

La Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México.

LA EXPERIENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

*Ornar Guerrero Orozco**

1

México puede ser considerado como una excepción dentro de la regla en la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos en pro de la preparación de sus servidores. Hay que destacar sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público dependiente del gobierno.

Hoy en día permanece latente la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional de servicio público, o de varios planteles especializados; pero también pesa la realidad misma, donde es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México, con las excepciones del servicio exterior, el servicio profesional electoral y el servicio fiscal de carrera.

Por consiguiente, continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del Artículo 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el "conocimiento y la aptitud de los aspirantes". Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de Administración Pública.

Las bases están puestas, falta levantar el edificio.

11

La preparación profesional para el servicio público forma parte del sistema educativo nacional de los países, pero es peculiar y especial, pues está centrada en los conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales que deban tener quienes ejercen la autoridad pública. Se trata de una pre-

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera en Administración Pública de la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*. Miembro del Consejo Directivo del *Instituto Nacional de Administración Pública*. Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*.

paración peculiar destinada a formar a quienes atienden funciones administrativas ejerciéndose, esto es: dirigir, supervisar, asistir y asesorar en los gobiernos. Un aspirante a servidor público, por consiguiente, debe ser formado para desempeñar esas funciones administrativas, a las que hay que sumar las de planificación, administración presupuestaria y financiera, personal y relaciones externas.

Por principio se debe determinar, por cuanto a la formación de servidores públicos, cuáles son las capacidades profesionales necesarias para las funciones a desempeñar. Normalmente la educación profesional de los servidores públicos se sitúa en una etapa posterior de la educación general de una persona, es decir, después de los estudios universitarios de licenciatura. Del mismo modo, independientemente de la estrategia de formación de cada país, con frecuencia el diseño curricular se configura como un proceso integral cuya base es la educación humanística y los estudios en ciencias sociales.

El paso de la universidad a la escuela profesional del gobierno consiste en un proceso sumamente complejo y poco estudiado, que convierte al especialista en generalista, al universitario en servidor público. Este proceso de cambio de cualidad ensambla conocimientos abstractos, con el adiestramiento aplicado, confiando en el plantel de gobierno la fase de aplicación y complementación de la que nace el servidor público.

Por consiguiente, en la preparación de un servidor público convergen dos tipos de formaciones distintas, pero absolutamente complementarias: *la formación universitaria y la formación administrativa*.

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. La formación que se aporta en la administración pública está inspirada en las necesidades de la práctica y la acción, requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos.

Sin embargo, a menudo la formación universitaria es abstracta y suele estar aislada de las realidades que tendrán que afrontar los servidores públicos; en tanto que la formación administrativa tiende a producir funcionarios muy especializados y generar en ellos la miopía de que el objeto de su actividad en la administración pública, se reduce a la función que desempeñan.

-----OmarGuerrero Orozco

Con el propósito de evitar estos inconvenientes, ambas modalidades de formación deben operar como un sistema.

En las universidades el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado *el qué-*, los principios de su comportamiento *-el cómo-* y las causas que inducen a la acción *-el por qué-*, en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer estatal: *el cómo hacerlo*. En los planteles universitarios el catedrático investiga para enseñar, pero también para su propia preparación; en tanto que el instructor de la escuela profesional es un mero trasmisor de conocimientos, no tiene más función docente que la de capacitar para el desempeño.

III

A falta de planteles de formación profesional establecidos por el gobierno y por motivo de su ausencia, en México la formación de servidores públicos se realiza en las escuelas universitarias y los institutos de educación superior, así como en algunas asociaciones civiles.

La formación de servidores públicos en México está cobijada por tres títulos profesionales estrechamente relacionados. Esta diversificación de títulos es una repercusión de las tradiciones mencionadas y que se manifiestan en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Administración Pública, Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública.

Bajo el influjo de las citadas tradiciones, su enseñanza está organizada bajo una variedad de modalidades: escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública, escuelas de Administración Pública, departamentos de Derecho y Ciencias Políticas, instituciones educativas en Ciencias Sociales, facultades de Comercio y Administración, escuelas de Administración, centros de Relaciones Internacionales y Programas Políticos.

En las instituciones de enseñanza profesional de la Administración Pública, independientemente del peso de las tradiciones referidas, los currícula se encaminan formalmente a preparar exclusivamente administradores públicos.

El hecho de que la carrera en Administración Pública se imparta con exclusividad en una institución educativa o que comparta espacio académico con una, dos o más carreras, es muy significativo en la organización de su enseñanza y más aún en su configuración curricular.

