

---

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP No. 984180  
DE FECHA 24 DE AGOSTO DE 1998

---

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS  
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**“El servicio civil de carrera en la administración pública  
municipal de Guadalajara”**

## ***TESIS PROFESIONAL***

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**ABEL IVANNOHE BUENROSTRO GUTIÉRREZ**

Director de la tesis:  
Dr. Carlos Moreno Jaimes

GUADALAJARA, JALISCO, JUNIO 2010

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

Introducción -----	03
Andamiaje legislativo en el Estado de Jalisco -----	04
Esfera Municipal -----	07
Planteamiento del Problema -----	07
Interrogantes -----	08
Hipótesis -----	09
Metodología -----	10
Importancia de la investigación -----	11

## PRIMER CAPITULO

### MARCO TEÓRICO

Nociones conceptuales -----	12
¿Qué es el servicio civil de carrera? -----	12
¿Para qué sirven los servicios civiles de carrera? -----	17
Ventajas del servicio civil de carrera -----	18
Desventajas y disfuncionalidades de los servicios civiles -----	21
El servidor público -----	24
Atributos del Servidor Público -----	25
La importancia de la capacitación en el servidor público -----	26
Antecedentes del servicio civil de carrera en México -----	27
¿Por qué México tardo tantos años en implementar el sistema? -----	38
El servicio profesional actualmente en México -----	41

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL ESTADO DE JALISCO Y EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA**

Fundamento del servicio civil de carrera en Jalisco -----	44
Ordenamiento Municipal de Guadalajara -----	46
Estructura organizacional -----	52
Instrumentos normativos -----	53
Código de ética de los miembros del servicio civil de carrera -----	53
Políticas internas para la operatividad del servicio civil de carrera -----	53
Ficha técnica de información -----	56
Desarrollo del sistema -----	56

## **TERCER CAPITULO**

### **COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

La inobservancia e inoperatividad de la normatividad inherente al servicio civil de carrera por parte de la autoridad municipal -----	70
Cuestionario aplicado a la autoridad a través de Transparencia Gubernamental -----	71
Incidencias del esquema político clientelar en la estructuración de la administración pública municipal del ayuntamiento de Guadalajara -----	77
El desconocimiento del burócrata respecto a sus derechos y obligaciones concernientes al servicio civil de carrera -----	80

## **CONCLUSIONES**

Conclusiones -----	83
Proposición -----	86
Bibliografía -----	92

## **“EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE GUADALAJARA”**

### **INTRODUCCIÓN**

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define *“como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”*.(Diccionario de Política y Administración Pública, México,1996)

En palabras de Eduardo Guerrero, el servicio civil de carrera sirve para reducir la discrecionalidad de los políticos electos para conducir la administración pública; en otras palabras, los servicios civiles disminuyen la politización de la acción gubernamental. Así como para generar estabilidad en la gestión de los recursos humanos frente a los vaivenes políticos que derivan de la competencia política y la alternancia partidista. (Guerrero, 2005)

Sin embargo como en cualquier institución nos encontramos con ventajas y disfuncionalidades. El servicio civil de carrera no escapa a dichas ambivalencias, no obstante, de las experiencias donde se ha implementado el sistema, se desprenden buenos resultados. Haciendo la aclaración que la implementación del servicio civil de carrera no implica la solución mágica a los problemas de gestión pública y gubernamentales, y mucho menos en nuestro país, pues bastaría con hacer una abstracción a los antecedentes del servicio civil de carrera en México para darnos cuenta que de su gestación a su implementación tuvieron que pasar aproximadamente cien años, esto debido a que la administración pública como andamiaje del servicio civil de carrera fue presa de la política autoritaria.

Hoy en día México cuenta con la institución y normatividad propia del servicio civil de carrera. La vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración

Pública Federal<sup>1</sup> es favorable para el Estado mexicano porque refleja que la administración pública federal ha iniciado una serie de acciones y buenas prácticas en el ámbito de sus instituciones, respondiendo así a los valores democráticos que dan sentido y nuevo rumbo al sistema político mexicano para que este consolide su tránsito hacia la democracia. Transcurridos cinco años de la aprobación de la Ley, me percaté que su implementación ha sido lenta y aletargada, sobre todo tratándose de su implementación en las entidades federativas y sus municipios.

En virtud de lo anterior, la presente investigación toma relevancia, toda vez que en el Estado de Jalisco se cuenta con las disposiciones constitucionales, así como las leyes y reglamentos de orden municipal que regulan la institución denominada servicio civil de carrera, y sin embargo la implementación del sistema ha sido una quimera.

### **Andamiaje legislativo en el Estado de Jalisco**

En el Estado de Jalisco el servicio civil de carrera se fundamenta en el artículo 116 de la Constitución del Estado, así como lo dispuesto en el Título Sexto de la legislación burocrática<sup>2</sup>, la institución política de referencia se gesta en el año de 1995 en la llamada Reforma Política del Estado, en la que confluyeron representantes de los tres Poderes del Estado y los tres partidos políticos con representación en el Congreso; la que buscó los consensos en las diferentes materias de lo expuesto en los foros de consulta pública, para presentar, finalmente, iniciativas de reforma a la Constitución local.

En materia de administración de personal, los consensos y la consulta pública arrojaron que a medida que la sociedad avanza y se hace más participativa, exige un verdadero cambio, un replanteamiento sobre las políticas de personal que se aplican a la administración pública, con la finalidad de dejar vicios que se cometen en la selección de servidores públicos como el apadrinamiento, el premio al mérito en campaña, el favor pagado con un

---

<sup>1</sup> La Ley fue aprobada en abril del año 2003.

<sup>2</sup> Ley para los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios

puesto público, además de la remoción general de personal que no pertenece al partido político en el poder.

En ese tenor en el año de 1997 se propuso mediante iniciativa del Ejecutivo del Estado adicionar al artículo 116 de la Constitución Estatal, el dispositivo que previera la figura del servicio civil de carrera para que a su vez se estableciera en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios dicha institución, para efectos de que los servidores públicos tuvieran la oportunidad de formalizar sus proyectos de profesionalización y estabilidad en su trabajo, dentro de un marco legal que formalizara ese derecho y tutelara las humanas pretensiones de superación, independientemente de los cambios que sufrieran las administraciones públicas.

De la exposición de motivos se desprende que el espíritu de la iniciativa era contar con reglas claras y precisas respecto al ingreso, selección, promoción y permanencia de los servidores públicos, en quienes debe estar depositada la confianza de la ciudadanía, dado que son la primera imagen del Estado y debido a su contacto público, teniendo con ello la plena confianza de que sólo sus méritos y desempeño profesional, serán los factores que determinen su ubicación en la administración pública.

Así, ya estando legislado en la Constitución local, fue hasta el año de 1999 que mediante iniciativa presentada por el Gobernador del Estado se solicitó la adición del Título Sexto de la Ley burocrática, teniendo como base el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, el cual establece entre sus estrategias y líneas de acción, adecuar el marco jurídico-administrativo en materia de desarrollo del servidor público.

De tal suerte que el servicio civil de carrera se propuso como un sistema para la selección, incorporación, profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, buscando específicamente lograr una más sana y eficiente administración de personal. Con este sistema se pretendía que los servidores tuvieran los medios adecuados para hacer carrera dentro de la administración pública; toda vez que se establecen reglas claras para todas aquellas personas a quienes les interese y puedan incorporarse al servicio público.

El servicio civil de carrera tiene como premisas las de trabajar bajo los principios de desarrollo ético y profesional, neutralidad política, equidad, y promoción con base en su desempeño. Para el cumplimiento de estos principios, en la presente iniciativa se propuso la creación de una Comisión de Evaluación, en cada entidad pública, que sería responsable de vigilar que las actuaciones del sistema fueran conforme a derecho además de vigilar su correcto funcionamiento. De esta manera, se pretendió garantizar los beneficios de promoción, estabilidad laboral y desarrollo que, por derecho propio, le corresponden a los servidores públicos.

Con el establecimiento del Sistema del Servicio Civil de Carrera se persiguen los siguientes objetivos fundamentales:

- Contribuir a dar un mejor y mayor servicio a la ciudadanía por parte de la Administración Pública.
- Asegurar la permanencia de servidores públicos altamente calificados.
- Proporcionar a la Administración Pública mecanismos de apoyo para dar continuidad a los Planes y Programas de Gobierno, además de facilitar la transición en los cambios de Administración.

En virtud de lo anterior la adición del Título Sexto de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pretende responder a una necesidad de modernidad, pues no es posible una auténtica transición del Estado en beneficio de la ciudadanía, sin una reforma a fondo de la administración pública, reforma que exige el cambio desde el propio servidor público.

Finalmente el multicitado Título Sexto denominado “Del Servicio Civil de Carrera” que comprende los artículos del 152 al 190 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, entro en vigor mediante la publicación en el periódico oficial del Estado de Jalisco el día 20 de enero de 2001.

## **Esfera Municipal**

En el municipio de Guadalajara, la institución del servicio civil de carrera se gestó tres años más tarde de la publicación de la norma Estatal, fue hasta el día 23 de octubre de 2003, que se aprobó la creación del Reglamento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Municipal de Guadalajara, en sesión ordinaria del Ayuntamiento y publicado en la Gaceta Municipal el día 16 de diciembre de la misma anualidad.

El reglamento de referencia tiene como objetivos principales: promover la capacitación ética y profesional; lograr que los puestos sean ocupados por personal de probada experiencia, formación profesional y un desempeño honesto y eficaz; asegurar la prestación de un servicio de calidad y eficiencia; propiciar la continuidad en planes y programas de trabajo; asegurar la equidad en el ingreso<sup>3</sup>.

## **Planteamiento del Problema**

La presente investigación tiene como objeto principal describir y analizar la inobservancia y falta de implementación del servicio civil de carrera en el municipio de Guadalajara y sus consecuencias, toda vez que en la actualidad no se han implementado las acciones y mecanismos tendientes a formalizar el referido servicio, no obstante de ser una obligación de la administración pública, sustentada en el andamiaje constitucional, legal y reglamentario del municipio. Derivado de la omisión se generan varios problemas, de los cuales reseño los que considero relevantes para la presente investigación:

- Los planes, programas y políticas públicas se ven afectados en su desarrollo y consecución, ya que su continuidad y éxito dependen de la estancia y operación del servidor público, el cual está sujeto a los vaivenes y caprichos de los actores políticos.

---

<sup>3</sup> Como se puede observar dichos objetivos no distan de los federales y estatales, el problema es la aplicación y operación de los mismos.



- La calidad del servicio al ciudadano se ve demeritada, ya que los responsables de proveer dichos servicios, son improvisados y carecen de profesionalismo, así como compromiso con la institución.
- El derecho a la profesionalización y estabilidad laboral del servidor público se ve amenazada por los esquemas clientelares, de amiguismo y compadrazgo.

De los objetivos de la investigación se desprende el planteamiento de los problemas que considero con base a la revisión teórica así como experiencia propia, de tal forma, que planteo una serie de interrogantes las cuales pretendo contestar en el transcurso de la investigación.

### **Interrogantes**

1. ¿Por qué no se ha implementado el servicio civil de carrera en la administración pública municipal de Guadalajara y cuáles son los motivos?
2. ¿Los servidores públicos del municipio conocen su derecho a la profesionalización y estabilidad laboral previsto por la Ley y Reglamento de la materia, así como sus bondades y beneficios que reviste el servicio civil de carrera?
3. ¿De conocer el servidor público sus derechos, bondades y beneficios que implica el servicio civil de carrera, cuales son las razones por las que no hacen valer dicha prestación?

Derivado del planteamiento de los problemas y de las interrogantes aducidas, para efectos metodológicos, defino y delimito el objeto de estudio, el cual lo centro en la conceptualización y figura de la institución denominada servicio civil de carrera, la cual la constriño en sus alcances y espacio al municipio de Guadalajara, en una temporalidad situada del año 2003 a la conclusión de la presente investigación.

## **Hipótesis**

Derivado del planteamiento de problemas, así como de la revisión de la literatura, formulo las hipótesis, las cuales tiene como objeto responder a los cuestionamientos esbozados en la presente investigación.

### Hipótesis

1. El sistema del servicio civil de carrera, no se ha implementado en el municipio de Guadalajara porque los actores políticos no están dispuestos a perder el control de las plazas laborales, toda vez que a través de ellas retribuyen a las personas que obedecen a sus proyectos políticos.<sup>4</sup>
2. Los servidores públicos de la administración municipal de Guadalajara desconocen el sistema del servicio civil de carrera y sus derechos y beneficios que conlleva, en virtud de que las autoridades en materia de recursos humanos no difunden la referida institución, por temor a perder el control de las plazas laborales.
3. Los servidores públicos de la administración municipal de Guadalajara que conocen los derechos y beneficios que conlleva el sistema del servicio civil de carrera, no lo hacen valer por temor a represalias laborales y/o políticas.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que el supuesto lo refiero como una premisa de orden general, basado en la evidencia personal y la literatura concerniente al tema, de tal suerte que su comprobación dependerá del perfeccionamiento de los dos supuestos que le anteceden.

## **Metodología**

La naturaleza y alcances de la presente investigación pretenden ser de índole descriptiva y explicativa, toda vez que trataré de especificar las características del fenómeno, así como sus causas. Todo ello mediante el modelo denominado mixto, ya que la metodología empleada se esquematiza bajo los enfoques cualitativo y cuantitativo combinándolos durante el proceso.

Utilizare métodos y técnicas de investigación para estar en posibilidad de comprobar las hipótesis planteadas, a través del diseño deductivo considerando que dicha investigación se aborda partiendo de una serie de fenómenos o conocimientos generales, los cuales al ser analizados arrojaran conclusiones particulares.

Asimismo empleare el método intuitivo ya que parte de la investigación se basa en la intuición y percepción de las ideas inherentes al tema, en virtud de mi experiencia adquirida en la función pública. Sin dejar de lado la sistematización de los conocimientos generados, y la historia, ya que los hechos del pasado son relevantes para la presente investigación, por lo que resulta importante interpretar esos fenómenos y transportarlos al presente ya que de ahí se deducirá la raíz del problema.

En cuanto a las técnicas de investigación aprovecharé la observación de los hechos y fenómenos, registrándolos para su posterior análisis, puesto que el contacto es personal, toda vez que laboro en el Ayuntamiento en cuestión; asimismo empleare la herramienta de transparencia y acceso a la información; la entrevista para obtener datos a través del dialogo con los actores inmersos en dicha investigación; de igual forma utilizaré la encuesta para recabar la información de un determinado número de servidores públicos inmersos en el fenómeno, utilizando cuestionarios; y por último la recopilación documental, misma que me permitirá obtener datos de los diversos documentos (libros, revistas, fuentes electrónicas, etc.)

## **Importancia de la investigación**

La presente investigación resulta trascendental, toda vez que la institución del servicio civil de carrera es pieza clave para optimizar la administración pública, sin embargo en el municipio de Guadalajara, no obstante de contar con la obligatoriedad inserta en el andamiaje jurídico, así como con la estructura administrativa para formalizar el sistema, no se ha implementado, cuartando el derecho al desarrollo y profesionalización del servidor público, trayendo consigo la ineficiencia de la operación y consecución de los programas y políticas públicas de la administración municipal, aunado a la mala calidad en los servicios públicos.

En tal virtud, la implementación del sistema del servicio civil de carrera, representaría un gran avance en materia de administración y recursos humanos, brindándoles a los servidores públicos la oportunidad de crecer en su desarrollo profesional y acuñar la estabilidad laboral, obteniendo por consecuencia la optimización de los programas y políticas públicas mediante la despolitización de las acciones gubernamentales.

## **PRIMER CAPITULO**

### **MARCO TEORICO.**

Para efectos de contextualizar el objeto de estudio de la presente investigación, presento el siguiente marco teórico, el cual se basa en la literatura, teorías y antecedentes nacionales en su mayor parte, sin dejar de lado las referencias internacionales. La construcción se desarrolla en cinco argumentos: el primero consiste en esbozar las nociones conceptuales de la institución, para efectos de explicar qué es el servicio civil de carrera, para qué sirve y cuáles son sus ventajas y riesgos de su implementación. El segundo tiene por objeto definir la figura del servidor público y sus atributos, toda vez que es el agente natural del servicio civil de carrera, y de igual forma reseñar la importancia y las bondades que reviste la capacitación al servidor público. El tercero tiene como finalidad plantear los antecedentes del servicio civil de carrera en México, a través de una periodización situada en el siglo XX. En el cuarto doy contestación al cuestionamiento concerniente a ¿Por qué México tardo tantos años en adoptar e implementar el sistema de referencia? Y finalmente hago una breve descripción de lo que actualmente representa en México el servicio civil de carrera.

