función pública Española.

¹⁰ D. Antonio Maura, presidente del Consejo presenta a las Cortes el Proyecto de dicha Ley General el 22 de julio de 1918, un mes después de decretada la Ley de Bases.

En 1978, como un hecho de trascendencia histórica y gran importancia para la Administración Española, se promulga la Constitución de 1978, único texto Constitucional que contiene expresas referencias al concepto de funcionario y al propio sistema de función pública.

El artículo 103.1 define a la Administración Pública como una organización que sirve a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Finalmente, una respuesta a los mandatos Constitucionales son los distintos intentos de regulación total o parcial de la función pública, siendo la norma más importante la Ley del 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), cuyo objetivo fue suprimir los obstáculos de una legislación vieja, anterior a la Constitución, opositora al desarrollo del Estado autonómico.

De esta manera, la propuesta más importante del plan de modernización en cuanto a recursos humanos es la descentralización de la gerencia y la integración de las corporaciones y el sistema de cargos. El plan pretendía combinar a la Administración Pública tradicional con aspectos de la gerencia privada con el fin de lograr un equilibrio entre la innovación (como con la introducción del sistema de cargos) y la continuidad representada por el sistema de las corporaciones.

Recientemente se promulgó un nuevo Código de la Función Pública Española, la cual fue actualizada el 25 de Enero de 2017 en donde se contemplan la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, Medidas para la Reforma de la Función Pública y en general sobre el Acceso a la Función Pública, los procedimientos, ingreso, obligaciones, selección y regulaciones como lo es el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado (Código de la Función Pública Española, 2017).

Esto nos permite analizar que, en el tema de la función pública española, siguen realizando trabajos de actualización y adaptación, mejorando las condiciones laborales y los lineamientos a seguir para el buen funcionamiento de la Administración Pública.

En este punto, ya se han abordado 4 de los países emblemáticos que disponen de un sistema profesional que está vigente actualmente y que resulta bastante útil para comprender la necesidad y urgencia que tienen países como México para su inserción pues los beneficios que acarrea el

introducir un sistema funcional de profesionalización son amplios y facilitan el correcto manejo de la Administración Pública.

A continuación, se abordará otro tema importante el cual nos ayudará a conocer los avances que se han tenido en la profesionalización en México desde la época del Porfiriato hasta la fecha y los antecedentes que han dado pauta para crear algunos intentos por profesionalizar al servidor público e insertar el servicio civil de carrera al Gobierno Mexicano.

1.3. LA PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

La profesionalización del servicio público mexicano ha constituido una tarea larga y compleja que a la vez ha resultado inaplazable. De tal manera que realizar un recorrido histórico permitirá vislumbrar que no es un asunto reciente, sino por el contrario se encuentran datos del servicio civil desde el Porfiriato que se instauró y comenzaron los primeros avances teóricos.

PORFIRIATO (1876 – 1910)

John Kenneth Turner en su libro “México Bárbaro” de 1998 escribió:

El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocidas como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es además una institución respetada; hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público: una de ellas es el privilegio y la otra es un deber. (P. 56)

El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente. Por su parte, Andrés Molina Enríquez al analizar el sistema de Díaz en 1908, lo resumió en una frase: “amistad personal”. En este sistema de amigos, los Gobernadores estaban ligados al Presidente, los jefes políticos a los Gobernadores y los Presidentes municipales a los jefes políticos.

Con el tiempo, Porfirio Díaz se rodeó de intelectuales y pseudo-intelectuales positivistas conocidos con el nombre de científicos, los cuales influyeron en las actividades de su gobierno y en la administración de personal. Así para el proceso de selección y con influencia de José Yves Limantour, Díaz estableció la carrera de empleados en la escuela de contaduría y administración que deberían cursar aspirantes a empleo público (Chávez Alcázar, 1985, p. 58 – 60).

Para la capacitación se dieron los primeros intentos por establecer un sistema que tuviera este, sin cristalizar nada en concreto.

Para el sistema de ascensos y promociones se publicó un trabajo titulado “Guía práctica del empleado de la República Mexicana (1887), en el cual se contemplan algunos lineamientos de lo que actualmente reconocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso y de la promoción, así como de la pensión y jubilación (p. 133 – 154). “El servidor público no disponía de seguridad social o derecho a una vejez digna y tranquila por jubilación (Chávez Alcázar, 1985, p. 58 – 60).

REVOLUCIÓN (1910 – 1917), ÉPOCA MODERNA (1917 – 1940) Y ÉPOCA CONTEMPORÁNEA (1940 – 2002)

La Administración Pública en México ha transitado por rumbos inéditos. Esto adquiere un profundo significado por la fuerte centralización que caracterizó al país a lo largo del siglo XX, cuando se impulsaron las condiciones y se sentaron premisas fundamentales por parte de la clase política que se tradujeron en un modelo de país con un régimen y sistema político que aglutinó y cohesionó sólidamente a los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal bajo la égida del primero.

Al respecto, Uvalle en el libro Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, hace referencia que:

Después de la Revolución Mexicana (1910) se buscó la estabilización de una vida política de tal modo que se emprendieron acciones orientadas a formalizar la profesionalización de la función pública. El primer Estado de la República que promulga una disposición en tal sentido es San Luis Potosí en 1923, quien adopta la Ley del Servicio Civil de Carrera. (p. 110).

A nivel Federal en 1922 durante el Gobierno de Álvaro Obregón se avanzó en la profesionalización del Servicio Exterior al reconocer la importancia de los concursos públicos para acceder a la carrera formal en el desempeño de tal tarea.

Durante el periodo de Pascual Ortíz Rubio, se promulgó en 1931, la Ley Federal del Trabajo y en 1932 se promulgó la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y empleados agrarios. Con el presidente Abelardo L. Rodríguez, se impulsó y promovió la organización y

funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. Esta ley perdió vigencia en 1934 sin que Cárdenas prolongara su vigencia. En su lugar este presidente politizó la burocracia obligándola a adherirse al PRM. Con Lázaro Cárdenas (1938) se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los poderes de la unión. Para 1940 se crea la Ley de responsabilidades de los funcionarios; en 1957 La Ley de Estímulos y recompensas a los funcionarios y empleados de la federación de 1957.

La existencia de leyes de servicio civil tiene referentes formales, aunque se pudiera cuestionar sus alcances. Aun así, cabe resaltar que, desde la década de los cuarentas, diversas entidades federativas han emitido leyes sobre el servicio civil, aunque hay que destacar que éstas se referían exclusivamente a las condiciones de trabajo del empleo de base; solo tenían el nombre, pero ninguna estableció un sistema de méritos.

Ya en los ochenta, específicamente el 19 de enero de 1983, se dispuso la desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia; y con fecha 25 de enero se autorizó la creación de la Unidad de Modernización Administrativa y la Dirección General de Servicio Civil, ambas escritas a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Por acuerdo presidencial el 29 de junio de 1983 se constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría directamente relacionado con el jefe del Poder Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal. Este proyecto fue abortado por la oposición de los sindicatos de la burocracia Federal.

Las reformas a la Administración Pública iniciadas en 1982, han tenido una constante en los intentos por reducir el aparato gubernamental, simplificar los trámites administrativos, descentralizar las actividades del Gobierno Federal y profesionalizar la función pública. No obstante, las transformaciones no se han llevado a efecto.

Los efectos son diversificados, se ha observado una preeminencia de las reformas económicas debido a las dificultades de desarrollo del país, dejando en segundo plano las reformas administrativas. La voluntad de los presidentes que han gobernado en este periodo ha sido variable: Miguel de la Madrid (1982 – 1988) puso mayor énfasis que Carlos Salinas de Gortari

(1988 – 1994) en sus discursos, aunque este último profundizó lo relativo a las privatizaciones, pero ni uno ni otro lograron llegar a la reforma del personal.

Ernesto Zedillo (1994 – 2000) intentó, al igual que sus antecesores transformar la estructura administrativa. De acuerdo con las propuestas oficiales, parecía existir una intención si bien tardía para aplicar la reforma al servicio civil de carrera, no lo consiguió y una vez más la reforma quedó pendiente, en espera de ser incluida en la agenda de asuntos importantes de gobiernos posteriores (Cadena, 2000, p. 365 - 387).

Las rápidas y múltiples transformaciones que ha sufrido el país desde la década de los ochenta han presionado hacia una modernización de la Administración Pública, entendida ésta como la necesidad de hacerla más eficiente y con un manejo interno más transparente y honesto.

El plan de desarrollo 1995 – 2000 en el Programa de Modernización de la Administración Pública, integró un subprograma y líneas de estrategias sobre dignificación, profesionalización y ética del servidor público, donde se marcaba como uno de sus objetivos; contar con un servicio profesional de carrera.

En 1999, se expidió la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal (Moreno, 2002, S.P.).¹¹

Asimismo, contempla el logro de las funciones públicas, apostando al desarrollo de servidores públicos con habilidades, conocimientos, aptitudes y experiencias requeridas, considera necesaria la selección de mejores hombres y mujeres para ocupar los cargos públicos; así como la promoción de capacitación y superación continua (Diario Oficial miércoles 26 de octubre de 2005).

La profesionalización en México como pudo percibirse, no es reciente como tema, aunque permanece sin avances consistentes en casi la totalidad del gobierno Federal y no existe en los gobiernos estatales, salvo Guanajuato (Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos, 2012, 15 págs.). Es conveniente precisar que como pudo observarse, en el siglo XIX y XX predominó la figura de los compadrazgos para la designación de los cargos públicos.

¹¹ Fue promovida por Cuauhtémoc Cárdenas, pero cuando tomó camino hacia su candidatura a Presidente de la República Mexicana, la abandonó y dejó de tener algún efecto.

Asimismo, los gobiernos de las entidades federativas y las administraciones municipales empezaron a recuperar o desarrollar mayor grado de autonomía.

SIGLO XXI

Ahora en el siglo XXI ante el cambio en el contexto político y social de nuestro país, se pone un mayor énfasis en lograr la eficiencia y la eficacia de la gestión diaria de los asuntos a través de la profesionalización de los funcionarios.

A partir de julio del 2000 la alternancia política en los tres órdenes de gobierno es una realidad en nuestro país, lo fue con anterioridad en el ámbito municipal y a partir de 1989 en el estatal, puede afirmarse que se trata de la culminación de una larga marcha a un régimen más democrático. Cabe destacar que la alternancia política en el nivel federal limitó la fuerte supeditación y subordinación de los gobiernos estatales al gobierno federal, lo que se conjuntó con las otras asociaciones y procesos, se traduce en mayores autonomías de los gobiernos locales.

En este apartado se considera información de lo acontecido durante el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006 – 2012). Aunque fue Felipe Calderón Hinojosa durante su sexenio que dejó hundir más al Servicio Civil de Carrera.

En el primer informe de gobierno se contempló como objetivo generalizar la confianza de los habitantes en las Instituciones Públicas, particularmente en las de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia (Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012).

ETAPAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Al respecto Michel Crozier dice: “en una sociedad post – industrial, como la actual, el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, la adaptabilidad y capacidad de desarrollo de los recursos humanos” (S.P.).

Para el caso de México (Uvalle y Bravo, 2002) los puntos que se han convenido en lo fundamental para impulsar el establecimiento del servicio público profesionalizado son:

La formación inicial: Consiste en que todo servidor público del servicio profesional de carrera, deberá recibir un curso de inducción general y otro al puesto en particular.

El reclutamiento: Consiste en el conjunto de procesos establecido y autorizado para la incorporación de los servidores públicos al servicio profesional de carrera mediante el reclutamiento y selección.

El marco jurídico: Consiste en crear la ley que asegure el mérito y el profesionalismo en la asistencia social.

La capacitación: Consiste en la especialización y actualización en el puesto desempeñado.

Evaluación y desempeño: Consiste en el conjunto de normas y métodos institucionales que tendrán como finalidad instituir mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto y de los centros de trabajo (p. 52).

Con base en el Programa de Modernización de la Administración Pública se han evolucionado, por ejemplo, en el periodo de 1995 – 2000 los siguientes:

Etapas inicial: Una vez hecha la selección y garantizada la capacidad intelectual; se produce a la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la Administración Pública, así como el reforzamiento de los valores éticos que sustentan al servidor público.

Etapas de desarrollo: Comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarios de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño y la evaluación del servidor público serán los factores que determine su permanencia, crecimiento y promoción.

Etapas de conclusión: Se refiere a la garantía de un retiro digno, derivado de las dos anteriores etapas del servicio público en términos económicos y de reconocimiento (Anaya Cadena, S.F.).

El 12 de octubre de 2003 entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera, parte del reconocimiento de que es necesario un verdadero y coherente sistema de desarrollo integral de personal, que articule la política pública con los recursos humanos del gobierno a través de mecanismos jurídicos y administrativos modernos, de continuidad a los programas de gobierno, incremente la inversión en la formación y capacitación de las personas, proporcione seguridad a los servidores públicos respecto a su empleo.

Dicha ley también buscó establecer un sistema de administración de recursos humanos que garantizará el ingreso y desarrollo dentro del gobierno con base en el mérito y la igualdad de oportunidades; permitiendo planear y generar prospectivas viables en cuanto a las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal; capacitar y orientar a resultados los recursos humanos del aparato gubernamental.

De acuerdo al compromiso establecido por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se definió la Agenda de Buen Gobierno, la cual señala entre las estrategias con las que se busca alcanzar un gobierno eficiente para desarrollar una Administración Pública profesional y dar calidad y transparencia a la gestión pública.

El programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001 – 2006, considera como elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia en la gestión pública, la formación y el desarrollo integral de los servidores públicos que impriman en su desempeño cotidiano un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos.

En el periodo presidencial de Vicente Fox, la Ley Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 en el Título Tercero **De la estructura del sistema de servicio profesional de carrera**, Capítulo Primero, precisa subsistemas:

De ingreso: Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

De planeación de recursos humanos: Que determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Desarrollo profesional: Contiene los procedimientos de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.

Capacitación y certificación de capacidades: Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permita adquirir:

- Conocimientos básicos.
- La especialización.
- Aptitudes y actitudes necesarias para ocupar un puesto.
- La posibilidad de superarse institucionalmente, profesionalmente y personalmente.
- Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales.
- Condiciones objetivas para proporcionar igualdad.

Control y evaluación: Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permita determinar los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.¹²

Evaluación del desempeño: Cuyo propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a la vez, los parámetros para obtener promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

De separación: Encargada de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspendan temporalmente sus derechos.

Resulta importante señalar que la aplicación de esta ley que fue deshonrada por los funcionarios del sexenio de Vicente Fox y enseguida fue bloqueada durante el mandato de Felipe Calderón y actualmente permanece como letra muerta.

Como puede apreciarse actualmente para el desarrollo de las etapas de profesionalización y en sí el proceso en su globalidad, requiere de recursos humanos profesionales, que desempeñen sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno, que tome en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, creando en ellos una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.

¹² Publicado en el Diario Oficial en el 10 de abril de 2003.

La profesionalización de los servidores públicos demanda transformación en las costumbres, mentalidades y actitudes que por tradición han obstaculizado, aunque no siempre impedido, el buen desempeño de los trabajadores al servicio de la comunidad. Enfrentar la tarea de cambio de mentalidades, debe ser un trabajo interdisciplinario y multifactorial: pues implica entre otros aspectos, sensibilizar a los servidores públicos para que interioricen el perfil que requiere una Administración Pública productiva, confiable y eficiente.

De manera general, en este tema se dieron a conocer algunos de los antecedentes de profesionalización en México, abarcando distintas épocas y autores siendo de ayuda para comprender la necesidad urgente que tiene México por profesionalizar a los Administradores Públicos y que como ya se expuso, han existido a lo largo de la historia, trabas para su inserción definitiva en la mayoría de Gobiernos y órdenes de gobierno, así como descuido y abandono por parte de Presidentes y Gobernadores que han preferido optar por otras alternativas antes que por el servicio civil de carrera y el sistema de méritos.

Para profundizar un poco más sobre la condición actual en México, se abordarán en el siguiente tema algunos de los casos en los que existen avances sobre la profesionalización específicamente en instituciones públicas y que pueden dar la pauta para homogeneizar el sistema profesional no solo en el Poder Legislativo como se propone en este trabajo de investigación sino en todos los Poderes del Estado, Órganos, Instituciones y Organismos de gobierno, pues como ya se vio anteriormente existen ejemplos en el mundo donde la profesionalización es una realidad para ingresar a la Administración Pública.

1.4. PROFESIONALIZACIÓN EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DE MÉXICO

De las experiencias institucionales se puede hacer referencia a las siguientes, las cuales son consideradas pioneras en la materia:

Servicio Exterior: Es una de las acciones en la materia con mayor desarrollo y consolidación, reorganizado desde 1934. La ley regula el sistema y define al servicio exterior como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México de conformidad con los principios constitucionales.

Norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático consular, el cual se realiza por opción, mediante concursos públicos organizados en etapas eliminatorias, contempla exámenes y cursos, Artículo 28 (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 2016, p. 10).

“Comisión Nacional del Agua: La necesidad de formar cuadros profesionalizados ha implicado el diseño de especialistas en hidráulica, el cual se orienta a formar y desarrollar especialistas que mejoren el trabajo institucional y organizativo en el mediano y largo plazo” (Uvalle, 2000, p. 170).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: La profesionalización está dirigida al personal que cumple tareas permanentes, sea de base o de confianza.

“Su objetivo es promover el desarrollo profesional de los recursos humanos y que establezca los procedimientos relacionados con la administración del personal para el trabajo continuo de los procesos de trabajo, es de carácter especializado” (Uvalle, 2000, p. 171).

Servicio de Administración Tributaria: En fecha 7 de febrero de 2000, se autorizó el funcionamiento del servicio fiscal de carrera donde se puntualizaron perfiles, evaluaciones, temarios de conocimientos, teniendo como apoyo inventario de recursos humanos, se acuñó la categoría funcionarios fiscales de libre designación para que participaran en los procesos de detección de conocimientos y habilidades sobre los puestos que desempeñaban (Uvalle, 2000, p. 171).

“Secretaría de Educación Pública: Con base en el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, se llevó a cabo la revaloración de la tarea magisterial” (Uvalle, 2000, p. 171 - 172).

“Secretaría de desarrollo Social: Creó el sistema de Evaluación de Efectividad gerencial para dar curso a los procesos de profesionalización” (Uvalle, 2000, p. 172).

Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral: Creó desde 1992 la carrera administrativa con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y

programas con objeto de que la administración y organización de los procesos electorales sean confiables y transparentes (Uvalle, 2000, p. 173).

Ministerio Público de la Federación: La ley orgánica de la Procuraduría establece el Servicio Civil de Carrera como básico para el ingreso y formación de los integrantes de la Institución. El servicio civil tiene el carácter de obligatorio y permanente desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad, y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad.

El servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público. El ingreso y la promoción se realizan mediante concurso (Haro Bélchez, 2000, p. 213). A manera de comentario cabe mencionar que dado el desempeño de la PGR es de dudar que la profesionalización sea o haya sido efectiva.

Procuraduría Agraria: El servicio profesional agrario es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la procuraduría agraria, cuyos objetivos son el de proveer a la dependencia de personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines. El servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución Artículos 28 y 29 (Estatuto del Servicio Profesional Agrario, 2013, p. 9).

Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED): En coordinación con el Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal y de la Federación Mundial de Naciones Unidas, que entre otros de sus objetivos incluía la asistencia técnica para la promoción y desarrollo del servicio civil de carrera en varias entidades federativas y el Distrito Federal, entre las que se encontraban: Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas. Esta experiencia se dio en el periodo de 1999 – 2003 (Uvalle, 2000, p. 173).

Estas entidades reflexionaron en el proceso de transición política experimentado durante los últimos diez años por nuestro país. (Actualmente ninguno de estos intentos subsiste).

Las características de este proceso se dan de una modificación en el sistema político, el agotamiento y sustitución de un modelo presidencialista y el sistema de partido único por la vía democrática y finalmente por la emergencia y consolidación de antiguas y nuevas demandas ciudadanas en la Agenda Gubernamental. Sin embargo y desafortunadamente, estos intentos fueron llevados al fracaso por diversos gobernantes.

Como se puede observar en el presente tema, existieron de igual manera ejemplos tangibles sobre profesionalización en instituciones públicas de México que sirven como muestra hoy en día para darnos cuenta que los gobernantes por una o por otra razón, nunca han apostado ciertamente por un sistema profesional, un sistema de méritos y en su caso quien haya considerado parte de estos temas, al final del tiempo terminó abandonándolos estancando a la Administración Pública.

Resulta importante hoy en día que se retomen todos los proyectos existentes y que se creen nuevos con la finalidad de mejorar la Administración Pública actual disponiendo de personal capacitado, con los conocimientos necesarios y evidentemente que el sistema de reclutamiento y contratación, establezca medidas para la aceptación de personal pues estas ayudarán a mantener alejados a los aficionados, amigos y compadres de los actuales Servidores Públicos causando como resultado el mejoramiento de la Administración Pública para brindar un trabajo con mayor calidad hacia la sociedad, el desarrollo social, la economía e incluso la política.

Por lo anterior y para finalizar el presente capítulo sobre profesionalización y servicio civil de carrera, se abordará en el siguiente tema, la profesionalización en algunos Estados de México, Estados en los cuales, de la misma manera, han existido intentos por profesionalizar a los servidores Públicos pero que al final de cuentas, en la mayoría de estos ha terminado en fracaso en los cambios de una administración a otra.

Este tema resulta importante para la presente tesis pues poco a poco se ha ido presentando la teoría, antecedentes y ejemplos que ayudarán en el último capítulo a entender por qué se propone la inserción del servicio profesional de asesores en el Poder Legislativo del Estado de México, razón que de antemano es conocida, pues es un tema urgente para mejorar las condiciones del Estado, la Administración Pública y que repercute directamente en el desarrollo de la sociedad. Del mismo modo, la oposición férrea de parte de los políticos para permitir la implantación y funcionamiento de algún tipo de sistema de profesionalización.

1.5. LA PROFESIONALIZACIÓN EN ALGUNOS ESTADOS DE MÉXICO

En México se ha implementado la profesionalización dentro del servicio civil en solo algunos estados de la República Mexicana, los cuales se explicarán brevemente a continuación:

Zacatecas fue el primer Estado que puso en marcha la experiencia en 1999, en tanto que Michoacán lo hizo en 2003. De las entidades federativas y el Distrito Federal, sólo algunas realizaron avances o intentos en materia de profesionalización como: Aguascalientes, Distrito Federal y Zacatecas. Conviene añadir que, en los casos aludidos, también se atendió el diseño institucional para gestionar los modelos de profesionalización y servicio civil, a través de oficinas y áreas abocadas a la gestión de personal público con una visión de avanzada. Desafortunadamente hoy en día, ninguna de estas se encuentra vigente pues se abandonaron entre el cambio de una administración a otra.

ESTADO DE NUEVO LEÓN

Quien no está promoviendo el desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera, que, sin embargo, le ha apostado a la profesionalización de sus cuadros como una preocupación y objetivo fundamental, de ahí que en el Estado se esté dando forma a lo que denomina **“Administración de Recursos Humanos”**.¹³

¹³La Administración de Recursos Humanos se encarga de seleccionar, contratar y capacitar al personal de las dependencias del Gobierno Municipal, y establecer normas y criterios para la contratación y desarrollo del personal del sector desconcentrado, calificar y seleccionar al personal que ingresará al servicio del Ayuntamiento, en cuyo caso y en igualdad de circunstancias tendrán preferencias para ocupar un puesto vacante, las personas con discapacidad, promover cursos de alfabetización, capacitación y adiestramiento para los trabajadores municipales y desarrollar de manera directa, por contrato o concertación, cursos de capacitación para la formación de recursos humanos de alto nivel al servicio de la Administración Pública Municipal, entre otros. (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2017, página única)

En este caso particular, varios son los aspectos y criterios concurrentes para desarrollarlo de esta manera, se discute que para las condiciones que prevalecen en la entidad, un servicio profesional de asesoría, resulta ser menos flexible, pues se deja de privilegiar fundamentalmente a los cuadros considerados como “de confianza”.

La profesionalización se concibe como un medio para dotar a la Administración Pública de un cuerpo de servidores calificado, profesional y especializado, sujetos a procesos graduales de formación y desarrollo integral.

El modelo de profesionalización está integrado por cinco subsistemas:

- a) Normativo
- b) Planeación
- c) Ingreso
- d) Capacitación y certificación
- e) Evaluación e incentivos

La estrategia seguida por este Estado ha resultado sugestiva, puesto que a pesar de los criterios señalados no se descarta la posibilidad de implantar un servicio civil, sin embargo, se privilegia y se tiene como objetivo la profesionalización del servidor público. Es una opción mínima para moderar el sistema de botín, pero no lo erradica.

ESTADO DE QUINTANA ROO

Tiene como política que se vigile la acción pública para que los servidores del estado actúen con transparencia, economía y eficacia en la atención de las demandas ciudadanas. Se promueve la cultura de la denuncia ciudadana sobre la actuación institucional con garantía de confidencialidad para detectar y corregir problemas.

Se dice que los servidores públicos de Quintana Roo, trabajan con estrategias de cambio organizacional, en la innovación de políticas públicas para el desarrollo y acceso pleno a los servicios públicos de todos los ciudadanos.

Suponiendo que en este estado las políticas de formación de capital y de desarrollo organizacional determinan programas de capacitación y de desarrollo profesional que elevan el

desempeño de los servidores públicos. A partir de 2005, ha desarrollado una base de servidores públicos de mayor fortaleza profesional y técnica que se actualiza en mejores prácticas de atención a los ciudadanos con las ventajas de las tecnologías de la comunicación.

Se establece que, con el programa integral de capacitación, se afirmó en una plataforma de profesionalización que unificó la metodología para la elaboración de los programas anuales de capacitación de una plantilla de 50 mil 181 servidores públicos que participan en 1,758 cursos y talleres en promedio anual.

En 2007, se impartieron 585 cursos de capacitación con 12 mil 776 participaciones de Servidores Públicos. En la plaza comunitaria del Instituto Estatal para la Educación de los Jóvenes y Adultos, se atendieron a 246 Servidores Públicos, se inscribieron 19 en el nivel de alfabetización, 25 en educación primaria, 104 en secundaria y 98 en bachillerato. (Instituto Estatal para la Educación de los Jóvenes y Adultos de Quintana Roo, 2007, S.P.).

La profesionalización ofrece a los servidores públicos la oportunidad de mayor acceso al crecimiento de sus ingresos, así mismo, se vincula la productividad de la gestión pública con beneficios para los trabajadores. En 2007, se otorgaron incrementos del 6% en el sueldo base, de 8% a los trabajadores con antigüedad de 15 años, de 25% de apoyo con vivienda para el personal de base, de 20% por onomástico, del 19% da la ayuda de despensa, 7% a la canasta navideña para el personal de base, 17% en los vales de despensa de fin de año para el personal de base, de 10% el apoyo escolar, de 8% el bono del padre y madre y de 8% de estímulo por antigüedad, siendo los incrementos autorizados por méritos laborales de los trabajadores públicos y para incentivar la profesionalización (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2007, S.P.). No avanza a la profesionalización y menos aún al servicio civil.

ESTADO DE VERACRUZ

Entidad que ha promovido tanto estructuras ad hoc para gestionar modelos de administración de personal público, como su propio sistema de servicio público de carrera, destaca la programación de actividades y la celebración de reuniones regionales, cursos de actualización, entre las acciones orientadas a apuntalar la profesionalización y con ello, la mejora continua de los cometidos a cargo de las entidades federativas. (Gobierno del Estado de Veracruz, 2015, Página única).