De la variedad de espacios académicos se desprenden varias consideraciones:

La carrera es impartida con exclusividad en las universidades de Campeche y Nuevo León con títulos diversos, pero con la salvedad que en Nuevo León se bifurca en dos especialidades: Ciencias Políticas y Administración Pública. El Colegio de México la tiene situada al lado de la carrera en Relaciones Internacionales. Igualmente, la carrera puede estar asociada con profesiones relativas a otras ciencias sociales o con las humanidades. En las universidades de Hidalgo y Tlaxcala comparte lugar con Derecho. En contraste, en Baja California se imparte junto con Economía.

Esta diversidad de modalidades de organización académica, que como anotamos ocurre por efecto de las tradiciones intelectuales, implica una variedad de repercusiones en la formación profesional. La variación curricular referida se expresa en una multiplicidad de ingredientes: en diversidad de títulos, en multiplicidad de unidades cronológicas, en el número de asignaturas, en la secuencia de los cursos y en otras más.

Hay efectos perniciosos en la configuración curricular en los planteles más alejados del perfil del administrador público profesional, tales como el esfuerzo por conciliar cuantitativamente formaciones profesionales normalmente desenvueltas en escuelas diversas. Es el caso de Guadalajara, en cuya escuela de Administración, la carrera de Administración Pública tuvo un currículo de 60 materias, una mitad de administración privada, otra mitad de administración pública. En contraste El Colegio de México tiene un plan de estudios de 32 asignaturas y la calidad de sus egresados es muy alta. Nótese que en Guadalajara la carrera en Administración Pública se extinguió como en Tamaulipas, por razones fácilmente comprensibles.

Hemos propuesto una explicación al respecto: cuando *focus* -enfoque- corresponde *locus* -lugar, sede- la proximidad al administrador público profesional es máxima. Cuando hay una disociación *entre focus* y *locus*, la lejanía es patente.

No podemos soslayar el papel inductivo de planes de estudios así configurados, sobre los insumos bibliográficos y documentales que

Omar Guerrero Orozco

condicionan determinadamente a los propios planes de estudio y más precisamente a los programas de asignatura. En una investigación efectuada algunos años atrás, se concluyó que los programas de materia de la carrera en Administración Pública se identificaron y registraron 1,350 títulos que una vez cotejados con los acervos bibliográficos de las escuelas, se encontró que sólo entre el 15 y el 20% de ellos yacían en sus anaqueles. Dicho de otro modo, las bibliotecas no tienen los libros necesarios para la enseñanza, y los programas no contemplan obras importantes que constan en los acervos de aquéllas. No menos sorprendente fue que materias idénticas no tienen libros comunes, a pesar de la estrechez de producción y disposición de literatura administrativa imperante en México.

Tal es, de manera abreviada, el estado que guarda en México la formación profesional para el servicio público dentro del abigarrado mosaico que integra al sistema universitario. No cabe la menor duda de que la carrera universitaria en administración pública ha cumplido con su función sustitutiva en pro de la formación profesional del servidor público. Ella debe ser reformada a profundidad para, desde ahora ser un sustento del servicio profesional de carrera, pero con otras profesiones más, como la economía, el derecho, las políticas públicas, por citar algunas.

Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, y perfeccionan en el ejercicio de renglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar de capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas, sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado por su parte, prepara para la investigación original.

En el nivel de posgrado debemos destacar la participación del Instituto Nacional de Administración Pública, cuya restaurada maestría, el Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas (PADEP) y sus muchos cursos de especialización, contribuyen de manera significativa a la formación profesional de servidores públicos. Evidentemente su papel será cualitativamente más relevante de establecerse en México la carrera administrativa.

IV

De lo anterior concluimos lo siguiente:

En primer lugar, es notorio que el establecimiento de un Sistema Nacional de formación profesional del Servicio Público es necesario, pero como sustento de la carrera administrativa generalizada.

En segundo lugar, dicho sistema nacional debe distinguir y articular los papeles correspondientes a los planteles universitarios y las escuelas profesionales del gobierno, en la formación profesional de los servidores públicos.

Finalmente, la experiencia aconseja que ese sistema nacional se integre con planteles especializados -como el del servicio exterior-, por cuanto al gobierno, y que trabaje con un esquema de colaboración interinstitucional.

LA CARRERA EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Gustavo Martínez Cianeá *

1.. ANTECEDENTES DEL MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El servicio exterior mexicano es el cuerpo civil organizado de servidores públicos más antiguo de nuestro país.