#### **Nociones conceptuales.**

En la literatura concerniente al servicio civil de carrera se encuentran varias definiciones, conceptos y proposiciones relacionadas entre sí, por lo cual planteo tres cuestionamientos fundamentales: ¿Que es el servicio civil de carrera?, ¿Para qué sirve? y ¿Cuáles son las ventajas y riesgos de su implementación?, ello con la finalidad de describir claramente el objeto de investigación.

#### **¿Qué es el servicio civil de carrera?**

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define como “un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden

ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”.(Diccionario de Política y Administración Pública, México,1996)

En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define el servicio civil o público como “un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación”.

Así mismo Mejía Lira construye una definición significativa pues refiere que un sistema de personal público es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad del personal. Un sistema de servicio civil es este mismo conjunto pero considerando las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su función frente a la sociedad y bajo sistemas objetivos de evaluación para la promoción y permanencia. (Mejía, 2004: 91-92)

Esto significa garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, merito y capacidad en las diferentes instancias de carrera profesional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial.

De acuerdo con Mauricio Merino, el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características:

competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos. (Merino, 1981:482-483)

Al respecto cabe señalar que dichas definiciones son muy similares, no obstante que en la experiencia internacional, se delimita el tipo de estructura del servicio, situación que en México no se define, es decir que existen dos figuras estructurales para formalizar el sistema; el abierto y el cerrado. Para Grazier (citado por Martínez, 2003:62) el servicio público de estructura abierta tiene como características:

1. Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
2. La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.
3. No implica esfuerzo de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, de calificación de meritos, y de promoción. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable por que sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características es el de Estados Unidos.

Por su parte el sistema de estructura cerrada tiene como características fundamentales:

1. Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil de carrera y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de Derecho público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.
2. Carrera administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados<sup>5</sup>.

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. El caso más representativo es el de Francia.

Planteados como una dicotomía, la discusión sobre su conveniencia para configurar los sistemas de servicio civil en Latinoamérica tiende a centrarse sobre los valores que subyacen en ambos modelos. Se contraponen un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y la eficiencia, frente a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y a la burocratización, que puede tender a convertirse en una rémora para el funcionamiento de las organizaciones públicas. (Ramió y Salvador, 2005:129)

En tal sentido es cierto que los países de América Latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes. Pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil busca superar el modelo clientelar y contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones.

Desde la perspectiva de Rafael Martínez, el servicio civil de carrera es el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso y objetivos claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una

---

<sup>5</sup> Como se puede observar la normatividad en México se ciñe al modelo cerrado



carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En este sentido, el servicio civil de carrera le proporciona a la administración pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con el principio democrático pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil de carrera no se agota en lo organizacional, sino que además incide en el fortalecimiento institucional de todo un país. (Martínez, 2003:66)

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México, define en su artículo 2° que “el sistema del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad”, mediante principios rectores como la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por merito.

Como se advierte de las definiciones y conceptualizaciones del servicio civil, todas coinciden en su andamiaje de principios rectores, de tal suerte que me resulta imprescindible describir los principios y valores concurrentes de la aludida institución:

Mérito.- Este principio sostiene que el acceso a la función Pública así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que, ante todo, considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades.(Amaro,1996:115)

Legalidad.- Indica que toda acción encaminada al fortalecimiento del servicio civil de carrera, así como de los servidores públicos que formen parte de él, tienen que estar apegada a Derecho. Así como todas las acciones que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos. Este principio y valor sostienen la importancia de que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que los rige, de tal manera que su actuación y comportamiento estén apegados a lo que dicta la norma. (Martínez, 2003:69)

Imparcialidad.- Se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos más allá de cualquier cambio de gobierno o contienda electoral. Sin duda, éste es uno de los principios más difíciles de llevar a la práctica, ya que si algo de lo que no se puede desproveer al ser humano es, precisamente, de sus preferencias políticas. No obstante, la idea central es que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de consideraciones de otra índole. (Martínez, 2003:70)

Estos principios se consideran importantes ya que representan la parte axiológica de todo servicio civil de carrera. Su importancia radica en el impacto que tiene que generar en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño, calidad de los servidores públicos que, a su vez, tendrá que reflejarse en el desempeño de la administración pública y demás instituciones pero sobre todo con los ciudadanos.

Definido el servicio civil de carrera, y de acuerdo con el orden de la investigación, procedo a dar contestación a la siguiente interrogante:

### **¿Para qué sirven los servicios civiles de carrera?**

Resulta imperante saber para qué sirve dicha Institución, cuestionamiento que Eduardo Guerrero logra contestar y definir sencillamente, aduciendo que los servicios civiles son instituciones políticas que tienen dos propósitos fundamentales:

1. Buscan reducir la discrecionalidad de los políticos electos para conducir la administración pública; en otras palabras, los servicios civiles disminuyen la politización de la acción gubernamental.
2. Generan estabilidad y predecibilidad en la gestión de los recursos humanos frente a los vaivenes políticos que derivan de la competencia política y la alternancia partidista.

Para realizar estos dos grandes propósitos, los servicios civiles impulsan el acceso a los cargos públicos a través de esquemas competitivos que promueven la igualdad de oportunidades y privilegian el mérito. De esta manera, las facultades de remoción y nombramiento de los políticos electos y, con ello, su capacidad de influencia en la hechura e implementación de los programas públicos, se reducen drásticamente. Asimismo se busca generar la atracción y permanencia en el servicio público de los mejores funcionarios a través de programas de formación profesional y sistemas de promociones, reconocimientos e incentivos, y con el establecimiento de restricciones a la remoción arbitraria. Con lo anterior, los servicios civiles debilitan los lazos de lealtad personal y fortalecen los lazos de lealtad institucional. (Guerrero, 2005)

En el mismo sentido Juan Pablo Guerrero refiere que es aceptado que un servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y la capacitación, el servicio civil disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora el desempeño administrativo y por lo tanto, la eficacia y la eficiencia del gobierno. Todo lo anterior favorece, supuestamente, la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, la promoción económica, la honestidad, la respuesta al público y la continuidad de los programas. (Guerrero J.P., 2002:14)

Una vez contestado para qué sirven los servicios civiles de carrera, resulta trascendental para la investigación saber las bondades y los desaciertos que implica la implementación de los sistemas, por lo que planteo el siguiente cuestionamiento: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los servicios civiles de carrera?

### **Ventajas del servicio civil de carrera**

José Luis Méndez refiere las ventajas que infiere el servicio civil de carrera, aduciendo que no es la solución a todos los problemas gubernamentales. Es un sistema que presenta diversas ventajas y desventajas que deben de ser evaluadas en el contexto particular de cada caso antes de que cualquier gobierno decida adoptarlo. De las ventajas que se pueden enunciar está la relacionada con la estabilidad mayor que ofrece el servicio civil de carrera

a los funcionarios en sus empleos y al mismo tiempo los protege de los intereses políticos. También les ofrece reglas más claras sobre sus roles dentro de la institución, para que puedan alcanzar mejores posiciones laborales según su capacidad. Una de las ventajas más importantes de los servicios de carrera se refiere a su contribución a reducir considerablemente la corrupción. Esto se debe en primer lugar, a la certidumbre jurídica laboral; los funcionarios saben que mientras hagan bien su trabajo tienen estabilidad en el empleo y no tienen que buscar mecanismos fuera de la ley para asegurar su patrimonio. En segundo lugar, los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en el quehacer gubernamental, lo cual es el principal antídoto contra la corrupción. Por último, los servicios civiles fomentan el profesionalismo, dignifican la función pública y fortalecen la eficacia y, con todos ellos, también se contribuye a la disminución de los incentivos para la corrupción. De tal forma que, en todo el mundo los servicios civiles de carrera se han constituido en un instrumento efectivo para lidiar con la corrupción al incentivar la rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación. (Méndez, 2000:6)

Con este sistema, los mejores candidatos son los que obtienen los empleos, además de que se favorece el desarrollo de una memoria administrativa, lo que resulta conveniente para políticas y proyectos gubernamentales de largo plazo. Otro rasgo fundamental de los sistemas de servicio civil es que las estructuras basadas en el castigo cambian por estructuras basadas en los incentivos. Esto trae consigo diálogo, entendimiento y coordinación entre los actores del sistema administrativo.

El ingreso a la carrera administrativa, una vez superadas las fases de selección, es un ingreso definitivo, es decir, existe una garantía de permanencia. Ciertamente, existen supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, dar lugar a la expulsión de la carrera del empleado correspondiente; pero estos supuestos son para hechos de gravedad vinculados a la comisión de hechos delictivos, al práctico abandono del servicio o a la permanente falta de rendimiento y lealtad al servicio público. En suma, no se puede expulsar del servicio al funcionario por razones político-partidistas, por negarse a cumplir órdenes que atenten contra el

ordenamiento jurídico o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y el derecho.

En ese sentido, los funcionarios actúan de acuerdo con un código ético formal o informal, en el que la defensa del interés general es el principio básico de referencia; son socializados en los valores del servicio público y su éxito profesional está vinculado al respeto a dichos valores y a las normas deontológicas en que se desarrollan.

De igual forma, la objetividad e imparcialidad con la que actúa una burocracia en un esquema de servicio civil de carrera, hace que su búsqueda de eficacia pueda beneficiar o perjudicar al partido político en el gobierno, es decir, que su eficacia es indiferente al interés partidista del poder ( Villoria, 2000b: 143-144).

Para Mauricio Merino una gran ventaja es la eliminación de la cultura de la lealtad individual. Esta cultura, que aún explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos. Ante estas circunstancias un servicio civil bien establecido contribuirá al cambio en gran medida. (Merino, 1996. 9)

Generación de seguridad laboral con base en el merito. Otra situación que se aprecia en el servicio público federal, evaluado por la ciudadanía, es que funcionarios de jerarquía media y alta de magnifico desempeño no cuentan en muchas ocasiones, con seguridad en el empleo. Esto explica en parte la corrupción en la administración pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no “responden” de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño. Así mismo, la falta o inadecuada legislación en la materia deriva en arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al merito. Estos problemas se reducirán si se cuenta con un servicio civil de carrera.

Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no solo tiene costos de tiempo e información, sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integran la administración de los recursos dentro del marco de la modernización de la administración pública.

Capacitación. Capacitar a los funcionarios de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, además de generar el incremento de su productividad les proporciona incentivos cuasi económicos que les permiten saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.

Resultados. Debido a que los sistemas de administración de personal generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se produce una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.

### **Desventajas y disfuncionalidades de los servicios civiles**

En cuanto a las desventajas y disfuncionalidades se identifican las siguientes (Moctezuma y Roemer, 1999: 55-57):

1. Un exceso de uniformidad en los marcos del servicio civil reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.
2. Los sistemas de reclutamientos son largos, complejos y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los meritos formales.

3. La organización del trabajo (estructuras y puestos) se haya encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o de los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
4. La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
5. Disminución de oportunidades. Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas; por ejemplo, han generado una sobre oferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de los sistemas.
6. Ineficiencia. Si bien un servicio civil de carrera fomentaría una cultura de la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrear problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros problemas que implican ineficiencia. Muchas veces, la seguridad laboral ha tendido, desafortunadamente, a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia, debido a dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos. Por otro lado, los principios y ventajas de los sistemas de merito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar.
7. Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación. Aunque los miembros del servicio civil deberían contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores conforme existan oportunidades, el acceso a las mismas deberá otorgarse a los más calificados después de una evaluación imparcial y justa, lo que en algunos casos implicaría que el mejor candidato sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento. Sin embargo, en un sistema de carrera

excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, por que se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas. Del mismo modo, el establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.

8. Complejidad institucional. Desgraciadamente, las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales y sobre todo las practicas reales, es una tarea sumamente compleja. Aun peor, no se trata de resolver solo un problema complejo, sino varios a la vez, ya que los problemas administrativos están interrelacionados; por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.
9. Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental. La primera implicación que se tendría al contar con un servicio civil de carrera, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que provocaría que estos se aislaran de las necesidades de las demás áreas del gobierno, dando como resultado que las políticas públicas se ejecutaran de manera desarticulada y sin coherencia. Así mismo, la especialización generara un amplio poder de discreción del funcionario, quien, al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos desarrollen programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental.
10. Inamovilidad. Un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública. El reto es romper con la inamovilidad del mal funcionario y garantizar certidumbre al bueno.



Habiendo descrito las bondades y los riesgos que implican los esquemas de servicios civiles de carrera, de conformidad a las experiencias internacionales, cabe señalar que el ideal, será encontrar el justo medio, es decir, que la función pública definitivamente debe de contar con esquemas de selección basados en el merito, y por consiguiente la estabilidad laboral que ello implica al servidor público, trayendo consigo una transparencia en los quehaceres públicos. No obstante habrá que cuidar rasgos muy particulares del sistema, tales como la pseudo inamovilidad laboral, la cual podría generar un encumbramiento totalitario del servidor público, trayendo consigo una rigidez excesiva en la administración pública.

Una vez esbozado el servicio civil de carrera, para qué sirve y cuáles son sus ventajas y riesgos de su implementación, resulta imprescindible bosquejar a su agente principal, el servidor público, a través de su definición y atributos principales. Así como señalar la importancia que reviste la capacitación del servidor público.

### **El servidor público**

La definición de (Sánchez, 1998:374) sobre servidor público es:

“El servidor público es la persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales”.

Sobre esta definición queda muy claro el concepto en cuanto a la persona del servidor público, la naturaleza de la dependencia para la que trabaja y del régimen jurídico que la norma.

Acosta (2002:146) sostiene que el servidor público “es aquel ciudadano que investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal de poder público. Tal vinculación puede

ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.

### **Atributos del Servidor Público**

Sánchez (2004:48-50) refiere que son dos los atributos fundamentales que debe reunir todo servidor público de cualquier nivel. Los atributos son:

- Vocación para el servicio público
- Competencia profesional para el puesto por desempeñar

En cuanto a la vocación para el servicio público refiere que el servidor público no debe de ser un trabajador ocasional que en algún momento requirió generarse un ingreso y, por tanto, al encontrar una oportunidad en la administración pública, se convirtió en servidor público. No importa si se es Presidente de la Republica, o si se es, cartero, policía, cajero, encargado de ventanilla. Todos deben de tener una vocación para el servicio público para cumplir su trabajo como es debido. La vocación puede definirse como la inclinación hacia una profesión o carrera. Esto quiere decir que se prefiere una ocupación de entre todas, y si se prefiere es porque se experimenta personalmente un gusto por las tareas inherentes a esa profesión y sus fines.

Así, el servidor público debe de preferir trabajar en la administración pública por encima de otras alternativas y comprender que su elección o preferencia conlleva una responsabilidad. Por tanto, un servidor público no puede tener la misma actitud que un empleado de una empresa privada, pues, mientras el segundo quizás solo busca generarse un ingreso, el primero buscara legítimamente esto, pero antes buscara prestar un servicio al pueblo a través del encargo en cuestión.

Por su parte, la competencia profesional para desempeñar el encargo correspondiente resulta fundamental. No resultaría ético emplear en determinado cargo a una persona que no tiene facultades para ello, porque en el mejor de los casos sucederá que ocupara más

tiempo y recursos en prestar un servicio deficiente en comparación con aquel que tiene la preparación necesaria.

Tanto la falta de vocación como de preparación generan el enemigo principal del servicio y del servidor público: la corrupción.

La falta de vocación propicia corrupción porque, cuando un servidor público no la tiene y por tanto no guarda especial aprecio por su trabajo, busca más bien la oportunidad de encontrar un beneficio económico. No le preocupa hacer una carrera en la administración pública, sino allegarse de los mayores beneficios posibles en el menor tiempo, para saciar sus ambiciones.

La falta de preparación para desempeñar el encargo también genera corrupción porque, al enfrentar la necesidad de desarrollar ciertas funciones y no encontrarse capacitado para ello, el servidor público tenderá a resolver su problema mediante componendas con otros servidores públicos o bien a deformar el perfil del puesto en cuestión hasta adaptarlo a su propio perfil personal, violando con ello procedimientos y normas.

### **La importancia de la capacitación en el servidor público.**

En estos tiempos modernos de cambio, democracia y globalización en el que el servidor público debe de modernizarse y lograr el respeto y la dignidad que debería tener toda burocracia de cualquier país del mundo, es importante aprovechar la valiosa herramienta de la administración pública que es la capacitación.(Pino,2004:185-187)

La capacitación puede y debe utilizarse entre otras cosas para cambiar las actitudes de los servidores públicos hacia los usuarios y para que comprendan que la calidad en el servicio público o los bienes que producen debe tener los mismos estándares que el servicio que prestan los empleados de las mejores empresas privadas en el mundo; sin confundir de ninguna manera la administración pública con el sistema gerencial privado, el cual tiene muy poco que ver con un verdadero servicio público de calidad.