Veracruz en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos, se ha orientado a fortalecer la capacitación profesional de los servidores públicos, a través de la impartición de cursos sobre servicios de calidad, ética y normatividad, de la misma forma, se han impulsado acciones para llevar el nivel académico para servidores públicos.

Se han incorporado instituciones como: Centro de Especialidades Médicas, Dr. Rafael Lucio, Centro Estatal de Cancerología, Secretarías de Desarrollo Económico y de Trabajo, Previsión Social y Productividad, Subsecretaría de Desarrollo Político, el Área de Atención Ciudadana de la Secretaría Particular del Gobernador del Estado, el H. Ayuntamiento de Banderilla y la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Jalapa.

Asimismo, de enero de 2005 hasta enero de 2006, se realizaron transmisiones vía satélite del programa de seminarios a distancia IBERGOP 2005,¹⁴ dirigidos especialmente a quienes apoyan las labores directivas.

También como acción para reforzar el alcance de la promoción de la profesionalización se elaboró un diagnóstico sobre el nivel académico del Poder Ejecutivo, del cual se derivó apoyo en titulación con la vinculación de la Universidad Veracruzana.

Estas últimas dos experiencias descritas, conforman una aproximación al panorama que presentan algunas de las entidades federativas de nuestro país, que dan cuenta los avances nulos en materia de profesionalización.

Como es previsible, se deben fortalecer los procesos de profesionalización de tal manera que se conforman como una necesidad en el futuro inmediato.

También es necesario que todos los Estados de la República, se unifiquen para crear un sistema profesional funcional y aplicable en todos los órdenes de gobierno, instituciones, organismos, etcétera con la finalidad de reforzar y mejorar los procesos administrativos así como la gestión, la función pública y contribuir al desarrollo social, la justicia, bienestar, entre otros, pero respetando siempre el federalismo, es decir, no se puede hacer más que una recomendación a los Estados ya que son autónomos y soberanos según la constitución.

¹⁴ Convenio de colaboración con la escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas.

Es por ello que para continuar con el trabajo de investigación y considerando que este tema haya ayudado a comprender los antecedentes generales del servicio civil y la profesionalización, pasaremos al caso de México para conocer el funcionamiento del Poder Legislativo, así como la función legislativa y algunos enfoques de la teoría de la organización con el fin de poder hacer un análisis general de la situación actual en el Estado de México.

CAPÍTULO 2

ENFOQUE LEGAL RACIONAL COMO MARCO DE ESTUDIO DEL PROBLEMA.

2.1. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

La tarea de definir lo que se entiende por organización no es nada fácil, pues, la ambigüedad con que ha sido tratado el término, no ha permitido todavía que se llegue a una definición clara, sistemática y unánime del mismo. Sin embargo, al caracterizarse nuestra época por ser una sociedad donde los conocimientos especializados sólo podrán llegar a ser productivos cuando se integren en tareas que, a su vez, serán llevadas a cabo en y a través de las organizaciones (Drucker, 1996, p. 50), a continuación, se enuncian diversos conceptos de organización.

De acuerdo con León (1985), “una organización es en el sentido más amplio, un acuerdo entre personas, para cooperar en el desarrollo de alguna actividad. Este acuerdo puede ser informal ya que constituye una sociedad con base en la ley establecida formalmente” (p. 68).

Zerilli (citado por Chacón, 2006) entiende por organización, la combinación de los medios humanos y materiales disponibles, en función de la consecución de un fin, según un esquema preciso de dependencias e interrelaciones entre los distintos elementos que la constituyen.

De acuerdo con Hall (citado por Chacón, 2006) una organización es una colectividad con unos límites relativamente identificables, un orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera relativamente continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos.

Las organizaciones, para De Val pueden definirse como “artificios que los seres humanos crean para el logro de intereses individuales y colectivos de índole racional, cooperativa y altruista, que están sujetos a la dinámica de fuerzas internas y externas” (p. 181 – 192). La profesora De Val las considera artificios humanos porque para ella las organizaciones además de ser una tendencia natural de los hombres también son el resultado de la acción de organizar.

Las organizaciones, independientemente de su titularidad, forma jurídica, tamaño, ámbito de actuación, actividad económica y objetivos que se proponen alcanzar, comparten ciertos elementos esenciales, cuya presencia simultánea y combinación más adecuada con el entorno es

imprescindible para justificar la razón de ser y existencia misma de las organizaciones. Estos elementos, según Zerilli (1978), son “la presencia de un fin u objetivo común, el conjunto de personas y medios, el esfuerzo combinado y el sistema de relaciones” (S.P).

“Entre más pueda dividirse una tarea específica, el trabajador se volverá más especializado y hábil en el trabajo que desempeña y a su vez, cuanto más hábil sea el trabajador, existirá una mayor eficiencia en el sistema de producción” (Amitai Etzioni, 1979).

La división del trabajo debe controlarse por una unidad de autoridad, que debe fijar esa división y supervisarla. Especialización de acuerdo a cuatro principios básicos:

- Por finalidad del trabajo.
- Basado en un proceso particular común.
- Según el tipo de clientela.
- Según el área geográfica.

Ésta visión ha sido severamente criticada por la dificultad de aplicación y por el carácter prescriptivo que tiene (como debe dividirse en vez de como está dividido). Los cuatro principios no permiten un análisis realista de las organizaciones existentes ni proporcionan planes viables para mejorarlas.

Conforme ha pasado el tiempo, la búsqueda de racionalidad, eficiencia y efectividad en el desarrollo de actividades a través de las organizaciones dio como resultado la teoría de la organización, la cual apareció a principios del siglo XX como una nueva fase del desarrollo industrial en Estados Unidos y Europa.

Esta teoría surge de la necesidad de maximizar los resultados de la Administración Privada en la que implica coordinar las actividades de todos los individuos que integran la administración con el fin de obtener el máximo aprovechamiento de elementos materiales, técnicos y humanos en la realización de los objetivos propios que la administración persigue.

Dentro del desarrollo de este tema, se abordarán 3 enfoques distintos con una variedad de teorías y autores considerados dentro de esta investigación a criterio personal y que serán importantes para conocer los elementos que dieron origen a la Administración Pública como la conocemos actualmente, y así mismo diferenciarla de la Administración Privada.

Finalmente, al término de este tema, se logrará comprender las similitudes y diferencias entre la Administración Pública y Privada y la manera en que los conceptos y teorías son aplicados de diferentes formas en ambos casos.

2.1.1. ENFOQUE CLÁSICO

De manera general, los enfoques clásicos de la teoría de la Organización se abarcaron desde tres puntos de vista diferentes, de los cuales se derivan varias escuelas.

FREDERICK W. TAYLOR

La “**administración científica**” es la primera escuela a revisar, en la cual se trató de encontrar una técnica para lograr el máximo de producción con el mínimo esfuerzo como muestran los estudios del Ingeniero **Frederick W. Taylor** (como máximo representante) y reconocido como padre de esta escuela.

Su principal interés fue la elevación de la productividad mediante una mayor eficiencia en la producción y salarios más altos a los trabajadores, a través de la aplicación del “**método científico**”. Sus principios insisten en el uso de la ciencia, la generación de armonía y cooperación grupales, la obtención de la máxima producción y el desarrollo de los trabajadores (Koontz & Weihrich, 1998, p. 17).

Este método se considera actualmente como un método enfocado principalmente a la industria y que la teoría proveniente de ésta, es únicamente aplicable a la producción industrial, aunque una pequeña parte de esta teoría puede ser empleada como antecedente y parte para el estudio de la sociedad y sus factores, aunque no del todo.

La propuesta de Taylor se basó en que el objetivo de una buena administración era la remuneración económica alta y bajos costos unitarios de producción, en la cual se debían aplicar métodos científicos de investigación y experimentación a sus problemas globales con el fin de generar principios y procesos estandarizados que permitieran el control de las operaciones de producción, en el cual los empleados se distribuyeran científicamente en puestos o servicios de trabajo donde los materiales y las condiciones fueran adecuados para hacer cumplir las normas. Los empleados deberían entrenarse científicamente (perfeccionamiento de aptitudes) y “debería

existir una atmósfera íntima y cordial entre la administración y los trabajadores” (Koontz & Weihrich, 1998, p. 18) de acuerdo a términos de Taylor.

Aunque en esos términos, sería muy utópico que se busque una atmósfera íntima y cordial entre la administración y los trabajadores pues si partimos del punto en que son funciones totalmente diferentes, pero no separadas la una de la otra y que a su vez esta relación resulta estar un tanto lejos de la realidad, se crea la interrogante si es o no este método lo indicado para estudiar y aplicar teorías de Taylor a la realidad social actual.

HENRI FAYOL

Dentro de ésta escuela encontramos de igual forma al Francés Henri Fayol quien estableció 14 principios administrativos y las áreas funcionales en una empresa.

Aquí se da énfasis en la estructura que debe tener la organización para lograr la eficiencia. Expuso su teoría de la administración en su libro “Administration Industrielle et Générale 1916” (Koontz & Weihrich, 1998, p. 18).

Fayol establece que toda empresa puede ser dividida en seis grupos de funciones:

1. Técnicas: producción de bienes y servicios.
2. Comerciales: compra – venta, intercambio.
3. Financieras: búsqueda y ganancia de capitales.
4. Seguridad: protección y preservación de bienes y personas.
5. Contables: inventarios, registros, balances, costos y estadísticas.
6. Administrativas: integración de las funciones anteriores

Esta clasificación nos permite ver que Fayol establece una clasificación que puede ser aplicada hasta nuestros días sobre las funciones dentro de la Administración Privada y que podrían adaptarse y trasladarse a la Administración Pública dichos preceptos.

Fayol (citado por Chiavenato, 2000) define el acto de administrar como: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. De acuerdo con él, los principios generales de la administración son.

1. **División del trabajo.** Especialización de las tareas y de las personas para aumentar la eficiencia.
2. **Autoridad y responsabilidad.** Autoridad es el derecho de dar órdenes y el poder de esperar obediencia; la responsabilidad es una consecuencia natural de la autoridad, e implica saber rendir cuentas.
3. **Disciplina.** Depende de la obediencia, la dedicación, la energía, el comportamiento y el respeto de las normas establecidas.
4. **Unidad de mando.** Cada empleado debe recibir órdenes de un solo superior.
5. **Unidad de dirección.** Establecimiento de un jefe y un plan para cada grupo de actividades que tengan el mismo objetivo.
6. **Subordinación de los intereses individuales a los generales.** Los intereses generales deben estar por encima de los intereses individuales.
7. **Remuneración del personal.** Debe haber una satisfacción justa y garantizada para los empleados y para la organización en términos de retribución.
8. **Centralización.** Se concentra la autoridad en una jerarquía dentro de la organización.
9. **Jerarquía.** La autoridad deriva de los niveles superiores hacia los niveles inferiores.
10. **Orden.** Debe existir un lugar para cada cosa y cada cosa debe estar en su lugar.
11. **Equidad.** Amabilidad y justicia para conseguir la lealtad personal.
12. **Estabilidad personal.** La rotación tiene un impacto negativo en la eficiencia de la organización, cuando un individuo permanezca más en el cargo será mejor.
13. **Iniciativa.** Capacidad de visualizar un plan y asegurarse de su éxito.
14. **Espíritu de equipo.** La armonía y la unión entre las personas constituyen grandes fortalezas para la organización.

De esta manera puede observarse que, en los principios generales de la administración propuestos por Fayol, se incluyen preceptos que pueden resultar efectivos hoy en día pese a que esos están ideados a las condiciones y características de su época pero que son parte importante para entender la estructura y conceptos actuales de la administración tanto privada como pública.

De esta manera, y partiendo del precepto de Fayol sobre la estabilidad personal, podemos deducir que, si se aplica en la Administración Pública actual, sería parte de la profesionalización el permanecer más tiempo en el mismo cargo para ser mejor en la labor que se realiza.

Estas teorías dejan en claro que la Administración es considerada una ciencia, pero no una ciencia dura pues su constante evolución, pone en evidencia que no se tiene la certeza absoluta sobre sus teorías métodos y aplicación pues al estudiar las organizaciones públicas y privadas (siendo que ellas son dinámicas), sus resultados son confiables, pero no determinantes y es por ello que a la Administración se le considera como una ciencia inexacta.

“Administrar como práctica es un arte; el conocimiento organizado subyacente a la práctica es una ciencia” (Weiss, 2009, p 16 – 18).

Como se indica en la revista:

Como ciencia, la administración posee un conjunto de conocimientos organizados sistemáticamente que se basan en la acumulación de conocimiento de larga data y que tiene sus propios principios. Cuenta con un objeto de estudio que es la organización, tiene varios métodos y cuenta con teorías de aplicación general cuyas conclusiones son confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario (Gestión en el Tercer Milenio, 2008, Vol. 11, N° 22).

Podemos decir que la administración es una ciencia porque cuenta con principios que le son característicos, aplicables en cualquier organismo social. Claro está que como disciplina perteneciente a las ciencias sociales tiene que vincularse y apoyarse estrechamente de otros; por lo tanto, el carácter de ciencia, técnica y arte no es excluyente en la administración, sino que, por el contrario, deviene en complementario. Conforme la ciencia avanza, también lo hace el arte y la técnica de administrar (Gestión en el Tercer Milenio, 2008, Vol. 11, N° 22).

El arte debe mejorar conforme lo hace la ciencia, como ha ocurrido en las ciencias físicas y biológicas; podemos estar seguros de que la ciencia subyacente es bastante burda e inexacta porque las muchas variables que los gerentes controlan son en extremo complejas; sin embargo, dicho conocimiento administrativo puede mejorar la práctica gerencial, los ejecutivos que intentan administrar sin la ciencia administrativa deben confiar en la suerte y en su intuición (Weiss, 2009, p 16 – 18).

La Ciencia Administrativa no sólo se alimenta de sí misma; su carácter universal permite recoger experiencias que se unifican en el cuerpo general de conocimientos, pero a la vez es flexible en el sentido que procura dar soluciones prácticas a casos particulares. La Administración también hace uso de los principios, procesos, procedimientos y métodos de

otras ciencias que están relacionadas con la eficiencia en el trabajo (Gestión en el Tercer Milenio, 2008, Vol. 11, N° 22).

Esto a su vez ha dado pauta a la creación de nuevas y diversas teorías de la administración aplicables a las condiciones actuales las cuales se mencionarán y desarrollarán más adelante.

ELTON MAYO

Otro de los autores importantes dentro de la teoría de la administración es **Elton Mayo**, principal representante del “**enfoque humanista**” quien fue un teórico social, sociólogo y psicólogo industrial especializado en teorías de las organizaciones, las relaciones humanas y el movimiento por las relaciones humanas (Soria Murillo, 1994).

Mayo lideró en 1923 un proyecto de investigación en una fábrica de textiles de Filadelfia en Estados Unidos de Norteamérica el cual consistió en investigar las causas de la alta rotación de personal y problemas en los procesos productivos a pesar de que la gerencia había aplicado sin éxito varias políticas de incentivos y motivadores de desempeño, en conclusión a esta investigación, Mayo introdujo un período de descanso de 15 minutos los cuales serían elegidos por los trabajadores a discreción para detener las máquinas y la introducción de servicios de enfermería para atender a los trabajadores con el objetivo de generar mejores condiciones y obtener el rendimiento buscado así como la adaptación del trabajador al trabajo (Chiavenato, 1995).

Este estudio lo llevó en 1927 a dirigir otro proyecto de investigación en la Western Electric Company en el barrio de Hawthorne en Chicago para determinar la relación entre la intensidad de la iluminación y la eficiencia de los obreros en la producción. Se expone a continuación a manera de estudio de caso: (Chiavenato, 1995).

La Western Electric (fabricación de equipos y componentes telefónicos), desarrollaba una política de personal dirigida hacia el bienestar de los obreros, pagaba salarios satisfactorios y brindaba buenas condiciones de trabajo. En Hawthorne, en su departamento de montaje de relés de teléfono, trabajaban jóvenes empleadas que realizaban tareas simples y repetitivas que exigían gran rapidez. En la época, una empleada montaba cinco relés cada seis minutos. La empresa no

estaba interesada en aumentar la producción, si no en conocer mejor a sus empleados. Este experimento permitió delinear los principios básicos de la escuela de las relaciones humanas.

De manera general, el experimento se dividió en cuatro fases las cuales se encuentran en el Anexo número 3.

Como conclusiones generales se encontró que el nivel de producción depende de la integración social, el comportamiento del individuo se apoya por completo en su grupo social, el hombre no se motiva únicamente por medio del dinero.

Así mismo, la empresa pasó a ser una organización social compuesta por grupos sociales informales, cuya estructura no siempre coincide con la formal, es por ello que la gerencia debe prestar atención a las relaciones humanas, la naturaleza y el contenido del trabajo pues influyen en la moral del trabajador (trabajo repetitivo).

Y finalmente se concluyó que las personas están motivadas por ciertas necesidades que se logran satisfacer en los grupos sociales a los que pertenecen.

De esta manera, las diferencias principales entre el enfoque clásico y el enfoque humanista, se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Enfoque clásico y humanista

TEORÍA CLÁSICA	Productividad	Hombre = máquina útil	Hombre económico	Ingenieros
TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS	Productividad	Hombre = parte del proceso	Hombre social	Psicólogos

Fuente: Elaboración a partir de: Mayo, E. (2016). *Teoría de las Relaciones Humanas (Presentación)*. México. Recuperado de http://administracionurn.bligoo.com.mx/media/users/14/744645/files/116985/Elton_Mayo_y_la_Teoria_de_las_Relaciones.pdf

Elton Mayo (citado por Chiavenato, 1995) realizó estudios en la Planta Hawthorne, Western Electric Co., para determinar la relación entre la intensidad en la iluminación y la eficiencia en

los obreros, luego se aplicó al estudio de la fatiga, accidentes en el trabajo, rotación del personal, condiciones físicas sobre la productividad.

Su descubrimiento fue que independientemente de que la iluminación aumentara o disminuyera, la productividad del grupo se elevaba, las causas que originaban el aumento tampoco eran la variación en los períodos de descanso, la reducción de las jornadas de trabajo ni la aplicación de variantes en el pago de incentivos.

Descubrió que la productividad se elevaba por los factores sociales, como la moral de los trabajadores, satisfactores, interrelación entre los miembros de trabajo, eficiencia de la administración (comportamiento humano), motivación, asesoría, dirección y comunicación.

La escuela de las relaciones humanas difiere de manera fundamental de la teoría mecanicista y deshumanizadora de Fayol y Taylor pues se preocupaba más por las relaciones entre los integrantes de la organización y su influencia en el nivel de producción de esta.

HENRY L. GANTT

Henry L. Gantt argumentó que la producción ineficaz se debía en gran medida, a la incapacidad gerencial de formular estándares reales. Desarrolló una gráfica que lleva su nombre Gantt y bonos de productividad.

“Instó a la selección científica de los trabajadores y a la armónica cooperación entre los trabajadores y los administradores y destacó la necesidad de la capacitación” (Koontz & Weihrich, 1998, p. 17).

Siendo este último punto fundamental pues la profesionalización o capacitación resultan ser una herramienta indispensable para la productividad.

“Derivado del resultado de las aportaciones anteriores se estableció una Organización Racional del Trabajo, cuyos elementos centrales se resumen a continuación:” (Koontz & Weihrich, 1998, p. 18 - 20).

1. Establecer el estudio de movimientos.
2. Disminuir la fatiga relativa al uso del cuerpo humano, distribución física del sitio de trabajo y desempeño de las herramientas y del equipo.

3. Dividir el trabajo y especializar al obrero, ejecutar una sola tarea.
4. Diseñar cargas y tareas, para las actividades a efectuar.
5. Incentivo salarial y premio por producción, pago por destajo (por producción y no por tiempo).
6. Homo economicus, las personas están motivadas por recompensas económicas, salarios y materiales.
7. Condiciones de trabajo, proporcionar un ambiente físico adecuado al trabajador y que contribuya a la disminución de la fatiga.
8. Racionalidad en el trabajo, establecimiento de un sistema de salarios (plan de tarea – bonificación), salario mínimo diario por una producción inferior a la normal y un premio de producción por sobrepasarla, gráfica de Gantt, política de instrucción y entrenamiento (especialización) y responsabilidad industrial.
9. Estandarizar, métodos y procesos de trabajo, maquinaria y equipo, herramientas e instrumentos de trabajo, materias primas y componentes.
10. Supervisión funcional con relación a la división del trabajo (Chiavenato, 2000, p 55).

Esta serie de pasos generan una estabilidad en el proceso administrativo y contribuyen directamente al desarrollo de la Administración Pública como la conocemos actualmente.

MAX WEBER

Dentro de los estudios de Max Weber; su visión consistía en un análisis económico, social y político referente a la burocracia principalmente cimentado en los sistemas de legitimidad y capacidad de la organización, para mantener el control social por parte del Estado. Se enfocaba en estudiar con mayor detenimiento las estructuras internas de la organización, en otras palabras, trataba de entender de alguna forma el comportamiento de la organización al interior, como en el caso político. (Chiavenato, 2000, p 57)

La organización burocrática es un sistema organizado en conjunto con funciones formales establecidas por medio de reglas legales, racionales, escritas y precisas. El poder que ejercen las personas, no emana de sí mismo, sino del marco legal que crea el puesto que ocupa dentro de la organización. Los cargos se encuentran ordenados jerárquicamente, y bajo el control de un mando superior.

“El desempeño de cada integrante, se basa en la preparación especializada en su puesto y para ello, son seleccionados por el mérito” (Ramió, 1999, p. 24). Es así que la selección pertinente de personal es la que está orientada a la selección de personal netamente capacitado y que dispone de herramientas útiles para el desarrollo de la Administración Pública.

El desempeño de las actividades que lleva a cabo en su puesto, representa su actividad principal, y éstas son definidas por el superior jerárquico, perfilándose una carrera profesional dentro de la misma organización (Ramió, 1999, p. 24).

De esta forma pueden observarse las diferentes teorías y experimentos que dieron pauta a un primer estudio sobre los conceptos de la Administración que derivaron en el conocimiento de la misma como la conocemos hoy en día. Asimismo, es importante mencionar que, si bien en este apartado se introdujo a la teoría de la burocracia, más adelante se retomará a Max Weber como representante del enfoque contemporáneo pues el tipo de organización burocrática es el que más se aproxima a la organización y funcionamiento del Servicio Público Profesional y servirá como modelo teórico y metodológico para la elaboración de este trabajo de investigación.

Para continuar, pasaremos a la teoría del comportamiento, otro de los enfoques resultado del trabajo conjunto de tres autores, Simon, Smithburg y Thompson en su libro Administración Pública el cual es importante pues se hacen aportaciones a la teoría de la Administración Pública, Organizaciones Gubernamentales, la conducta humana, a la organización, entre otros.

2.1.2. TEORÍA DEL COMPORTAMIENTO (SIMON, SMITHBURG, THOMPSON)

El gran empeño intelectual de Simon fue edificar una ciencia de consecuencias prácticas, que permitiera conducir sistemas humanos complejos y sus artefactos, tanto en las organizaciones del ámbito privado como en las esferas de la Administración Pública y la acción gubernamental, es por ello que en el libro Administración Pública de la autoría de Simon, Smithburg y Thompson, es un libro que aporta bastante a la teoría de la Administración Pública, las Organizaciones Gubernamentales, así como la conducta humana y la organización por lo cual resulta útil para este trabajo de investigación el utilizar a estos tres autores como parte de la teoría del comportamiento para comprender con mayor profundidad la Administración Pública. (Simon, Smithburg & Thompson, 1956, p. 1 – 6)

La teoría del comportamiento o enfoque neoclásico se denominan de esa manera porque presta atención a la estructura formal y a aspectos racionales de la organización. La diferencia con el enfoque clásico tradicional está en que estudia las formas reales en que los valores de una organización son llevados a cabo. Los valores que trata son:

Contabilidad: Existe una necesidad constante de proporcionar mecanismos de control para comprobar si la actuación está de acuerdo a lo planificado. La contabilidad aumenta la eficiencia, pero a menudo aumenta la tensión, sobre todo cuando el control y supervisión es excesivo.

Pericia y Economía: La cuestión es si se debe contar con departamentos expertos en un solo aspecto o si las tareas comunes a varias áreas deben ser realizadas directamente por ellas. Mientras menos intelectuales sean las tareas, menos se necesita concentrarlas en unidades de función única.

Establecimiento del nivel de conflicto: Los conflictos surgen porque los principios que dividen el trabajo y definen las relaciones no están claros.

Pueden afectar seriamente la eficiencia, sin embargo, en sí mismos no son malos, puesto que, ayudan a identificar áreas en que se necesitan ajustes. La idea de resolver los conflictos a niveles relativamente bajos en la jerarquía organizacional reduce el peso del trabajo en los niveles superiores.

Interés en el programa: La idea es trazar las líneas de la organización de modo que quede claramente establecido el servicio directo de los fines sobre el servicio de los medios y estructurar la división del trabajo y la jerarquía de autoridad de acuerdo a esto. Así la organización no se desviará de sus propósitos originales.

“Las corrientes neoclásicas de la teoría de la organización, son tres: neo-racionalismo, neo-estructuralismo y teoría de las contingencias” (Ramíó, 1999, p. 24).

El enfoque neo-racionalista maneja como tema central el análisis de la elección y toma de decisiones en las organizaciones, considerándolo más complicado de los que se había dicho en anteriores enfoques. Esta corriente forma parte de la teoría de la elección racional en lo económico, también se dirige hacia la teoría de la racionalidad limitada y alcanza a la teoría del incrementalismo propugnado. (Ramíó, 1999, p. 24)

El neo-estructuralismo se considera como una corriente Sociológica, por la combinación de tan diversos planteamientos, ya que, en resumen, este enfoque utiliza a la teoría de la organización para tratar de delimitar tanto los aspectos formales e informales de la estructura organizativa, es decir los problemas de colaboración y consenso, los de poder y conflicto, etcétera. (Ramió, 1999, p. 25)

La teoría de las contingencias, adopta los conceptos y métodos de la teoría general de sistemas. El tema central es la explicación de las características internas de las organizaciones en función de la situación y relación con su entorno. Es decir, la organización conforma a un sistema total, que puede subdividirse en otros sistemas y todos estos generan una compleja red de interdependencia.

Finalmente, una vez explicado el impacto que tiene la realización y observación de los valores organizacionales como la pericia o el conflicto, que pueden afectar directamente la productividad y las relaciones laborales. Es importante examinar los valores constantemente para identificar las áreas vulnerables en las que resulta necesario hacer ajustes.

Ahora pasaremos al tercer y último enfoque, un enfoque importante para este trabajo de investigación pues resulta ser más moderno y aproximado a la organización y funcionamiento del servicio público profesional; el enfoque vigente o burocrático de Max Weber es uno de los más complejos y que se adapta de mejor manera a las condiciones actuales sobre la administración pública, siendo esa la razón principal por la cual se incluye en esta tesis pues los conceptos y temas expuestos hasta este momento se ensamblan para formar lo que conocemos hoy en día como Estado incluyendo este modelo burocrático.