En el temprano inicio de nuestra vida independiente como nación soberana, es decir el 7 de mayo de 1822, y bajo la regencia del emperador Agustín de Iturbide, se expidió la primera disposición legislativa del cuerpo diplomático mexicano con el "Decreto de la Regencia estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático".¹

En las circunstancias internacionales de esa época, este ordenamiento que apenas buscaba sentar las bases para expedir los nombramientos y los sueldos correspondientes a los agentes diplomáticos, procuraba contribuir a la consolidación de la independencia mexicana, frente al asedio imperial de España y de otras potencias europeas de esa época.'

Posteriormente, bajo el sistema republicano, el 31 de octubre de 1829, el presidente Vicente Guerrero expidió la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano, en cuya primera sección -de manera destacada-, se señala que: "... siendo uno de los medios más eficaces para conservar y afianzar la independencia nacional, y forma de gobierno, estender (*sic*) y fijar de una manera sólida, por medio de tratados, las relaciones diplomáticas y comerciales que deben existir (*sic*) entre la república federal mexicana y las demás potencias del globo, y considerando abso-

* licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de Maestría en Política Económica e Internacional por la Universidad de Belgrano, Argentina.

Director del Servicio Exterior en la *Secretaría de Relaciones Exteriores*.

¹ Decreto de la Regencia *Estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático*, 7 de mayo de 1822. Texto tomado de la compilación: Legislación del Servicio Exterior Mexicano, obra inédita preparada en Tres tomos por el Consejero Gustavo Martínez Cianeá y el Tercer Secretario Francisco de la Torre Galindo, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. cfr. Tomo 1, p.2.

² OIEDA GÓMEZ, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México D.F., 1984, El Colegio de México, p 3.

lutamente necesario para tan interesantes objetos establecer previamente las bases que arreglen las legaciones tanto extraordinarias (*sic*) como ordinarias, y los consulados.....³

En el ordenamiento antes referido se consagra, por primera vez que, "para ser empleado en alguna de las legaciones, se requiere ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de los derechos de ciudadano y mayor de treinta años"

Al analizar los simples elementos de identidad nacional y las condiciones internas para garantizar la soberanía del país antes descritas, resulta notable que con estas características, de origen y sentido, *de y para* el Servicio Exterior Mexicano, se hayan podido sentar bases sumamente sólidas y de largo alcance para el establecimiento de un cuerpo civil de servidores públicos de carrera, cuyo oficio principal desde entonces consistió y consiste hasta ahora en: la defensa de la soberanía de la nación mexicana, así como de su proyecto nacional; fundamentos que están presentes en la mayor parte de las legislaciones en la materia de esa época.

En todo caso, es importante subrayar que los distintos ordenamientos que han regido al Servicio Exterior Mexicano de carrera han reflejado los intereses coyunturales de la nación mexicana. De esta manera, desde el inicio de nuestra vida autónoma la diplomacia mexicana surge y, poco a poco se consolida en primera instancia: como agente activo de promoción y resguardo de la soberanía, preservando con ello intacto el territorio nacional", al lograr el reconocimiento a la independencia.

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

La diplomacia mexicana y la política exterior transitaron posteriormente por un nuevo momento histórico al término de la segunda guerra mundial, ya que uno de sus principales objetivos fue "no dejarse arrastrar por los Estados Unidos a aventuras intervencionistas de la Guerra Fría".⁷

³ Decreto de la Primera Secretaría de Estado, Departamento del Exterior (*sic*), de 13 de octubre de 1829. Texto tomado de la compilación: "Legislación del Servicio Exterior....", *Op.cit.*, Tomo 1, pp. 5-8.

⁴ *Ibidem*,

⁵ OJEDA GÓMEZ, Mario, *Op. cit.*, p. 3.

⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁷ *Ibidem*.

----- Gustavo Martínez Ciana

Actualmente, la acción externa de nuestro país se desarrolla en medio de las contradicciones ideológicas surgidas de un escenario internacional en constante transformación o evolución y que exige al Servicio Exterior darle permanente seguimiento.

A lo anterior se "adiciona" el hecho de que en años recientes, la política exterior de México haya incorporado el importante elemento de la promoción del desarrollo económico y la conquista de los mercados internacionales; factores que no han sido ajenos a los ordenamientos que rigen la actuación del propio Servicio Exterior.

En suma, los ordenamientos normativos que han regido al Servicio Exterior Mexicano de carrera, se han caracterizado por preservar el carácter civil del cuerpo organizado, así como por procurar incluir condiciones propicias de su propio funcionamiento, con miras a afianzar nuestra soberanía política y económica a lo largo del siglo XX, así como el proyecto nacional de nuestro país en el mundo.

Con esta muy breve -pero no menos significativa- referencia histórica sobre los primeros fundamentos legales de este cuerpo civil, tenemos que el Servicio Exterior Mexicano ha contado a lo largo de su formación y consolidación con un total de 29 leyes o reglamentos, desde 1822 hasta 1994,8 fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano.