En cuanto a la profesionalización de la administración pública, la evidencia internacional nos refiere que en los países donde se ha implementado el servicio civil se ha pretendido hacer más eficiente el desempeño de los servidores públicos y otorgar un mayor grado de institucionalización al trabajo de las dependencias públicas. Se trata de ordenamientos del ámbito de responsabilidades de los funcionarios, de la adecuación del aparato gubernamental a las necesidades contemporáneas de especialización y de competencia, así como de la búsqueda de cooperación entre los distintos niveles de la administración pública.

Adicionalmente, el servicio civil ha sido un medio importante para despolitizar el ejercicio de la administración pública, al buscar que la generación de bienes y servicios para los ciudadanos no se rija por las reglas discrecionales, partidistas o ideológicas, sino que se apegue a criterios de racionalidad, eficacia, neutralidad y eficiencia.

### **Antecedentes del servicio civil de carrera en México**

Así pues, abordadas las nociones conceptuales de la presente investigación, es fundamental conocer los antecedentes del servicio civil de carrera en México, los cuales se gestaron a partir del año 1911, concretándose hasta el 2003 con la aprobación de la Ley de la materia.

Según Rafael Martínez, para hablar de la figura de un servicio civil de carrera en México, se tiene que tener como referente al siglo XX. De los antecedentes que se pueden citar en los que se hace mención de manera expresa al servicio civil de carrera, existe el antecedente de 1911 de un proyecto de Ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomas Berlanga, que solo quedo en precedente para la Diputación de 1917, autora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 123, que habría de regular las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores. (Martínez, 2003:113)

En 1922 un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República, Álvaro Obregón y cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa mediante una ley del servicio civil. (Guerrero Orozco, 1998:453-454).

En el proceso de revisión bibliográfica, me percate que pocos autores describen los antecedentes, aduciendo que la institución como tal y su normatividad son relativamente nuevas en México, sin embargo, Rafael Martínez Puón logra describir minuciosamente los antecedentes inherentes a la figura del servicio civil de carrera, a través de la siguiente periodización: (Martínez,2003:113-132)

a) Periodo post-revolucionario

En el año 1929 se elaboro un proyecto de ley del servicio civil para el poder legislativo formulado por Amilcar Zetina. Dos años más tarde, en el año de 1931, siendo presidente constitucional Pascual Ortiz Rubio se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo 2do. Se estipulo que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de servicio civil que se expidieran”.

Años más tarde, se expidió un documento denominado: “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil” del 12 de abril de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Dicho acuerdo, el cual se considera que bien pudo haber sido una ley en la materia, se integraba de siete capítulos:

- I. Del Servicio Civil,
- II. De las Comisiones del Servicio Civil,
- III. Del ingreso al Servicio Civil,
- IV. De las vacaciones, licencias y permisos,

- V. De las recompensas y ascensos,
- VI. De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil,
- VII. De las sanciones.

En términos generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un servicio civil de carrera.

Años más tarde, se publicó el estatuto de trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 1938, y el de 1941; cabe mencionar que ambos documentos no hicieron mención de la figura del servicio civil de carrera. En 1943 con el propósito de revisar el aparato administrativo, el presidente de la república acordó crear una comisión intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública. El plan contemplaba la supresión de servicios no indispensables, el mejoramiento del rendimiento del personal, la agilidad de los trámites con el menor costo para el erario y un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Con respecto al Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, hubo de venir la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1960, que incorporó al texto del artículo 123 el apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, para que se elevase a rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitiesen a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, actitudes y antigüedad. Como parte de esta reforma constitucional, tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, que recuperó parte del principio constitucional ya que se introdujeron en varios de sus artículos disposiciones que obligaban al Estado a establecer en cada una de sus dependencias, sistemas escalafónarios para otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas. Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del servicio civil, salvo la reforma a la Ley del 31 de diciembre de 1984, que adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (creada en 1983). Por lo que tuvieron que pasar muchos años, para que de manera formal se crearan las bases y posteriormente se pudiese hablar de posibilidades reales del establecimiento de un servicio civil de carrera.

Estaba muy clara, de acuerdo con la existencia de los instrumentos jurídicos mencionados, la concepción de una administración pública como parte indistinta del sistema político, carente de autonomía y, en consecuencia instrumentos de las políticas e intereses del partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional. Por otra parte, la ley que se crea en 1963, que consagra los derechos de los empleados sindicalizados al servicio del estado se considera que es un producto de las prácticas corporativistas de la época. Para ese entonces, la burocracia mexicana se constituía en un frente importante del Estado, tanto por su número de burócratas como centro de operación política, y que mejor que “Corporativizarla” a través de una legislación como la antes descrita.

#### b) Periodo 1964-1970

En este mismo orden, como antecedentes del Servicio Civil de Carrera se pueden mencionar los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaria de la Presidencia, creada en 1965. Dicha comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como, a la corrección de sus principales deficiencias y para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

De manera inmediata, en materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializadas en el programa de acción del sector público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa. Efectivamente el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones, a la parte relativa a las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”.

c) Periodo 1970-1976

El órgano encargado de crear las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976” fue la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia, creada en 1971, tales bases contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos; esta reforma tenía el propósito, entre otros, de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo. Como producto tanto del informe como de las bases en diciembre de 1972 se ordeno la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

d) Periodo 1976-1982

Durante el periodo del Presidente José López Portillo y en el marco de proceso de reforma de la administración pública federal, se ordeno, mediante acuerdo presidencial publicado el 31 de enero de 1977 la modificación de la estructura y atribuciones de la comisión de recursos humanos, para favorecer la participación organizada de los trabajadores del Estado a través de sus legítimos representantes y preparar los estudios necesarios para configurar e integrar un “Sistema de Administración y Desarrollo de personal del Gobierno Federal” y proponer, asimismo, la Unidad encargada de su administración y coordinación.

La Comisión de Recursos Humanos logro la obligatoriedad de varias políticas de personal. Por ejemplo, el sistema de compensación por años de servicio burocrático denominado “quinquenios” que consiste en otorgar una remuneración adicional al salario del trabajador por cada 5 años de servicio. Por otro lado, en virtud de la diversidad de horarios de trabajo que existía en el aparato gubernamental, la Comisión estableció reglas para horarios homogéneos; estableció un sistema con procedimientos definidos para la reubicación de los trabajadores; elaboro el nuevo sistema escalafónario para los trabajadores al servicio del



Estado y actuó como órgano normativo de la política de administración de los recursos humanos para la administración pública centralizada.

En el mismo periodo, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico. Entre los principales logros de esta Coordinación debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tiene la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia.

Finalmente en el mismo periodo, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos se identifica el denominado “Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal” elaborado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y el de Capacitación, en estrecha vinculación con la Secretaria de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos. En tal documento, elaborado en septiembre de 1978, se analiza y se emite una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Este documento, tanto por lo que contiene por lo que propone es sumamente importante, ya que parece ser el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983; ya que además de hacer propuestas relacionadas con el establecimiento de un servicio civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil se describe, parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en meritos. Por último, en lo que comprende a este periodo, se promulgo en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

e) Periodo 1982-1988

En el periodo de 1982-1988, la administración pública federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Cabe destacar, a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y a la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad fue creada como producto de la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal (creada en 1980 adscrita a la Subsecretaría de Presupuesto), también dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Según Ignacio Pichardo (citado por Martínez, 2006:121), uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal. En efecto, este organismo creó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, diseñó la Metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como Manual de Evaluación, formuló un catálogo de puestos por dependencias y diseñó el tabulador de sueldos del gobierno federal. No obstante los logros, es importante aclarar que la Dirección General en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió una serie de cambios, en 1985 se formalizó de nueva cuenta la Dirección General del Servicio Civil la cual contó con cinco áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal; Análisis y Registro de Estructuras Salariales y ocupacionales; Informática y Documentación; e Integración y Control.

Las acciones más sobresalientes en los siguientes años se centraron principalmente en la política salarial de los servidores públicos del gobierno federal, la cual tuvo como principal propósito la de otorgar incrementos significativos a estos, sobre todo en los puestos inferiores en los que había bajos ingresos se actualizaron catálogos de puestos y tabuladores de cada una de las dependencias, por último, se destaca la implementación del programa nacional de capacitación y productividad, el cual, entre otras cosas, otorgaba becas de especialización y posgrado y operaba sistemas de enseñanza abierta en primaria, secundaria y bachillerato para los servidores públicos.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este mismo periodo 1982-1988, tuvo lugar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado el 29 de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, el cual estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera, con lo siguientes objetivos: “crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal”.

f) Periodo 1988-1994

Con el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el tema del servicio civil se reintrodujo en la agenda gubernamental, cuando surgieron presiones en ese sentido por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organismo al que se reintegro México en 1994. El proyecto se integro en el marco de la llamada Reforma del Estado. Sin embargo, no se hizo a través de declaraciones y documentos oficiales en los que se contemplara la intención de implantarlo. Se cree que la medida no fue prioritaria en la agenda gubernamental sobre todo si se considera que estaban de por medio proyectos mucho más ambiciosos como la firma de un Tratado de Libre Comercio o incluso la incorporación a la OCDE. La proyección de México hacia el exterior así como la firma de acuerdos y tratados comerciales, eran a todas luces los proyectos más importantes del entonces gobierno salinista.

g) Periodo 1994-2000

En el periodo del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aunque utilizo la figura del servicio profesional de carrera señalo al respecto lo siguiente:

*“la profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción, e incentivos basados en el merito y en la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el gobierno de la república deberán de terminarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzara en la carrera civil”.*

h) Periodo 2001-2006

Con respecto al Gobierno Federal del Presidente Vicente Fox Quesada, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado “Buen Gobierno” señala lo siguientes en sus principales líneas:

*“A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión...El Gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad... Requerimos de un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes... En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la*

*innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad”.*

De este plan básicamente se desprende dos documentos que representan y sobre los que giran la propuesta modernizadora de la administración pública federal. Uno de ellos es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, cuya responsabilidad de ejecución la tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>6</sup> y el otro es el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental diseñado por la oficina de la Presidencia, la cual no tiene el rango de Secretaría sino de órgano staff del Poder Ejecutivo Federal.

Finalmente Rosales (2004:61-64) refiere que el tema de la profesionalización de los servidores públicos no es un tema nuevo: se ha tratado durante décadas desde los intentos reformistas de los caudillos revolucionarios hasta el programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (PROMAP).

En la época contemporánea, el plan nacional de desarrollo 1983-1988 considero el tema del servicio civil, pero desafortunadamente esto no se concreto en el establecimiento de un sistema y la expedición de una ley que normara la profesionalización de los servidores públicos.

Más recientemente, en el PROMAP – elaborado durante la administración de Ernesto Zedillo- uno de sus títulos planteo el subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, en el cual se estableció la necesidad de contar con un servicio de carrera en la administración pública que garantizara una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, y que contribuyera al aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos del personal.

---

<sup>6</sup> Actualmente formalizada como Secretaría de la Función Pública.

Los avances en materia de servicio profesional se dieron de manera sectorial y responden más a las lógicas particulares de algunas instituciones que a un esfuerzo sistematizado y ordenado por elevar la calidad de los servicios públicos y mejorar la situación laboral de los funcionarios.

Hoy día se conjugan dos aspectos que han hecho posible la instauración de un servicio civil de carrera. En primer lugar, la discusión que recorre de manera horizontal el mundo, tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes y que tienen que ver más con la calidad del aparato administrativo que con su tamaño. En segundo lugar, la alternancia política en México, que hace imperativo que los gobiernos -independientemente del partido que representen- acrediten tanto su capacidad democrática como su capacidad de buen gobierno a través de la administración pública.

Así, mientras la capacidad para dar servicios con calidad creció geométricamente, la exigencia de los ciudadanos que reclaman ese servicio lo hizo exponencialmente.

Sin duda alguna, la administración pública contemporánea relaciona la calidad en el servicio con la profesionalización de los servidores públicos y la instrumentación de sistemas de mejoramiento de las condiciones laborales de la burocracia.

Sin embargo, la administración pública en México no es de “carácter moderno, combina elementos premodernos – discrecionalidad, ingresos sin meritos, improvisación lealtad individual, falta de transparencia- con elementos modernos (profesionalización focalizada) que dan como resultado contrastes pronunciados que impiden destacar por su naturaleza pública y equitativa”(Uvalle, 1999:58)

Al iniciarse la LVIII Legislatura, el servicio civil de carrera, en comparación con otros temas presentaba mayores puntos de coincidencia entre los partidos políticos, lo que permitiría desahogar el asunto sin negociaciones extenuantes. Con todo, para lograr la aprobación tuvieron que hacer temas polémicos, como el tamaño óptimo del aparato administrativo, los mecanismos de rendición de cuentas, la asignación de cargos para altos

funcionarios, y los estímulos para los servidores públicos. Lo positivo acerca de la iniciativa sobre el servicio civil fue que los legisladores lograron construir un puente entre todas las propuestas y el proyecto final logró integrar muchas de las que, de manera aislada habían venido manifestando las principales fuerzas políticas del país. De esta forma, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública aprobó el dictamen que creaba el Servicio Civil de Carrera. El 25 de marzo del 2003 la Cámara de Diputados aprobó la ley con 374 votos a favor y 6 abstenciones, es decir, con el respaldo unánime de todos los partidos políticos representados en dicha Cámara. Unos días después, el 3 de abril, la Cámara de Senadores aprobó con 96 votos a favor la minuta que, una vez sancionada por el presidente de la república, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. (Salinas, 2004:189)

Estos son los rasgos más sobresalientes del contexto en el cual se desarrollaron los esfuerzos de profesionalización de la burocracia los cuales culminaron con la publicación de la ley de la materia.

### **¿Por qué México tardó tantos años en implementar el sistema?**

De la periodización de referencia se desprende que la institución se venía gestando aproximadamente hace cien años, y que todos sus intentos estaban plagados de buenas intenciones, la pregunta forzosa sería ¿Por qué México tardó tantos años en implementar y adoptar el referido sistema?

Para Ricardo Uvalle, la respuesta es que en México no había estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, puesto que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática. Lo anterior se debió a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988) del juego democrático – electoral. (Uvalle, 1999:14)

En el mismo orden de ideas (Uvalle, 1999:16-19) sostiene cinco características que fueron en contra de la autonomización del servicio civil profesional:

1. La administración pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en donde los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.
2. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación;
3. Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, la administración pública fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales; fue también el sitio para la negociación para la asignación de esos recursos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en secretarías de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer sus fines particulares de promoción política.
4. El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costo de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favoreció eternamente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Al mismo tiempo, la burocracia sale internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Es decir, que esto provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, resta autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.



5. finalmente, la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta moneda tiene dos caras: por el lado virtuoso, se generó un control estricto y vertical de los secretarios y (del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. La otra cara de la moneda era que cuando los jefes no estaban personalmente supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente permeadas – capturadas- por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa par la corrupción.

En el mismo orden de ideas Carmen Pardo refiere que a pesar de la relativa estabilidad política y de la continuidad de un solo partido no existió en México un servicio profesional de carrera. Esto se debió a la politización que sufrió la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración; esto se traducía en el hecho de que el desarrollo de la administración pública mexicana no se correspondía estrictamente con el modelo de gestión que caracterizaba al paradigma burocrático, lo que se corrobora justamente con el hecho de que no se logró poner en marcha un sistema centralizado de servicio civil de carrera.

Sin embargo, la administración pública fue un elemento central del sistema político que durante años garantizó su continuidad y su funcionamiento y se manifestó, por lo menos, en cuatro aspectos: la administración pública fue un mecanismo que aseguró la representación social y la atención ciudadana; un espacio donde se dio la contienda política; el instrumento mediante el cual el Ejecutivo distribuyó beneficios a grupos y actores políticos de los que obtuvo respaldo, y el componente que permitió la renovación estable de la élite política y las sucesiones presidenciales sin sobresaltos. (Arellano,2001:1)

Ahora bien, ya habiendo descrito la institución, contestado los cuestionamientos pertinentes, verificado sus antecedentes y explicado la problemática de su implementación en México, resulta imprescindible trasladarnos a la actualidad y estar al tanto lo que en este momento doctrinalmente se dice del fenómeno.