2.1.3. ENFOQUE CONTEMPORÁNEO

Cabe mencionar que la mayoría de las corrientes mencionadas mantienen en la actualidad su vigencia teórica y práctica. Por ejemplo:

...hay organizaciones que siguen estrictamente los viejos postulados del Taylorismo clásico, muy alejado de la sofisticación del gerencialismo actual. Lo mismo ocurre con los textos clásicos de la escuela de recursos humanos y con la teoría clásica de la toma de decisiones; autores como Fiedler, Likert, Herzberg, etc., hoy alejados de los más recientes textos científicos, continúan algunas prácticas organizativas... (Ramió, 1999, p. 35)

Aunque también, por supuesto, han surgido nuevas corrientes, como:

- Análisis longitudinal.
- Análisis inter-organizativo.
- Economía organizativa.
- Cultura y aprendizaje organizativo.
- Decisiones y ambigüedad.
- Poder y conflicto en las organizaciones.
- Cambio organizativo (Ramió, 1999, p. 35).

El término burocracia describe determinado tipo de organización social y las relaciones sociales que supone, en el cual el aspecto jerárquico administrativo a gran escala es el predominante. Esta corriente de pensamiento, su interpretación e implantación en la práctica desde finales del siglo XIX ha tenido y tiene aún en pleno siglo XXI una influencia e importancia trascendental. (Biblioteca virtual, 2015, S.P.)

El concepto de burocracia de Weber es una forma de organización humana, basada en las normas impersonales y la racionalidad, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos, “estado moderno”, “iglesia”, “universidad”, “ejército”, muchas organizaciones adoptaron el tipo burocrático de organización: concentrando la administración en la cima de la jerarquía utilizando reglas racionales e impersonales con el objetivo de obtener la máxima eficiencia. (Weber, S.F.).

Factores que favorecen el desarrollo de la burocracia: sistema retributivo de funcionarios, crecimiento de las tareas del estado, superioridad técnica, eficiencia del sistema.

Funciones específicas de la burocracia moderna según Max Weber “extracto” (Weber, 1969, p. 716 – 752).

- I. **Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas**, ordenadas, por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo, es decir: 1) Existencia de una firme distribución de las actividades metódicas consideradas como deberes oficiales que tienen como fin el cumplimiento de los objetivos burocráticos de la organización. 2) Poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas. 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos

correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.

De esta forma, los tres factores anteriormente mencionados constituyen en la esfera oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura y en la esfera de la economía privada, la sustancia de un despacho.

II. **Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación**, esto quiere decir que es un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, siendo así que el sistema le ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior.

Cuando el principio de las “atribuciones” ha sido llevado a sus últimas consecuencias, y por lo menos dentro de los funcionarios públicos, la subordinación jerárquica no es equivalente al poder que tiene la instancia “superior” de ocuparse simplemente de los quehaceres de los “inferiores”. La norma es lo contrario, y por eso en el caso de quedar vacante una plaza ya establecida su reemplazo es inevitable.

III. **La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase.** El conjunto de los empleados que trabajan a las órdenes de un jefe junto con sus archivos de documentos y expedientes constituye un “negociado” (llamado con frecuencia “despacho” cuando se trata de empresas privadas).

De esta forma, la organización moderna burocrática distingue en principio entre la oficina y el despacho particular, pues separa de manera general la actividad burocrática como sector especial, de la esfera de la vida privada y los medios y recursos oficiales de los bienes privados del funcionario.

Es así que, la actividad oficial burocrática y la actividad burocrática que tiene lugar en los negocios de índole privado, son cosas distintas entre sí, aunque de manera general, la administración existente en cualquier parte del mundo, se aplica y es manejada bajo los mismos

preceptos, pues las teorías y conceptos aplican en general para la labor de administrar, ya sea en el sector público o privado.

- IV. **La actividad burocrática, (por lo menos toda actividad burocrática especializada) – y es ésta la específicamente modera – presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional.** Resultando válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos.
- V. **En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes.**
- VI. **El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas.**

El conocimiento de estas normas representa, por tanto, la introducción de una tecnología especial (que es, según los casos, la jurisprudencia, la administración, las ciencias comerciales) en cuya posesión se encuentran los empleados.

“En lo que respecta a la posición interior y exterior de los funcionarios esto tiene las consecuencias siguientes extracto” (Weber, 1969, p. 716-752).

- II. **El cargo es una profesión.** Se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo.

La ocupación del cargo es considerada inclusive en las empresas privadas, como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada. De esta manera, para su carácter específico de la lealtad moderna al cargo, es decisivo el hecho de que, cuando se trata de un tipo puro, no se subordina – como por ejemplo sucede en la forma de dominación feudal o patrimonial – a una persona a modo de señor o patriarca, sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal.

III. La posición personal del funcionario resulta configurada de acuerdo con los siguientes principios “extracto” (Weber, 1969, p. 716-752).

1. El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado de una estimación social “estamental” específicamente realzada.

La categoría social efectiva del funcionario queda normalmente bien asegurada cuando en los países occidentales, brotó la urgente necesidad de un régimen administrativo especializado, al mismo tiempo que dominaba una sólida y estable diferenciación social y cuando el funcionario, procedía sobre todo de los estratos privilegiados.

2. **El tipo puro de los funcionarios burocráticos es nombrado por una autoridad superior.** Un funcionario elegido por los dominados no tiene ya una figura puramente burocrática. Como es natural, la existencia formal de una elección no significa todavía que tras ella no se oculte un nombramiento. Esto sucede dentro del Estado especialmente por medio del jefe de partido. Tal nombramiento no depende de los preceptos legales, sino del funcionamiento de los mecanismos de partido, los cuales, cuando están firmemente organizados, pueden transformar la elección formalmente libre en la aclamación de un candidato designado por el jefe del partido y regularmente en una lucha desarrollada según reglas prefijadas para conseguir los votos a favor de uno entre dos candidatos designados.
3. **En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo.** Dicha perpetuidad se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas.

También en la empresa privada caracteriza normalmente este rasgo a los empleados, en oposición a los obreros. Como es natural, el término medio de los funcionarios aspira a la posesión de un estatuto de funcionarios que, con la seguridad material en la vejez, aumente las garantías contra la privación arbitraria del cargo.

4. **El funcionario percibe normalmente una remuneración en forma de un estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión.** El salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado sino más bien de acuerdo con las “funciones” desempeñadas con el “rango” y eventualmente según la duración del tiempo de servicios.

La seguridad relativamente grande del porvenir del funcionario y junto a ello, la compensación que representa la estima social, hacen que en países que carecen ya de oportunidades de lucro de tipo colonial los cargos sean muy buscados y los salarios establecidos para ellos sean casi siempre relativamente bajos.

5. **Correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores o menos importantes a los superiores y mejor pagados.** De esta forma, el promedio de los funcionarios aspira a cumplir con las condiciones para ser acreedor a un ascenso, si no en los cargos mismos por lo menos en los salarios según el tiempo de servicios y cuando el sistema de exámenes está muy desarrollado.

Teniendo en cuenta las calificaciones obtenidas del funcionario, puede otorgarse un cargo de alto prestigio que sea estable, pudiendo ser renovado o mantenido por largos periodos, pero a su vez, siendo posible una destitución al incurrir en alguna falta administrativa grave o por ineficiencia.

Resulta importante considerar las aptitudes generales y cualidades del servidor público aunque de manera práctica, por el hecho de tener un sistema político democrático y de manera constitucional, es inevitable que los servidores públicos tanto preparados académicamente como los que no lo están, puedan postularse a cargos públicos de alta jerarquía, es la carta magna la que los ampara para ocupar dicho lugar, y así mismo el constante desinterés de los diputados para realizar un trabajo bien hecho y de calidad, cuestión que afecta en general el desempeño de la burocracia y la Administración Pública.

Con estos argumentos, podemos darnos cuenta que el tipo de organización burocrática de Max Weber es el modelo que más se aproxima a la organización y funcionamiento del Servicio

Público Profesional y es la razón por la que este modelo servirá como guía teórica para este trabajo de investigación.

A manera de recapitulación, se puede destacar que la actividad burocrática moderna, implica notoriamente un aprendizaje profesional para todo el personal que labora en las organizaciones tanto públicas como privadas en todos los niveles jerárquicos, siendo la profesionalización, un factor sumamente importante para la organización, la producción y en lo que a este trabajo de investigación compete, la gestión de la Administración Pública, aplicación y creación de leyes con un enfoque más profesional.

Otra de las implicaciones importantes es sobre las aptitudes del funcionario o administrador público pues mediante un sistema de méritos, puede obtener un cargo de alto prestigio estable que puede o no ser mantenido por un largo periodo ateniéndose evidentemente a una ley o reglamento como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual sanciona a los funcionarios por faltas administrativas o incompetencia para realizar la labor, lo cual resultaría en una multa o incluso la destitución del cargo.

Igualmente, surge una pregunta, ¿Por qué hablar de burocracia en un trabajo sobre profesionalización? Y la respuesta es: Porque los sistemas de profesionalización son muy complejos ya que tienen una cantidad de problemas muy variados, temas que los diputados y senadores deben consultar y se requiere de una maquinaria, un grupo de especialistas que sean capaces de responder a todas esas demandas. Así mismo, ese grupo tiene que ser especializado, su cargo debe ser permanente y tiene que haber un sistema que garantice el correcto funcionamiento de ese tipo de trabajo el cual es el modelo burocrático el que atiende esta necesidad.

La razón de incluir a la burocracia en este trabajo es porque dicho modelo es el que está en todos los gobiernos, en las grandes empresas, en bancos, en todas las organizaciones, etcétera y es el que más se apega a un sistema jurídico, democrático y de justicia. Los sistemas de asesoría donde están bien constituidos como en España o Estados Unidos, utilizan este mismo modelo. El modelo burocrático o neo-burocrático, es el que responde a las necesidades de un equipo de asesores, y es esa la justificación por la cual se habla de burocracia en este trabajo de investigación sobre profesionalización.

Finalmente, estas son algunas de las razones por las que este modelo se adapta a las condiciones actuales sobre la Administración Pública y que nos ayudan a entender con mayor detalle la importancia de cada una de las partes y conceptos que se han aprendido hasta este punto de la tesis.

Para dar continuidad a este trabajo de investigación, pasaremos al capítulo sobre la función legislativa para profundizar más en el tema y conocer los aspectos generales y atribuciones del Estado y el propio Poder Legislativo.

2.2. FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa, es un tema que nos ayuda a comprender en cierta medida, cómo funciona de manera general el Estado a través de sus Poderes con la finalidad de generar leyes que le beneficien de manera tangible, que se aplique la ley, que se garantice su estabilidad y su existencia. Es por esta razón que, en este tema de investigación, se darán a conocer aspectos generales sobre la función legislativa y cómo el Estado, genera leyes que beneficien en gran parte a la población, pero principalmente garantice su existencia y perdurabilidad.

La función legislativa podrá ser ejercida por los Poderes de la Unión, pero en su caso, el Poder Legislativo será quien la utilice principalmente pues es su labor la creación de leyes, para crear los patrones de conducta necesarios para el orden, la libertad y la prosperidad del Estado. La potestad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: "La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo" (Fraga, G, 1997, p. 37).

En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la autoridad formal de la ley conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene en su inciso f) el artículo 72 Constitucional, al disponer: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, artículo 70).

La función materialmente legislativa será, en cambio, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, las cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; así como los bandos de policía y buen gobierno y los Reglamentos Municipales aprobados por los Ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, artículo 89).

La función legislativa lo será en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y coercitivo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Es así que esta función coadyuvará a crear las condiciones necesarias para que el Estado erija los patrones de conducta necesarios para mantener estable su existencia y desarrollo principalmente a través de su Poder Legislativo, pues es quien crea las leyes. Por esta razón, el siguiente tema a tratar será el Poder Legislativo Federal quien en su mayoría ejerce la función legislativa, con el objetivo de comprender con mayor profundidad, cómo funciona el Estado a través de dicho poder y las facultades de este.

2.3. PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: de Senadores y Diputados. Desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917, solo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. En efecto, “la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 restableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente” (Valadés, 1978).

El tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera Constitución histórica de México, la de Apatzingán. Ahí se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda como un hito histórico de nuestra vida institucional que José María Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac (Valadés, S.F. p. 173).

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856 - 1857 para suprimir al Senado de la República, fueron esencialmente de carácter político. Por una parte, se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimiera la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado (Valadés, 1978, p. 178).

Don Benito Juárez insistió en reiteradas ocasiones en el establecimiento de la figura jurídica y política del Senado, y esto no se consiguió sino hasta el gobierno de Lerdo de Tejada en 1874. Se decía que el debilitamiento del Legislativo procedía en buena medida de la dicotomía de las ramas que lo ejercían y que al entregar este poder a una sola cámara habría de permitir un mejor balance entre las fuerzas políticas representadas por un lado por el presidente y del otro lado por el Congreso (Valadés, 1978, 173 - 174).

En la actualidad la existencia de ambas cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendadas es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico que favorece la dilatación de la esfera política del poder presidencial. Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear que “el bicameralismo ha sido

entre nosotros, una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia” (Tena Martínez, 1978. p. 261). Véase Anexo 4.

En todo el mundo, o por lo menos en el mundo caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿Parlamentos para qué?, incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo, y es que quizás tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico: tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar; pero no es esta función quizá, en el Congreso Contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenario del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa y ejerce una importante función de control del Poder Ejecutivo, el cual se hace fundamentalmente con el presupuesto y con la cuenta pública; el Poder Ejecutivo tiene que rendir cuentas ante el Legislativo (Valadés, 1978).

En el cuadro número 1 se muestran las facultades del Congreso General.

Cuadro 1. Principales Facultades del Congreso General.

<p>PRINCIPALES FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir la Ley que regula la estructura y funcionamiento interna del Congreso. - Imponer contribuciones que cubran el presupuesto. - Dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos. - Establecer contribuciones sobre: Comercio Exterior, aprovechamiento de recursos naturales, sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación. Especiales sobre: energía eléctrica, tabacos, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal, cerveza, de los cuales participarán las entidades federativas y los municipios. - Expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. - Expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública. - Impedir restricciones en el comercio entre Estados. - Declarar la guerra. - Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y reglamentar su organización y servicios. - Dar reglamentos para organizar la Guardia Nacional. - Salubridad general de la República. - Establecer delitos y faltas contra la Federación y sus sanciones. - Legislar en materia de delincuencia organizada. - En materia de Seguridad Pública: Establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal. - Educación pública en todos sus niveles, cultura general, monumentos, leyes que distribuyan entre la Federación, estados y municipios la función educativa. - Admisión, formación de nuevos Estados y para cambiar la residencia de los Poderes Federales. - Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, cinematografía, comercio, apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, trabajo. - Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica. - Acciones de orden económico, abasto, producción de bienes y servicio social, nacionalmente necesarios. - Promoción de inversión mexicana, regulación de la extranjera, transferencia de tecnología y conocimientos científicos y tecnológicos. - Concurrencia de los tres niveles de Gobierno sobre protección al ambiente y equilibrio ecológico. - Coordinación de los tres niveles de Gobierno en protección civil. - Derecho Marítimo de paz y guerra, y presas de mar y tierra. - Nacionalidad, extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración. - Vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal. - Establecer casas de moneda, sus condiciones, fijar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. - Organización del cuerpo diplomático y consular. - Conceder licencia al Presidente y designar a quien deba sustituirlo. - Aceptar la renuncia del Presidente. - Establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en asentamientos humanos. - Instituir tribunales de lo contencioso administrativo. - Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. - Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. - Expedir las leyes para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión. - Expedir Leyes en materia de Seguridad Nacional estableciendo los límites a las investigaciones correspondientes. - Permiso al Presidente para ausentarse. - Expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - Expedir la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. - Reformas o Adiciones a la Constitución.
---	---

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Actualización de la Secretaría de Servicios Parlamentarios del H. Congreso de la Unión – ÚLTIMA REFORMA EN 2010, TEXTO VIGENTE).

En adición, Omar Guerrero dice que las Cámaras Federal y de los Estados, no hacen Administración Pública porque la Administración Pública es un vínculo entre la burocracia o política gubernamental y la sociedad. Es como una mano que se mete a la sociedad para dar servicios, construir calles, presas, escuelas, brindar seguridad pública, entre muchas otras. La atribución de involucrarse en la sociedad de la manera antes mencionada, le pertenece al Poder Ejecutivo y no al Poder Legislativo como se maneja actualmente en las administraciones mexicanas.

Dentro de las facultades del Congreso General, podemos destacar las reformas o adiciones a la Constitución, expedir la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, expedir la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, organización del cuerpo diplomático y consular, expedir la Ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso, expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública, entre otras. Estas facultades muestran cómo el Estado actúa con la potestad para controlar y dirigir al país mediante los órganos que lo integran y mediante la creación de normas y leyes que protejan los intereses del mismo.

Estas facultades son necesarias para poder tener un control más firme del Poder Ejecutivo, control del presupuesto de Estado para invertir en infraestructura, sostener los servicios públicos y de igual forma para cumplir y hacer cumplir la Constitución Política, así como reformar, derogar, crear y ejecutar la misma dentro de la sociedad, entre todas las funciones listadas previamente.

De esta manera, pasaremos al siguiente tema que es el Poder Legislativo en el Estado de México ya que el estudio se enfoca principalmente al caso específico del Estado de México, pues a pesar de que las facultades y características de este Poder a nivel Federal y Estatal son casi las mismas, existen algunas diferencias que se mencionarán en el desarrollo del tema.

2.4. PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

La visión retrospectiva de la vida institucional del Estado de México, tiene su origen en la Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares de las Provincias que fueron declaradas los Estados de la Federación, publicada el 9 de enero de 1824 por Melchor Múzquiz que en su artículo 1° señalaba "Los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, procederán a establecer, sus respectivas Legislaturas, que se compondrán por vez, al menos de once individuos y a lo más de veinte y uno en clase de propietarios, y en la de suplentes que serán menos de cuatro, ni más de siete", en el Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el Soberano Constituyente, el 31 de enero de 1824 y publicada el 2 de febrero de ese año por el propio Melchor Múzquiz, que en el artículo 7° establecía: "Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: ... los antes mencionados y el de México... serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella..." (Romero Quiroz, 1996, p. 11 - 14).

El primer decreto del 2 de marzo de 1824 donde el Congreso del Estado de México, denominación que tuvo el Poder Legislativo en el siglo XIX, luego de declararse instalado, acordó que entre tanto se organizaba el gobierno provisional y se nombraba Gobernador, continuará en ejercicio de funciones de jefe político el de aquel entonces. (Gobierno del Estado de México, 1999, p. 9)

El origen propio de los poderes, se da mediante el decreto número 2 de misma fecha "Sobre la organización provisional del gobierno interior del Estado de México compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre", donde, en materia legislativa se declara: (Gobierno del Estado de México, 1999, p. 9)

Se establece en el decreto número 3 que siendo la forma de su gobierno republicano, representativo, popular; y debiendo dividirse aquel en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, reside el primero en el mismo Congreso.

Finalmente, en el decreto número 4 se establece que, ejerciéndolo, organizará el gobierno interior: formará la Constitución particular del Estado, luego que la Constitución general de la nación este sancionada y publicada: dictará asimismo las leyes que exija su mayor bien y felicidad: establecerá todo lo concerniente al sistema de su hacienda y hará lo demás que no le está prohibido por el acta constitutiva (Revista Legislación Mexiquense número 8. 2017).

Esto es, que el poder constituyente estatal, entendido como el ente con capacidad para crear u organizar el Gobierno interior del Estado de México, divide al Poder en legislativo, ejecutivo y judicial y clarifica que el primero de ellos reside en el Congreso.

No pudo ser de otra manera, si como entidad federativa había cedido parte de su soberanía para formar el estado federal, debía de esperar a la expedición de la constitución general para emitir la propia. Dentro de esos constituyentes cabe destacar que había doctores, coroneles, licenciados y de ellos sobresalen José María de Jáuregui y José María Luis Mora, este último legislador por excelencia y que había participado en el Congreso Constituyente de la Federación, de él se ha dicho que "su contribución al Estado de México es grandiosa pues hace 172 años fundó los cimientos Constitucionales del primer Estado de la República" (González Oropeza, 2000, p. 46).

En fin, un Congreso ilustrado, como correspondía en aquellas épocas donde sólo participaban en la cosa pública quienes fueran propietarios y supieran leer y escribir, donde "la forma de voto es voto censitario que es una forma de decir que sólo aquel que tiene propiedad puede participar" (Sosa Álvarez, S.F., p. 10).

- Dictará las leyes que exijan su mayor bien y felicidad. Cuestión que los Legisladores actuales olvidan, ya que las leyes son para resolver una problemática social y buscar el beneficio colectivo.
- Establecerá lo concerniente al sistema de su hacienda.

Para poder operar todo gobierno debe de allegarse de recursos económicos con los que pueda cumplir su objetivo.

Actualmente la Legislatura del Estado se integra con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional (Poder Legislativo del Estado de México, 2016).

La base para realizar la demarcación territorial de los 45 distritos electorales será la resultante de dividir la población total del Estado, conforme al último censo general de población, entre el número de los distritos señalados, teniendo también en cuenta para su distribución, los factores geográficos y el socioeconómico. (Poder Legislativo del Estado de México, 2016)

De acuerdo con nuestra Constitución local, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por Diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. (Poder Legislativo del Estado de México, 2016)

Es así que encontramos el origen y evolución de lo que actualmente conocemos como Poder Legislativo, su composición orgánica, distribución y funcionamiento general, entre otras cuestiones.

A continuación, en el cuadro número 2, se encuentran las principales facultades del Poder Legislativo del Estado de México vigentes al año 2017.

Cuadro 2. Principales Facultades del Poder Legislativo del Estado de México.

<p>PRINCIPALES FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno. - Examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado que le remita el Ejecutivo. - Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias. - Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. - Excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República. - Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al Gobernador. - Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales. - Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos. - Constituirse en Colegio Electoral para designar Gobernador interino o sustituto, en los casos que determine la presente Constitución. - Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador. - Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponda en los términos de la Constitución. - Conocer y resolver las solicitudes de destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la Constitución. - Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado, cuando salga al extranjero en misiones oficiales. - Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la Legislación respectiva. - Recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Tribunal Estatal Electoral, del Auditor Superior de Fiscalización y del Presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos. - Aprobar en su caso, los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado. - Cambiar la residencia de los Poderes del Estado. - Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan. - Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico. - Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad. - Declarar la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido. - Suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento por cualquiera de las causas graves que la ley prevenga, todo bajo estricto procedimiento de responsabilidades aplicable. - Expedir la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes. - Expedir el presupuesto de egresos. - La Legislatura examinará, discutirá y aprobará las asignaciones presupuestales multianuales que el Ejecutivo proponga en el proyecto de presupuesto de egresos. - Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios a través de un Órgano Superior de Fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna. - Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización. - Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios. - Conceder amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado; - Declarar en su caso que ha o no lugar a proceder contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos graves del orden común y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas. - Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación. - Crear organismos descentralizados. - Conceder premios y recompensas por servicios eminentes e importantes prestados a la humanidad, al Estado o a la comunidad; - Aprobar el que uno o más municipios del Estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.
---	---

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México vigente, de la Ley Orgánica Del Poder Legislativo Del Estado Libre Y Soberano De México y del Reglamento Del Poder Legislativo Del Estado Libre Y Soberano De México.

Dentro de las funciones que podemos resaltar se encuentran la de Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización, Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y finalmente, Examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado que le remita el Ejecutivo.

Estas funciones nos permiten comprender de manera general la forma en la que el Estado funciona a través de sus diversos órdenes de gobierno, actuando directamente el Poder Legislativo local como ese órgano de control del Poder Ejecutivo y así mismo de creación de las leyes, reglamentos, presupuestos, entre otros como sus funciones principales.

Hasta este punto, se ha explicado cómo el Estado a través de sus órdenes de gobierno, ejerce su potestad teniendo como principal objetivo el salvaguardar la Constitución, beneficiando a la sociedad mediante el desarrollo económico, social y político con la ayuda de los Poderes de la Unión en su respectivo orden jerárquico desde el ámbito Federal hasta el ámbito local.

Es así que para seguir con este trabajo de investigación, pasaremos al tema sobre los servidores públicos administrativos el cual es importante para comprender de qué manera el Estado ejerce su potestad mediante el personal que ejerce sus funciones con el objetivo de vigilar y salvaguardar los intereses propios de este ente y mantener el orden mediante la Constitución, Leyes, Reglamentos y demás ordenamientos públicos expedidos a través del Poder Legislativo tanto Federal como Estatal, conceptualizando los diferentes tipos de personal, algunas de sus funciones y de igual manera, haciendo un análisis sobre la ausencia de definiciones necesarias o básicas que hacen que carezca de uniformidad como lo expresó Miguel Duhalt Krauss.

A continuación, se desarrollará el tema para dar mayor claridad de conceptos e ideas y analizar la situación que se vive actualmente y desde hace ya bastante tiempo dentro de la Administración Pública Mexicana.

2.5. SERVIDOR PÚBLICO (ADMINISTRATIVO)

El Servidor Público es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. (Secretaría de Educación Pública, 2016)

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Por su parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que son sujetos de esa ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, para efectos de sus responsabilidades, “el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en el caso del Distrito Federal dicha previsión se contendrá en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Ahora bien, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos describe lo que debe entenderse por servidor público, es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance, sin embargo, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que, adicionalmente, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, entre otros, además que es el término utilizado en la Constitución Federal, y para el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

En ese orden de ideas, existen cuatro principales denominaciones que son las utilizadas comúnmente para referirnos al mismo sujeto de derecho, estos son: (Contraloría del Gobierno del D.F., 2015).

FUNCIONARIO PÚBLICO. - Es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley, por elección popular o por nombramiento de la autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto que se sustenta en el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tiene representatividad del órgano al que están adscritos.

EMPLEADO PÚBLICO. - Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo).

TRABAJADOR. - De conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por trabajador debe entenderse, “toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya” (Contraloría del Gobierno del D.F., 2015). Los Servidores Públicos únicamente pueden hacer aquello que expresamente les faculta la Ley.

Las obligaciones de los Servidores Públicos se encuentran en el Anexo 5.

El incumplimiento de las obligaciones del artículo 47 Constitucional, podrá tener como consecuencia las siguientes sanciones: (Contraloría del Gobierno del D.F., 2015).

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Para efectos de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México se entiende en su **artículo 4°** lo siguiente:

SERVIDOR PÚBLICO. - Toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.

Para efectos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se entiende por Servidor Público, lo siguiente:

SERVIDOR PÚBLICO. - Representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De la misma manera, se entenderá como Institución Pública lo siguiente de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INSTITUCIÓN PÚBLICA. - Cada uno de los poderes públicos del Estado, los municipios y los tribunales administrativos; así como los organismos descentralizados, fideicomisos de carácter estatal y municipal y los órganos autónomos que sus leyes de creación así lo determinen.

A continuación, se hará mención de distintos artículos contenidos en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México relevantes para comprender de manera más profunda el concepto de servidor público y sus implicaciones:

El artículo 6° habla sobre la clasificación de los servidores públicos, la cual los cataloga en generales y de confianza teniendo concordancia con la duración de sus relaciones de trabajo y pueden ser por duración de tiempo, de obra o por tiempo indeterminado.

Como dice el artículo 7°, los servidores públicos generales son aquéllos que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, y que realizan tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo y con excepción de los comprendidos dentro del siguiente artículo.

El artículo 8° menciona que los servidores públicos de confianza son aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los organismos autónomos constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;

En la fracción segunda del artículo anterior se menciona que las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarías y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de elección popular.