### **El servicio profesional actual en México.**

Para Ricardo Uvalle, el servicio profesional de carrera representa para México un capítulo que debe formalizarse, tomando en cuenta la importancia que la administración pública tiene en el desarrollo del país. Ha llegado el momento de que la administración pública ingrese a la etapa de la democratización y, para ello, la profesionalización del servicio público significa inscribirlo en las reglas que favorecen los valores de la igualdad, la meritocracia, la imparcialidad y la honradez, con el fin de que sea considerado una institución confiable que adopta como modo de vida el apego a las normas y la definición de ámbitos de competencia regidos por el propósito de tener administradores profesionales – con base en la seguridad laboral y el mérito demostrado- encargados de la continuidad de las políticas públicas y la salvaguarda efectiva de los intereses primordiales del orden político y jurídico. (Uvalle, 2004:158)

La profesionalización del servicio público es imperativa para que los asuntos y los problemas públicos sean solucionados por personal apto y responsable ante las instituciones de la democracia. La profesionalización es antídoto para erradicar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, y, de ese modo, enviar señales confiables al público ciudadano, los mercados y las organizaciones de la sociedad en el sentido de que la certidumbre institucional de los servidores públicos para dar cauce a la carrera administrativa es garantía para que la administración pública quede a salvo de la politización partidista, la cual ha sido y continúa siendo en algunos ordenes de gobierno una forma evidente que fomenta el sistema de botín.

La competencia profesional de los administradores públicos es requisito para que los problemas y asuntos públicos sean abordados con mejores herramientas técnicas,

conocimiento relevante, actitud positiva y responsabilidad ética. Tanto la continuidad de las políticas como la estabilidad en el cargo sustentada en la meritocracia son atributos que, una vez formalizados permitirán la existencia de servidores públicos comprometidos con las tendencias democráticas del país y con la necesidad de fortalecer los valores de la eficiencia institucional.

En los actuales momentos, la vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aprobada en abril del año 2003, es favorable para el Estado mexicano porque refleja que la administración pública federal ha ingresado a la etapa de las instituciones, respondiendo así a los valores democráticos que dan sentido y nuevo rumbo al sistema político mexicano para que este consolide su tránsito irreversible hacia la democracia.

Con reglas equitativas y meritocráticas para el impulso de la carrera administrativa, la gestión competente y eficaz de la Republica, es factible armonizar los valores administrativistas con los valores democráticos para fortalecer la vigencia del gobierno de las instituciones, y desterrar así las practicas del clientelismo, la prebenda y los valores del patrimonialismo, factores nocivos para la institucionalidad democrática, la cual es el referente más grande para nutrir los horizontes de la nueva gestión pública que el país demanda.<sup>8</sup>

María del Carmen Pardo refiere que para el caso de México, las reformas al sector público, en especial aquellas que procuran incrementar la eficiencia y calidad de los servicios, son importantes no sólo por sus efectos en la opinión de los ciudadanos sobre el gobierno, sino por su efecto en la competitividad de las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos. (Pardo, 2003:88)

Por su parte Rafael Martínez Puón afirma que el futuro del Servicio Profesional de Carrera en México se relaciona también con un asunto de fondo, ya que representa, en muchos

---

<sup>8</sup> Cabe señalar que la presente investigación no pretende describir la operación y ejecución de la normatividad federal, toda vez que el objeto de estudio se plantea en la esfera municipal, tomando como fundamento el andamiaje jurídico – administrativo del Estado de Jalisco.

sentidos, la reconstrucción o reordenamiento de la propia administración pública federal, lo cual no constituye un reto menor. *“Nos encontramos prácticamente en presencia de una verdadera reforma administrativa, sin que ése haya sido el propósito original. Esto puede, en efecto, implicar una reforma de fondo que no sólo será útil para el funcionamiento de un Servicio Profesional de Carrera, sino para todas las estrategias que se relacionen con él, trátase de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, gobierno por resultados, evaluación del desempeño y organizacional, servicios de calidad, mejora regulatoria, lucha contra la corrupción”.* (Martínez, 2006:481)

Por último Mauricio Merino hace una severa crítica a la institución del servicio civil de carrera en México; *“la construcción de un servicio profesional de largo aliento y en todos los niveles de gobierno, que hoy sigue siendo apenas un proyecto. Son temas entrelazados: mientras los puestos de gobierno sigan atrapados por el viejo sistema de botín, sin ningún control social, la administración pública en su conjunto seguirá siendo motivo de codicia más que de compromiso, y la subcultura de la lealtad al jefe de grupo temporal seguirá estando por encima de la ética de la responsabilidad. Avanzar en esos rubros es crucial para el futuro de la democracia mexicana: México es el único país de la OCDE que carece de un servicio civil consolidado, flexible y eficaz. México es el único país de reciente factura democrática que todavía no se ha planteado la profesionalización de sus gobiernos. Para decirlo rápido: sin esa condición, cualquier política pública estará subordinada a los imperativos partidarios.”* (Merino, 2007:3)

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL SERVICIO CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO Y EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA**

El presente capitulo tiene por objeto analizar y describir las características jurídicas y normativas del servicio civil de carrera en Jalisco, así como su reglamentación de orden municipal, particularmente el de la administración pública del Ayuntamiento de Guadalajara.

#### **Fundamento del servicio civil de carrera en Jalisco**

El fundamento jurídico lo establece el artículo 116 de la Constitución del Estado, que a la letra dice: “Las relaciones laborales del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos con sus servidores, se regirán por la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la que deberá establecer el servicio civil de carrera, respetando las disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.” Al respecto cabe destacar que dicha institución se encuentra prevista en la Constitución local, desprendiéndose de la misma un blindaje constitucional.

A su vez la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, prevé en su Título Sexto la institución del servicio civil de carrera, definido como el proceso a través del cual se logra la eficiencia y eficacia de la administración pública a través de la selección, incorporación y desarrollo profesional de los servidores públicos. Su objeto principal es la procuración del desarrollo profesional de los servidores públicos, su estabilidad laboral, la calificación de sus habilidades, capacidades y desempeño.

El Título Sexto, se integra por cinco capítulos; el primero contempla las disposiciones generales, de las cuales se desprende las características de los servidores públicos que

estarán sujetos al sistema, así como la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de formalizar su reglamento de funcionamiento y operación.

El segundo capítulo se denomina, de la comisión de evaluación, y como su mismo nombre lo indica, prevé la constitución e integración de una comisión que fungirá como órgano máximo de vigilancia del sistema, la cual tendrá como facultades substanciales: la vigilancia legal y administrativa del sistema.

El capítulo tercero esboza los procesos del sistema administrativo del servicio civil de carrera en las siguientes fases:

- De selección; el proceso implica en primer término que la entidad pública deberá formalizar un registro actualizado de los servidores públicos incorporados al sistema, en el mismo sentido prevé los procedimientos relacionados con la instauración y funcionamiento del sistema.
- Ingreso; en el cual se fijan los criterios de selección del personal, tales como: el grado mínimo de escolaridad, la antigüedad, la experiencia laboral, etc. Así mismo contempla la obligación de la entidad pública de elaborar descripciones, perfiles y catálogos de puesto.
- Ascenso; en dicho proceso se contempla el esquema de la movilidad y promoción del personal mediante el concurso por oposición.
- Desarrollo, Profesionalización, Cambio de nivel y categoría son procesos que no obstante de encontrarse enunciados, no se encuentran definidos.

El capítulo cuarto, establece la obligación de promover y llevar a cabo los programas de formación, desarrollo profesional y actualización para el personal adscrito al servicio.

Por último, el capítulo quinto denominado de la separación y reincorporación, contempla las causas de la separación y los mecanismos para reingresar al sistema del servicio civil de carrera.

Una vez enunciadas las características esenciales de la instauración y operación del sistema del servicio civil de carrera previstas por la Ley burocrática del Estado, abordo la descripción y análisis del entramado normativo del Reglamento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Municipal de Guadalajara.

### **Ordenamiento Municipal de Guadalajara**

El Reglamento que establece las normas y lineamientos para la administración, operación y desarrollo del sistema del servicio civil de carrera en la administración pública municipal de Guadalajara, fue creado el día 23 de octubre de 2003, en sesión ordinaria del Ayuntamiento y publicado en la Gaceta Municipal el día 16 de diciembre de la misma anualidad. Entrando en vigor a partir del día primero de marzo del año 2004, según lo estipula el artículo primero transitorio del referido ordenamiento.

El Reglamento consta de 74 artículos, previstos en un título único, dividido en seis capítulos y sus respectivas secciones a saber:

**CAPITULO PRIMERO:** Disposiciones preliminares; señala que el objeto del reglamento es establecer las normas y lineamientos para la administración, operación y desarrollo del sistema del servicio civil de carrera y a su vez define al servicio como el sistema de administración de personal que regula la integración, preparación, promoción y desarrollo de una carrera institucional del personal a través de los procesos de reclutamiento, selección, evaluación y desarrollo profesional de los servidores públicos. Precisa quienes son sujetos de ingresar al servicio, y quienes están excluidos.

CAPITULO SEGUNDO: De la estructura orgánica del sistema. Sección primera: De la Comisión de Evaluación. El presente apartado constituye la Comisión, la cual estará integrada de la siguiente forma:

I. El Presidente. Cargo que ejerce el Presidente Municipal o la persona que éste designe, contando con voto de calidad en caso de empate.

II. El Secretario Técnico, mismo que es el titular del órgano de administración interna.

III. Los dos miembros que representen a los servidores públicos de confianza que ocupen puestos considerados del servicio, los cuales son designados por el Ayuntamiento mediante sistema de insaculación.

IV. Los dos miembros que representen a los servidores públicos de base, mismos que son designados por el Sindicato y participan exclusivamente en procedimientos de promoción de servidores públicos de base a puestos de confianza.

Las atribuciones de la Comisión son generales en cuanto se refiere a la instauración, operación, administración y vigilancia del sistema del servicio civil de carrera, se constituye como el órgano máximo.

Sección segunda: Atribuciones del Presidente de la Comisión de Evaluación. Su principal función es la de ejecutar y vigilar el cumplimiento de las determinaciones que tome la Comisión.

Sección tercera: Atribuciones de los vocales de la Comisión de Evaluación. Su principal función es la de proponer los planes y programas que permitan el cumplimiento de los fines que persigue la Comisión, contando con voz y voto dentro de las sesiones.

Sección cuarta: Atribuciones de la Secretaría Técnica. Su función medular es la de establecer los programas del sistema, así como su proyección y administración presupuestaria.



Sección quinta: De las sesiones de la Comisión de Evaluación. Establece la obligación de sesionar bimestralmente, y define las reglas para sesionar.

Sección sexta: Del órgano operador y administrador del sistema. Establece que el órgano encargado de la administración y operación del sistema del servicio civil de carrera es la Oficialía Mayor Administrativa, actualmente llamada Dirección General de Recursos Humanos, sus principales atribuciones son las de establecer y hacer que se cumplan las políticas y procedimientos administrativos que regulen el funcionamiento del sistema.

CAPITULO TERCERO: Del personal que ocupa puestos del servicio civil de carrera. Sección primera: Disposiciones Generales. El presente apartado define los servidores públicos y los puestos que son susceptibles al servicio civil, destacando que el nivel más alto al que puede acceder un servidor público mediante el sistema es el de Director de Área.

Sección segunda: De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del Sistema. Los derechos que se destacan son los de acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos, así como el de recibir capacitación y actualización con carácter profesional y ser evaluados con base en los principios rectores del ordenamiento. En cuanto a las obligaciones se acentúan las de asistir a las convocatorias para los concursos de oposición, participar en las evaluaciones de desempeño establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema y participar en los programas de capacitación obligatoria.

CAPITULO CUARTO: De la estructura funcional del sistema del servicio civil de carrera. Sección primera: Del registro único del servicio civil de carrera. El presente apartado define que el registro es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. El registro debe sistematizar la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema.

Sección segunda: Disposiciones preliminares de los procesos del sistema. Enuncia los procesos de la siguiente forma:

- I. Planeación de los recursos humanos.
- II. Concurso, selección e ingreso al sistema.
- III. Desarrollo y profesionalización.
- IV. Proceso de promoción, cambio de nivel y ascenso de categoría.
- V. Evaluación del desempeño y estímulos.

Sección tercera: Proceso de planeación de los recursos humanos. Instauro la obligación al órgano operador del sistema de establecer un proceso de planeación de los recursos humanos de la administración municipal, mediante las siguientes acciones:

- I. Registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias municipales.
- II. Calcular las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal, en coordinación con las dependencias municipales y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos de carrera, con el fin de que la estructura de la administración pública municipal tenga el número de servidores públicos adecuados para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema.
- III. Elaborar estudios prospectivos de los escenarios futuros de la administración pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo.
- IV. Analizar el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes; y
- V. Revisar y tomar en cuenta, para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Municipal, los resultados de las evaluaciones del Sistema.

Sección cuarta: Proceso de concurso, selección e ingreso al sistema. Establece la obligatoriedad a los titulares de las dependencias municipales de notificar al órgano operador, cuando quede vacante una plaza inscrita en el catálogo del servicio. A su vez reseña que las plazas vacantes de los puestos considerados como del servicio, deben de ser cubiertas por medio de concurso de oposición, también define las bases y las etapas del concurso de oposición. En cuanto al proceso de selección se refiere que es el mecanismo que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema. Y que su objetivo es el de garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo. El procedimiento comprende exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine la Comisión y el Órgano Operador y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar, éstos deben asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Sección quinta: Proceso de desarrollo y profesionalización. Lo define como aquel mediante el cual los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública, y a su vez, le instituye la obligación al Órgano Operador de establecer programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos de carrera.

Sección sexta: Proceso de promoción, cambio de nivel y ascenso de categoría. Lo define como aquel mediante el cual los servidores públicos de carrera, sobre la base en el mérito, capacidad y aptitud, pueden ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia municipal.

Sección séptima: De la evaluación del desempeño y estímulos. Lo establece como el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Sus

objetivos principales son los de valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas, así como determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.

CAPITULO QUINTO: De la separación y reincorporación. Refiere que es el acto voluntario u obligatorio por el cual el servidor público deja de pertenecer a él, pudiendo ser únicamente por separación del sistema o por retiro del servicio. El registro en el sistema de los servidores profesionales de carrera deja de surtir efectos por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público.

II. Defunción.

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que este ordenamiento le asigna.

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios o la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco que impliquen separación del servicio.

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento.

CAPITULO SEXTO: Del personal de base incorporado al servicio civil de carrera. Constituye el derecho al servidor público de base a la formación y desarrollo que ofrece el sistema, mismos que serán acordes a la rama de profesionalización que le corresponda.

Una vez descritas las características de la reglamentación del servicio civil de carrera en Guadalajara, resulta elemental analizar la estructura organizacional, los documentos,

políticas e instrumentos de gestión con los que cuenta la administración municipal de Guadalajara, para operar el sistema del servicio civil de carrera.

### **Estructura organizacional**

El Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, es el ordenamiento que regula la organización y el régimen de funcionamiento de la administración municipal, de su artículo 33 se desprende las atribuciones y obligaciones de la Dirección General de Recursos Humanos, destacando las de seleccionar y contratar a los servidores públicos municipales, así como de fomentar su superación y profesionalismo, a través de programas que favorezcan la eficiencia, productividad y la armonía laboral. Para llevar a cabo el cumplimiento y despacho de los asuntos de su competencia, la dependencia cuenta con cinco direcciones de área, que en el caso en particular, me ocupara la de Desarrollo Humano, toda vez que es la encargada de operar el servicio civil de carrera, mediante las siguientes atribuciones:

- I. Administrar y mantener actualizada la base de datos en materia de recursos humanos de la administración pública municipal en relación al Registro del Personal del Servicio Civil de Carrera;
- II. Crear mecanismos orientados a procurar la eficiencia, la eficacia y productividad en el desempeño de las actividades de los servidores públicos municipales;
- III. Procurar el desarrollo interno en base al mérito del servidor público;
- IV. Promover cursos y seminarios de capacitación para los servidores públicos con base en las necesidades del Ayuntamiento, haciendo mejor uso de los recursos y verificando la funcionalidad de los mismos;
- V. Ejecutar los programas que le ordene el Director General de Capital Humano;
- VI. Proponer convenios con universidades e institutos que permitan el intercambio de apoyos profesionales; y
- VII. Las demás que le determinen el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Director General de Recursos Humanos y las leyes y reglamentos aplicables.

A su vez la dirección cuenta con un departamento denominado jefatura de servicio civil de carrera, el cual en la práctica es el que se encarga de la operación e implementación del servicio, cabe señalar que dicho departamento no se encuentra previsto en el reglamento, denotando la informalidad del mismo.

### **Instrumentos normativos**

De suma importancia resulta mencionar que en la administración anterior (2003-2006) se realizaron una serie de acciones tendientes a implementar el servicio, tales como la elaboración de un código de ética, políticas para la operatividad del servicio y algunos instrumentos técnicos de operación y evaluación, de los cuales es muy probable, que la administración actual, haya hecho caso omiso.<sup>9</sup>

### **Código de ética de los miembros del servicio civil de carrera.<sup>10</sup>**

En mayo de 2005 la Dirección de Desarrollo Humano, a través de su departamento del servicio civil de carrera, elaboro el código de ética de los miembros del servicio civil de carrera el cual se fundamenta en la vivencia de los valores que dan forma al cumplimiento de los deberes del servidor público. El documento contiene una serie de principios en los que se resumen los valores fundamentales que acompañan al correcto desempeño de la gestión pública, desde el punto de vista ético. Los principios en los que el miembro del servicio civil de carrera ha de inspirar sus acciones y tomar como criterio de conducta son: La prudencia, la justicia, la honestidad, la solidaridad, la transparencia, el profesionalismo, la austeridad, vocación de servicio e imparcialidad.

### **Políticas internas para la operatividad del servicio civil de carrera<sup>11</sup>**

---

<sup>9</sup> La afirmación se sustenta en el hecho propio ya que como servidor público de la Comuna, no he sabido nada respecto a la implementación de alguna metodología tendiente a la operación del sistema.

<sup>10</sup> El documento fue elaborado en el mes de abril de 2005 y se aprobó por la Dirección General de Recursos Humanos.

<sup>11</sup> El documento fue elaborado en el mes de abril de 2005 y se aprobó por la Dirección General de Recursos Humanos.

El documento cuenta con 35 postulados de los cuales se destacan los siguientes:

- El Ayuntamiento de Guadalajara por medio de la Dirección de Desarrollo Humano impulsará en las dependencias Municipales de Guadalajara el servicio civil de carrera, el cual se fundamenta en el desarrollo del servidor público, promoviendo la superación del personal, a través de los procesos de planeación de recursos humanos, concurso, selección e ingreso al sistema, desarrollo y profesionalización, promoción, cambio de nivel y ascenso de categoría y evaluación de desempeño.
- Uno de los objetivos de la Dirección de Desarrollo Humano es asegurar la equidad en la incorporación al servicio civil de carrera dando iguales oportunidades a todas las personas que deseen ingresar en él.
- La Oficialía Mayor Administrativa (actualmente llamada Dirección General de Recursos Humanos) a través de la Dirección de Personal enviará cada 15 días por archivo electrónico al departamento de Servicio Civil de Carrera, las incidencias de personal (altas, bajas y cambios de adscripción o movimientos salariales) de conformidad a la plantilla de personal del Ayuntamiento de Guadalajara y de acuerdo a cada período quincenal.
- La Dirección de Desarrollo Humano a través del departamento de Servicio Civil de Carrera aplicará a los servidores públicos de cada dependencia municipal y según la clasificación de los puestos del servicio civil de carrera, el catalogo de puntaje a fin de corroborar evidencias de conocimientos, experiencia laboral, desempeño, antigüedad de cada servidor público susceptible al desarrollo profesional.
- El departamento del Servicio Civil de Carrera será quien elabore, publique la convocatoria del concurso por oposición y reciba las solicitudes de ingreso o concurso.

- Las convocatorias serán dadas a conocer por medio impreso en lugar visible en todas las dependencias del Municipio de Guadalajara y por los medios de comunicación que la Comisión de Evaluación considere conveniente.
  
- La dirección de Desarrollo Humano a través de su departamento de Servicio Civil de Carrera, aplicará el catalogo de puntaje, que tendrá como propósito servir como herramienta a fin de promocionar al personal en base al desempeño, y aplicando los siguientes pasos:
  - a) Invitación a concurso por oposición
  
  - b) explicar los criterios de aplicación, es decir, la manera en que se calificará el catálogo de puntaje.
  
  - c) Presentación a la Comisión de Evaluación la aplicación del catalogo de puntaje, para su aprobación.

Todo lo anterior para evaluar a los candidatos a ocupar un puesto, con una calificación mínima aprobatoria de 70.0 en el examen de conocimientos de acuerdo a las funciones del puesto a ocupar y seleccionando de ésta manera, a los 20 más aptos que reúnan con los requisitos para cubrir el puesto.

- Para el cambio de nivel o ascenso de categoría, mediante el concurso por oposición, la titularidad de la plaza se otorgará habiendo sido evaluado satisfactoriamente el servidor público a consideración del jefe inmediato y otorgando plena libertad de decisión de aceptación o rechazo, exponiendo con objetividad su decisión, al departamento del Servicio Civil de Carrera, para que este a su vez, informe a la Comisión de Evaluación y teniendo como eje principal el Portafolio de Evidencias del puesto que desea.



- Las dependencias a través de la dirección administrativa o su equivalente deberán asegurar que el desarrollo profesional del servidor público esté de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y abarque los programas de profesionalización en formación básica, formación intermedia, formación de especialización o avanzada.
- Las dependencias municipales de Guadalajara estarán obligadas a informar al departamento de Servicio Civil de Carrera y mantener actualizado la información de los servidores públicos de todos los niveles, los datos personales, laborales, cursos de capacitación o profesionalización o algún cambio de adscripción.
- La Dirección de Desarrollo Humano promoverá a través del servicio civil de carrera la certificación de Competencias Laborales de los servidores públicos de conformidad con las normas establecidas por el Consejo Nacional de Certificación (CONOCER) o algún organismo certificador avalado para hacerlo.

### **Ficha técnica de información**

La presente ficha se elaboró con el propósito de que sirviera como base para la consulta interna de las dependencias, el documento contiene las etapas, características y herramientas inherentes al desarrollo del sistema, de conformidad a la reglamentación municipal.

### **Desarrollo del sistema**

Para el desarrollo de servicio civil de carrera se plantea un enfoque sistémico el que significa que la operatividad se basa en la implementación de 5 procesos:

- 1) Planeación de recursos humanos,
- 2) Concurso, selección e ingreso al sistema,
- 3) Desarrollo y profesionalización,
- 4) Promoción, cambio de nivel y ascenso de categoría y

## 5) Evaluación de desempeño.

Etapas del servicio civil de carrera en el municipio de Guadalajara.

Cuadro No. 1

Etapas del servicio civil de carrera

Etapa:	Características:	Herramientas:
Planeación de los Recursos Humanos	Eficiencia y eficacia	Descripciones de puesto y catálogo de plazas
Concurso, selección e ingreso al sistema	Certidumbre y equidad	Catálogo de Puntaje
Desarrollo y profesionalización	Desarrollo ético y profesional	Sistema de formación y certificación. 1.Actualización en Diplomados 2.Certificación en competencias laborales
Proceso de promoción, cambio de nivel y ascenso de categoría	Oportunidad de crecimiento	Líneas de carrera o trayectorias de ascenso

Fuente: Documento denominado ficha técnica de información del servicio civil de carrera del Municipio de Guadalajara. Elaborado el mes de septiembre de 2005

### 1) PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Esta etapa incluye la normatividad para la integración del análisis de puestos, descripción y perfil del puesto, levantamiento del inventario de recursos humanos (Registro Único del Servicio Civil de Carrera); planeación y ubicación del personal, a través de los catálogos de puestos del personal, así como en control estadístico de incidencias de personal, como herramienta de actualización de la información.

Los componentes de la etapa son:

- Registro Único del Servicio Civil de Carrera (RUSCC)
- Información estadística.- Reportes correspondientes a la distribución: por edades, tipo de nombramiento y sexo.
- Información de Cursos de capacitación.
- Escolaridad.- Puestos ordenados por grado de escolaridad, iniciando por primaria, secundaria, preparatoria y licenciatura. Identificando así al personal con estudios terminados o incompletos.
- Catálogos de Puestos
- Plantilla de personal.- De todo el personal que labora en la dependencia ordenada por Dirección General y Dirección de Área.
- Perfiles y descripciones de puestos.- Obtenidos mediante entrevistas realizadas directamente a los ocupantes del puesto. La descripción y los perfiles son por puesto tipo.

## 2) CONCURSO, SELECCIÓN E INGRESO AL SISTEMA

Esta etapa, es la columna vertebral del sistema, ya que, se identificarán las plazas vacantes del Servicio Civil de Carrera, y por el cual habrán de concursar los candidatos para seleccionar a los más aptos de acuerdo al perfil del puesto a través de su catalogo de puntaje, considerando una serie de factores de cada candidato evaluado. En sí el objetivo primordial de esta etapa es servir como mecanismo a fin de promocionar al personal en razón a su desempeño.

Además proveerá de manera objetiva, oportuna, sensible y con calidad, a las dependencias municipales de Guadalajara de personal calificado, comprometido, honesto con orientación al servicio, dentro de un esquema de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. Así como diseñar, implementar y evaluar la normatividad y procedimientos para cubrir las

vacantes o puestos de nueva creación, con el personal existente o por medio de personal de nuevo ingreso.

Componentes de esta etapa son:

Promoción del personal en base a los perfiles.

- La promoción del personal deberá garantizar que su proceso de concurso se apegue a los perfiles autorizados para cada puesto toda vez que exista un puesto vacante y debidamente autorizado en la plantilla.
- Selección y ascenso de los servidores públicos.

La herramienta que se diseñó para tales fines se definió como el catálogo de puntaje.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Partiendo del supuesto que el cuadro No. 2 “Catálogo de puntaje” es la columna vertebral del sistema en virtud que su finalidad es la de generar los elementos objetivos para efectos de evaluar cuantitativa y cualitativamente al funcionario público, cabe destacar que su lógica operacional no es del todo entendible pues el apartado de examen por oposición el esquema de puntuación no cuadra. Sin embargo cabe aclarar que dicha herramienta aún no se aplica.

Cuadro No. 2  
Catalogo de puntajes

DETALLE DE CATEGORIAS	PUNTOS	NOTAS
<b>EXAMEN POR OPOSICION</b>		
<b>1) Psicométrico (inteligencia)</b>	10	
Excelente y superior	9	
Termino medio alto	8	
Término medio	7	
Término medio bajo	4	
Inferior y deficiente	0	
Excelente 1	1	
<b>Test de acuerdo a la necesidad del puesto</b>	10	En la descripción de puestos, se prioriza necesidad.
Excelente y superior	9	
Termino medio alto	8	
Termino medio	7	
Término medio bajo	4	
Excelente	1	
<b>2) Examen por oposición</b>	40	
a) Conocimientos (teórico)	20	Examen específico para el puesto
extras en examen de conocimientos	4	Específicas para el puesto y de alta dificultad.
b) Habilidades (práctico)	20	Examen específico para el puesto
extras en examen de habilidades	4	Específicas para el puesto y de alta dificultad.
No presentarse el día y hora citado al examen	0	Si no llega en día y hora al examen no podrá aplicar
<b>ESTUDIOS REALIZADOS (terminados y con reconocimiento oficial)</b>		
<b>LICENCIATURA</b>	7	Nunca podrá considerarse juntos los puntos de licenciatura y de Técnico Especializado. Uno u otro.
Técnico Especializado (solo que no tenga licenciatura)	3	
<b>BACHILLERATO</b>	3	
De 6 o más	2	
De 4 a 5 Cursos	1.5	
De 2 A 3 Cursos	1	
Un Curso	0.5	
Constancia de cualquier curso de capacitación recibido por el Ayuntamiento de Guadalajara en los últimos tres años, relativo a su puesto.	2	En los últimos tres años
Solo con Secundaria o menos	0	
Doctorado	5	Si se otorga los estudios mediante sistema especial de revalidación, solo valdrá el grado máximo de estudios.
Maestría	2.5	
Por cada diplomado u otros estudios	0.5	(Mínimo 120 hrs.)
<b>DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD</b>		
1.- Expediente limpio. Ninguna sanción, extrañamiento o apercibimiento. Que el promedio anual máximo sea solo una opción de las siguientes incisos: a) Faltas: 1 día ó b) Retardos: 3 eventos ó c) Incapacidades: 2 días. d) Licencias : Ninguna	10	Ninguna sanción de ningún tipo.
Cuatro coincidencias de incisos y los tres abajo del límite	9.5	
Cuatro coincidencias de incisos y solo dos de ellos abajo del límite.	9	
Cuatro coincidencias de incisos y solo uno de ellos abajo del límite.	8.5	
2.- Solo un extrañamiento o apercibimiento. Que el promedio anual máximo sea solo una opción de los siguientes incisos: a) Faltas: 2 días ó b) Retardos: 6 eventos ó c) Incapacidades: 3 días. d) Licencias : Máximo de 10 días	8	De darse un extrañamiento o apercibimiento además de faltas, retardos, licencias o incapacidades, dentro del rango de estos incisos, tendrá los puntos del apartado 3.

Cuatro coincidencias de incisos y los tres abajo del límite	7.5	
Cuatro coincidencias de incisos y solo dos de ellos abajo del límite	7	
Cuatro coincidencias de incisos y solo uno de ellos abajo del límite	6.5	
3.- Solo un extrañamiento o apercibimiento o que el promedio anual máximo sea solo una opción de las siguientes incisos: a) Faltas: 3 días ó b) Retardos: 9 eventos ó c) Incapacidades: 4 días.	6	De darse un extrañamiento o apercibimiento además de faltas, retardos, licencias o incapacidades, dentro del rango de estos incisos, tendrá los puntos del apartado 4.
Cuatro coincidencias de incisos y los tres abajo del límite	5.5	
Cuatro coincidencias de incisos y solo dos de ellos abajo del límite	5	
Cuatro coincidencias de incisos y solo uno de ellos abajo del límite	4.5	
4.- Solo una amonestación o dos extrañamientos o que el promedio anual máximo sea solo una opción de las siguientes incisos: a) Faltas: 4 días ó b) Retardos: 12 eventos ó c) Incapacidades: 5 días. d) Licencias : Máximo de 20 días	4	De darse una amonestación o dos extrañamientos, además de faltas, retardos, licencias o incapacidades, dentro del rango de estos incisos, tendrá los puntos del apartado 5.
Cuatro coincidencias de incisos y los tres abajo del límite	3.5	
Cuatro coincidencias de incisos y solo dos de ellos abajo del límite	3	
Cuatro coincidencias de incisos y solo uno de ellos abajo del límite	2.5	

Fuente: Fuente: Documento denominado Catalogo de puntajes. Elaborado por la Oficialía Mayor Administrativa de Guadalajara. Enero de 2005.

### 3) DESARROLLO Y PROFESIONALIZACIÓN

El propósito de esta etapa es proporcionar a los servidores públicos los elementos y apoyos necesarios que propicien el desarrollo de sus habilidades y la adquisición de nuevos conocimientos y actitudes.

Se identificaron 11 ramas de profesionalización, basadas en los perfiles de los puestos de los miembros del servicio civil de carrera:

1. Derecho
2. Administración
3. Contabilidad
4. Informática
5. Ciencias Sociales / Comunicación Social y Política – Sociología y Turismo
6. Ingenierías / Infraestructura y Servicios - Medio ambiente y ecología
7. Gestión de la Calidad

Al igual que es certificar los conocimientos, habilidades y/o actitudes que una persona requiere tener para desempeñar eficientemente una función específica. La capacidad profesional debe explicarse a través de evidencias reales en las que la persona demuestra que tiene la aptitud para “saber hacer bien” determinada función específica, pudiendo ésta evidenciarse en diferentes grados de dominio o niveles de exigencia, dependiendo del nivel de impacto, influencia ó alcance del puesto.

Componentes de esta etapa son:

- Diplomados en Rama de Profesionalización
- Certificación de Competencias Laborales con las NTCL, con el CONOCER<sup>13</sup>

#### 4) PROCESO DE PROMOCIÓN, CAMBIO DE NIVEL Y ASCENSO DE CATEGORÍA

En lo que se refiere en esta etapa es establecer un mecanismo que se determinen las líneas de ascenso o trayectorias laborales susceptibles de cada uno de los miembros del servicio civil de carrera.

Para acceder a un cargo de mayor responsabilidad o Jerarquía es que se establecen las líneas de ascenso o de carrera.