Considero de manera particular que este artículo sobre los funcionarios de confianza, es un artículo que genera polémica pues la libre asignación de funcionarios de confianza sin existir algún filtro por el cual los implicados demuestren sus aptitudes profesionales, afecta directamente al desempeño de la administración pública. De igual forma, si su regulación es mínima o inexistente puede ésta prestarse a conductas de nepotismo, clientelismo y compadrazgo que a su vez afecta la imagen y el buen funcionamiento de la burocracia.

Los anteriores son solo algunos de los artículos más relevantes contenidos dentro de la citada ley para poder comprender el concepto, características y algunas de las principales funciones que debe presentar cualquier servidor público que pertenezca o pretenda pertenecer a una administración pública.

De igual forma, es importante considerar que en México existe una disociación entre el servicio público y la carrera universitaria, la cual generalmente se llama Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Esto ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa. Tal disociación obedece a diversos factores, tales como la ausencia de una carrera administrativa, reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros similares. El país de la selva jurídica y semántica de los factores negativos es la confusa organización del servicio público, que está plagado de indefiniciones y de abundancia legislativa superpuesta y contradictoria. Duhalt Kraus (citado por Guerrero, 1998).

Entre las imprecisiones semánticas hay que destacar la confusión de categorías relativas a la configuración del servicio público, tales como: supernumerario y de confianza, así como la indefinición de nociones tales como plaza, puesto y cargo, frecuentemente confundidas. Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar principalmente, que existen dependencias de la Administración Pública central que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaria de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que la Secretaria de Relaciones Exteriores una parte de su personal lo hace también por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector "paraestatal" que funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México, con un reglamento propio. Duhalt Kraus (citado por Guerrero, 1998).

Esto fue una "selva semántica y jurídica", tal como la ha denominado Miguel Duhalt Kraus (citado por Guerrero, 1998) "Esta selva dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macro-administrativo, como en el plano micro-administrativo que se refiere al interior laboral de la Administración Pública".

Dentro de esta "selva semántica y jurídica", existe como uno de los grandes problemas el Catálogo de Empleos de la Federación, en la cual se encuentra una ausencia de definiciones básicas, tales como puesto y plaza, que frecuentemente se confunden y sobreponen.

Una de las clasificaciones más confusas es la de servidores públicos de confianza y trabajadores de base. Los primeros se caracterizan porque su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial. Los de base, simplemente son referidos como aquéllos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías se refiere a Servidores Públicos inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que

tienden a identificarse con los de confianza, también corresponden a una subcategoría de los Servidores Públicos de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva (Guerrero, 1998, p. 414 – 416).

Los trabajadores de base siguen una "carrera administrativa" sui generis, extraordinariamente modesta en jerarquía y estrecha en posibilidades de desarrollo profesional. De tal modo la estabilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya movilidad es un riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Poder Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado (Guerrero, 1998, p. 416).

La formalización de estas distinciones podría contribuir a uniformar y regularizar a la administración de personal, y sentar bases a una demanda racional, medida y ordenada de los profesionales universitarios en Administración Pública. Pero, en tanto no se distinga entre Empleados, Funcionarios, Servidores Públicos, Trabajadores del Gobierno, Administradores Públicos y otras fórmulas similares, poco mejorará un servicio público carente de profesionalización precisada bajo un Catálogo claro y unívoco. (Duhalt Kraus, 1977, p. 82 – 83).

Finalmente, la “selva semántica” de la que Duhalt Krauss (1977) habla, “persiste hasta nuestros días pues no hay una forma clara con la cual nombrar a estas personas que ejercen la administración pública y en su estudio, no concluye o deja alguna denominación para estos trabajadores” (p. 82 – 83).

En resumen, en este capítulo se explicaron las diferencias y atribuciones generales de los funcionarios públicos que ejercen la Administración Pública pues son ellos quienes ejercen la potestad del Estado para salvaguardar los propios intereses de este y beneficiar así mismo a la sociedad, siendo los trabajadores el vínculo entre dicho ente y la sociedad.

Por último, resulta importante recalcar que, aunque tienen diferentes formas de nombrarse y diferentes atribuciones estos trabajadores, todos ellos laboran para un mismo ente, con el objetivo de servir a la sociedad y principalmente al Estado, defendiendo sus intereses y efectuando su labor en el rango jerárquico que les compete dentro de los diversos órdenes de Gobierno.

Ahora pasaremos a otro capítulo que resulta importante para dar seguimiento a este trabajo de investigación, después de haber comprendido la forma y el medio por el cual el Estado actúa sobre la sociedad, pasaremos al tema de “la profesionalización”.

La profesionalización es un tema importante pues dentro del gobierno, es necesario disponer de personas preparadas académicamente y con aptitudes específicas para realizar sus funciones dentro del servicio público. Existen ejemplos tanto nacionales como internacionales, en los cuales, ha quedado claro que, el disponer de personas profesionales dentro de la administración pública, ha marcado una notable diferencia al momento de realizar la función legislativa y las diferentes atribuciones marcadas por el Estado.

Es por esta razón que existe una relación importante entre el tema previamente desarrollado y el que viene a continuación pues resulta necesario conocer los enfoques y la importancia de profesionalizar al servidor público para crear trabajos de mayor calidad principalmente dentro del Poder Legislativo el cual, como ya vimos, es quien crea las leyes y vigila al Poder Ejecutivo.

2.6. PROFESIONALIZACIÓN

Hoy en día, la profesionalización es un tema que no se ha desarrollado completamente dentro del Poder Legislativo y que resulta muy factible como sistema de méritos para incentivar y motivar al personal para realizar su trabajo de manera más fácil y eficiente y así mismo, mejorar la calidad del trabajo legislativo que se realice dentro de la Cámara de Diputados, así como en los otros poderes del Estado. A continuación, se da un concepto de profesionalización de acuerdo al autor Ricardo Uvalle Berrones en su libro: Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas.

Uvalle Berrones (2000) considera que “la profesionalización es una etapa de vida institucional que testimonia un grado de superación y desarrollo en las tareas del servicio público. Se relaciona con cambios institucionales, contextos democráticos, gobiernos abiertos y la demostración de nuevas actitudes” (p. 203).

Centra su base en las aptitudes que debe reunir el aspirante a la función pública y determina los modos de la evaluación continua. Así mismo se refiere a que las condiciones del desempeño institucional dejan atrás la improvisación, el sentido común, la experiencia en sí, el aventurerismo y el predominio de la lealtad individual. (Merino, 1996, p. 9)

La profesionalización en los servidores públicos es, en pocas palabras, que los detentadores de los diferentes puestos de la Administración tengan los conocimientos necesarios como para desarrollar de manera excepcional su trabajo, es decir que cuente con “...las habilidades, destreza, conocimientos, aptitudes y conductas necesarias para desarrollarse eficientemente en su puesto administrativo” (Acosta Arévalo, 2004, p. 141).

En el marco de la reforma de los aparatos gubernamentales y administrativos, una de las actividades más importantes por lograr, sin duda alguna, es la relacionada con la profesionalización de los servidores públicos.

Las propuestas en este terreno son diversas, desde aquellas que tienen que ver con las nuevas tecnologías administrativas como la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (Strategic Human Resources Management) que forma parte de todo el movimiento denominado Nueva Gestión Pública, hasta aquellas que se enmarcan en la posibilidad de establecer elementos del modelo burocrático Weberiano, específicamente lo que es la figura de un servicio civil de carrera, sobre todo en países en los que no existe; como en la mayoría de los países de Latinoamérica y particularmente el caso de México. (Martínez Puón, 2003, p. 16)

Existen dos visiones en materia de profesionalización de servidores públicos, la primera se pronuncia por el movimiento de la Nueva Gestión Pública¹⁵ y la segunda por el establecimiento de un servicio civil de carrera en el cual se puede observar un dilema dentro de la Administración Pública Mexicana y que no es exclusivo de ese país, el dilema consiste por una parte, en crear y consolidar líneas administrativas propias del modelo burocrático Weberiano, en este caso el establecimiento de un servicio civil de carrera y por la otra, avanzar hacia las nuevas tecnologías administrativas de la Nueva Gestión Pública (Martínez Puón, 2003).

Sobre la primera visión, se han registrado una serie de innovaciones y adaptaciones en la Administración Pública Mexicana en los últimos quince años en el marco de la Modernización Administrativa,¹⁶ particularmente a través de los distintos programas de modernización, como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo

¹⁵La Nueva Gestión Pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones. (Leeuw, 1996, p. 92)

¹⁶“Entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad, tengan la coherencia y organización necesarias”. (Pardo, 1991, p. 11)

Administrativo 2001-2006 y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, y la de más reciente creación: la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), la cual diseña, ejecuta, implementa, monitorea y evalúa las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia, así mismo como de los programas de modernización a nivel estatal y sectorial.

Sobre la segunda visión, es importante mencionar, que la Administración Pública Mexicana a pesar de los pocos avances, pretende establecer un servicio civil de carrera que tiene un retraso de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, Pardo (citado por Martínez Puón, 2003) y con un retraso de décadas con respecto a países de América Latina como Chile, Brasil, Costa Rica, Honduras y República Dominicana.

Por lo anterior, un gobierno profesional tiene grandes ventajas ante uno no profesional. Una de las más importantes afecta la productividad, ya que los servidores se encuentran más preocupados por el desempeño del gobierno, "...pues el funcionario público puede preocuparse por ampliar sus competencias, en lugar de mantenerse al acecho de la política y sus caminos, o senderos" (Aguilera & Bohórquez, S.F.). Es por ello que la profesionalización dentro de la administración pública, es un factor que impulsa el crecimiento y fortifica el trabajo dentro de los distintos órganos de gobierno.

Con base en lo expuesto en este capítulo, se puede comprender que la profesionalización es un bien necesario dentro de la administración pública para el pleno funcionamiento de esta y para fortalecer al propio gobierno y que los servidores públicos desarrollen de manera excepcional su trabajo, implicando mayores beneficios para el Estado como lo es el trabajo profesional mayormente eficiente y efectivo para brindar resultados favorables a la sociedad. Habiendo comprendido la importancia de la profesionalización, pasaremos al tema sobre el cuerpo profesional de asesores, para saber cuál es su función. Este tema es importante puesto que en esta tesis se busca principalmente incluir el servicio profesional de asesores al Poder Legislativo del Estado de México.

2.7. CUERPO PROFESIONAL DE ASESORES

Para comenzar con este capítulo, es importante conceptualizar por separado las partes que conforman este tema, por lo cual, a continuación, se explicarán dichos conceptos para tener un mayor entendimiento de esta cronología teórica.

Un asesor o consultor, de la disciplina que sea, es una persona que se especializó en una materia y que ofrece sus servicios profesionales externos a una persona o a una asociación para alcanzar un fin predeterminado por las partes.

La asesoría o consultoría política como área profesional es amplia y diversa. Para tomar un punto de partida genérico, la consultoría política es una profesión multidisciplinaria que procura brindar herramientas de análisis para objetivar al máximo el trabajo de un dirigente político, un partido, un gobierno o una asociación. Siempre entendiendo a la objetividad como una búsqueda y no un fin tangible, el asesor o consultor político es aquel que investiga y reflexiona para validar el trabajo que se lleva adelante en los procesos políticos y sociales que encara. Con base en ello elabora documentos, discursos, estrategias y acciones para ser puestas en práctica por un dirigente, un partido político o alguna una institución. (Reina & Reina, 2015, p. 6)

“El analista político es quien, con base en la investigación describe el escenario presente y formula una estrategia para llegar a un objetivo” (Reina & Reina, 2015, p. 6).

Desde la antigüedad grandes gobernantes han tenido a su servicio a un conjunto de asesores que les orientan en conocimientos específicos para que puedan tomar la decisión correcta. Los textos antiguos, así como varios estudios históricos muestran como en distintas culturas antiguas como la egipcia, la griega y la romana existieron asesores que orientaron a los gobernantes, así como a figuras que antecedieron lo que sería el Poder Legislativo. (Argomaniz Realzola, 2013, p. 2)

En México, la creación e implementación de los órganos especializados técnicos es muy reciente. “Los antecedentes más remotos en época moderna, los encontramos en el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (1985) que fue transformado a Instituto de Investigaciones del Senado de la República (aprobado el 7 de diciembre de 1995)” Rodríguez Gallardo (citado por Argomaniz Realzola, 2013).

Así mismo, es importante conceptualizar lo que para Omar Guerrero es un profesional, el cual nos dice que “es una persona especialista que ostenta una capacidad práctica específica fundada

en el aprendizaje sistemático del conocimiento emanado de la ciencia; es un experto en la teoría y en la praxis de un campo de acción y de conocimiento específico” (Guerrero, S.F., p. 13).

El médico, el abogado, el ingeniero, son profesionales por excelencia en la medicina, en el derecho y la ingeniería; decir profesión es decir pericia superior para la solución de problemas, que, por su complejidad, se encuentran más allá de la intervención del “diletante” (Guerrero, S.F., p. 13 - 14).

Es importante señalar que el trabajo de los Institutos de investigación tiene como fundamento una metodología clara, técnica y precisa para la construcción de ordenamientos jurídicos. La finalidad de estos organismos auxiliares es formar un cuerpo de asesores profesionales con una educación sólida, visión disciplinaria y multidisciplinaria, criterio político, conocimientos y manejo de las fuentes, así como de las herramientas tecnológicas actuales. Con este perfil el asesor puede orientar y auxiliar a los Legisladores en el proceso de construcción de normas, así como en la toma de decisiones. (Argomaniz Realzola, 2013, p. 3)

Hace una década los Legisladores, primero en el nivel federal y luego en el local, comprendieron que es parte vital de su trabajo profundizar su conocimiento sobre la creación y reforma de legislación y que los asesores y cuerpos de apoyo deben ser especialistas en la variedad de temas en los que trabaja el Legislativo.

Resalta, por supuesto, la técnica legislativa, pero cuentan temas tan amplios como genética, pobreza, relaciones exteriores o seguridad nacional, por citar solo una mínima parte de los asuntos que ocupan al Poder Legislativo y enfatizo que el conocimiento de técnica legislativa, así como la especialización en los temas que tratan en las comisiones, son obligación tanto de Legisladores como de asesores (Ávila Ruíz, 2014).

El esfuerzo del Poder Legislativo por la profesionalización tiene resultados diferenciados a nivel Federal y en los Congresos Estatales. En la Cámara de Diputados y en la de Senadores desde hace varios años contamos con un cuerpo profesional de servicios parlamentarios y de centros de investigación dedicados a la investigación y asesoría especializada. El Senado de la República tiene el apoyo del Instituto Belisario Domínguez, en el que los senadores han invertido tiempo y esfuerzo para impulsar un cuerpo experto, con credenciales académicas y en la investigación parlamentaria, que sea de verdadera utilidad para los Legisladores y las Comisiones. Este esfuerzo de reforma aún está en marcha, pero ya vemos resultados, afirma el Senador Daniel Ávila Ruíz. (Ávila Ruíz, 2014, S.P.)

En el caso del Estado de México, el Poder Legislativo dispone de la misma manera que el Senado de la República de un instituto de investigación, el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE), dependencia de la Legislatura del Estado de México, creada como instancia académica, de asesoría y de apoyo técnico consultivo para los Diputados de dicho poder.

De esta manera podemos darnos cuenta desde una perspectiva más amplia, cuál debe ser la función de los asesores y de igual forma quedan señalados, a grandes rasgos, algunos de los antecedentes actuales de los cuerpos profesionales de asesores para el Poder Legislativo Federal y del Estado de México.

Finalmente, en el siguiente capítulo, se presentarán los resultados obtenidos del diagnóstico realizado a la cámara de diputados del congreso local del Estado de México sobre la condición actual y que resulta ser una parte sustancial para el capítulo final sobre las consideraciones para la elaboración del proyecto de ley del servicio profesional de asesores, pues la información obtenida refleja la teoría de los capítulos anteriores y evidencia las deficiencias actuales de dicho poder.

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONDICIÓN ACTUAL EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Una de las necesidades más importantes en el Poder Legislativo del Estado de México es la creación, discusión y modificación de leyes para el bien social, la justicia, el desarrollo e igualdad de oportunidades, es por ello que actualmente es fundamental que existan mejores herramientas para que los Legisladores dispongan de un apoyo para así contribuir a generar un ambiente de crecimiento social de manera general para cada sector de la población.

El presente trabajo de investigación, es una contribución para la inserción del servicio profesional de asesores en el Poder Legislativo del Estado de México, el cual servirá para orientar a los legisladores a realizar la función legislativa de manera más clara, sencilla, objetiva y con medios más eficientes para la creación, modificación y análisis de leyes que repercuten en la sociedad. Esto parte de que “en el año 2007 se establecieron las bases del Reglamento Interior del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos” (17 páginas).

Resulta necesario mencionar que el hecho de insertar el servicio profesional, no implica que los Diputados pierdan la facultad para elegir a su personal de confianza (considerando prudente elegir de dos a tres personas máximo), además, este sistema contribuiría en mejorar las condiciones en el trabajo legislativo, al tener un cuerpo de asesores que laboren permanentemente y que sean contratados pasando por los filtros correspondientes de contratación y demostrando su experiencia y conocimiento de especialización sobre los temas requeridos dentro de la Cámara de Diputados.

Este cuerpo sería solamente una herramienta o un servicio de apoyo para los Legisladores y su personal de confianza, con el objetivo de coadyuvar dentro de las comisiones a esclarecer controversias, abonar su conocimiento a cada fracción parlamentaria y facilitar directamente el trabajo de los Legisladores.

Este servicio, sería un gran avance en el Poder Legislativo pues podría ser la base para reproducir el modelo en otros legislativos estatales y mejorar la calidad de la administración pública mexicana.

Así mismo, este trabajo de investigación pretende dar al Poder Legislativo, un enfoque más profesional, confiable hacia la ciudadanía, responsable y capaz para desarrollar a plenitud la función legislativa.

De igual forma, este trabajo parte de la necesidad de tener dentro del Poder Legislativo, un servicio de profesionalización, el cual, se ha instaurado en diversos organismos de gobierno y queda como antecedente claro de que el funcionamiento con un sistema eficiente, es una salida para generar una administración eficiente pues el Poder Legislativo es quien autoriza los presupuestos de Estado y analiza los proyectos del Poder Ejecutivo.

Actualmente, la sociedad civil demanda una mejor organización, mejor toma de decisiones, liderazgo, servidores públicos mejor preparados, profesionales en toda la extensión de la palabra y es por ello la importancia de que el Poder Legislativo disponga de dichos medios de trabajo para obtener mejores resultados y explotar al máximo todas las capacidades y aptitudes de quienes ostentan un curul dentro de dicho poder.

Es así que este trabajo de investigación, se enfocará en dar las pautas necesarias y contemplará todos los espacios pertinentes para que la inserción del servicio profesional tenga la mejor argumentación y sustento teórico, tomando como referencia la experiencia de otros países y de administraciones dentro de México en los diversos órganos y organismos de gobierno para su sustentabilidad.

Por lo anterior, resulta pertinente llevar a cabo este trabajo, pues existen en el mundo ejemplos tangibles en los cuales, al tener a los legisladores con un cuerpo profesional de asesores adecuado y capaz, les brinda mejores herramientas para realizar sus labores, con argumentos sólidos viables.

Así mismo por la demanda social que existe hoy en día para generar condiciones más amplias de desarrollo social, es importante y fundamental la inserción de dicho sistema para coadyuvar en el pleno desarrollo de las funciones legislativas como la creación de leyes y proyectos dentro del Estado de México.

Estas son solo algunas de las razones por las que insertar un servicio de profesionalización resulta importante y que generaría un cambio radical al momento de hacer, discutir, derogar y

revisar leyes del Estado y el resto de atribuciones de las cuales dispone el Poder Legislativo Estatal.

Por lo anterior, pasaremos directamente al tema sobre la profesionalización en el Estado de México específicamente en el Poder Legislativo pues como ya se mencionó antes, es este último el objeto de investigación de esta tesis y que servirá para marcar las pautas necesarias para poder proponer en el siguiente y último capítulo, la propuesta para la elaboración del proyecto de ley.

3.1 LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Es importante mencionar que, en México, se pueden encontrar diversos cuerpos de asesores en los cuales hallamos sistemas de profesionalización o cuerpos profesionales como por ejemplo: en el Senado de la República, el Congreso del Estado de Jalisco, el Poder Ejecutivo del Estado de México, Poder Legislativo de Veracruz y Guanajuato, siendo este último el que se encuentra vigente actualmente.

“En el Estado de México la actual Secretaría de Asuntos Parlamentarios, originalmente se denominó Oficialía Mayor. Desde el momento en que se conformó el Congreso Constituyente de 1824, tenía encomendadas actividades de carácter administrativo; tareas de escribanos y taquígrafos” (Página única).

Desempeñó funciones que principalmente fueron administrativas, hasta el año de 1983, en que se le reserva, con carácter exclusivo, la atención jurídica del Poder Legislativo.

En el mes de septiembre de 2003, por disposición del decreto 171 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento del Poder Legislativo del Estado libre y soberano de México, se modificó la denominación de Oficialía Mayor para ser Secretaría de Asuntos Parlamentarios y continúa hasta nuestros días bajo ese nombre (Poder Legislativo del Estado de México, 2015, página única).

Dentro de los cuerpos profesionales de asesores, se ha utilizado esta posición de manera nepótica, cómo lo deja en evidencia el diario “Excélsior” en el artículo del 21 de enero de 2013, en el cual se

expone de manera clara que los senadores han utilizado las vacantes de dichos cargos de asesoría para ser ocupados por hijos, hermanos y parejas sentimentales; es por esta situación la importancia de crear un cuerpo profesional de asesores especialistas, regulando las facultades de los Legisladores para nombrar a los miembros que lo integran. (Anónimo, 2012, página única).

El Senador Daniel Ávila Ruíz afirma:

Hace una década los Legisladores, primero en el nivel federal y luego en el local, comprendieron que es parte vital de su trabajo profundizar su conocimiento sobre la creación y reformas de la legislación y que los asesores y cuerpos de apoyo deben ser especialistas en la variedad de temas en los que trabaja el Legislativo. Resalta por supuesto, la técnica legislativa, pero cuentan temas tan amplios como genética, pobreza, relaciones exteriores o seguridad nacional, por citar solo una mínima parte de los asuntos que ocupan al Poder Legislativo (Página única).

“Y enfatizo que el conocimiento de técnica legislativa, así como la especialización en los temas que tratan en las comisiones, son obligación tanto de los Legisladores como de los asesores” (Ávila Ruíz, 2014, página única).

Podemos darnos cuenta que ya hace aproximadamente 10 años, se ha trabajado el tema y concretado, aunque falta más trabajo en cuestión de transparencia pues se ha tergiversado la intención de la creación de esta herramienta de asesoría.

En México, se han considerado en distintos Estados de la República los cuerpos de asesores profesionales y en otros se ha logrado generar avances significativos como se vio en el capítulo anterior, aunque no se ha profundizado en igualar las condiciones en el Estado de México, para evitar la contratación de asesores legislativos de confianza improvisados como son la familia o amigos, sin embargo, dentro de la función legislativa y del Congreso, es importante que quien ostenta el cargo sea una persona profesional dentro de un área universitaria pues de esta manera se generarán condiciones de desarrollo y crecimiento social para los pobladores del Estado de México de manera más concreta.

Para ejemplificar lo dicho en el párrafo anterior, encontramos el caso de Jalisco, que en el año 2014 aprobó un Plan de Trabajo a través de su Congreso, dentro del cual, se destaca el proyecto que contempla la profesionalización de los 125 municipios del Estado. Es decir, que los empleados que

contraten los ayuntamientos cuenten con el perfil adecuado para desempeñar su puesto y función, el cual entró en vigor en 2015 (Congreso del Estado de Jalisco, 2014).

Finalmente, en el 2016, con el fin de eficientar y profesionalizar el servicio público en el Congreso del Estado de Jalisco, se instaló formalmente la Academia de Derecho Parlamentario en coordinación con la Universidad de Guadalajara, la cual se encargará de impartir la Maestría en Derecho Constitucional, esta con el fin de apoyar a sus Legisladores y servidores públicos a continuar su formación profesional. (Congreso del Estado de Jalisco, 2014).

De esta manera, retomando los antecedentes de otros Estados de la República, se puede dar cuenta que, si bien es un tema poco explorado y que faltan por generar mejorías y avances, sirven de ejemplo y referencia para la implementación de un cuerpo profesional funcional en el Poder Legislativo del Estado de México, ciertamente para evitar lo que en otros Estados y niveles de gobierno se ha suscitado como el nepotismo y compadrazgo al no tener una reglamentación adecuada. Esto puede contribuir al desarrollo y crecimiento no solo del Estado de México sino de igual forma a cimentar las bases para la extensión de este modelo a otras administraciones de la república y niveles de Gobierno, con la finalidad de reducir gastos por personal de confianza, pues como se menciona en el diario El Norte, “los gastos correspondientes a cada cuerpo de asesores es bastante exagerado y desmedido” (Alvarado, 14 de julio de 2014, página única).

Este trabajo de investigación tratará de concretar y reunir las mejores condiciones para que la creación de dicho cuerpo, sea el primer eslabón para el crecimiento y modernización de nuestro sistema legislativo en México (Valadés, 1978).

Considero que una alternativa viable al problema actual del Poder Legislativo del Estado de México sobre el despilfarro de dinero en contratación de personal de confianza, la elaboración deficiente de leyes, la falta de conocimiento en las labores legislativas, entre otras, es notablemente la inserción del sistema profesional que coadyuvaría a la transformación del proceso legislativo, dando como resultado un mejor control sobre las finanzas Estatales, mejor control del Poder Ejecutivo y los proyectos que propone, mejoramiento en los procesos administrativos y mayor calidad de leyes y reformas que se realicen.

De esta manera, pasaremos al siguiente tema en el cual, se aplicó una metodología cualitativa con la que se obtuvo una muestra estadística aleatoria con población finita con la finalidad de determinar la cantidad de diputados y asesores necesarios para la aplicación del instrumento metodológico y así poder realizar el diagnóstico de la condición actual dentro del Poder Legislativo del Estado de México. El instrumento utilizado fue la aplicación de una encuesta de manera oral en formato de entrevistas no estructuradas y otra escrita en formato de cuestionario con preguntas abiertas y cerradas. La razón por la cual se eligió la metodología cualitativa es porque esta da más cabida a la interpretación y la ampliación de los significados, favorece la comparación y la generalización de resultados. (Zuwaylif, 1997).

Finalmente cabe remarcar que, dentro de este capítulo, se explicarán los resultados obtenidos que serán presentados mediante gráficas para un mejor entendimiento.

3.2 DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONDICIÓN ACTUAL

Para dar comienzo a esta etapa de diagnóstico, es importante recalcar en primera instancia que, para la elaboración de este capítulo, se recurrió a diversos medios como páginas oficiales de gobierno, periódicos, diarios, artículos, información en línea y de igual forma, se recurrió a la aplicación de dos instrumentos cualitativos en formato de cuestionario y entrevista, con los cuales se buscó medir distintas variables para obtener información importante, siendo aplicando uno a diputados y otro a sus asesores.

Para la selección de la muestra, se consideró una muestra aleatoria del 12% de la población para el instrumento de los diputados, siendo esta de 9 diputados encuestados de una población total de 75 (45 de elección popular y 30 de representación proporcional) habiendo sido aplicada la metodología mediante una fórmula estadística para su obtención que puede revisarse en el Anexo número 6 al final de este trabajo.

Siendo así y dadas las circunstancias e incertidumbre sobre el número oficial de asesores actualmente laborando dentro del Poder Legislativo para este trienio (2015 – 2018), siendo consultados diversos medios para tener la cifra aproximada, como lo es: la página de la Legislatura del Estado de México, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la Dirección de personal del Poder Legislativo del Estado de México y diversos medios electrónicos, no se pudo

obtener dicha información y obtener así la muestra de asesores. De esta manera, se consideraron, un universo de 75 personas (considerando a los 45 diputados electos y los 30 de representación proporcional), una varianza del 50% como se utiliza usualmente en los trabajos de investigación, un margen de error del 13.5% y el 80% de nivel de confianza, esto a criterio personal, dando un total de dos asesores por cada diputado encuestado, dando como resultado una muestra de 18 asesores encuestados que forman parte de una muestra representativa seleccionada de manera aleatoria.

De igual forma, se partió de la aproximación de que en promedio los diputados tienen de 4 a 5 asesores considerando las cifras del trienio comprendido del 5 de septiembre de 2010 al 4 de septiembre de 2013, en el cual, “según información proporcionada por el secretario de Finanzas y Administración del Poder Legislativo Adán Carbajal Domínguez, “el número aproximado de asesores para el trienio anterior y el citado, fue de 350 asesores” (Montañez, 11 de enero de 2010, página única).

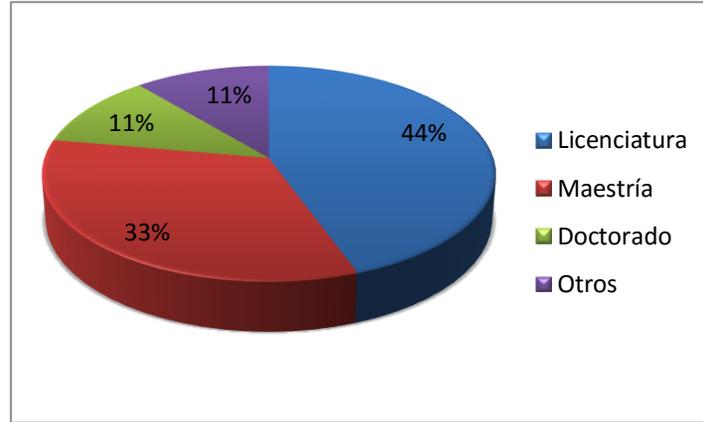
De igual forma, 300 asesores aproximadamente conformaron el cuerpo de asesores del Poder Legislativo del Estado de México en el periodo comprendido del 5 de septiembre de 2013 al 4 de septiembre de 2015, según el Presidente de la Junta de Coordinación Política, Luís Alfonso Arana Castro, ex diputado del VI distrito electoral del Estado de México en dicho periodo. Dicha cifra fue dada a conocer en una entrevista que se le realizó con la finalidad de obtener información valiosa y complementar este trabajo de investigación.

Siendo de esta manera, se realizó la aplicación de los cuestionarios en los cuales se midieron distintas variables con preguntas enfocadas a obtener información sobre los diputados y asesores en lo referente al tema de profesionalización, las preguntas se desglosan a continuación comenzando con el cuestionario de los diputados, seguido por el de los asesores. El cuestionario realizado a los diputados se puede consultar en el Anexo número 7.

La primera pregunta realizada en el cuestionario de los diputados es sobre el grado escolar de los diputados, esto con la finalidad de conocer cuál es el promedio de estudios máximo alcanzado por los Legisladores, el cual, con un promedio de 44% de la muestra, dispone de estudios de licenciatura, el 33% de maestría y solo el 11% de doctorado. De esta manera

podemos ver que se cubre de manera correcta, aunque no suficiente, con las necesidades actuales de grado mínimo de estudios. En la siguiente página se muestra una gráfica ilustrativa.

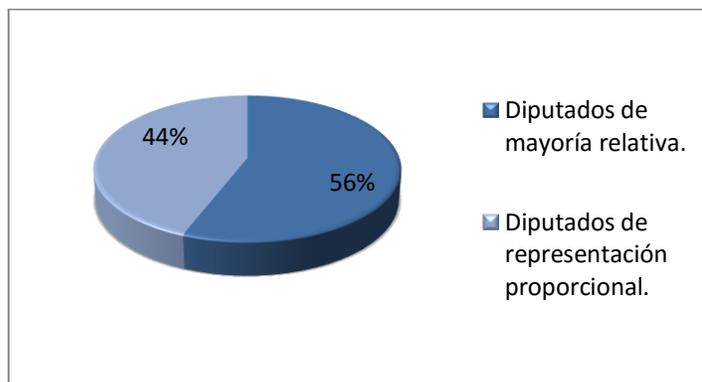
Gráfica 1. Grado escolar de los Diputados.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

La segunda pregunta es sobre los requisitos principales que debieron cubrir para poder obtener el cargo, en este caso, correspondientemente el 56% de la muestra que representa a la mayoría de los Legisladores de la muestra fueron electos mediante el principio de mayoría relativa y el 44% restante son de representación proporcional como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Diputados.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

Los diputados electos por mayoría relativa, dijeron que principalmente debieron cubrir la ciudadanía dentro del Estado de México, ganar la elección y tener su constancia de mayoría, en el caso de los diputados de representación proporcional, los requisitos mencionados por las personas de la muestra son: carta de antecedentes no penales, credencial de elector y acta de nacimiento solo por mencionar los principales.

La tercera variable ocupada fue sobre los puestos en los que han laborado previamente hasta llegar al puesto actual, para lo cual, los más comunes son: Presidentes Municipales, Tesoreros, Síndicos municipales, asesores en diversos organismos, Secretarios y Coordinadores en diversas áreas. Así podemos comprobar que los diputados tienen un mayor conocimiento sobre el servicio profesional y la profesionalización pues según lo analizado, todos tienen puestos consecutivos concernientes a la Administración Pública.

La siguiente variable es sobre las personas que tienen a su cargo, esto con la finalidad de observar de manera general, cómo es que los Legisladores disponen de los recursos asignados para personal de confianza, como pueden ser, Secretarios Particulares, Secretarios Técnicos, asesores, secretarías y choferes. De este modo, los Legisladores disponen de esos recursos para la contratación de 4 personas en promedio y que pagan sus salarios con el recurso otorgado en la legislatura para esos fines.

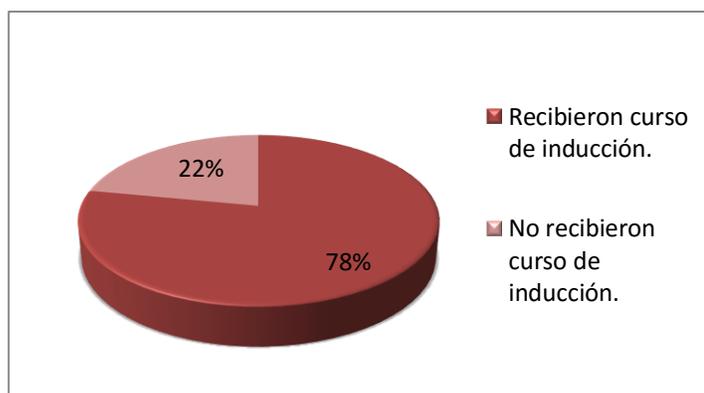
Actualmente los fondos mensuales para la contratación de personal de confianza por cada diputado es de 75,000 pesos según información obtenida en entrevista el día 24 de noviembre de 2015 con el Coronel retirado del ejército Mexicano, Gustavo González Valdez asesor del diputado Abel Valle Castillo, quien preside la comisión de procuración de justicia, así como el ex diputado y ex presidente de la Junta de Coordinación Política del Legislativo Estatal, Luis Alfonso Arana Castro, quien confirmó dicha información para el trienio del 2013 al 2015 en el que los recursos ejercidos fueron por la misma cantidad, dijo en entrevista el 10 de agosto de 2015 .

De acuerdo a una nota periodística publicada el 10 de enero de 2010 en el diario Mirada Regional por Hernando Montañez (11 de enero de 2010, con información obtenida del secretario de finanzas y administración del Poder Legislativo en turno Adán Carbajal Domínguez, dijo que “cada diputado dispone de \$ 50,000 pesos para contratación de personal de confianza y su

aplicación es variable; puede un diputado contratar a dos colaboradores de \$25,000 pesos o 5 de \$10,000 pesos de manera mensual”. (Página única).

Otra de las variables que se midieron dentro del cuestionario es sobre si los diputados recibieron algún curso de inducción al inicio de sus funciones con la finalidad de conocer el proceso de incorporación a las funciones que comenzarán a desempeñar dentro de la cámara. De esta manera se pudo obtener que el 78% de la muestra recibió algún tipo de curso de inducción o capacitación con un total de duración de 31 horas en promedio siendo la mayoría ofrecido por los partidos políticos correspondientes como se aprecia en la gráfica a continuación.

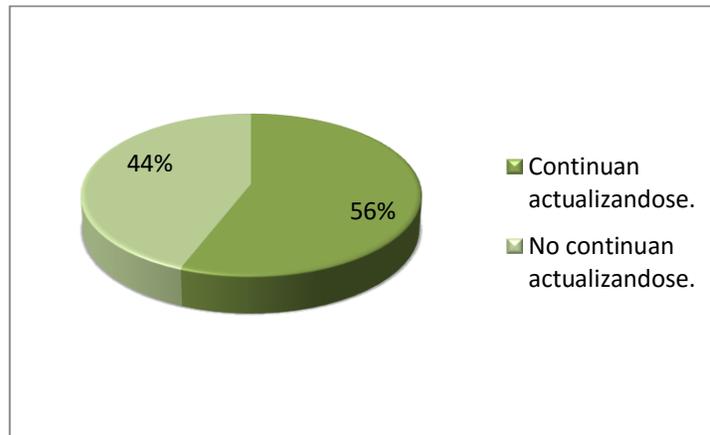
Gráfica 3. Capacitación previa a Diputados.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

La sexta variable es sobre la continuidad de los cursos y capacitaciones, con la finalidad de conocer si ya una vez en funciones, los Legisladores siguen recibiendo capacitación constante para apoyarles a mejorar sus funciones legislativas. En el cuestionario se pudo encontrar que de la muestra solo el 56% de los diputados siguen recibiendo de manera constante diversas capacitaciones y diplomados que los apoyan a tener mejores herramientas para realizar su trabajo y de igual forma, la mayoría respondieron en que esas capacitaciones, cursos y diplomados les ayudan a estar actualizados en los diversos temas que se manejan dentro de la legislatura. En la siguiente página se muestra una gráfica ilustrativa.

Gráfica 4. Actualizaciones constantes de los Diputados.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

La séptima variable dentro del cuestionario es sobre las principales actividades que realizan los Legisladores con la finalidad de conocer dentro de esta fase diagnóstica las actividades principales que los Legisladores deben realizar en su labor diaria. De esta forma, se pudo obtener que las principales actividades son: realizar y analizar iniciativas de ley, análisis político, gestión social, revisar y analizar leyes y reglamentos, solo por mencionar las principales mencionadas por la muestra seleccionada.

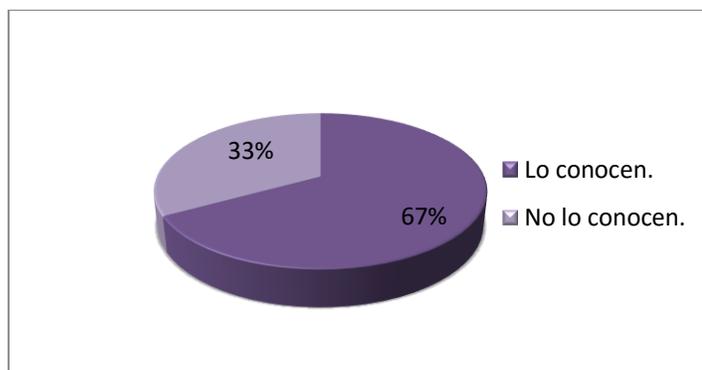
La octava variable medida en el cuestionario es sobre las principales motivaciones que tienen los Legisladores para realizar eficientemente sus funciones, de esta manera se logró obtener que las principales motivaciones son: crecimiento personal y laboral, apoyo a la ciudadanía, la familia, profesionalización, entre otras. De esta forma considero que sus motivaciones personales son coherentes con el desarrollo de las actividades que desempeñan dentro de la cámara y deberían mantenerse en esa postura, pues su labor es de servicio a la ciudadanía.

Otra de las variables consideradas son los obstáculos que los Diputados tienen para poder desarrollar sus funciones eficientemente, ellos respondieron que las principales son: burocracia excesiva, falta de interés laboral por parte de los Legisladores, despotismo, corrupción y mala organización interna. Dentro de la propuesta de implementación del sistema de profesionalización en el Legislativo Estatal, se buscará atender esta problemática con la finalidad de que los Diputados dispongan de las mejores herramientas y el mejor contexto y ambiente laboral para el pleno ejercicio de sus funciones.

La décima variable medida dentro del cuestionario es para medir si los Legisladores tienen noción y entendimiento sobre la profesionalización del Servidor Público y cuál es el concepto que tienen sobre esta; partiendo del concepto de José Octavio Acosta, el cual dice que la profesionalización en los Servidores Públicos es, en pocas palabras, que los detentadores de los diferentes puestos de la Administración tengan los conocimientos necesarios como para desarrollar de manera excepcional su trabajo, es decir que cuente con “...las habilidades, destreza, conocimientos, aptitudes y conductas necesarias para desarrollarse eficientemente en su puesto administrativo” (Acosta Arévalo, 2004, p. 141).

Con esta variable se pudo obtener que en promedio el 67% de los Legisladores de la muestra, comprenden de manera general lo que la profesionalización implica, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Conocimiento del concepto de profesionalización.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

La penúltima variable medida tiene la finalidad de conocer las diferentes opiniones sobre la profesionalización y saber si ellos están de acuerdo en cuanto a la implementación del sistema de profesionalización para sus asesores, de esta manera, el 89% de los Legisladores están de acuerdo en que el sistema de profesionalización es una idea que puede contribuir a llevar más y mejores herramientas de apoyo a los Legisladores con la finalidad de que ellos puedan atender perfectamente sus funciones.

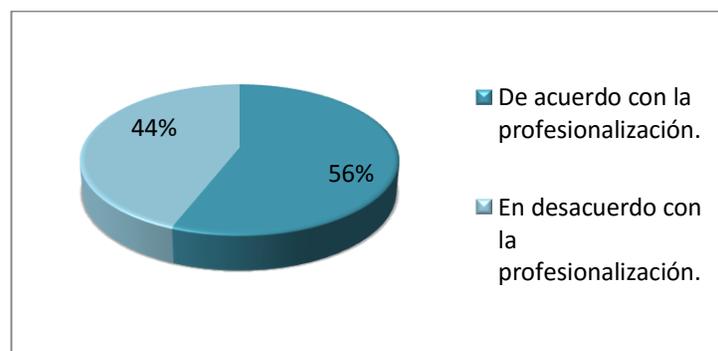
Cabe mencionar que dentro de esta variable surgieron diversas controversias y puntos de vista diversos entre los que se destacan los siguientes: en primera instancia, por tener una mayoría de 3 diputados a favor, opinan que es una buena idea, pero resulta importante para los Legisladores

que ellos tengan las plenas facultadas para elegir al personal de confianza que los acompañará dentro del trienio que dura su encargo. Otra de las opiniones con dos diputados a favor es que, la profesionalización debe ser una labor no solo para los asesores sino para todo aquel individuo que desempeñe una labor como servidor público y finalmente de igual forma con dos Legisladores a favor es el que la profesionalización es un tema indispensable y urgente para facilitar las labores legislativas y tener un desarrollo pleno de las funciones legislativas.

Es así que, dentro de la propuesta contenida en el siguiente capítulo, se atenderá la controversia para dar las pautas necesarias con base en la experiencia de otros países e incluso del propio caso mexicano en sus diversos estados y órganos de gobierno, dónde ya se encuentran activos sistemas de profesionalización.

Finalmente, la última variable fue aplicada para medir y conocer de qué manera beneficiaría a los Legisladores el tener un sistema profesional de asesores dentro del Legislativo Estatal. De esta manera, el 56% de la muestra está de acuerdo en que el principal beneficio que les atraería el sistema de profesionalización es el brindar o dotar de mejores herramientas a los diputados para desempeñar sus funciones con entusiasmo, profesionalismo y mejor calidad, así mismo el brindar los conocimientos técnicos, jurídicos y protocolarios necesarios para la labor legislativa. Se muestra la gráfica siguiente:

Gráfica 6. Inserción de la profesionalización.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los diputados.

Puede observarse que los Legisladores tienen de manera general, conocimiento sobre el tema de profesionalización pero de manera personal y con base en las entrevistas, los cuestionarios y la información obtenida durante el proceso de aplicación de los instrumentos, puedo decir que a

sabiendas de que el sistema de profesionalización para la legislatura del Estado de México es una necesidad hoy en día, el sistema brindaría a los diputados las herramientas con las que podrán realizar su trabajo de manera más eficaz, orientada al mejoramiento de los procesos de creación de leyes y análisis profesional sobre temas propios de la legislatura.

Igualmente, lo que pude observarse es que sin importar los beneficios que atraería, a los Legisladores no les interesa que se implemente pues principalmente defienden sus argumentos con expresiones como “necesitamos personal de confianza”, gente en quien podamos depositar nuestra plena confianza y que hayan trabajado con nosotros para agilizar todos los procesos desarrollados dentro de la cámara. Aunque realmente la inserción no implica la desaparición del personal de confianza ya que podrían conservar a uno o dos de confianza. Esto deja claro que los puestos de asesores, con base en la idea de los diputados, debe ser siempre un beneficio directo de ellos para contratar a sus colaboradores, pero a criterio personal, puedo argumentar que son solo justificaciones para evitar el estar en constante capacitación, actualización y tener la plena disponibilidad de beneficiar e integrar directamente a familiares y amigos otorgando estos puestos sin importar que no tengan los conocimientos, habilidades, aptitudes e incluso experiencia que un puesto como el de Asesor requiere para poder trabajar con ética, eficacia y profesionalismo.

Se considera que los Legisladores sienten mucha presión al creer que, si se inserta un sistema profesional, perderían la facultad de seleccionar a su personal de confianza, pero no han considerado que, si conservan esa facultad, los beneficios son más y su trabajo sería aún más sencillo. La única cuestión que yo podría anexar es que el personal de confianza se someta a las pruebas necesarias y filtros de contratación, con la única finalidad de evitar como se mencionó anteriormente a los aficionados, amigos y compadres de los mismos Legisladores.

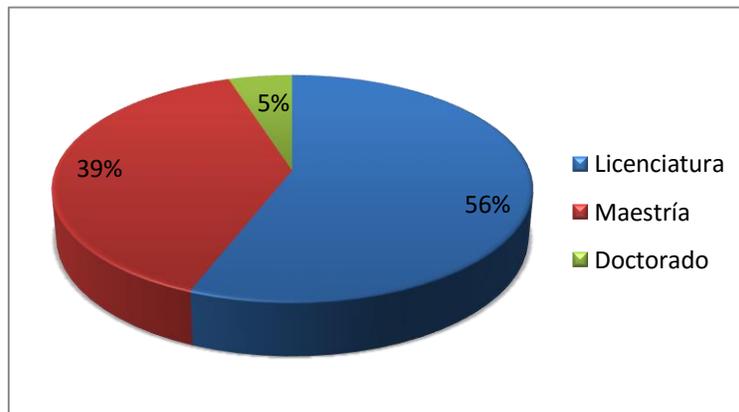
Es así que para conocer la contraparte de la opinión de los Diputados en cuanto a la profesionalización, se aplicó un segundo cuestionario dirigido a los asesores propios de los Legisladores y cabe mencionar que durante el proceso de aplicación de dicho instrumento, se dio a conocer que dentro de la Cámara de Diputados existen dos tipos de asesores, los asesores que se encuentran propiamente contratados e inscritos en nómina y los asesores externos que contratan los diputados de manera personal.

En este caso, dentro de la muestra se consideró a cualquier persona que labora dentro del Poder Legislativo en calidad de Asesor de Diputado sin hacer distinciones entre estos dos tipos pues, la intención del instrumento no es el hacer la distinción entre un tipo y otro sino más bien sobre el tema propio de profesionalización y la elaboración de su trabajo directo con los diputados.

Otra aclaración pertinente es que, dentro de los asesores de la muestra, se encontró que algunos de los asesores, realizan las funciones correspondientes de un asesor, aunque su inscripción en nómina esté registrada como Secretario Particular de algún Diputado. El cuestionario aplicado a los asesores puede consultarse en el Anexo número 8.

La primera pregunta realizada en el cuestionario de los asesores, es sobre el grado escolar, puesto que es importante conocer, qué tan preparados académicamente están los asesores que apoyan a los Diputados, esto con la finalidad de realizar un diagnóstico inicial sobre el nivel de estudios en promedio que tienen los asesores y poder tener una base sólida sobre el personal de apoyo que contratan los Legisladores actualmente dentro de la cámara del Estado de México. Siendo así que, el 56% de la muestra cuenta con estudios de licenciatura, el 39% de la muestra cuenta con estudios de maestría y finalmente el 5% con estudios de doctorado como se puede ver en la gráfica siguiente:

Gráfica 7. Grado escolar de los asesores.



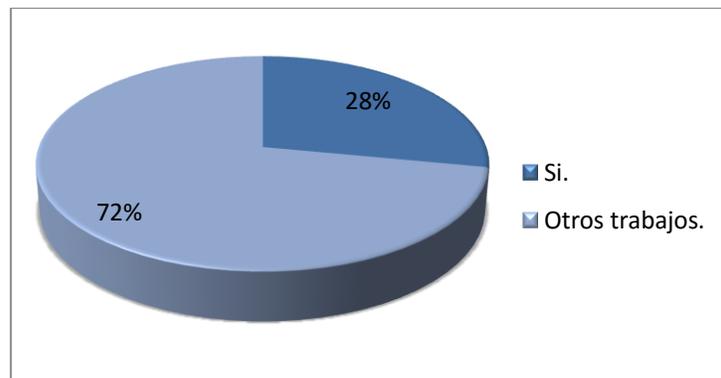
FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

La siguiente variable medida fue sobre los requisitos que cubrieron los asesores para poder laborar dentro del Poder Legislativo, se considera al personal pues debe cubrir con un perfil

básico, y con base en el cuestionario, los principales requisitos que se cubrieron son: carta de antecedentes no penales, acta de nacimiento, identificación oficial, grado máximo de estudios, experiencia laboral, entre los más importantes mencionados por la muestra de la población.

La tercera variable medida dentro del cuestionario es sobre los puestos anteriores que desempeñaron los asesores antes de laborar en el puesto actual, esto con la finalidad de observar si cumplen con el sistema profesional, dando continuidad y obteniendo cada vez más experiencia dentro de la asesoría o en su caso, si no cumplen con el sistema y no recurren a esta herramienta para desempeñar mejor su trabajo. Para lo cual, el 28% de la población estudiada, ha desempeñado funciones de asesoría en diversos órdenes de gobierno, órganos y organismos tanto del Estado de México como del Distrito Federal y otros estados como se muestra a continuación en la gráfica:

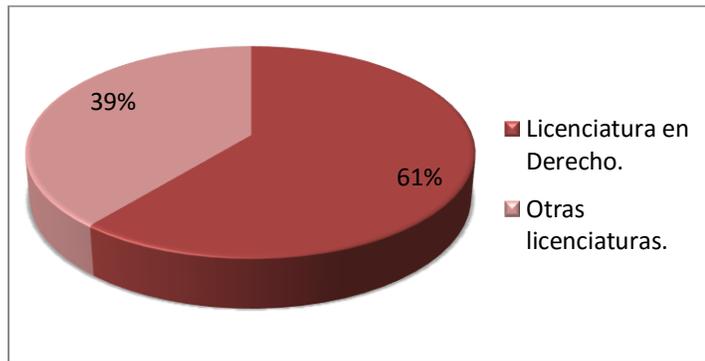
Gráfica 8. Laboraron previamente como asesores.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

El resto de la muestra, de manera general, ha desempeñado principalmente puestos de Dirección, Secretarías, Jefaturas, Coordinaciones, solo por mencionar los más comunes y siendo la Licenciatura en Derecho, la carrera más común con un porcentaje del 61% de la muestra dentro del cuerpo de asesores. En la siguiente página se muestra una gráfica para mayor claridad.

Gráfica 9. Licenciatura predominante.

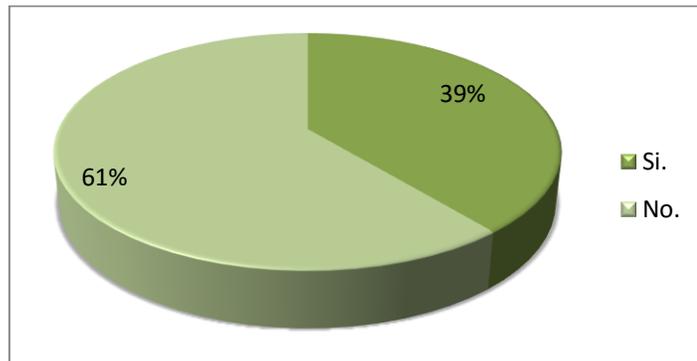


FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

La cuarta variable medida si bien no es de vital importancia, es importante conocerla para obtener el promedio de días y horas que laboran por semana los asesores y se pudo encontrar que, los asesores del Poder Legislativo del Estado de México, trabajan 5.5 días a la semana de 9.6 horas por día en promedio por asesor. Estas cifras se vuelven relevantes por la cuestión de que las jornadas laborales dentro del cuerpo de asesores, con base en la información recopilada en el cuestionario, permiten ayudarnos a ver que los asesores disponen de suficiente tiempo para poder realizar sus funciones adecuadamente.

La quinta variable es sobre si los asesores recibieron un curso de inducción antes de comenzar a trabajar en el que se les diera a conocer la estructura general del Poder Legislativo, las comisiones por las que se integra la Legislatura, los Órganos y Organismos dependientes del Poder Legislativo, así como los desconcentrados y autónomos, de igual forma las funciones principales que desempeñarían en el cargo y hasta dónde llegan sus funciones. Para este efecto, se pudo descubrir que el 39% de la muestra recibió la capacitación o curso de inducción antes de entrar en funciones y el otro 61% no recibió ninguna capacitación. De esta forma podemos ver una deficiencia dentro del sistema de contratación pues resulta muy importante el que los asesores estén claros sobre todo el contexto en el que van a laborar y que conozcan bien las competencias académico – laborales que deberán cubrir o en su defecto capacitarse para poder desempeñar bien su trabajo. A continuación, se muestra una gráfica ilustrativa.