Se puede acceder con tres criterios de líneas de ascenso o carrera:

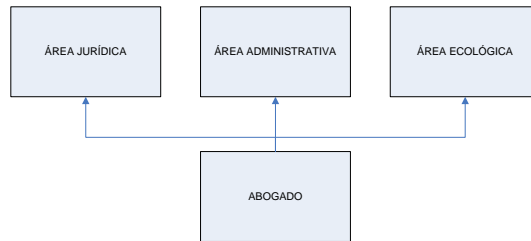
- Habilidades: (competencias), la presente propuesta se basa en los conocimientos específicos que tenga el candidato, es decir, por su competencia de conocimiento o habilidad puedan ser promovidos a otra dirección o otra dependencia según sea el caso.

---

<sup>13</sup> Instituciones especializadas en las certificaciones de competencias laborales.

Cuadro No. 3

Línea de ascenso por habilidades

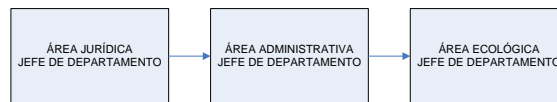


Fuente: Documento denominado líneas de carrera. Elaborado por la Oficialía Mayor Administrativa de Guadalajara. Enero de 2005

- Horizontal: está propuesta se sustenta en las funciones del puesto homologas al puesto actual del servidor público, es decir que las transferencias de puestos serán en otra dependencia o dirección de área.

Cuadro No. 4

Línea de ascenso Horizontal

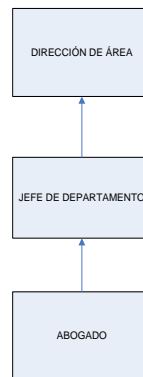


Fuente: Documento denominado líneas de carrera. Elaborado por la Oficialía Mayor Administrativa de Guadalajara. Enero de 2005

- Vertical: consiste en el esquema tradicional de acuerdo a la estructura organizacional, los ascensos serán en el mismo departamento o dirección de área.

Cuadro No. 5

Línea de ascenso vertical



Fuente: Documento denominado líneas de carrera. Elaborado por la Oficialía Mayor Administrativa de Guadalajara. Enero de 2005



Componentes de esta etapa:

- Propuestas de líneas de carrera.- Expresan gráficamente las alternativas de desarrollo profesional de acuerdo a las funciones que realizan, así como los conocimientos requeridos para aspirar a un puesto superior.

## 5) EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y ESTÍMULOS

La evaluación del desempeño es un sistema a través del cual se mide el cumplimiento de las funciones y metas individuales de los integrantes de una organización, se basa en el principio de: “Medir para Mejorar”.

Las evaluaciones al desempeño son útiles y necesarias para:

- Tomar decisiones en cuestiones de ascensos, remuneraciones, movilidad, profesionalización y esquemas de plan de vida y carrera.
- Reunir y revisar las evaluaciones de los jefes y los colaboradores sobre el comportamiento del empleado en relación con el trabajo. “Necesitamos conocer cómo estamos realizando nuestro trabajo”, el grado de satisfacción del jefe con las tareas realizadas.
- La mayoría de las personas necesitan y esperan esa retroalimentación; a partir de conocer cómo hacen la tarea, pueden saber si debe modificar su comportamiento.

En este contexto, la Evaluación del Desempeño de los Funcionarios Públicos establece y opera los procesos, métodos y mecanismos de evaluación cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones asignadas a cada servidor; en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupa.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos del Gobierno Municipal de Guadalajara comprende el establecimiento de metas individuales, con planes y

compromisos de mejora y la evaluación de aspectos funcionales, de habilidades directivas y de avance de programa de profesionalización.

Se contempla un esquema en el que el jefe directo da retroalimentación periódica al servidor público sobre su desempeño y cumplimiento de metas y al final del periodo (semestral o anual) se tiene una calificación que representa el nivel del desempeño del funcionario y lo ubica en rangos que van desde sobresaliente hasta insuficiente.

Componentes de esta etapa

- Trabajar sobre un proceso de evaluación del desempeño con la creación del concepto del grupo evaluador (jefe inmediato superior, jefe del área, subalterno y una persona del mismo nivel).

Conceptualización de las tres fases de la evaluación.

- Establecimiento de las metas y de los recursos con el evaluado.
- Evaluación intermedia para medir la aportación de recursos necesarios.
- Evaluación final con el grupo evaluador.

## SISTEMA DE EVALUACION

Cuadro No. 6

Sistema de evaluación

BASICOS	EXTRAS	CATEGORIAS	DETALLE DE CATEGORIAS	DETALLE DE PUNTOS	OBSERVACIONES
60	3	<b>EXAMEN POR OPOSICION</b>	Psicométrico	15	General
			Conocimientos (teórico)	30	Examen específico para el puesto.
			extras en examen de conocimientos	3	Específicas para el puesto y de alta dificultad.
			Habilidades (práctico)	15	Examen específico para el puesto
			No presentarse el día y hora citado al examen	0	Si no llega en día y hora al examen no podrá aplicar
12	n/e	<b>ESTUDIOS REALIZADOS</b> (terminados y con reconocimiento oficial)	Doctorado	5	Si se otorga los estudios mediante sistema especial de revalidación, solo valdrá el grado máximo de estudios.
			Maestría	2.5	
			Por cada Diplomado u otros estudios (mínimo 120 hrs.)	0.5	
			LICENCIATURA	7	Nunca podrá considerarse juntos los puntos de licenciatura y de Técnico Especializado.
			Técnico Especializado (solo que no tenga licenciatura)	3	
			BACHILLERATO	3	
Constancia del Ayuntamiento	2		De cualquier curso de capacitación impartido en los últimos tres años, relativo a su puesto.		
Solo con secundaria o menos	0				
10	-		Dependencia (misma dirección)	5	

			de área)		
		<b>ANTIGÜEDAD EN GOBIERNO</b> (se toma el puntaje en la dependencia donde labora actualmente)	Ayuntamiento de Guadalajara	5	
			Gobierno municipal en Jalisco	4	
			Gobierno estatal de Jalisco	3	
			Gobierno federal	2	
			Gobierno municipal (otros)	1	
			Gobierno estatal (otros)	1	
			Gobierno federal (otros)	1	
			Sin antigüedad en gobierno	0	
5	5	<b>EXPERIENCIA LABORAL</b>	Dependencia	2.5	
			Ayuntamiento de Guadalajara	2.5	
			Iniciativa privada de Guadalajara	2	
			Gobierno municipal en Jalisco	1	
			Gobierno estatal de Jalisco	1	
			Gobierno federal	1	
			Iniciativa privada de Jalisco	1	
			Gobierno municipal (otros)	1	
			Gobierno estatal (otros)	0.5	
			Gobierno federal (otros)	0.5	
			Iniciativa privada (otros)	0.5	
			sin experiencia laboral	0	
6	3		Expediente limpio.		

		<b>DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD</b>	Ninguna sanción, extrañamiento o apercibimiento. Por año trabajado: máximo 3 días de incapacidad o 1 falta o 3 retardos.	6	
			Solo un extrañamiento o apercibimiento. Por año trabajado: máximo 2 faltas o 6 retardos o 5 días de incapacidad	4	
			Solo una amonestación. Por año trabajado: máximo 3 faltas o 9 retardos o 6 días de incapacidad	2	
			Suspensión en el empleo. Dos o más amonestaciones. Dos o más extrañamientos. 4 o más faltas. 9 o más retardos. 7 o más días de incapacidad.	0	
			Ningún día o máximo 3 días de incapacidad en todo el periodo laboral y expediente limpio.	1.5	Puntos extras
			Ninguna falta o máximo 1 falta o 3 retardos en todo el periodo laboral y expediente limpio.	1.5	Puntos extras
4	-	<b>DESEMPEÑO DEL TRABAJADOR ( la eficiencia respecto a las funciones que se desempeñan, mediante cuestionario aplicado al jefe</b>			
		Excelente	4		
		Muy bueno	3		
		Bueno	2		
		Otra calificación	0		

		<b>inmediato)</b>			
3	-	<b>CARTA DE NO ANTECEDENTES PENALES</b>	Reciente (30 días) y oficial	3	
			No tiene carta o si tiene antecedentes	0	

Fuente: Documento denominado sistemas de evaluación. Elaborado por la Oficialía Mayor Administrativa de Guadalajara. Enero de 2005

Una vez esquematizado y analizado el marco legal y los instrumentos de operación del servicio civil de carrera previstos en el municipio de Guadalajara, se desprende que tanto la teoría normativa como la metodología y sistemas de implementación son factibles, sin embargo no se aplica, pues no existe la voluntad política. Lo anterior cobra sustento en virtud de que la institución del servicio civil de carrera en Jalisco se encuentra prevista desde la Constitución local, situación que blinda a la referida institución, a su vez se cuenta con la legislación de la materia y en el particular del Municipio de Guadalajara existe el Reglamento que prevé los supuestos y mecanismos de operación del servicio civil de carrera.

## TERCER CAPITULO

### LA INOBSERVANCIA E INOPERATIVIDAD DE LA NORMATIVIDAD INHERENTE AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POR PARTE DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL. (Comprobación de hipótesis)

Como ya se señaló antes, en el capítulo II inherente al marco legal e instrumentos normativos, la institución del servicio civil de carrera se encuentra plenamente legislada, desde la Constitución local, ley sustantiva y reglamento específico de la materia en la Comuna, situación que se pasa por alto, no obstante de ser de índole obligatorio. De tal suerte que para efectos de comprobar la omisión de las autoridades respecto de la implementación del servicio civil de carrera, utilice y ejercí el derecho a la información<sup>14</sup>, a través del cual solicite se me informara y contestara a 25 cuestionamientos, mismos que estructure con fundamento en la ley burocrática y reglamentación municipal. Al respecto transcribo literalmente los cuestionamientos planteados y sus respectivas respuestas dadas por la autoridad competente<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que fue toda una odisea la gestión para que me proporcionaran dicha información, tal es el caso que tuve que agotar todos los recursos de índole administrativo y jurisdiccional, los cuales enuncio cronológicamente

- El 18 de noviembre de 2008 ingresé la solicitud de información misma que se recibió mediante INFOMEX
- El mismo 18 se me notifica vía INFOMEX mediante el folio número 00733808 que el sujeto obligado solicito la prorroga de Ley para efectos de ampliar el termino de 5 a 10 días hábiles para poder generar la contestación
- El 02 de diciembre de 2008 me contesta la Unidad de Transparencia del Municipio de Guadalajara mediante oficio con número de expediente 1967, en el sentido de que es improcedente otorgarme la información toda vez que la información requerida era sujeta de un derecho de petición y no de información, “guizachada jurídica”
- El mismo 02 de diciembre de 2008 ingrese recurso de revisión ante el ITEI, aduciendo la ilegalidad de dicha resolución. Al cual me le asignaron el número de expediente RR0024108.
- El 13 de enero de 2009 el ITEI emite resolución favorable a mi argumentación. Mediante oficio número SEC. EJ. 038/2009
- El 28 de enero de 2009 el sujeto obligado cumplimenta la resolución. Formalizándola a través del oficio número SG/UT/0159/09.

<sup>15</sup> La autoridad facultada para efectos de implementar y gestionar el sistema del servicio civil de carrera en la administración pública municipal del Ayuntamiento de Guadalajara es la Dirección General de Recursos Humanos.

## **Cuestionario aplicado a la autoridad a través de Transparencia Gubernamental**

- 1) El listado con los nombres y denominación de su nombramiento de los servidores públicos que ocupan una plaza de nivel de director de área o su equivalente.

Se proporciono satisfactoriamente<sup>16</sup>.

- 2) El curriculum de los servidores anteriormente descritos.

La información se condiciono al pago de las copias fotostáticas, las cuales según la autoridad excedían las 400 copias. Cabe señalar que dicha información es fundamental y que por tratarse del municipio más importante de Jalisco debiera de estar en el portal de Internet en su rubro de transparencia, no obstante hay opacidad en lo referido. Sin embargo el perfil, la escolaridad y la experiencia de los servidores públicos se pudieron constatar mediante las entrevistas realizadas las cuales se plasman en el apartado denominado “El desconocimiento del burócrata respecto a sus derechos y obligaciones concernientes al servicio civil de carrera”.

- 3) Cuáles son las acciones implementadas en la presente administración tendientes a promover la capacitación ética y profesional de los servidores públicos, sujetos al sistema del servicio civil de carrera.

Realización de diplomados impartidos por instituciones educativas reconocidas por su profesionalismo, calidad y nivel académico.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Se omiten los nombres por respeto al esquema de privacidad legal.

<sup>17</sup> Ciertamente se han realizado Diplomados, sin embargo estos son aislados al sistema del servicio civil de carrera, también lo es que existe una partida presupuestal para el rubro de capacitación, no obstante dicho recurso se ejerce con discrecionalidad y de manera selectiva. Lo anterior lo baso en mi experiencia personal ya que fui egresado de la primera generación de diplomados de especialización en el ámbito jurídico impartidos por el ITESO, tal es el caso que la selección de servidores públicos se constriño a que los titulares de las dependencias nombraran libremente a quien quisieran, sin existir convocatoria alguna. De igual forma en las recientes capacitaciones no ha antecedido convocatoria y menos difusión de los diplomados.



- 4) ¿Se encuentra constituida la Comisión de Evaluación del Servicio Civil de Carrera<sup>18</sup>?

No se encuentra constituida

- 5) De encontrarse integrada proporcionar los nombres de los servidores públicos que la forman.

No se encuentra constituida.

- 6) ¿Cuántas sesiones ha realizado la Comisión de Evaluación del Servicio Civil de Carrera, en el transcurso de la presente administración municipal?

No se encuentra constituida

- 7) Copia simple de las actas de sesión realizadas por la Comisión de Evaluación del Servicio Civil de Carrera en la presente administración.

No se encuentra constituida

- 8) Que acciones ha implementado la Comisión de Evaluación del Servicio Civil de Carrera en la presente administración, respecto al cumplimiento del Reglamento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Municipal.

No se encuentra constituida

- 9) ¿Cuáles son las políticas, estrategias y líneas de acción implementadas por la Comisión Evaluación del Servicio Civil de Carrera en la presente administración, tendientes al funcionamiento del sistema del servicio civil?

---

<sup>18</sup> El capítulo Segundo del Reglamento del Servicio Civil de Carrera en Guadalajara prevé la estructuración del sistema, así como la conformación de la Comisión de Evaluación. Este órgano es el encargado de operar, administrar y vigilar el sistema del servicio civil de carrera.

No se encuentra constituida

10) ¿Cuáles son las acciones que se han implementado en la Dirección General de Recursos Humanos como órgano operador del sistema para difundir en las dependencias de la administración, las políticas y programas inherentes al funcionamiento del sistema del servicio civil de carrera?

- Pláticas a los jefes administrativos de las dependencias para explicar el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera dentro del Ayuntamiento<sup>19</sup>.
- Ha difundido a través del sistema Intranet la información referente al Servicio Civil de Carrera para consulta de los servidores públicos con accesos a este sistema.<sup>20</sup>
- A través del portal de Internet del Ayuntamiento de Guadalajara [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx) se puede acceder al reglamento de Servicio Civil de Carrera e información de la profesionalización realizada<sup>21</sup>.
- Al inicio de cada Diplomado se explica el funcionamiento del Departamento de Servicio Civil de Carrera a los servidores públicos participantes<sup>22</sup>.

11) ¿Cuáles son las plazas laborales que se encuentran en el catalogo del sistema del servicio civil de carrera?

Todos las consideradas como de confianza, exceptuando Directores Generales, Secretario General y Tesorero.

---

<sup>19</sup> De las contestaciones a los reactivos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 se desprende tácitamente la inobservancia e inoperatividad del sistema del servicio civil de carrera, por lo que resulta inverosímil el hecho de que se están dando pláticas informativas.

<sup>20</sup> Se reviso el sistema de Intranet y efectivamente hay un espacio dedicado a la capacitación en el ámbito del desarrollo humano, sin embargo su acceso no es amigable.

<sup>21</sup> Ciertamente en la página de Internet de Guadalajara se encuentra previsto el reglamento del servicio civil de carrera, lo anterior en obedece a que es una obligación de la autoridad el tener su reglamentación en el portal de conformidad a la ley de transparencia y acceso a la información.

<sup>22</sup> De nueva cuenta resulta inverosímil, toda vez que tácitamente asientan la inoperancia del servicio civil de carrera.

12) ¿Cuántos servidores públicos han recibido capacitación profesional en la presente administración? sus nombres y cargos que desempeñan actualmente.

Si se proporcionan. Al respecto se reportaron 200 servidores públicos de los cuales 50 cursaron un diplomado con orientación en derecho administrativo, 50 con orientación en medio ambiente y ecología, 50 con orientación en finanzas públicas y 50 con orientación en desarrollo urbano. Las universidades que participaron fueron el ITESO, U.P. y UAG. La fecha de inicio fue en marzo de 2008. No obstante cabe señalar que dicha capacitación está aislada del sistema del servicio civil de carrera.