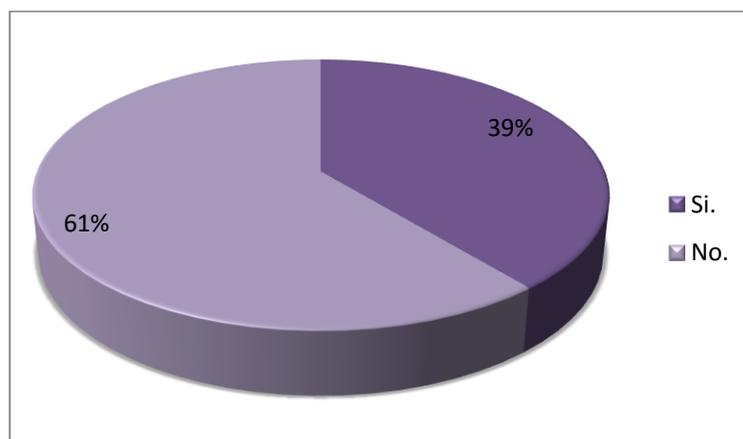
Gráfica 10. Capacitación previa asesores.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

La sexta variable que se midió es sobre si los asesores siguen recibiendo algún tipo de capacitación de manera constante ya en el pleno ejercicio de sus funciones laborales. Para este efecto se encontró de igual forma que el 39% de los asesores de la muestra, siguen recibiendo capacitaciones constantes como parte de una herramienta que les ayuda a profesionalizarse en las labores que le atañen dentro de las funciones de asesoría. Podemos ver que el 61% restante, no recibe capacitaciones de ningún tipo constantes actualmente y coincidentemente los resultados son iguales al de las variables anteriores. A continuación, se muestra una gráfica con los resultados.

Gráfica 11. Actualizaciones constantes de los asesores.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

De manera conjunta, me es pertinente hacer el comentario que las dos variables anteriores van entrelazadas y se puede observar que el nivel de compromiso que tienen los asesores para con el sistema de profesionalización no es el más conveniente si lo que se busca es el mejoramiento de los protocolos y de la labor legislativa, y resulta a raíz de esto un cuestionamiento ¿De quién es realmente la culpa de esta deficiencia?, ¿Será acaso de los asesores o de los Diputados o tal vez de los partidos políticos? Esa es una cuestión que debe corregirse y que, dentro del siguiente capítulo, se realizará una propuesta para realizar las correcciones pertinentes y contribuir al mejoramiento del sistema de profesionalización para el Poder Legislativo.

La séptima variable medida en el cuestionario, tiene la única finalidad de dar a conocer cuáles son las principales actividades que realizan los asesores dentro de sus funciones como asesor. De esta forma se encontró que las principales actividades que realizan los asesores son: la elaboración y análisis de iniciativas de ley, elaboración de dictámenes, asesoría jurídica, financiera, política, entre otros.

Otra de las variables medidas en el cuestionario, habla sobre las principales motivaciones que tienen los asesores para realizar eficientemente sus funciones, para lo cual, los asesores de la muestra respondieron principalmente las siguientes: desarrollo personal y laboral, remuneración económica, la familia y el servir a la ciudadanía en general. Podemos observar que, pese a que los asesores disponen de suficientes motivaciones personales para desempeñar su trabajo adecuadamente, existen situaciones adversas por las cuales los asesores no realizan su trabajo con eficacia y deja muchos huecos por cubrir dentro de la realización de sus funciones.

La novena variable medida en el cuestionario es sobre los principales obstáculos que los asesores encuentran para desempeñar sus funciones eficientemente, ellos respondieron lo siguiente: recursos económicos, materiales y humanos, factor tiempo, diversidad de ideologías políticas, corrupción, despotismo y burocracia, por mencionar los principales mencionados.

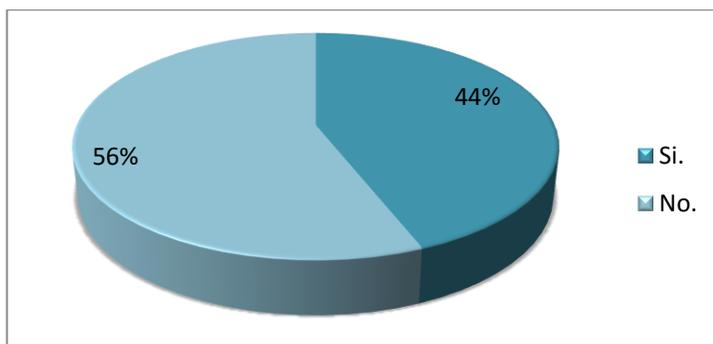
En esta variable, podemos observar que existen muchos factores que frenan a los asesores quienes se ven limitados para poder realizar su trabajo de manera más eficaz y que son situaciones que difícilmente pueden erradicarse, es por esto que con el sistema de profesionalización lo que se busca es disminuir estos obstáculos mediante la instauración de un sistema general de profesionalización para el Poder Legislativo y generar un ambiente en el cual

los asesores puedan atender a todas las fracciones parlamentarias con el fin de asesorar a los Legisladores a cumplir de manera más sencilla con sus funciones legislativas.

La siguiente variable contemplada dentro del cuestionario es para ver si los asesores tienen conocimiento sobre el sistema de profesionalización y saben su concepto de manera general.

En este sentido, lo obtenido dentro del cuestionario arroja que el 44% de la muestra, sabe qué es la profesionalización o tiene una idea general de ella, el 56% restante, no sabe su concepto, no sabe que es o en algunos casos no saben si quiera que existe. Como se muestra en la siguiente gráfica.

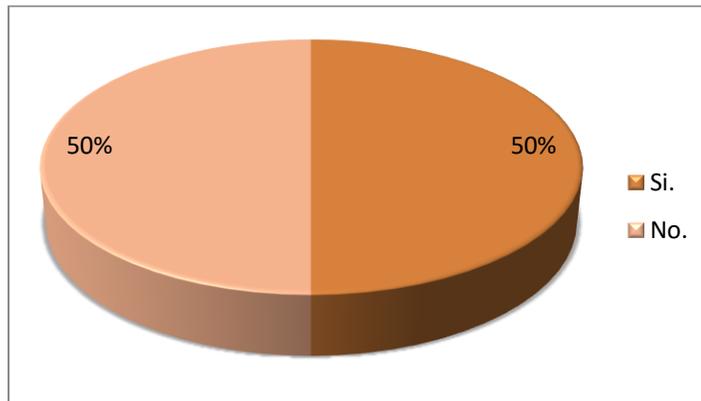
Gráfica 12. Conocimiento del concepto de profesionalización: asesores.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

La penúltima variable está sujeta a la opinión de los asesores en cuanto a la profesionalización dentro del Poder Legislativo del Estado de México, para lo cual el 50% de la muestra está de acuerdo en que debería implementarse un sistema funcional de profesionalización aunque existen muchas ideas diferentes en cuanto a su implementación, algunos comentan que debería hacerse pero un cuerpo por cada partido político, otros argumentan que debería ser de manera general a todos los funcionarios públicos, entre otros, la situación preocupante aquí resulta ser el otro 50% quienes no están a favor o en su defecto, no tienen ni idea o decidieron omitir su respuesta pues, se requiere de la participación de todos los asesores para que dicho sistema sea funcional y contribuya de manera directa a facilitar y mejorar las funciones dentro de la cámara. En la siguiente página se presenta una gráfica con los resultados obtenidos.

Gráfica 13. Profesionalización dentro del Poder Legislativo.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

La última variable contemplada es para conocer si los asesores consideran que la profesionalización de los asesores, puede traer grandes beneficios de manera general para lo cual y de manera sorpresiva, el 94% de la muestra está de acuerdo en que si se instaura el sistema de profesionalización a los asesores legislativos, se tendrán mejores resultados, mayor eficacia en la resolución de controversias, se dictaminarán de mejor manera las iniciativas de ley y se ayudará de manera general a facilitar a los Legisladores su trabajo, teniendo en cuenta siempre que todo está orientado a traer mejores beneficios a la sociedad. A continuación, se muestra una gráfica ilustrativa.

Gráfica 14. La profesionalización es benéfica para el Poder Legislativo.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la codificación de respuestas del cuestionario aplicado a los asesores.

Es importante mencionar que dentro de la página de la LVIII legislatura del Estado de México, en la sección de diputados dentro del acceso de preguntas frecuentes, se encuentra la información oficial sobre los salarios oficiales de los secretarios técnicos, los asesores tipo “A” y tipo “B” los cuales son de \$38,990.00, \$35,520.00 y \$28,543.10 correspondientemente.

Pese a que esa información es oficial, no se ejercen los recursos de esa manera pues como ya se mencionó anteriormente, se otorga un presupuesto general a cada diputado para la contratación de personal de asesoría, así como sus Secretarios Técnicos y el Legislador es quien los distribuye conforme a sus necesidades de contratación de personal.

Esta parte de diagnóstico sobre las condiciones actuales de profesionalización de los asesores del Poder Legislativo del Estado de México, es parte fundamental para conocer la problemática a la que se enfrenta el Legislativo Estatal y sirve de base para dar paso a la propuesta sobre la inserción del servicio profesional de asesores, ya que es inexistente actualmente.

Es necesario comprender que, al insertar el servicio profesional dentro del Poder Legislativo, generará de manera contundente el mejoramiento de procedimientos como la elaboración y análisis de iniciativas de ley, mejoramiento de las habilidades, aptitudes, conocimientos y estrategias que contribuirán a que los diputados tengan herramientas suficientes para brindar mejores resultados a la ciudadanía, siendo estas las principales ventajas de la profesionalización.

Actualmente es posible contar con profesionistas que dispongan de perfiles académicos óptimos para el desempeño como asesores Legislativos, la situación es que no existe el sistema de servicio profesional adecuado por lo cual, los asesores no están explotando sus máximas capacidades y cualidades.

Finalmente podemos darnos cuenta que esta labor requiere más que interés por parte de los Diputados y los asesores en la inserción del servicio profesional; por lo cual, la situación deseada es que se tenga el firme compromiso, la disposición a realizar procesos más transparentes, el tener mayor acceso a la información, el mantenerse actualizados, capacitándose mediante cursos, diplomados, talleres, asesorías y principalmente, buscando siempre el mejoramiento de las habilidades y capacidades personales de cada uno de los servidores públicos para poder generar un trabajo de calidad, orientado al mejoramiento de la sociedad y el desarrollo económico, social y político.

Ya conociendo el diagnóstico general y conociendo los puntos de vista tanto de Diputados como de asesores Políticos, pasaremos a la parte de soluciones en dónde se justificará la viabilidad de la inserción del sistema profesional y su impacto positivo para el Poder Legislativo y la Administración Pública en general.

3.3 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN Y VIABILIDAD

Dando continuidad al capítulo anterior y previo al capítulo de la propuesta final, se encuentra este apartado el cual está dedicado a proponer de manera general algunas de las alternativas de solución y la viabilidad de las mismas, teniendo en cuenta antecedentes sobre la profesionalización y el servicio civil de carrera en el mundo y en distintas partes de la República Mexicana, los cuales han tenido iniciativas en la materia, han tenido avances significativos o ya ha sido implementado en algunos casos el sistema de profesionalización y servicio profesional, como ya se había mencionado anteriormente.

Para sustentar lo anteriormente dicho, recordemos que en algunos países del mundo como Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos, el sistema de profesionalización y servicio civil de carrera, ha sido una herramienta muy útil para facilitar los procesos burocráticos, disponiendo de personal capacitado, con habilidades y capacidades adecuadas con el objetivo de desempeñar las labores como servidores públicos, siempre en constante superación y recurriendo a sistemas como el de méritos para tener motivaciones de crecimiento personal y laboral.

Dentro de esta propuesta, el modelo del Servicio Civil que se sugiere y propone es el Norteamericano puesto que es un sistema de puestos de trabajo que le brinda mucha flexibilidad, pues si no se dispone de una persona especialista en alguna área específica, se le puede pedir al Asesor que se prepare tomando un curso de capacitación sobre alguna materia en específico y posteriormente en otra materia totalmente ajena y diferente; esto con la finalidad de evitar que se tenga que crear un cuerpo profesional demasiado extenso, considerando a un experto en cada materia. Así mismo, estos asesores podrían ser contratados de manera permanente, pues este sistema Norteamericano permite que puedan moverse o rotarse y no existe el compromiso de ascenderlos ya que por el contrario en el sistema de cuerpos técnicos profesionales, los ascensos son casi obligatorios mediante méritos causando la contratación constante de personal y

generando gastos para el mismo Poder Legislativo así como la necesidad de disponer de más Recursos Humanos para el control de las operaciones.

En México, el servicio de carrera, es un sistema que tiene limitaciones para hacer efectiva la carrera, pues implica que los funcionarios asciendan conforme a que los funcionarios que se encuentran en un puesto superior se muevan de ahí o asciendan, pero puede darse el caso en que se estanquen y los funcionarios no dejen el puesto sino hasta su jubilación, causando repercusiones a la Administración Pública como el engrosamiento del mismo personal del Poder Legislativo.

Cómo ya se mencionó anteriormente, es importante recalcar que esta propuesta para la inserción del servicio profesional, no implica que los Diputados pierdan su facultad para elegir a su personal de confianza y conserven el derecho de libre elección para designar a su chofer, secretaria o secretario particular y un asesor o asistente personal. Siendo el sistema profesional de asesores un servicio adicional que podría ofrecerse a los Legisladores para realizar sus funciones de manera más sencilla.

De igual modo, en México, no es muy diferente y podremos ver en el siguiente capítulo, cómo es posible y viable la implementación del servicio profesional en el Poder Legislativo del Estado de México, partiendo de varios modelos como el de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como de la Profesionalización del Poder Legislativo del Estado de México, realizado por la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, del Estatuto de Guanajuato y el caso del I.E.E.M.

Parte de la propuesta, considera la inserción del servicio profesional de asesores, la contratación, los perfiles generales y las formas en las que se llevará a cabo todo el proceso, los lineamientos, reglas de operación, operatividad, entre otros puntos, que serán abordados de manera más profunda en el siguiente capítulo.

Su factibilidad institucional es viable pues al implementarla cambiará de forma general, la manera de realizar trabajos legislativos pues si el Legislador cuenta con personas profesionales

que dominen los temas que se discuten dentro de la cámara, él tendrá las herramientas para poder generar puntos de opinión justificados, objetivos y profesionales.

El impacto que se genera a partir de la creación del servicio profesional de asesores en la sociedad es grande pues si se dispone de legisladores profesionales, de asesores especialistas y la infraestructura adecuada, los legisladores podrán generar acuerdos y leyes con mayor calidad, eficacia, que impacten y trasciendan más allá de un partido político o un diputado y de manera directa en la sociedad es la función que se le encarga al legislador la que genera dichas leyes.

Finalmente, y antes de pasar al capítulo final, cabe mencionar que otro punto importante sobre el servicio de profesionalización es que su existencia deberá ser permanente pues si se quiere implementar incluyendo el servicio profesional en el Estado de México, habrá de ser mediante méritos, promoción y perfiles académicos la contratación de personal de asesoramiento para el Poder Legislativo.

CAPÍTULO 4
PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO
PROFESIONAL DE ASESORES DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO.

4.1. PREÁMBULO.

Para comenzar este último capítulo, es importante mencionar que en este, se dará a conocer una propuesta que puede contribuir al mejoramiento del servicio de profesionalización para los asesores del Poder Legislativo del Estado de México, teniendo como base todo el trabajo de investigación contenido en esta tesis así como la aplicación de diferentes instrumentos que contribuyeron a realizar de manera general, un diagnóstico sobre la condición actual del servicio de asesoría en dicha institución y que se encuentra en el capítulo previo.

La dinámica que ha cobrado la profesionalización ha llevado a considerarla un aspecto medular en todo el contexto de la administración pública, de tal suerte que existe la necesidad generalizada en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en los ámbitos federal, estatal y municipal, de empezar a delinear aspectos normativos que permitan implementar la profesionalización con un esquema formal en todos los espacios de la Administración Pública (Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, S/F).

De esta manera, la propuesta tomará como referencia para su inserción el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. El Manual de Organización del Instituto Electoral del Estado de México. El Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República. El Poder Legislativo del Estado de México, como ya se mencionó en el capítulo anterior. La Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal: Así mismo la Profesionalización del Poder Legislativo del Estado de México, realizado por la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, la cual se utilizará como referencia para realizar las adecuaciones pertinentes para el caso del Estado de México.

De manera general, con este trabajo de investigación, se ha podido llegar a distintas conclusiones como por ejemplo la innecesaria creación de un cuerpo de asesores profesionales pues lo que se busca no es incrementar el número de personal que labora en el Poder Legislativo,

pero sí, que los asesores actuales dispongan de mejores condiciones para apoyar al legislador, que dispongan de permanencia y un sistema de méritos efectivo. Lo anterior permite poner en la mesa, las herramientas que podrían contribuir con el mejoramiento del servicio de profesionalización del Legislativo Estatal.

Es por esto que resulta pertinente hacer la aclaración que este trabajo de investigación propone de manera general un camino por el cual, los Legisladores del Estado de México podrían apoyarse teniendo mejores herramientas, tomando en cuenta la preparación profesional de quienes fungen como sus asesores y que deberá elaborarse dentro de la Cámara de Diputados el proyecto de ley correspondiente.

Partiendo de la premisa sobre que la profesionalización dentro de los órganos, organismos, institutos y demás entes burocráticos dentro del Estado de México es una necesidad que día con día se hace más importante, se realiza esta propuesta para contribuir a mejorar los mecanismos de análisis, creación y modificación de leyes, reglamentos, iniciativas de ley, entre otras y las funciones legislativas sean cada día más sencillas y eficaces.

A raíz de lo investigado, las bases teóricas que sustentan este trabajo y las evidencias recabadas en México como en Guanajuato, Aguascalientes, Veracruz, y el Senado de la República, considero pertinente mencionar que lo que se busca con este trabajo es que los empleos públicos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales, así mismo, que el reclutamiento sea con base en la evaluación del mérito, la preparación y capacidad técnica.

Es por esto que a continuación se profundizará con la propuesta y sobre todos los puntos que deberán contemplarse para que la inserción del servicio profesional en el legislativo del Estado de México pueda ser concretada y adaptada a las condiciones correspondientes.

4.2. PRESENTACIÓN

La Propuesta para la elaboración del proyecto de ley del Servicio Profesional de Asesores del Poder Legislativo del Estado de México, deberá tener por objeto establecer las bases para la organización, planeación, desarrollo, integración, operación, evaluación y control del Servicio Profesional de Asesores y la profesionalización para el personal profesional del Congreso del Estado de México.

En esta propuesta, se considera al Servicio Profesional de Asesores del Congreso del Estado de México a la planeación, el reclutamiento, selección e ingreso de recursos humanos en el área de asesoría legislativa. Este Servicio permite establecer normas para la ocupación de puestos, la profesionalización, evaluación del desempeño, permanencia, promoción y separación del personal adscrito.

La Propuesta de Ley del Servicio Profesional de Carrera deberá contener al momento de su elaboración las disposiciones que permiten coadyuvar al cumplimiento de los fines del Congreso a través de planes y programas para la profesionalización y desarrollo del personal de carrera, para orientar el desempeño del personal bajo principios de legalidad, eficiencia, calidad, objetividad, profesionalismo, confidencialidad, honestidad, imparcialidad y compromiso institucional y a su vez, deberá incluir en sus postulados la garantía del beneficio de pertenencia al Servicio.

Deberá incorporarse la obligación para todos los miembros del Servicio Profesional para dar continuidad con su superación personal mediante un proceso de capacitación, formación, actualización y especialización además de ser evaluados de manera periódica y constante.

La propuesta de ley deberá orientarse a consolidar un sistema de selección y profesionalización de personal con el fin de que responda a las necesidades del Congreso; disponer de un servicio de asesores y servidores públicos profesionales que sean un apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desempeño de la labor legislativa, de fiscalización, administrativa y financiera.

El Servicio Profesional de Carrera deberá facilitar e impulsar la permanencia, pertinencia y consistencia de los trabajos de la cámara sin importar los cambios de Legislaturas; para así lograr un apoyo técnico y profesional a la labor de los Legisladores que sea eficiente, eficaz e imparcial y de igual forma duradero.

La propuesta de ley deberá estar contenida conforme a los legisladores propongan y deberá contener las disposiciones generales, las bases, los lineamientos, procedimientos, facultades, atribuciones, objetivos del sistema profesional, las etapas y procedimientos para la selección de personal, entre otros.

De esta forma, cabe advertirse que las presentes consideraciones no garantizan que estén escritas con la Técnica Jurídica exacta, la Controversia Constitucional, el lenguaje y vocabulario apropiado pues esta no es una tesis de la licenciatura en derecho sino de ciencias políticas y administración pública por lo cual se dejará pendiente para su elaboración y revisión pertinente pues cualquiera de los puntos propuestos aquí podrían chocar con el marco jurídico constitucional, o contener cualquier otro tipo de errores.

Finalmente a criterio personal me resta decir que este trabajo no es ninguna utopía pues actualmente existe y está vigente como ya se mencionó anteriormente en el Estado de Guanajuato, en el Instituto Electoral del Estado de México e inclusive en el Senado de la República, ejemplos claros de que hoy en día es posible llevar a cabo dicho sistema y que este es un modelo obtenido o realizado de otros modelos que resulta totalmente viable y realizable en el caso del Poder Legislativo del Estado de México.

Sin más preámbulo, pasaremos a las consideraciones para dar a conocer los puntos que deberán ser considerados para elaborar una ley de dicha magnitud y que resulta indispensable y urgente su elaboración para el Legislativo del Estado de México.

4.3. CONSIDERACIONES PARA ELABORAR LA PROPUESTA DE LEY

La presente propuesta tiene como objetivo identificar y proponer los puntos necesarios, las normas, lineamientos, mecanismos, programas e instrumentos generales para hacer posible la elaboración del Proyecto de Ley del Servicio Profesional de Asesores del Poder Legislativo del Estado de México.

El servicio profesional de asesores deberá tener como premisa básica la profesionalización del servidor público, para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de los programas y procesos sustantivos del Poder Legislativo del Estado de México y así mismo deberá asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorgar permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus servidores públicos.

En dicha propuesta de ley deberá considerarse el personal perteneciente al servicio profesional, los servidores públicos que prestan sus servicios de manera continua, permanente, regular y profesional al Poder Legislativo del Estado así como un apartado que deberá hablar sobre el personal que quedará exceptuado de la aplicación de esa ley como lo son, el personal adscrito a la presidencia y a la vicepresidencia de la Junta, así como aquel personal que conforme al manual de puestos aprobado, funja como asistente particular de los funcionarios cuyo nombramiento corresponde al Pleno del Congreso del Estado.

De este modo deberá indicarse quienes son las autoridades del servicio profesional, encargadas del cumplimiento y vigilancia de las atribuciones, que coadyuvarán a su logro y aplicación adecuada dentro del Legislativo Estatal.

Resulta importante que se consideren todas las prestaciones y los beneficios que deberán ser otorgados en favor de los servidores que sean considerados dentro de dicha ley con la finalidad de establecer sus atribuciones, funciones y actividades a cumplir dentro del Poder Legislativo.

Considero que es importante que en la propuesta se incluya la realización de un manual de operaciones que servirá como base para que el asesor o personal adscrito al servicio profesional disponga del conocimiento, directrices y demás procedimientos necesarios dentro de las funciones que deberá realizar.

Dentro de la propuesta de ley es necesario mencionar las sanciones correspondientes a quien incumpla lo establecido en esa ley y otras leyes adyacentes, pudiendo apegarse a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el Estado de México, o estableciendo sus propios lineamientos para su aplicación, así como el órgano encargado de vigilar su aplicación y la transparencia de los procedimientos empleados, las sanciones y repercusiones de las faltas administrativas a las que se incurra.

Una de las partes sustanciales del contenido de la propuesta de ley deberá ser sobre las atribuciones que se asignarán al personal profesional y partiendo de lo dicho en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, podrían considerarse las siguientes:

La Junta (Junta de Gobierno y Coordinación Política contemplada en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México) el cual tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Resolver en primera instancia el recurso de reconsideración, (sin excluir recursos posteriores de apelación en órganos externos).
- II.** Evaluar el desempeño de los servidores públicos.
- III.** Acordar los estímulos que deberán otorgarse a los servidores públicos.

A partir del punto anterior, deberá ser necesario incluir las facultades que la Comisión tendrá, sus funciones y procedimientos del servicio profesional.

Para las facultades podrían considerarse las siguientes con base en las utilizadas en el Estatuto citado en el párrafo anterior:

- I.** Aprobar el ingreso, promoción, ascenso y remoción de los servidores públicos al servicio profesional.
- II.** Aprobar el plan anual de capacitación de los servidores públicos.
- III.** Aprobar el catálogo de puestos.
- IV.** Autorizar que se lleven a cabo los procesos de selección de servidores públicos, aprobando los nombramientos respectivos.
- V.** Las demás que se deriven de la presente ley.

De igual forma y con la finalidad de disponer de una ley clara y transparente, deberá atenderse a la obligación de listar los derechos y obligaciones que el personal profesional deberá adquirir al momento de incorporarse al Poder Legislativo.

Como complemento del párrafo anterior, se podrían considerar los derechos siguientes:

- I.** Obtener su nombramiento de ingreso y en su caso, los de promoción en los puestos que corresponda, previa satisfacción de los requisitos establecidos.
- II.** Recibir las remuneraciones correspondientes al puesto que ocupe y los incentivos que correspondan.
- III.** Obtener la autorización correspondiente para el disfrute de permisos o licencias, de conformidad con lo establecido en la presente ley y por los ordenamientos jurídicos aplicables.
- IV.** Ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando obtenga resoluciones favorables en términos de la presente ley.
- V.** Recibir los cursos de capacitación y profesionalización que comprende la formación, actualización y especialización.
- VI.** Ser evaluado en su desempeño y capacitación conforme a lo establecido en la presente ley, así como conocer los resultados correspondientes.
- VII.** Recibir un trato respetuoso de sus superiores jerárquicos, subordinados y compañeros, en el desempeño del servicio.
- VIII.** Contar con los elementos materiales para el adecuado desarrollo de sus actividades, cuidando de los mismos.
- IX.** Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Así mismo se podrían considerar las obligaciones siguientes:

- I.** Coadyuvar en el cumplimiento de los fines del servicio profesional y aportar el máximo de sus capacidades y profesionalismo en los cargos que ocupen.
- II.** Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo que rigen el servicio profesional.
- III.** Aportar los elementos informativos necesarios para la evaluación de su desempeño.
- IV.** Participar en los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de manera obligatoria y constante.

- VI.** Cumplir con la evaluación anual que se establezca en materia del servicio profesional, concerniente al desempeño y al programa de formación y desarrollo profesional.
- VII.** Proporcionar, en caso de que se separen de manera provisional de sus cargos, la información y documentación necesarios para el ejercicio de sus atribuciones al servidor público que se designe para suplirlo.
- VIII.** Las que señalen las leyes y demás disposiciones aplicables.

Deberá realizarse un catálogo de puestos con la finalidad de dar legalidad y transparencia a los procesos de contratación de personal profesional en el cual deberá indicarse el nivel al que la vacante corresponde con base en el tabulador general de sueldos del Poder Legislativo del Estado de México, así como contener los elementos suficientes para establecer la descripción, el perfil y los requisitos específicos para su ocupación.

Dentro del apartado anterior deberá estar incluido de igual manera a cargo de quién estará la elaboración del catálogo de puestos, así como su actualización permanente, resguardo, organismos de apoyo para su análisis y discusión, así como su aprobación.

De igual forma, deberá considerarse un apartado en la ley que indique que el servicio profesional regulará el ingreso, permanencia, promoción, evaluación, estímulos, prestaciones y profesionalización de los servidores públicos del Poder Legislativo, optimizando los recursos humanos y que deberá complementarse con otras leyes como la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios, o la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios, así como los principios generales del derecho, la costumbre y el uso.

Es importante que, al momento de elaborar la propuesta de ley, se consideren la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores del servicio profesional y la competencia de los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de México.

Deberá incluirse una cláusula en la cual los servidores públicos cuenten con la garantía de estabilidad y permanencia en su puesto en los términos que la ley les otorgue.

En la cuestión del ingreso al servicio profesional, deberá comprenderse el reclutamiento y la selección de aspirantes, la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación al servicio profesional y en general, la adscripción e inducción en los puestos de acuerdo a la clasificación y perfiles de los mismos.

En caso de existir una vacante para cubrir cualquier puesto perteneciente al servicio profesional se deberá atender a la clasificación y perfiles del puesto, por lo que sería conveniente evaluar aspectos de conocimientos y aspectos psicométricos con la finalidad de determinar que el candidato cumple con los requerimientos de aptitudes y habilidades necesarios para cubrir el puesto, así como los requisitos mínimos de ingreso al servicio profesional por parte de los aspirantes.

Considero necesario que se considere dentro de la propuesta que el acceso al servicio profesional deberá ser mediante concurso, siendo esta manera la más eficiente, transparente y honesta para cubrir vacantes del servicio profesional.

Es importante que se incluya en el proceso de selección y se garantice que la convocatoria respectiva a la vacante o puesto de nueva creación, otorgue el derecho a participar en el proceso a quienes ya cuentan con la calidad de servidores públicos y a personas externas que cumplan con los requisitos y perfil solicitados.

Puede considerarse lo siguiente en todo proceso para ocupar vacantes o puestos de nueva creación como se hace en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato:

- I.** Puestos de nueva creación o vacantes a concursar.
- II.** Fecha en que se desarrollará la etapa de inscripción.
- III.** Calendario de actividades para:
 - a) Verificación de requisitos.
 - b) Aplicación de exámenes.
 - c) Entrevistas.
 - d) Notificación de resultados.
- IV.** Mecanismos para considerar la evaluación del desempeño, en su caso.
- V.** Mecanismos para asegurar la imparcialidad, objetividad y transparencia del concurso.

VI. Mecanismos para garantizar la confidencialidad, integridad y seguridad de los instrumentos de evaluación.

En cuestión de la convocatoria, deberá ser publicada en los medios que los Legisladores consideren pertinentes dentro de la propuesta de ley y a mi parecer deberá ser con al menos cinco días hábiles de anticipación a la fecha en que inicie la etapa de registro o inscripción al proceso de selección con la finalidad de brindar igualdad de oportunidades a los posibles candidatos.

Deberá indicarse específicamente cuál será el órgano quien valorará el mérito de los aspirantes que cubren los requisitos y que preferentemente atenderá al lugar que ocupen dichos aspirantes en el proceso de selección.

Para continuar con el proceso de incorporación de nuevo personal profesional al Poder Legislativo, deberán indicarse los plazos, procedimientos y actividades a realizar, así como los cursos de inducción, capacitación e introducción al nuevo puesto de trabajo

Es importante que el servidor profesional comprenda todos los puntos que se mencionarán a continuación contenidos en la inducción a su nuevo empleo:

- I.** El señalamiento de las atribuciones del puesto.
- II.** La presentación de sus superiores jerárquicos.
- III.** Los canales de comunicación existentes.
- IV.** La presentación de sus subordinados.
- V.** La presentación del servidor público al personal del área a que se adscribe y al personal del Poder Legislativo.
- VI.** La entrega de los manuales de procedimientos existentes.
- VII.** En general, toda aquella información que requiera para el inicio de sus funciones.

En cuestión del desempeño se deberá realizar un programa anual de actividades el cual debería contener las metas, objetivos y funcionarios responsables de su ejecución, así como el cronograma en el que se señalen fechas o periodos en que deban cumplirse y que organismo estará a cargo de la evaluación anual.

Otra parte que puede ser incluida es sobre los estímulos o incentivos a la productividad, atendiendo a la evaluación del área y de cada uno de los servidores profesionales, señalando en su caso, la propuesta del número de días de salario que deberían entregarse a cada uno de estos o el procedimiento que se seguirá para determinar su elegibilidad y su bono correspondiente.

Igualmente, la propuesta de ley deberá contener un apartado específico sobre el objetivo de los procedimientos de capacitación, el método o proceso a realizar, metas y objetivos deseados con la implementación y por igual deberá realizar un plan anual de capacitación que deberá ser atendido por los servidores profesionales de manera obligatoria para después someterse a evaluación que podría apuntar a uno de los requisitos para obtener incentivos.

Los servidores profesionales deberán reportar el cumplimiento de su obligación al término del curso o capacitación correspondiente.

Considero de igual forma que el Poder Legislativo podría establecer medidas y programas de fortalecimiento interinstitucional que impacten en el mejoramiento del clima laboral y que propicien mejores condiciones laborales para los servidores públicos.

Es importante que se consideren todos los puntos sobre la separación del servicio profesional para cubrir las prestaciones de ley, así como su prima de antigüedad, pensión y los beneficios que perduran una vez separados del cargo como podría ser la asistencia a ciertos eventos o colaborar con los planes de capacitación a nuevos servidores, entre otros. En este mismo apartado debe considerarse las licencias que se otorgan a los servidores profesionales que las soliciten y las condiciones bajo las cuales se otorgarán, la duración de estas, si son o no pagadas y días autorizados de las licencias para ausentarse de sus funciones.

De igual forma se deberá crear una segunda instancia de apelación después de la “Junta” para dictaminar sobre quejas e inconformidades de los miembros del servicio que garantice dictámenes justos y de plena validez legal (diferente al Contencioso Administrativo).

Finalmente, deberán incluirse algunos artículos técnicos en los cuales se indique el tiempo de entrada en vigor, medios por los cuales se hará pública esa ley, tiempo para emitir el plan anual de capacitación, el catálogo de puestos, tiempos para comenzar la capacitación previa a ocupar los cargos correspondientes y para nombrar a los representantes de cada dependencia

Estas son algunas de las consideraciones que deberán contemplarse para la creación de la ley del Servicio Profesional de Asesores del Poder Legislativo del Estado de México y con base en la información obtenida en los cuestionarios y entrevistas, atendiendo a las necesidades actuales

de la Cámara de Diputados, esta es una propuesta para dotar de mejores herramientas a los Legisladores y que puedan realizar la función legislativa de manera conveniente, eficaz, profesional, con el desarrollo constante de habilidades y aptitudes laborales.

Esta propuesta y consideraciones son el resultado de un proceso de investigación y medición sobre diversas variables y atiende a una de las problemáticas actuales, que frenan el desarrollo pleno de la función legislativa y que, de ser aplicada, mejoraría de manera considerable el funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de México. La tarea es ardua, pero permite hacer una revisión en diferentes ámbitos organizacionales con la intención de tener procesos cada día más sencillos y fáciles para los Legisladores.

Con este esquema del servicio profesional, se considera la viabilidad de su inserción con la finalidad de dotar al Poder Legislativo Estatal de un servicio extra, accesible a los legisladores para apoyarse a desarrollar sus funciones de una manera más sencilla y sin perder sus actuales funciones y atribuciones, orientado a promover una cultura de servicio, fundamentada en el buen desempeño y en la transparencia de las acciones.

Finalmente, cabe mencionar que se ha realizado este intento por insertar el servicio profesional al Poder Legislativo del Estado de México y que de manera general queda en claro que no hay imposibles pues como se ha venido mencionando en el desarrollo de este trabajo, en el Estado de Guanajuato ya existe y personalmente espero contribuir en aportar las bases, la teoría y los ejemplos para que algún día pueda ser considerado dentro del Legislativo Estatal, ya que el beneficio es directo para los diputados, asesores, al personal de confianza y al Estado de México en general.

CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de este trabajo de investigación, hablar sobre el servicio profesional de asesores y la profesionalización es un tema controversial pues existe una cierta resistencia al cambio por parte de los legisladores hacia su implementación. Este servicio resulta ser un tema que no a todos les parece viable pese a los claros ejemplos mundiales y nacionales mencionados en el desarrollo de esta tesis. Esto ha causado un estancamiento en el Poder Legislativo en cuanto a función legislativa y los procesos legislativos.

Pese a los distintos esfuerzos por mejorar las condiciones laborales en el Poder Legislativo en algunos Estados de la República, el Legislativo del Estado de México ha mostrado una cierta resistencia al cambio que ha sido causada principalmente por el desinterés, la falta de conocimiento y el temor que tienen los diputados de perder o comprometer sus funciones, derechos y atribuciones como la libre asignación del personal de confianza, que está bajo la premisa de insertar un servicio profesional de asesores.

Como resultado de este trabajo de investigación, se ha podido llegar a las conclusiones siguientes:

- El primer y segundo capítulo tienen una gran importancia pues nos ayuda a comprender el proceso de funcionamiento del Poder Legislativo, partiendo desde la función pública hasta las teorías organizacionales y el modelo burocrático del cual podemos concluir que la burocracia es un modelo que se encuentra presente en todos los gobiernos, en las grandes empresas y todas las organizaciones siendo este el que más se apega a un sistema jurídico, democrático, de justicia y principalmente es el que responde a las necesidades de un equipo de asesores, siendo esta la razón por la cual se incluyó el tema como primer capítulo.
- Se puede concluir que la profesionalización es un medio o una etapa de vida institucional indispensable que testimonia un grado de superación y desarrollo en las tareas del servicio público, que permite el ejercicio de la función legislativa de manera más profesional y orientada a resultados laborales de mayor profesionalismo y calidad.
- Así mismo concluyo que resulta necesaria y urgente la inserción de un sistema profesional de asesores para coadyuvar al mejoramiento de la función legislativa con el objetivo de que

el trabajo emanado de este, sea un trabajo más profesional y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal, coercitivo y de mayor pertinencia.

- Existe la necesidad de tener un servicio profesional de asesores que sea formado mediante el mérito, el profesionalismo académico e institucional con la finalidad de fortalecer la labor legislativa y devolver a dicha institución su honorabilidad y calidad del trabajo que emana de este.
- Con base en el primero y segundo capítulos, puede concluirse que, dentro del servicio profesional de asesores, deberá invertirse en fomentar las evaluaciones periódicas, el ingreso mediante mérito y análisis de los perfiles académicos de los postulantes.
- No se necesita invertir demasiado presupuesto para insertar un servicio profesional de asesores pues puede hacerse uso de instalaciones como las del Instituto de Estudios Legislativos (INESLE) perteneciente al Poder Legislativo del Estado de México y pueden adaptarse los procedimientos y medios para su inserción, para ello, pero principalmente lo que hace falta es la disposición del legislador para llevarlo a cabo.
- El servicio profesional, es un medio que no solo es útil para el Poder Legislativo sino para todos los órganos y dependencias del sector público y la administración interna pues ayuda a tener procesos burocráticos más eficientes, así como motivar e incentivar a los funcionarios a realizar mejor su trabajo mediante un sistema de méritos.
- Los ejemplos en el mundo mencionados en el capítulo uno en los cuales existe la profesionalización y el servicio profesional de carrera sirven en este trabajo de investigación como ejemplo de que el servicio profesional ayuda considerablemente a mejorar las funciones legislativas y que puede aplicarse de la misma manera en los gobiernos de México.
- Se puede concluir que la profesionalización que se ha considerado en su momento en algunos Estados e instituciones públicas de México, aporta las bases suficientes para insertar un servicio profesional de asesores en el Estado de México, siendo esta la principal razón por la que se incluyeron en el desarrollo de tesis pues demuestra que han existido intentos y que no es una utopía pensar en incluir dicho servicio al Legislativo Estatal.
- No es necesaria la creación de un cuerpo profesional de asesores en el Estado de México pues lo que se busca no es hacer crecer el número de funcionarios en el Legislativo ya que en ese caso se tendría que contratar un especialista de cada área causando un gasto superior

en asesoría legislativa. Lo que se busca es que los asesores existentes, tengan mejores medios para apoyar al legislador, así como permanencia y un sistema de méritos para que la contratación de personal adicional sea mínima.

- Se puede concluir que los diputados no deberían sentirse limitados en sus funciones, derechos y atribuciones especialmente en la libre contratación de personal de confianza. Al insertar el servicio profesional resulta necesario que el personal de confianza pase por pruebas para determinar su elegibilidad para ocupar los cargos correspondientes y que se limite al legislador a tener solo tres personas de confianza como un secretario particular y dos secretarios auxiliares o como el legislador considere necesario.
- Con base en lo investigado se puede concluir que la opción más viable para profesionalizar a los asesores es la inserción del servicio profesional de asesores en el cual, un perfil académico acorde, capacitación sistemática y actualizaciones periódicas sean necesarias para incorporarse a la labor de asesoría con la finalidad de que los legisladores dispongan de medios más efectivos para realizar sus funciones.
- La propuesta para la elaboración del proyecto de ley del servicio profesional de asesores planteado en esta tesis, es totalmente viable pues sus bases están sujetas a estatutos y leyes vigentes al día de hoy por lo cual se demuestra que el intento por insertar el servicio profesional de asesores al Poder Legislativo del Estado de México no es una utopía sino una solución factible.
- Finalmente se logró concluir que las consideraciones propuestas para la elaboración de la ley son un camino hacia el cambio y rediseño del Poder Legislativo, así como la integración a una nueva etapa de vida institucional que puede proporcionar mecanismos más fáciles y medios más eficientes para realizar las funciones legislativas.

En el Poder Legislativo no se ha hecho un gran esfuerzo por implementar el servicio de profesionalización o en su defecto, si se ha propuesto alguna vez, los proyectos en su mayoría han sido desechados y si las legislaturas entrantes y salientes no realizan un verdadero ejercicio de reflexión sobre los beneficios tangibles que podrían obtenerse a raíz de la implementación de un servicio profesional de asesores, la labor legislativa seguirá siendo deficiente y obsoleta causando el estancamiento y decadencia institucional.

El sistema de profesionalización, no debe entenderse como un gasto sino como una inversión, de enormes beneficios sociales y que tendrá efectos a corto, mediano y principalmente a largo plazo, puesto que mediante ella se puede contribuir al rediseño y mejoramiento de los procesos burocráticos que existen actualmente en el Poder Legislativo.

Al considerarla como inversión, es necesario reconocer el papel que juegan los recursos humanos, en este caso los asesores. Al respecto Michel Crozier (1997) dice: “el recurso esencial que va a hacer la diferencia en el largo plazo no es el recurso material, ni siquiera el recurso financiero; es el recurso humano, por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo” (p. 25 – 38).

De esta manera, se pudo observar dentro del trabajo de investigación que, si bien el servicio profesional de asesores es un hecho deseable, con un muy amplio espacio de beneficios no solo para los procesos legislativos sino para los legisladores y para la sociedad, difícilmente podrá implementarse si los legisladores siguen resistiéndose al progreso y al cambio en la forma de realizar la función legislativa.

Finalmente queda remarcar que, con respecto a la inserción del servicio profesional de asesores, existe todavía un camino muy largo por recorrer y se debe comenzar por concientizar a los legisladores del Estado de México sobre la importancia de la profesionalización como sustento a la labor legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Arévalo, J. O. (2004). *Profesionalización del servicio público en administraciones municipales*. Revista Servicio Profesional de Carrera, Primer semestre, Vol. 1, Núm. 1, México: Red Mexicana de Servicio Profesional.
- Actio, reporte diario. (2009). *Nepotismo en las relaciones laborales* (Publicación No. 1694). Buenos Aires, Argentina.
- Aguilera H. & Bohórquez E. (S.F.). *Gobierno profesional en México: lo deseable y lo posible*. Revista Servicio Profesional de Carrera, Primer semestre, Vol. 1, Núm. 1. México: Red Mexicana de Servicio Profesional.
- Barron, J. (2003). *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el Servicio Civil*. México.
- Barry, B. (1990). *Political Argument, A reissue with a new introduction*. London/New York: Harvester Wheatsheaf.
- Cadena, C. (2000). *La Administración Pública Mexicana ante el cambio político, tesis doctoral*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Carré de Malberg, R. (1948). *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México: Fondo de Cultura Económica.
- Chacón, G. *La Triple Dimensión Cognoscitiva del Término 'Organización'*. Actualidad Contable. Faces Año 9 N° 12, Enero-Junio 2006. Mérida. Venezuela. (51-66)
- Chávez Alcázar, M. (1985). *El servicio civil de carrera, en la administración pública mexicana*. Primera Edición, México.
- Chiavenato, I. (1995). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Cuarta edición. Santa fe de Bogotá, Colombia: McGraw Hill.
- Chiavenato, I. (2000). *Introducción a la teoría general de la administración*. Quinta edición. México: McGraw Hill.
- Crozier, Michel, (1996). *La necesidad urgente de una nueva lógica*. España: Brugué y Subirats. Lecturas de Gestión Pública. MAP.
- De Tocqueville, A. (2004). *El antiguo régimen y la Revolución*. Madrid, España: Ediciones Istmo.
- De Val, I. (1983). *Teoría de la Contingencia*. Esic Market. Mayo –Agosto.

- Diez, M. M. (1967). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba. t. III.
- Dou & Bassols. (1800). *Instituciones de derecho público general de España*, con noticia del particular de Cataluña, t. I y IV. Tomado de José Antonio García Trevijano Fos.
- Drucker, P. (1996). *La Gestión en un Tiempo de Grandes Cambios*. Barcelona, España: Edhasa.
- Duhalt Krauss, M. (1972). *La administración de personal en el sector público*. México : Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dussauge Laguna, M. I. (2005). *Sobre la Pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México*. México: Colegio de México.
- Duhalt Krauss, M. (1977). *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ecole Nationalc d'Administration. (1952). *Rapport du Directeur de l'École à son Conseil d'Administration*. París: Imprimerie National.
- Etzioni, A. (1979). *Organizaciones Modernas*. México: Manuales UTEHA.
- Fraga, G. (1997). *Derecho administrativo*. 35a. ed. México: Editorial Porrúa.
- Gestión en el Tercer Milenio. (Diciembre 2008). *Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas*. UNMSM. Lima (Vol. 11, N° 22).
- Gobierno del Estado de México. (1999). *Constituciones del Estado de México*. Toluca, México: Secretaría General de Gobierno.
- González Oropeza, M. (2000). *Los Poderes del Estado en la Constitución Mexiquense de 1827, en José María Luis Mora y la Creación del Estado de México*. Toluca, México: Instituto de Estudios Legislativos, Poder Legislativo del Estado de México.
- Guerrero, O. (1998). *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Primera Edición. México: Universidad de Guanajuato, INAP y otros. Plaza y Valdés Editores.
- Guerrero, O. (2011). *Historia del Servicio Civil de Carrera en México: Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Primera Edición. México: ed. Porrúa.
- Hall, R. (1988). *Organizaciones: Estructura y Proceso*. Tercera Edición. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Haro Bélchez, G. (1993). *El derecho de la función pública*. México: ECASA.
- Haro Bélchez, G. (2000). *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. Primera edición. México: Editorial INAP. p. 91.

- H. Zuwaylif, F. (1997). *Estadística general aplicada*. México: Fondo Educativo Interamericano.
- Jiménez Castro, W. (2000). *Evolución del pensamiento administrativo en la educación costarricense*. Segunda edición. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a distancia.
- Kenneth Turner, J. (1998). *México bárbaro*. México: Editorial Época.
- Koontz H. & Weihrich H. (1998). *Administración una perspectiva global*. Onceava edición. México: Editorial McGraw Hill.
- Larmore, C. (1987). *Patterns of Moral Complexity*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- León Betancourt, A. (1985). *Organización y Administración, un enfoque de sistemas*. Ed. Norma.
- Leeuw, F.L. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102.
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Primera edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Merino, M. (1996). *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. *Revista de Administración Pública*. México: INAP, No. 91.
- Moreno Espinosa, R. (2002). *Profesionalización y Servicio Público de Carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Pardo, M. del C. (1991). *La Modernización Administrativa en México: Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1949 - 1990*. Primera Ed. México. INAP.
- Pardo, M. del C. (1995). *El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización*. *Gestión y Política Pública*. Vol. 4, no. 2.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid. Tecnos.
- Revista Enfoques. (2011.) Vol. IX. N°14. p. 177-193.

- Rodríguez Gallardo, L. (Coordinador). (2008). *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: situación actual y perspectivas*. Instituto de Investigaciones del H. Congreso de Aguascalientes. Aguascalientes, México: Asociación Mexicana de Institutos y organismos de investigaciones legislativos,
- Roemer, A. & Barragán, M. (1999). *Por un gobierno con resultados: El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero Quiroz, J. (1996). *Estado de México, Palacio del Congreso Residencias de los Supremos Poderes, LII Legislatura*. Toluca, México.
- Serra Rojas, A. (1978). *Ciencia política*. 4a. ed., México: Porrúa.
- Soria Murillo, V. (1994). *Relaciones Humanas*. Segunda edición. México, Distrito Federal: Noriega Editores.
- Sosa Álvarez, I. (S.F.). *El Liberalismo en la Constitución de 1827, en José María Luis Mora y la creación del Estado de México*. México.
- Tena Martínez, F. (1978). *Derecho Constitucional Mexicano*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Uvalle Berrones, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas*. Primera edición. México: Plaza y Valdés Editores.
- Uvalle Berrones, R. & Bravo M. (2002). *Visión Multidimensional Del Servicio Público Profesionalizado*. México: UNAM.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. México: ed. Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, W. H. (2009). *The Science and Art of Managing, Annual Editions – Management*. Fred H. Maidment. Nueva York: McGraw-Hill.
- White D. L. (1948). *The Federalist*. Nueva York: MCMillan and Company.
- Zerilli, A. (1978). *Fundamentos de Organización y Dirección General*. España: Ediciones Deusto.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Academia Edu, (2011). *El sistema civil de carrera en España: Desde el franquismo hasta la democracia*. Madrid, España: Universidad Carlos III. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3702303.pdf>
- Alvarado, A. (14 de julio de 2014). *Derrocha en asesores Congreso de Jalisco*. Guadalajara, México: Diario El norte Recuperado de www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=286789
- Anaya Cadena, V. (S.F). *Profesionalización en el servicio público municipal*. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, UNAM. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/25088/22494>
- Argomaniz Realzola, P. A. (2013). *El Poder Legislativo y la calidad de la Democracia*. Zacatecas, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado de Zacatecas. Recuperado de <http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20130530124952.pdf>
- G. A. Barba L. & Jurado, J. M. (15 de abril de 2014). *El sistema de Botín*. Ciudad de México, México: Organización Editorial Mexicana. Recuperado de <http://www.oem.com.mx/elocCIDental/notas/n3360133.htm>
- A. Simon, H., W. Smithburg, D. & A. Thompson, V. (1956). *Administración Pública*. - Traducido por la ESAPAC y la Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Recuperado de [http://administracionurn.bligoo.com.mx/media/users/14/744645/files/116985/Elton Mayo y la Teoria de las Relaciones.pdf](http://administracionurn.bligoo.com.mx/media/users/14/744645/files/116985/Elton_Mayo_y_la_Teoria_de_las_Relaciones.pdf)
- Ávila Ruíz, D. (Septiembre 15 de 2014). *La profesionalización del trabajo del Poder Legislativo: una tarea permanente*. Toluca, México: El sol de Toluca. Recuperado de <http://danielavilaruiz.mx/la-profesionalizacion-del-trabajo-del-poder-legislativo-una-tarea-permanente-2/>
- Biblioteca virtual, Eumed.net. (S.F.). *Max weber y la concepción burocrática*. Andalucía, España: Universidad de Málaga. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/rab/1.2.1.htm>

- Borja, R. (2012). Enciclopedia de la Política [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica,
<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=s&idind=1382&termino>
- Cámara de Senadores. (2002). *Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la República*. México: Cámara de Senadores. Recuperado de
http://www.senado.gob.mx/admin/estatuto_servicio.php#tit02cap03
- Civil Service Commission. (2012). *Civil Service History*. Reino Unido: British Government, Civil Service Commission. Recuperado de
<https://www.civilservicecommission.org.uk/civil-service-history.html>
- Coles James, K. (2003). *El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos*. Estados Unidos: Política Digital. Recuperado de
<http://www.politicadigital.cl/?P=leernoticia&Article=2213&c=132>
- Comisión de Fortalecimiento del Federalismo. (S/F). *Profesionalización del Poder Legislativo del Estado de México*. Estado de México, México: Comisión de Fortalecimiento del Federalismo. Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/eventos/profes.ppt>
- Congreso de los Diputados. (2017). *Condiciones de ingreso de los funcionarios de las Cortes Generales*. Madrid, España. Recuperado de
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Oposi/Ingreso>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2014). *Informa comisión de desarrollo municipal del trabajo legislativo en 2014*. Guadalajara, México: LXI Legislatura. Recuperado de :
<http://www.Congresojal.gob.mx/?q=boletines/informa-comisi-n-de-desarrollo-municipal-del-trabajo-legislativo-en-2014>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2016). *Legisladores y la Universidad de Guadalajara promueven la profesionalización de servidores públicos*. Guadalajara, México: LXI Legislatura. Recuperado de <http://www.Congresojal.gob.mx/?q=boletines/informa-comisi-n-de-desarrollo-municipal-del-trabajo-legislativo-en-2014>
- Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2014). *Ley del Servicio Profesional de Carrera*. Veracruz, México: Cámara de Diputados. Recuperado de
<http://web.segobver.gob.mx/juridico/libros/104.pdf>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). *Artículos de la Constitución de México*. Ciudad de México, México: Gobierno de la República Mexicana. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México. (2015). *Naturaleza Jurídica del Servidor Público*. Ciudad de México, México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <http://cgsservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>
- Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República*. Ciudad de México, México: Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). *Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Buenos Aires, Argentina: Educación FMM. Recuperado de <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>
- DeConceptos. (2016). *Concepto genérico de corrupción*. - Recuperado de <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/corrupcion>
- Diario oficial de la Federación. (1983). *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4809751&fecha=29/06/1983
- Díaz Santana. H. (S.F.). *Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente*. México: Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdip/camdip/servinf.pdf>
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario. (2013). *Artículos 28 y 29*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n334.pdf>
- Excélsior. (2012). *Senadores tienen a hijos, hermanos, y parejas sentimentales en nómina*. Ciudad de México. México: Diario Excélsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/07/nacional/878027>
- Fernández Ruíz, J. (2011). *Biblioteca Jurídica Virtual*. Ciudad de México, México: UNAM. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2001). *Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación Del Estado De México*. Estado de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2001/ago174.PDF>

Gobierno de España. (2017). Código de la Función Pública Española. Madrid, España: Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=3&modo=1¬a=0&tab=2>

Gobierno del Distrito Federal. (2012). *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-35f9048511c45a9a264b409a19f3d018.pdf>

Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2015). *Ley del Servicio Civil de Carrera*. Aguascalientes, México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/07112007_093353.pdf

Gobierno del Estado de México. (2012). *Profesionalización*. Estado de México, México: Gobierno del Estado de México. Recuperado de http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/sites/iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/files/files/ACUERDOS_OPERATIVOS/Regional_Estados_del_Sur.pdf

Gobierno del Estado de México. (2016). *Poder Legislativo*. Estado de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cddiputados.gob.mx>

Gobierno del Estado de Quintana Roo (2007). Quintana Roo, México: Instituto Estatal para la Educación de los Jóvenes y Adultos. Recuperado de <http://qroo.gob.mx/qroo/Gobierno/Gobernador.php>
<http://vocero.qroo.gob.mx/general/instituto-estatal-para-la-educacion-de-los-jovenes-y-adultos/>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2007). Quintana Roo, México: Gobierno de Quintana Roo. Recuperado de <http://qroo.gob.mx/qroo/Gobierno/Gobernador.php>

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2017). *Secretaría de Administración*. Nuevo León, México: Gobierno de Nuevo León. Recuperado de <http://portal.monterrey.gob.mx/gobierno/administracion/funciones.html>