13) ¿Se han realizado evaluaciones de desempeño a los servidores públicos en la presente administración? ¿En qué consisten? y los nombres de los evaluados.

No

14) ¿Cuántas plazas laborales inscritas en el catálogo de servicio han quedado vacantes en la presente administración? y ¿cuáles son?

No se ha aplicado

15) De las plazas que han quedado vacantes en la presente administración. ¿Cuántas han sido notificadas por los titulares de las dependencias al órgano operador, para efectos de instaurar el procedimiento inherente al concurso de oposición?

No se ha aplicado

16) De las plazas vacantes. ¿Cuántas han sido cubiertas por medio del concurso de oposición?

No se ha aplicado

17) ¿Cuántos servidores públicos han ocupado plazas del catalogo del sistema mediante el concurso por oposición?

No se ha aplicado

18) ¿Cuántas convocatorias a concursos por oposición ha publicado la Dirección General de Recursos Humanos en la presente administración?

No se ha aplicado

19) ¿Cuántos concursos por oposición se han realizado en lo que va de la presente administración? y los nombres y cargos de quienes han participado en el procedimiento.

No se ha aplicado

20) ¿Cuántos y quiénes son los servidores públicos que han sido sujetos al proceso de desarrollo y profesionalización en lo que va de la presente administración?

310<sup>23</sup>

21) De los servidores públicos profesionalizados. ¿Cuántos y quienes están certificados?

Ningún servidor público se ha certificado

22) De no haber servidores públicos certificados. ¿Cuáles son las razones?

Hasta el momento se han ido profesionalizando a los servidores públicos a través de diplomados universitarios. La certificación implica condiciones laborales estandarizadas con las que aún no se cuentan.

---

<sup>23</sup> Cabe señalar que este proceso de capacitación se encuentra aislado del sistema del servicio civil de carrera, y tomando en cuenta que la plantilla laboral de servidores públicos de confianza excede a los 6,000.00 trabajadores, resulta irrisoria la cantidad de 310 funcionarios sujetos a una capacitación, que no necesariamente es de especialización, es decir, que en su gran mayoría están enfocadas al rubro de desarrollo humano.

23) De los servidores públicos inscritos en el catalogo del sistema. ¿Cuántos y quiénes han ascendido de nivel jerárquico a través del sistema del servicio civil de carrera?

No se ha aplicado

24) ¿Qué métodos se han empleado para medir la eficiencia de los servidores públicos?

No se ha aplicado

25) ¿Cuántos y quiénes de los servidores públicos de base han solicitado su incorporación al sistema del servicio civil de carrera?

No se ha aplicado

De la información proporcionada por la autoridad municipal se desprenden una serie de hallazgos tendientes al fortalecimiento de la comprobación de la hipótesis, toda vez que se advierte que no obstante de estar legislado y reglamentado el servicio civil de carrera, no les interesa implementarlo, pues clara y expresamente contestan no contar con los mecanismos y demás instrumentos de gestión administrativa.

## **INCIDENCIAS DEL ESQUEMA POLÍTICO CLIENTELAR EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA.**

Una vez comprobada la omisión e inobservancia de la autoridad respecto a la implementación del sistema del servicio civil de carrera, y siguiendo el andamiaje metodológico de la investigación en la cual se plantearon una serie de cuestionamientos, encabezándolos el de ¿Por qué no se ha implementado el servicio civil de carrera en la administración pública municipal de Guadalajara y cuáles son los motivos?, respuesta que se esboza en la hipótesis, aduciendo que no se ha implementado en el municipio de Guadalajara, por que los actores políticos no están dispuestos a perder el control de las plazas laborales, toda vez que a través de ellas retribuyen a las personas que obedecen a sus proyectos políticos.

La comprobación se centro en compilar evidencia del supuesto, por lo que se procedió a revisar la estructura organizacional de la administración pública municipal, la cual se encuentra formalmente en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, ello con el ánimo de identificar y seleccionar una muestra de dependencias que estén sujetas al sistema del servicio civil de carrera según la normatividad burocrática<sup>24</sup>.

En tal sentido se seleccionaron 83 direcciones de área y 20 jefaturas de departamento, lo anterior en virtud de ser las dependencias formalmente previstas por la reglamentación, de tal suerte que la muestra tiene una representatividad considerable del universo de dependencias inmersas en el catalogo del sistema del servicio civil de carrera.

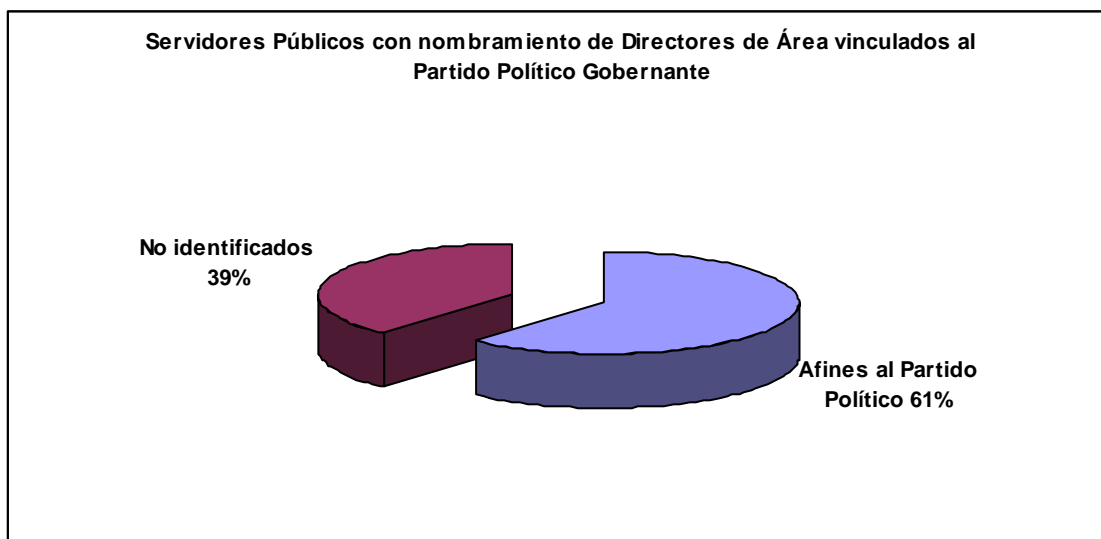
Una vez determinadas las dependencias, se identifico a los servidores públicos que fungen como titulares de ellas<sup>25</sup>, ya con sus nombres, me di a la tarea de buscarlos en el Registro Nacional de Miembros Activos del Partido Acción Nacional en virtud de que dicho partido

---

<sup>24</sup> Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

<sup>25</sup> Dicha información se obtuvo a través del cuestionamiento que se le hizo a la autoridad mediante la petición fundada en el derecho de acceso a la información.

es el que actualmente se encuentra gobernando la ciudad de Guadalajara. En tal sentido el cruce de información reveló que de las 83 direcciones de área 51 son encabezadas por personas que se encuentran afiliadas al partido político de referencia y las 32 restantes no<sup>26</sup>.



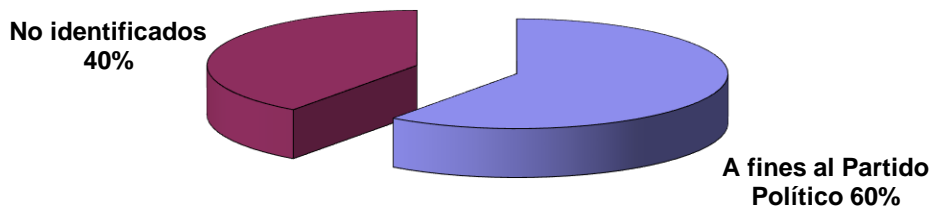
Fuente: elaboración propia con base en los resultados obtenidos a través de la página de Internet del Partido Acción Nacional. <http://ww1.pan.org.mx/PadronAN/Busqueda.aspx>

De igual forma de las 20 jefaturas de departamento previstas en la estructura formal de la administración pública municipal se desprende que 12 titulares son miembros activos y los 8 restantes no.

---

<sup>26</sup> Se hace la aclaración que estas 32 personas no se descartan de tener afinidad política con el partido gobernante, pues únicamente se revisó el padrón de miembros activos, habría que observar si se encuentran como miembros adherentes, situación que no se abordó por cuestiones de tiempo.

### Servidores Públicos con nombramiento de Jefes de Departamento vinculados al Partido Político Gobernante



Fuente: elaboración propia con base en los resultados obtenidos a través de la página de Internet del Partido Acción Nacional. <http://ww1.pan.org.mx/PadronAN/Busqueda.aspx>

Derivado de la evidencia anterior se confirma que la estructura organizacional de la administración pública municipal de Guadalajara se encuentra mayormente conformada por personas que se encuentran vinculadas formalmente con el partido político que actualmente ostenta el poder en el gobierno municipal. De tal suerte que se comprueba parcialmente la hipótesis, toda vez que una de las premisas es que el servicio civil de carrera no se implementa en virtud de que los actores políticos no están dispuestos a perder el control de las plazas laborales, toda vez que a través de ellas retribuyen a las personas que obedecen a sus proyectos políticos. Tal es el caso que el 60% de los servidores públicos se someten a dicho supuesto.



## **EL DESCONOCIMIENTO DEL BURÓCRATA RESPECTO A SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES CONCERNIENTES AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

La segunda premisa de la hipótesis se plantea en el sentido de que los servidores públicos de la administración pública municipal de Guadalajara desconocen el sistema del servicio civil de carrera, sus derechos y beneficios que conlleva, en virtud de que las autoridades en materia de recursos humanos no difunden la referida institución, por temor a perder el control de las plazas laborales.

Para efectos de comprobar el supuesto estructuré una serie de entrevistas de corte cualitativo empleando una técnica semiestructurada, toda vez que las forje en una serie de asuntos y preguntas inherentes a la experiencia de los servidores públicos y el sistema del servicio civil de carrera, pudiendo ampliar el cuestionamiento para efectos de esclarecer algunos conceptos.

La aplicación fue de manera individual a 20 servidores públicos del Ayuntamiento de Guadalajara que fungen como directores de área, así como a 10 jefes de departamento.

Las preguntas guías sobre las cuales se abordó la entrevista, de manera enunciativa más no limitativas, fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es tu grado de escolaridad?
2. ¿Cuántos años llevas laborando en la institución?
3. ¿Cuáles fueron los motivos por los que ingresaste a laborar a la función pública?
4. ¿Conoces el sistema del servicio civil de carrera?
5. ¿De conocerlo en qué crees que consiste?
6. ¿Has intentado utilizar el sistema?
7. ¿Por qué razón?

De los testimonios aportados por los entrevistados se desprende las siguientes interpretaciones:

1. De los 20 directores de área entrevistados 12 cuentan con el grado académico de licenciatura y los 8 restantes únicamente cuentan con estudios de bachiller. En lo que respecta a las jefaturas de departamento 4 cuentan con estudios de licenciatura y 6 solamente con la preparatoria.
2. En cuanto a la temporalidad laboral 18 directores de área entraron con la actual administración y solo 2 ya contaban con una antigüedad de 2 administraciones, es decir 5 años en el Ayuntamiento. Respecto a las jefaturas de departamento 9 titulares ingresaron a laborar al inicio de la administración vigente y uno cuenta ya con más de 6 años de antigüedad.
3. Sin excepción todos los entrevistados coincidieron en que su ingreso al servicio público se debió a una invitación de su líder o amigo que está inmerso en cuestiones políticas, en cuanto a su motivación manifestaron la buena remuneración, los horarios laborales y las buenas prestaciones de trabajo.
4. Respecto al conocimiento del sistema del servicio civil de carrera, solamente uno de los 30 servidores públicos entrevistados tenía una vaga idea de lo que significa el sistema.<sup>27</sup>
5. En cuanto a los cuestionamientos 5,6 y 7 simplemente ya no pude aplicarlos en virtud del certero desconocimiento por parte de los entrevistados.

Una vez codificadas las entrevistas, se analiza y se interpreta que la validez y confiabilidad son irrevocables pues los informantes son parte medular del objeto de estudio, también se concluye parcialmente con la comprobación de la hipótesis, toda vez que de la evidencia se desprende que la mayoría de los servidores públicos entrevistados cuenta con un grado académico aceptable, situación que refleja que independientemente del esquema clientelar implementado por parte de la autoridad municipal para ingresar a sus colaboradores en la

---

<sup>27</sup> Es decir que a groso modo identificaba la figura del servicio civil de carrera, la familiarizaba con esquemas de capacitación.

administración pública municipal, sí se tomaron en cuenta los perfiles académicos de los actuales funcionarios<sup>28</sup>.

En cuanto al conocimiento de la institución del servicio civil de carrera sus prerrogativas y bondades, por parte de los funcionarios son prácticamente nulas, situación que me lleva a la reflexión de que las causas son atribuibles, en primer término a la pasividad y anquilosamiento del servidor público<sup>29</sup>, y por consiguiente a la omisión planificada de la autoridad municipal<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Si bien es cierto que la mayoría cuenta con un grado académico aceptable, también lo es que eso no asegura su especialización en la materia, sin embargo por cuestiones de tiempo y planeación metodológica dicho asunto lo dejaré pendiente.

<sup>29</sup> Dicho hallazgo no lo tenía contemplado pues en mi hipótesis únicamente señalaba la omisión de la autoridad facultada.

<sup>30</sup> Lo anterior lo afirmo con base en las entrevistas realizadas a los servidores públicos, aunado a las respuestas vertidas por la autoridad municipal en el cuestionario solicitado a través del mecanismo de transparencia.

## CONCLUSIONES

De la investigación se desprende que la institución del servicio civil de carrera resulta fundamental en la optimización y buenas prácticas de las administraciones públicas ya que sus premisas son las de lograr erradicar la discrecionalidad de los actores políticos respecto a la incorporación a la función pública de personal improvisado, en virtud de anteponer los lazos de amistad o en su caso los compromisos políticos a los meritos del burócrata; forjar una sana y eficiente administración de personal asegurando la permanencia de servidores públicos altamente calificados y dotar a la administración pública de mecanismos y herramientas que afiancen la continuidad de las políticas públicas y los planes de gobierno, trayendo consigo un mejor y mayor servicio a la ciudadanía. Cabe señalar que el sistema en sí no es un fin, sino un medio para forjar la Institución<sup>31</sup>.

Ciertamente la implementación del servicio civil de carrera no lo es todo, es decir que no es la solución a todos los problemas gubernamentales, sin embargo sus bondades y ventajas son muy representativas ya que se fortalece el profesionalismo del servidor público, se dignifica la función pública, se incentiva la transparencia y rendición de cuentas, se inhibe la corrupción y por consecuencia se perfecciona la eficiencia y calidad gubernativa<sup>32</sup>.

En cuanto a sus desventajas no debemos de perder de vista que un exceso de uniformidad en los esquemas del servicio civil de carrera reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios. Así como la relativa inamovilidad que adquieren los servidores públicos, pues una vez que entran en funciones bajo el sistema sus derechos laborales se fortalecen, situación en la que el funcionario pudiera abusar y no corresponder a las exigencias del desarrollo eficiente de la administración pública.

---

<sup>31</sup> Entendiéndose como tal el Municipio y su estructura administrativa y legislativa.

<sup>32</sup> Dicha aseveración la hago de conformidad a la doctrina, ya que la comprobación de la eficiencia y calidad gubernativa respecto a la implementación de servicio civil de carrera no se hace, quedando como tarea futura.

A lo largo de la investigación se ha hecho la descripción de la institución la cual tuvo que pasar por una periodicidad de aproximadamente 100 años<sup>33</sup> para efectos de concretarse en México<sup>34</sup>, lo anterior en razón de que la administración pública como andamiaje del sistema del servicio civil de carrera fue rehén de la política autoritaria y del presidencialismo totalitario. Sin embargo hoy en día ya se vislumbran señales contundentes, prueba de ello es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal y su órgano operador.<sup>35</sup>

En tal sentido el Estado de Jalisco se pudiera considerar pionero, toda vez que la institución se plantea en el año de 1995 en la llamada reforma política del Estado y se formaliza en rango Constitucional en el año de 1997, situación que reviste importancia ya que el andamiaje del servicio civil de carrera se encuentra previsto en la Constitución local y la ley de la materia<sup>36</sup>, esto implica un verdadero blindaje constitucional, abatiendo con ello las tentaciones políticas de abrogar las disposiciones jurídicas inherentes de la institución, ya que de pretender hacerlo se estarían enfrentando a un proceso legislativo extraordinario.<sup>37</sup> Cabe destacar que a nivel federal no existe el referido blindaje.