- Gobierno del Estado de Veracruz. (2015). *Servicio Civil de Carrera*. Veracruz, México: Gobierno de Veracruz. Recuperado de <http://intranet.veracruz.gob.mx/capacitacion/servicio-publico-de-carrera/>
- Guerrero Orozco, O. (S.F.). *La profesión del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública*. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Recuperado de <http://omarguerrero.org/articulos/LicCPyAP.pdf>
- Guía práctica del empleado de la República Mexicana (1887). México: UNAM. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/52/pr/pr7.pdf>
- Instituto de Estudios Legislativos. (2017). *LIX Legislatura*. Toluca, México: Cámara de Diputados del Estado de México. Recuperado de <http://www.inesle.gob.mx>
- Instituto de la Función Registral del Estado de México. (2007). *Reglamento Interior del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos*. Estado de México, México: Consejo Directivo del Instituto de la Función Registral del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig497.pdf>
- Instituto Electoral del Estado de México. (2012). *Manual de Organización*. Estado de México, México: Secretaría General Ejecutiva, Dirección de Organización. Recuperado de http://www3.ieem.org.mx/organizacion/descargas/manual_sige.pdf
- Le portail de la Fonction publique. (2016). *Fonction publique en France*. Paris, Francia: Gobierno de Francia. Recuperado de <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-france>
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. (1994). Toluca, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.secogem.gob.mx/articulo42/documentos/leyvig014.pdf>
- Ley del Servicio Exterior Mexicano. (2016). *Art. 28*. México: Gobierno de México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México (1998). – Estado de México, México: Gobierno del Estado de México. Recuperado de <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-del-trabajo-de-los-servidores-publicos-del-estado-y-municipios.pdf>

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2017). *Artículo 47*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/ley_federal_responsabilidades.pdf
- Ley Federal del Trabajo (2015). - Ciudad de México, México: Gobierno de la República. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (2017). *Artículo 81* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_190617.pdf
- LVIII Legislatura. (2015). *Poder Legislativo del Estado de México, Antecedentes*. Estado de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/3/antecedentes/origen.html>
- Mayo, E. (2016). *Teoría de las Relaciones Humanas (Presentación)*. México. Recuperado de http://administracionurn.bligoo.com.mx/media/users/14/744645/files/116985/Elton_Mayo_y_la_Teoria_de_las_Relaciones.pdf
- Ministère De La Fonction Publique. (2016). *L'emploi dans la fonction publique*. Paris, Francia : Ministère De La Fonction Publique. Recuperado de <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/stats-rapides-emploi-2015.pdf>
- Montañez, H. (11 de enero de 2010). *Tiene cada diputado local de 4 a 5 asesores*. – *Diario Mirada Regional*. http://www.miradaregional.com/html/cada_diputado.html.
- Nornilandia. (2010). *La profesionalización del Poder Legislativo de Jalisco*. Guadalajara, México: Barbara Cabrera (editora). Recuperado de <http://columnanornilandia.blogspot.mx/2010/06/la-profesionalizacion-del-poder.html>
- Office for National Statistics. (2016). *Civil Service statistics*. Reino Unido : Office for National Statistics. Recuperado de <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016>
- Poder Ejecutivo del Estado de México. (2017). - Estado de México: Gobierno del Estado. Recuperado de http://edomex.gob.mx/etiquetas/poder_ejecutivo

- Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. (2012). *Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos*. Guanajuato, México. Recuperado de <http://www.congresogto.gob.mx/uploads/reglamento/pdf/3/ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LOS.pdf>
- Poder Legislativo del Estado de México (2012). *Profesionalización de los auxiliares del Poder Legislativo*. Estado de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.poderlegislativo.gob.mx/dgcs/index.php/component/k2/item/116-fortalece-al-poder-legislativo-la-profesionalizaci%C3%B3n-de-los-auxiliares-del-trabajo-parlamentario>
- Poder Legislativo del Estado de México. (2016). *Antecedentes y origen*. Estado de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/3/antecedentes/origen.html>
- Reina, A. & Reina M. (2015). *El rol del consultor político en campañas electorales*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires. Recuperado de https://www.academia.edu/28207752/El_rol_del_consultor_pol%C3%ADtico_en_campa%C3%B1as_electorales
- Secretaría de Educación Pública. (2016). *Obligaciones de los Servidores Públicos*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/obligaciones.php>
- Secretaría de Gobernación. (1983). *Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de responsabilidades en lo referente a familiares de los Servidores Públicos*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794843&fecha=11/02/1983
- Secretaría Nacional Anticorrupción. (2017). – México: Gobierno de México. Recuperado de <http://www.senac.gov.py/pagina/2-senac.html>
- Senado de la República (2002). *Estatuto del Servicio Civil de Carrera*. México: Cámara de Senadores. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/admin/estatuto_servicio.php
- Senado de la República. (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos, Artículo 15*. México: Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015) *Corrupción*. Brasil: UNODC. Recuperado de <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

Valadés D. (S.F.). *El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México*. México: UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/893/8.pdf>

Valadés, D. (1978). *El Poder Legislativo Mexicano*. México: UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/726/19.pdf>

Weber, M. (S.F.). *Modelo Burocrático de organización*. – , - Recuperado de <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catorg/material/MaxWeber.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1

Estatuto Del Servicio Civil De Carrera De La Cámara De Senadores Capítulo Segundo De Las Obligaciones

ARTÍCULO 81

Son obligaciones de los miembros del Servicio Civil, las siguientes:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.
- II. Ejercer y desempeñar sus funciones con estricto apego a los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, y cualquier otro incluido en la evaluación del desempeño.
- III. Proporcionar los elementos para la evaluación del desempeño del personal de carrera a su cargo, conforme a los procedimientos y lineamientos establecidos, basado en criterios objetivos.
- IV. Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes de la Cámara.
- V. Proporcionar a las autoridades correspondientes los datos personales que, para efectos de su relación jurídica con la Cámara, se soliciten; presentar la documentación comprobatoria que corresponda, así como comunicar oportunamente cualquier cambio sobre dicha información.
- VI. Desarrollar sus actividades en el puesto, lugar y área de adscripción que determinen las autoridades de la Cámara.
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos.
- VIII. Cumplir las comisiones de trabajo que por necesidades de la Cámara se le encomienden, por oficio, en lugar y área distintos a la de su adscripción, durante los tiempos que determinen las autoridades del CECAFP.
- IX. Proporcionar, en su caso, información y documentación necesarios al funcionario del Servicio Civil que la Cámara designe para suplirlo en sus ausencias.
- X. Conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados.
- XI. Asistir a los cursos y actividades de capacitación y formación autorizados por el CECAFP.
- XII. Utilizar debidamente la documentación y la información confidenciales de la Cámara y guardar reserva de su contenido.
- XIII. Prestar sus servicios por un período igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. Si el nombramiento del Servidor Público de Carrera fuera revocado o dejare de surtir efectos por las causales previstas en el presente Estatuto, antes de cumplir el período correspondiente, deberá reintegrar a la Cámara, en forma proporcional, el monto de la beca o el costo de los estudios financiados.
- XIV. Las demás que señale la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este Estatuto, y los demás ordenamientos aplicables.

REFERENCIA: Senado de la República. (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos, Artículo 15*. México: Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

ANEXO 2

Condiciones de Ingreso de los Funcionarios de las Cortes Generales de España

La elección de aspirantes para el acceso a la condición de funcionarios de las Cortes generales se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El acceso como funcionarios de las Cortes Generales de las personas con discapacidad se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades y compensación de desventajas, adaptándose, en su caso, las bases de las correspondientes convocatorias.

Para ser admitido a las pruebas selectivas será necesario:

- a) Poseer la nacionalidad española y ser mayor de edad.
- b) Estar en posesión de la titulación correspondiente a cada cuerpo de funcionarios o en condiciones de obtenerla en la fecha en que termine el plazo de presentación de solicitudes.
- c) No hallarse inhabilitado para el ejercicio de las funciones públicas por sentencia firme.
- d) No padecer enfermedad o discapacidad que impida el desempeño de las funciones correspondientes.
- e) Cumplir los requisitos que se establezcan en cada convocatoria.

En la convocatoria de pruebas de acceso no podrán establecerse requisitos que supongan discriminación por razón de raza, sexo, religión, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social. Tampoco podrán formularse en ellas preguntas relativas a la ideología, religión o creencias de los aspirantes.

Las Cortes Generales facilitarán, en los casos que lo estimen necesario, los medios personales y materiales que contribuyan a la formación de los aspirantes al ingreso en los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales.

CUERPO DE LETRADOS DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el cuerpo de Letrados se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición. Para el ingreso en el cuerpo de Letrados será preciso hallarse en posesión del título de Licenciado en Derecho.

REFERENCIA: Congreso de los Diputados. (2017). *Condiciones de ingreso de los funcionarios de las Cortes Generales.* Madrid, España. Recuperado de <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Oposi/Ingreso>

CUERPO DE ARCHIVEROS-BIBLIOTECARIOS DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el cuerpo de archiveros-bibliotecarios se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición. Para el ingreso en este cuerpo será preciso hallarse en posesión del título de Licenciado en Filosofía y Letras en cualquiera de las secciones de esta licenciatura, Derecho, Ciencias Políticas, Ciencias Económicas, Sociología o Ciencias de la Información.

CUERPO DE ASESORES FACULTATIVOS DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el Cuerpo de Asesores Facultativos se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición. Cada convocatoria determinará la especialidad o especialidades correspondientes y el tipo de titulación superior necesaria para el desempeño de las respectivas funciones. Entre otros, podrá exigirse estar en posesión del título de licenciado o equivalente en las especialidades de Ciencias Políticas, Ciencias Económicas y Empresariales, Sociología, Ciencias de la Información, Ingeniería Industrial, Arquitectura, Ingeniería en Informática o Ingeniería Técnica Superior de Telecomunicaciones.

CUERPO DE REDACTORES TAQUÍGRAFOS Y ESTENOTIPISTAS DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición entre quienes se hallen en posesión del título de Diplomado Universitario u otro equivalente.

CUERPO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el cuerpo Técnico-Administrativo se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición. Para el ingreso en este cuerpo será preciso estar en posesión del título de Diplomado Universitario y otro equivalente

CUERPO ADMINISTRATIVO DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el Cuerpo Administrativo se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición entre quienes posean el título de Bachiller o equivalente.

CUERPO DE UJIERES DE LAS CORTES GENERALES

El ingreso en el Cuerpo de Ujieres¹⁷ se realizará, con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y oposición entre quienes posean el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o equivalente.

¹⁷Persona encargada, en un palacio o tribunal, de que el público y los asistentes juntas o actos guarden silencio y compostura. Igualmente, dentro de sus funciones se encuentra la función de portero.

ANEXO 3

“Experimento de Elton Mayo en la Western Electric Company”

Fase 1. – Conocer el efecto de la iluminación sobre el rendimiento mediante la observación de un grupo expuesto a luz variable y uno de control con intensidad constante de luz realizando la misma tarea. Se descubrió que el ser humano reacciona en forma más compleja que las máquinas ante cambios del entorno.

Fase 2. - Conocer el efecto de cambios en las condiciones de trabajo, buscando explicar fatiga y monotonía evaluando el desempeño de muchos obreros. Se observó un grupo de 6 jóvenes de nivel medio con un observador que colaboraba y uno de control formado por el resto del grupo trabajando normalmente. Existía un supervisor común a ambos.

De esta manera se obtuvo como conclusión que el contar con un supervisor mejora la integración y participación de los trabajadores, tener un ambiente amistoso genera mayor satisfacción laboral y al tener mayor estabilidad se influencia al grupo y se eleva la producción.

Fase 3. - Conocer más a los empleados, escuchar sus opiniones y sugerencias mediante la entrevista al personal en varios sectores con cuestionarios sobre los gustos respecto a su trabajo, dejándolos hablar libremente.

De esto se obtuvo como conclusión que la producción estaba controlada por estándares del grupo, se encontró insatisfacción en pagos de incentivos a la producción y que la organización informal generaba unión entre trabajadores y a la vez lealtad a la empresa.

Fase 4. - Analizar la organización informal de los obreros, mediante la observación de un grupo experimental junto a un observador en una sala especial, en iguales condiciones de trabajo que el resto; afuera alguien hacía entrevistas; el observador analizaba las relaciones recíprocas y las actividades del grupo en conjunto.

Se pudo concluir que, el ritmo de trabajo estaba manejado por el grupo a favor del pago de incentivos, existencia de una relación entre la organización informal de los empleados y la organización formal de la fábrica. Desafortunadamente, la experimentación fue suspendida sin culminar por razones externas.

ANEXO 4

Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional.

Artículo 15

1. A la Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional, le corresponde:

- a)** Planear, coordinar, dirigir y vigilar los servicios de recepción, registro, procedimiento y control documental para apoyar el proceso legislativo en el Senado.
- b)** Proporcionar los servicios de asesoría y auxilio técnico requeridos por la Mesa o las comisiones en sus actividades de orden legislativo
- c)** Coordinar las instancias del proceso legislativo mediante la recepción, registro y control de las iniciativas de Ley o Decreto, los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las propuestas de nombramiento o ratificación enviadas por el Ejecutivo Federal y demás documentos oficiales y de particulares que sean remitidos al Senado.
- d)** Efectuar y controlar la apertura, integración, actualización y conservación de los expedientes de los asuntos recibidos en el Senado.
- e)** Supervisar el apoyo a la Mesa y, en su caso, a la Comisión Permanente, en la integración del orden del día, el guion correspondiente, la cartera de materiales de apoyo y demás documentos que vayan a ser considerados en cada sesión, así como en su distribución oportuna.
- f)** Apoyar a la Mesa y, en su caso, a la Comisión Permanente en la convocatoria y desarrollo de las sesiones, conducción de los debates, deliberaciones, recepción de votación del Pleno y desahogo del trámite de los asuntos de cada sesión y en la ejecución de los acuerdos adoptados.
- g)** Coordinar los servicios de registro estenográfico, y de transcripción de las sesiones del Senado y las reuniones de la Mesa y las comisiones, así como de los demás eventos de trabajo legislativo en el Senado y, en su caso, de las sesiones de la Comisión Permanente.
- h)** Supervisar el apoyo a la Mesa y, en su caso, a la Comisión Permanente, en la elaboración, registro y custodia del acta de cada sesión, previa verificación de la Consultoría Jurídica Legislativa de la exacta coincidencia y cumplimiento de los requisitos formales y jurídicos, respecto de los términos de los acuerdos adoptados por el Pleno.
- i)** Coordinar el apoyo a las comisiones del Senado para la elaboración de los proyectos de dictamen, acuerdo y opinión sobre los asuntos turnados a su consideración.

- j)** Supervisar la integración de los informes de asuntos en cartera y de síntesis de los trabajos desarrollados en las sesiones del Senado y, en su caso, de la Comisión Permanente.
- k)** Dirigir la integración y edición del Diario de Debates del Senado y demás documentos sobre las actividades legislativas del Senado y supervisar la publicación de la Gaceta, de acuerdo a las disposiciones de la Mesa y del Consejo Directivo de la Gaceta.
- l)** Vigilar los plazos de cumplimiento para la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los decretos que las Cámaras del Congreso de la Unión remiten al Ejecutivo Federal.
- m)** Supervisar la integración del reporte de asistencia a las sesiones del Senado y de la Comisión Permanente.
- n)** Atender las solicitudes de información que se remitan a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

REFERENCIA: Senado de la República. (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos, Artículo 15*. México: Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

ANEXO 5

Obligaciones de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, igualdad y sin discriminación a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos un trato digno, de respeto y no discriminación y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones o en su caso no otorgar licencias de maternidad o paternidad de conformidad con las disposiciones aplicables.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, conforme a la competencia de ésta.

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos

humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXI bis. - Las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el 13 de 44 servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Función Pública, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Función Pública, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

REFERENCIA: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. (1994). Toluca, México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.secogem.gob.mx/articulo42/documentos/leyvig014.pdf>

ANEXO 6

METODOLOGÍA PARA OBTENER LA MUESTRA ESTADÍSTICA

Fórmula para obtener la muestra:

$$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2Z^2}$$

N – Población	Z – Nivel de confianza (1.96)
n – tamaño de la muestra	e – Límite de error (0.042)
σ – Desviación estándar (0.5)	

$$n = \frac{75 (0.5)^2 (1.96)^2}{(75 - 1)(0.042)^2 + (0.5)^2 (1.96)^2}$$

$$n = \frac{75(0.25)(3.8416)}{(74)(0.001764) + (0.25)(3.8416)}$$

$$n = \frac{72.03}{0.130536 + 0.9604}$$

$$n = \frac{72.03}{1.090936}$$

$$n = 66.025$$

$$\boxed{n = 66}$$

Extrayendo 66 personas de la población, queda la siguiente muestra

$$\boxed{75 - 66 = 9 \text{ personas}}$$

PORCENTAJE DE LA MUESTRA

$$x = \frac{100 (9)}{75}$$

$$x = \frac{900}{75}$$

$$\boxed{x = 12\% \text{ de la población}}$$

REFERENCIA: H. Zuwaylif, F. (1997). *Estadística general aplicada*. México: Fondo Educativo Interamericano.

ANEXO 7
INSTRUMENTO (CUESTIONARIO DIPUTADOS).

El presente cuestionario forma parte de un estudio para conocer las condiciones actuales sobre profesionalización y servicio civil de carrera del cuerpo profesional de asesores del poder legislativo del Estado de México.

CUESTIONARIO DIPUTADOS

DATOS GENERALES

Nombre: _____
Institución en que labora: _____
Puesto: _____ Antigüedad: _____
Fecha: _____

INSTRUCCIONES: Marque con una X según corresponda.

1.- Grado escolar:

Primaria _____ Secundaria _____ Preparatoria _____
Técnica _____ Licenciatura _____ ¿Cuál? _____
Titulado _____ Año _____
Maestría _____ ¿Cuál? _____ Titulado _____ Año _____
Doctorado _____ ¿Cuál? _____ Titulado _____ Año _____
Diplomados _____ ¿Cuál(es)? _____
Otros cursos: _____

2.- ¿Qué requisitos cumplió para ingresar a la Institución en donde labora actualmente?

3.- Mencione los tres anteriores puestos que desempeñó antes de laborar en el puesto actual.

4.- ¿Cuántas personas tiene a su cargo actualmente? (Incluir Asesores y secretarios(as) particulares).

5.- ¿Al inicio de sus funciones actuales, recibió algún curso de inducción? Si _____ No _____ No. hrs. _____
En caso de contestar si, ¿Quién lo impartió? _____

6.- ¿Actualmente recibe cursos de capacitación por parte de la institución para la cual trabaja?

Sí _____ No _____ ¿Cuáles? _____

¿Estos cursos responden a sus necesidades laborales? Sí _____ No _____ ¿Por qué? _____

7.- ¿Cuáles son las principales actividades que realiza en su puesto?

8.- Señale las tres principales motivaciones para realizar eficientemente sus funciones.

9.- Señale los tres principales obstáculos para desempeñar eficientemente sus funciones.

10.- ¿En qué consiste la profesionalización del Servidor Público?

11.- ¿Qué opina sobre la profesionalización del cuerpo profesional de asesores del Poder Legislativo del Estado de México?

12.- ¿En qué manera beneficiaría la profesionalización del cuerpo de asesores a los Diputados del Poder Legislativo del Estado de México?

Observaciones _____

GRACIAS
DANIEL GARCÍA CLAVEL.

ANEXO 8

INSTRUMENTO (CUESTIONARIO ASESORES).

El presente cuestionario forma parte de un estudio para conocer las condiciones actuales sobre profesionalización y servicio civil de carrera del cuerpo profesional de asesores del poder legislativo del Estado de México.

CUESTIONARIO ASESORES

DATOS GENERALES

Nombre: _____
Institución en que labora: _____
Puesto: _____ Antigüedad: _____
Fecha: _____

INSTRUCCIONES: Marque con una X según corresponda.

1.- Grado escolar:

Primaria _____ Secundaria _____ Preparatoria _____
Técnica _____ Licenciatura _____ ¿Cuál? _____
Titulado _____ Año _____
Maestría _____ ¿Cuál? _____ Titulado _____
Año _____
Doctorado _____ ¿Cuál? _____ Titulado _____
Año _____
Diplomados _____ ¿Cuál(es)? _____
Otros cursos: _____

2.- ¿Qué requisitos cumplió para ingresar a la Institución en donde labora actualmente?

3.- Mencione los tres anteriores puestos que desempeñó antes de laborar en el puesto actual.

4.- ¿Cuántas horas labora por día y cuántos días a la semana?

5.- ¿Al inicio de sus funciones actuales, recibió algún curso de inducción? Si _____ No _____ No. hrs. _____

En caso de contestar si, ¿Quién lo impartió? _____

6.- ¿Actualmente recibe cursos de capacitación por parte de la institución para la cual trabaja?

Sí _____ No _____ ¿Cuáles? _____

¿Estos cursos responden a sus necesidades laborales? Sí _____ No _____ ¿Por qué? _____

7.- ¿Cuáles son las principales actividades que realiza en su puesto?

8.- Señale las tres principales motivaciones para realizar eficientemente sus funciones.

9.- Señale los tres principales obstáculos para desempeñar eficientemente sus funciones.

10.- ¿En qué consiste la profesionalización del Servidor Público, Secretarios Particulares y Asesores?

11.- ¿Qué opina sobre la profesionalización del cuerpo profesional de asesores del Poder Legislativo del Estado de México?

12.- ¿Considera usted que la profesionalización de los Asesores en el ámbito público, puede traer grandes beneficios? Sí _____ No _____ ¿Cuáles? _____

Observaciones _____

GRACIAS
DANIEL GARCÍA CLAVEL.

ANEXO 9

CONCEPTOS IMPORTANTES.

Resulta necesario conceptualizar diversos términos que se utilizarán dentro del mismo, los cuales servirán para clarificar y delimitar ideas y conceptos utilizados dentro del presente trabajo de investigación.

CORRUPCIÓN

La corrupción en materia política, se refiere a aquellos funcionarios que utilizan la función pública para su propio beneficio, y no para satisfacer el bien común, siendo esta última razón, por la cual fueron electos para esos cargos. Por ejemplo, un Juez que acepta un soborno para decidir un caso de determinada manera, es un corrupto (DeConceptos, 2016, página única).

“La corrupción social es la que contempla el accionar irresponsable de quienes componen la comunidad, y solo se preocupan egoístamente por sus intereses, sin importar que, para sus beneficios personales, haya gente que resulte injustamente perjudicada” (DeConceptos, 2016, página única).

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los "costos" de la corrupción (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015, página única).

Puesto que el concepto de corrupción es muy amplio, entenderemos por corrupción al soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015, página única).

La corrupción es un factor que interviene en muchas administraciones mundiales y que afecta directamente al control sobre los recursos propios del ente gubernamental y que genera descontrol en todos los procesos inherentes a la Administración Pública. Este problema se da en un gran nivel en países principalmente latino americanos y este factor genera estancamiento en el desarrollo y evolución de la labor administrativa.

FUNCIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Podemos explicar al poder estatal o público como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios -toda la población estatal-, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos". (p. 116)

Establecida la noción del poder estatal, deben identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas -las que por cierto son múltiples-, y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, diversos. Según Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal. (p. 249)

Así, pues, hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad de donde proviene su indelegabilidad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (Fernández Ruíz, 2011, página única).

Como bien hace notar Manuel María Díez, "el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial". (p. 187)

Es dable entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado -Federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de R. Carré de Malberg, "las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad". (p. 249)

En el esquema federal, la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

NEPOTISMO

Se define como "nepotismo" a la preferencia que algunos gobernantes o funcionarios públicos tienen para dar favores o empleos públicos a familiares. En países donde se practica la meritocracia, el impacto de este es generalmente negativo y se considera frecuente generador de actos de corrupción (Actio Reporte Diario, 2009, página única).

El nepotismo (etimológicamente viene de la palabra italiana "nepote", primo) se refiere a la práctica de favorecer a los parientes o aquellas personas con quienes se sienten lazos afectivos, aunque no sean consanguíneos o por relación política familiar (Jiménez Castro, 2000, p. 359).

Haciendo referencia a los lazos de parentesco contemplados en el Código Civil Federal de México, en los artículos 292 a 300 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017) que "abordan la clasificación de los familiares comprendidos dentro del cuarto grado dentro de la restricción legal y sus términos". (p. 34 – 35)

"Parentesco por consanguinidad: Padres, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, bisnietos, tataranietos, hermanos, medios hermanos, tíos y sobrinos carnales, primos hermanos, tíos y sobrinos segundos carnales" (Secretaría de Gobernación, 1983, página única).

Parentesco por afinidad: Suegros, padrastros, padres de los suegros, abuelos de los suegros, bisabuelos de los suegros, yernos o nueras, hijastros o entenados, cuñados y hermanastros, sobrinos carnales del cónyuge, tíos segundos, primos hermanos y sobrinos segundos del cónyuge (Secretaría de Gobernación, 1983, página única).

Por lo anterior se considera nepotismo al acto de favorecer a cualquiera de las personas que se mencionan anteriormente.

SISTEMA DE BOTÍN

La expresión viene del provenzal *botin* y este del germánico *bytin* que significa “presa”. El *botín* fue originalmente el derecho de despojo —generalmente de armas, provisiones y bienes de la plaza vencida— que se otorgaba a los soldados como premio por su victoria en el campo de batalla. En la Antigüedad y en la Edad Media se llegó incluso a considerar como lícito el pillaje de los soldados vencedores sobre las ciudades vencidas, como gratificación a sus esfuerzos bélicos. “Era considerado como un derecho del guerrero y, al propio tiempo, se convirtió en su principal incentivo para empuñar las armas (Borja, 2012, página única).

Hoy se conoce como *sistema de botín*, por analogía, al método de repartición de cargos públicos entre los partidarios del candidato triunfante en la lid electoral, que aplican algunos políticos cuando llegan al poder. Ellos consideran a la burocracia como una suerte de “botín” de guerra y las más atractivas funciones públicas las entregan a los partidarios de “la causa”. Se trata generalmente de empleos lucrativos y de poco trabajo (Borja, 2012, página única).

“Son verdaderas *gangas* u *oportunidades* que se distribuyen entre los miembros del partido o grupo gobernante, como premios por su desempeño electoral” (Borja, 2012, página única).

El Sistema de Botín se maneja como el contubernio con el que los recién nombrados ocupantes de puestos públicos directivos reparten empleos gubernamentales entre sus cercanos. En otras palabras, les dan “chambas” a las huestes de quien está en el poder. Así se forman los equipos selectivos y leales a quien tiene poder en diversos niveles, llegando a extremos de expresarse: “yo pertenezco al equipo de...” y se expresa el nombre del político o el puesto que ocupa “yo soy del equipo del oficial mayor” -por citar un ejemplo-; creando innumerables situaciones de improvisación y alta improductividad gubernamental (A. G., Barba & Jurado, 15 de abril de 2014).

Por lo anterior, podemos darnos cuenta que en México, el sistema del botín ha sido manejado desde 1521 y hasta la época actual, y justamente se han buscado formas para erradicar mediante la profesionalización y el servicio civil de carrera este problema que cada administración entrante, toma los puestos preferenciales para asignarlos a supuestas “personas de confianza”; puestos que son ocupados realmente por familiares directos o indirectos, así como compadres, amigos entre otros, situación que contribuye al entorpecimiento de la labor administrativa en el sector público y un gran estancamiento en cuanto a las técnicas de manejo los recursos de la ciudadanía.