Por su parte el municipio de Guadalajara también hizo lo propio, y fue así que en el año de 2003 se formalizó el Reglamento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública de Guadalajara el cual tiene por objeto principal el de establecer las normas y lineamientos para la administración, operación y desarrollo del servicio civil de carrera, el cual lo define como el sistema de administración de personal que regula la integración, preparación, promoción y desarrollo de una carrera institucional del personal a través de los procesos de reclutamiento, selección evaluación y desarrollo profesional. Y no menos

---

<sup>33</sup> Existe el antecedente de 1911 de un proyecto de Ley del servicio civil de carrera presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomas Berlanga.(Martínez, 2003:113)

<sup>34</sup> Haciendo la aclaración que el sistema opera únicamente en la esfera federal.

<sup>35</sup> La sistematización y operación recayó en la Secretaría de la Función Pública

<sup>36</sup> Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

<sup>37</sup> La Constitución sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura, se enviará a los ayuntamientos del Estado con los debates que hubiere provocado; si del cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los ayuntamientos aprueban la reforma, se declarará que forma parte de la Constitución. (Artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco)

importante resulta manifestar que en la administración pública del Ayuntamiento de Guadalajara 2003- 2006 se realizaron una serie de acciones tendientes a implementar el servicio civil de carrera en la Comuna, tales como la elaboración de un código de ética, políticas para la operatividad del servicio y algunos instrumentos técnicos de operación y evaluación, las cuales se vieron endebles e ineficaces ante la transición administrativa del año 2007<sup>38</sup>.

Sin embargo de la evidencia que arrojó el presente trabajo se desprende que no obstante de contar con un amplio marco jurídico y reglas de operación inherentes al servicio civil de carrera no se han articulado las acciones para efectos de implementar el sistema de profesionalización, tal es el caso que la hipótesis se comprobó satisfactoriamente ya que las autoridades explícitamente manifestaron no aplicar las normas y mecanismos correspondientes, sin justificación alguna, de tal suerte que dicho silencio concatenado con la evidencia encontrada corrobora mis argumentos.

Por su parte la incidencia del esquema político clientelar en la conformación de la plantilla laboral de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, resultado evidenciable ya que se demostró que la mayoría de los funcionarios se encuentran vinculados formalmente con el partido político que actualmente ostenta el poder en el gobierno municipal.

Así mismo se evidenció el desconocimiento del servidor público respecto a sus derechos y obligaciones emanados del servicio civil de carrera, hallazgo que en el particular si varió el supuesto, toda vez que se aducía que la autoridad en materia de recursos humanos era omisa premeditadamente en la difusión de los derechos, obligaciones y programas inherentes al servicio civil de carrera, mas sin embargo se reveló que si bien es cierto que la autoridad no ha implementado programas de comunicación y difusión eficaces, también lo es que los servidores públicos demostraron ignorancia y desinterés en el tema, situación que

---

<sup>38</sup> La Administración 2007 – 2010 es la actual y en lo personal creo que no obstante de que dicha transición se dio entre el mismo partido político los intereses internos se dividieron en dos corrientes políticas, situación por la cual no se asumió la responsabilidad de implementar el multicitado sistema, ya que esto implicaba un sacrificio en la conformación de la plantilla laboral.

deja mucho que desear ya que los entrevistados son funcionarios de confianza que ostentan cargos relevantes dentro de la administración pública y que a su vez cuentan con un perfil académico aceptable,<sup>39</sup> de tal suerte que una de las razones de peso por las que podría afirmar que no se ha implementado el sistema obedece al desinterés y apatía de los servidores públicos.

En este contexto resulta trascendental que los políticos que están próximos a fungir como autoridades municipales asuman el reto y la responsabilidad de implementar el sistema del servicio civil de carrera en Guadalajara, toda vez que hay un andamiaje jurídico, normativo y administrativo consolidado, de tal manera que se requiere de la voluntad política y de ampliar las miras, concibiendo al servicio civil de carrera como un medio idóneo para el fortalecimiento de la Institución la cual se nutre de sus funcionarios públicos. Dando como resultado reglas claras, transparencia y calidad gubernativa.

## **PROPOSICIÓN**

Una vez descrito y analizado el objeto de estudio, haber definido y planteado el problema y sus interrogantes se desprende que la hipótesis ha sido comprobada, de tal suerte que con base en la evidencia empírica hago una serie de recomendaciones tendientes a formalizar el sistema del servicio civil de carrera en el municipio de Guadalajara. En tal sentido planteo una serie de acciones clasificadas en las siguientes dimensiones:

### **Dimensión jurídica**

En virtud de que la figura del servicio civil de carrera en Guadalajara se encuentra plenamente legislada<sup>40</sup> y reglamentada<sup>41</sup> se cumple a cabalidad el principio de legalidad toda vez que las acciones tendientes a formalizar el sistema ya están apegadas a derecho, de tal suerte que no habría impedimento alguno. Sin embargo habrá que hacer las

---

<sup>39</sup> Se hace la afirmación con base en la información arrojada por los servidores públicos cuestionados

<sup>40</sup> Recordando que la Institución se encuentra prevista por la Constitución local y contemplada en el Título Sexto de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

<sup>41</sup> El Municipio de Guadalajara, extraordinariamente cuenta con el Reglamento del Servicio Civil de Carrera, en el cual se legitiman los ¿cómo? De la operación del sistema.

modificaciones pertinentes a la reglamentación municipal en el sentido de que la norma es imperfecta ya que no prevé las sanciones inherentes a los incumplimientos e irregularidades que se susciten en la operación del sistema.

### **Dimensión financiera**

Si bien es cierto que el estudio no se centro en cuestiones de naturaleza financiera y presupuestal, también lo es que de la evidencia se desprende la omisión de la implementación del servicio civil de carrera, deduciéndose que dicha área se encuentra desprotegida respecto a los recursos presupuestales, por lo que resulta imprescindible contemplar el recurso económico que pueda soportar la operación del sistema en cuanto a sus aspectos humanos y materiales<sup>42</sup>.

### **Dimensión administrativa**

Del estudio se desprende que en la administración pública de Guadalajara se encuentra reglamentada la Dirección General de Recursos Humanos<sup>43</sup> la cual tiene como finalidades las de seleccionar y contratar a los servidores públicos municipales, así como de fomentar su superación y profesionalismo, a través de programas que favorezcan la eficiencia, productividad y la armonía laboral. Así pues, en tal sentido se propone formalizar la dependencia encargada del servicio civil de carrera en la reglamentación municipal, toda vez que dicha dependencia actualmente se opera por una jefatura de departamento que carece de toda facultad legal y administrativa ya que no se encuentra orgánicamente en la reglamentación de la Comuna.

En el mismo orden de ideas, se sugiere retomar los instrumentos normativos que se crearon en la administración 2003-2006, tales como el código de ética, las políticas para la

---

<sup>42</sup> Evidentemente dicho recurso deberá de programarse y presupuestarse con base en las necesidades del sistema, para efectos de que sea aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en el respectivo presupuesto de egresos.

<sup>43</sup> El Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, es el ordenamiento que regula la organización y el régimen de funcionamiento de la administración municipal, de su artículo 33 se desprende las atribuciones y obligaciones de la Dirección General de Recursos Humanos.



operatividad del servicio civil de carrera y algunos instrumentos técnicos de operación y evaluación, pues de los mismos se observa el andamiaje ético y administrativo que prevé los valores y principios que dan vida y forma al cumplimiento de los deberes del servidor público, así como los procesos de planeación de recursos humanos, el desarrollo y profesionalización, los concursos por oposición, los cambios de nivel, ascensos de categoría y la evaluación del desempeño.

### **Dimensión cultural**

Fundamental resultará romper con las costumbres solapadas por los mismos servidores públicos en cuanto a las falsas lealtades las cuales dejan de lado las capacidades y habilidades de los buenos funcionarios, anteponiendo el amiguismo y el clientelismo político, de tal suerte que el valor de la lealtad se debe de focalizar a la Institución y no a falsos líderes o partidos políticos, de ahí la importancia de transparentar todas y cada una de las acciones que se hagan tendientes a la implementación del sistema, dando a conocer la virtudes que reviste el servicio civil de carrera. En ese orden de ideas, será indispensable involucrar a todos los actores políticos, sociales y académicos, para efectos de que funjan como testigos y garantes de la implementación y operación del sistema.

### **Dimensión política**

Por último me parece de suma importancia destacar que la innovación y las reformas en la administración pública son por naturaleza complejas, ya que implican cambios medulares en las dimensiones anteriormente descritas, de igual forma considero que los actores políticos no solo se basarán en un estudio doctrinal, sino que requieren tener los suficientes incentivos para efectos de implementar el sistema, por lo que brevemente enuncio algunos de los impactos que generaría la institucionalización de la profesionalización de la función pública en la administración del municipio de Guadalajara:

- **Incentivo legislativo;** en razón de que una de las grandes dificultades para efectos de implementar una reforma administrativa de esta naturaleza sería la deliberación

legislativa, situación que en el particular no aplicaría, toda vez que derivado de las evidencias arrojadas en el presente estudio se concluye que gran parte de las transformaciones que implicaría la institucionalización del servicio civil de carrera en Guadalajara ya se encuentran trazadas y formalizadas legalmente, por lo que el esquema legislativo y estructural están superados, de tal suerte que la reforma administrativa ya se encuentra aprobada y legitimada por lo que no habría necesidad de implementar ejercicios de cabildeo con los actores de oposición únicamente habría que ponerse en marcha, fortaleciendo los principios de legalidad, igualdad, merito, capacidad, imparcialidad, transparencia y publicidad, toda vez que esto dará como resultado la calidad y eficiencia en materia de administración y recursos humanos, brindándoles a los servidores públicos la oportunidad de crecer en su desarrollo profesional, ponderando el desempeño, la evaluación y la estabilidad basada en la competencia, obteniendo por consecuencia la optimización de los programas y políticas públicas mediante la despolitización de las acciones gubernamentales, de manera que todas y cada una de las acciones estarían mandando señales a la ciudadanía de un gobierno innovador, transparente, eficiente y capaz.

- **Incentivo de la permanencia en el poder;** el cual lo baso en la premisa estructurada por Carlos Moreno (2007:133) consistente en que “La creciente competitividad de las elecciones mexicanas se ha considerado un factor favorable para la calidad gubernativa, debido principalmente a que los partidos, en su afán de permanecer en el poder en elecciones subsecuentes, tienen incentivos para mejorar su desempeño en el gobierno, para lo cual requieren contar con burocracias profesionales, sistemas administrativos mejor organizados y reglas claras y efectivas para la operación cotidiana de la administración pública”. En tal sentido el incentivo cobra sustento en virtud de que el supuesto se encuadra en el estudio, toda vez que la evidencia empírica arroja que durante los últimos 15 años en el Estado de Jalisco y sus municipios se ha registrado en sus comicios electorales una verdadera competencia electoral y por consecuencia una alternancia en el poder, incluyendo el municipio de Guadalajara el cual fue gobernado por el Partido Acción Nacional a

partir del año de 1995 y hasta el 2009, año en que el Partido Revolucionario Institucional gana las elecciones municipales de la comuna tapatía. De tal suerte que cobra relevancia lo referido por Carlos Moreno (2007:141) en el sentido de que es posible esperar que un gobierno que opera en un entorno electoral competitivo en donde enfrenta el riesgo de perder el poder en las urnas tendría incentivos a desarrollar las capacidades institucionales necesarias que le permitan actuar con eficacia, ya que la estrategia de supervivencia política más racional para un político que enfrenta condiciones de competencia electoral consiste en aumentar su inversión en bienes públicos, por ejemplo, desarrollando la capacidad institucional de la administración pública.

Así pues la reorganización del gobierno local, la profesionalización de los cuadros directivos, la capacitación y modernización tecnológica y la introducción de indicadores de desempeño por lo regular han sido resultado del liderazgo de los alcaldes, quienes decidieron impulsar cambios para mejorar el funcionamiento de la administración pública local, frecuentemente como una estrategia política para diferenciarse del gobierno antecesor.

- **Incentivo de generación de bienes públicos a la ciudadanía en general;** ciertamente la transformación en materia de recursos humanos y capacidades institucionales estaría sacrificando parcialmente los beneficios del clientelismo político y por consecuencia los intereses del partido político, sin embargo no dejó de lado el supuesto de que el actual triunfo electoral del Partido Revolucionario Institucional no necesariamente se fundó en un esquema clientelista ya que el mismo tenía 15 años sin acceder al poder público por lo que resultaba difícil retribuir la lealtad de sus militantes, como también resultaba complejo la operación con los actores reales del poder, de tal suerte que el triunfo electoral se debió al electorado común y no a la maquinaria partidista, de tal suerte que hoy es el tiempo de generar bienes públicos de calidad y para todos los ciudadanos ya que si bien es cierto es una apuesta a mediano y largo plazo, también lo es que dichas acciones se

traducirán en satisfacción ciudadana generalizada y no solo de algunos cuantos y por consecuencia se retribuirá en las urnas electorales.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Romero Miguel. (2002), *Derecho Burocrático Mexicano*. México. Ed. Porrúa.

Aguilar, Villanueva Luis. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Arellano, David Gault. (2002), “*La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*”, Documento de trabajo, No. 117, México, CIDE.

Amaro, Guzmán Raymundo. (1996), *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal. Santo Domingo, República Dominicana.

Cedillo, Hernández Miguel Ángel. (2003), *Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en México*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma y de la Administración Pública. Panamá.

Diccionario de Política y Administración Pública, (1996), México.

Guerrero, Gutiérrez Eduardo. (2005), *Retos, Dilemas, y Oportunidades en la Implementación del Cambio*, Instituto Federal Electoral y Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Guerrero, Amparán Juan Pablo. (2002), *Trabas y Oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. Ed. Plaza y Valdés, México.

Guerrero, Orozco Omar. (1998), *El funcionario, el diplomático y el juez*, Ed. UG/INAP y Plaza y Valdés, México.

Hernández Sampieri Roberto. (2002), *Metodología de la Investigación*, McGraw Hill, México,

Martínez, Puón Rafael. (2003), *La profesionalización de la Administración Pública en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Martínez, Puón Rafael. (2006), *Alcances y Resultado del Servicio Profesional de Carrera en México, un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. Revista Gestión y Política Pública. México.

Merino, Huerta Mauricio. (1996), “*De la lealtad individual a la responsabilidad*”. Ensayo sobre la nueva administración pública. Revista de Administración Pública no. 91. México.

Merino, Huerta Mauricio. (1996), “*Servicio Civil*” en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III N-Z, De. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México.

Merino, Huerta Mauricio. (2006), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Secretaría de la Función Pública. México.

Merino, Huerta Mauricio. (2007), *El estado de la democracia*, notas para el foro internacional de políticas públicas. CIDE.

Méndez, José Luis. (2000), “*Oportunidades para la profesionalización de la Administración Pública: Análisis a la luz de la experiencia del servicio profesional electoral*”. V Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. República Dominicana.

Moreno Jaimes, Carlos. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. Revista de ciencia política/volumen27/No. 2.

Moctezuma Barragán y Esteban y Andrés Roemer. (1999), *Por un gobierno con resultados*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Mejía, Lira José. (2004), *Servicio Civil de Carrera en México*. Ed. Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura. México.

Pardo, María del Carmen. (2005), *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Revista, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Pardo, María del Carmen. (2003), *Sistema de servicio civil: una comparación internacional*. Centro de estudios sociales y de opinión pública del Congreso de la Unión. México.

Quintana, Roldan Carlos. (2000), *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México.

Ramió, Carles. (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. “Experiencias Concretas: Servicio Civil de Carrera, Gobierno Electrónico y Consultoría Internacional” CIBOD.

Sánchez, Mejorada Eduardo. (2004) *Servicio Civil de Carrera en México*. Ed. Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura. México.

Sánchez, Gómez Narciso. (1998), *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México.

Uvalle, Berrones Ricardo. (2000), *Institucionalidad y Profesionalismo del Servicio Público en México*. Ed. Plaza y Valdés. México.

Uvalle, Berrones Ricardo. (1999), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* .Ed. Plaza y Valdés. México 1999.

Villoria, Mendieta Manuel. (2000), *El servicio civil de carrera hoy: crisis y vigencia*, Mimeo, Madrid, España.

## LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Jalisco

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Reglamento de la Administración Pública Municipal del Guadalajara

Reglamento del Servicio Civil de Carrera en Guadalajara

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 1995-2001

Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2007- 2009