2.- MARCO JURÍDICO ACTUAL

En la exposición de motivos de la vigente Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1994, se señala que desde " ..las principales etapas del México independiente, advertimos innumerables testimonios que han forjado una tradición eminentemente pacifista y republicana sustentada en sólidos principios de política exterior que representan el legado de la experiencia del pueblo mexicano y que constituyen la mayor fuente de inspiración del Servicio Exterior. De ahí que en el caso de México entendemos a la diplomacia como una función del Estado firmemente comprometida con el proyecto nacional".?

Qué es el Servicio Exterior

En este entorno, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, éste constituye el cuerpo permanente del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y es

⁸ Dato tomado de la compilación: "*Legislación del Servicio Exterior Mexicano...*", *Op. cit.*, Tomos I, II y III.

⁹ *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1994, pp. 5 Y 6.

responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

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

De manera específica, el Artículo 2° de la LSEM establece que corresponde al Servicio Exterior Mexicano:¹²

- Fracción I.- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros y en los Organismos y Reuniones Internacionales en los que participe México;
- Fracción II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;
- Fracción III.- Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;
- Fracción IV.- Intervenir en la celebración de tratados;
- Fracción V.- Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;
- Fracción VI.- Velar por el prestigio del país en el exterior;
- Fracción VII.- Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de paz y la seguridad internacionales;
- Fracción VIII.- Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior;
- Fracción IX.- Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13.

¹¹ *Ibidem*, p. 7.

¹² *Ibidem*.

Gustara Martines Ciane

En este sentido, el Servicio Exterior Mexicano de carrera es parte activa en el diseño y ejecución de la política exterior de México y su acción cotidiana, en los distintos foros y escenarios internacionales, constituye la primera línea de defensa de la soberanía. En un sentido más amplio y sin tratar de polemizar sobre su actual conceptualización, el Estado mexicano para hacer eficaz su acción en el ámbito internacional requiere de un instrumento: el Servicio Exterior Mexicano.

Además de ser depositaria de un conjunto de principios de validez universal, la acción política exterior supone la existencia de una orientación fundamental que exprese la voluntad colectiva e implica, el interés nacional o, con más cautela, un complejo de intereses nacionales.

Es un hecho comprobable que, a través de la historia, la actividad del Servicio Exterior Mexicano ha aportado elementos de juicio e incluso tesis globales sobre problemas concretos, tales como la no-proliferación de las armas nucleares, el Tratado de Tlatelolco, la consagración jurídica del concepto de mar patrimonial y, por qué no decirlo, una participación fundamental en negociaciones e iniciativas como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, el Mecanismo de Tuxtla y los tratados de libre comercio que han suscrito con México más de 20 países.

El Servicio Exterior Mexicano armoniza el apoyo a los organismos internacionales con la promoción de relaciones bilaterales que, en su conjunto, representan un beneficio real para el desarrollo político, económico y cultural de México.

Adicionalmente, el Servicio Exterior cumple con una labor fundamental de la mayor relevancia para el interés nacional, que constituye el hecho de brindar protección y apoyo a nuestros conacionales en el exterior. Esto se refleja claramente con un dato: México cuenta con la red consular más grande e importante del mundo, tanto por el número de consulados generales, secciones consulares de embajadas, consulados de carrera y agencias consulares, como por el número de nacionales mexicanos, cerca de cinco millones," que residen allende nuestras fronteras.

Con toda la labor que desarrolla el Servicio Exterior, entre los diplomáticos y cónsules mexicanos existe una larga tradición de lealtad, profesionalismo y permanente entrega a la tarea de promover y salvaguardar los intereses nacionales en el exterior.

¹³ DE ICAZA, Carlos, *La Diplomacia Contemporánea*, México, D. F., Primera Edición 1999, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 17

En consonancia con los cambios registrados en el orden internacional, los diplomáticos mexicanos entienden que "las funciones de la diplomacia contemporánea se han vuelto más técnicas y complejas. Hoy en día los diplomáticos pasan, o deben pasar, la mayor parte de su tiempo en tareas de coordinación y seguimiento de una amplia gama de compromisos internacionales que abarca prácticamente todas las áreas posibles de la cooperación institucional, donde los asuntos comerciales y financieros han adquirido una creciente importancia".¹⁴

Integración del Servicio Exterior

El Capítulo II de la LSEM establece que el Servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El personal de carrera será permanente y comprende las ramas Diplomático Consular y Técnico Administrativa.

Los cuerpos Diplomático y Consular comprenden las siguientes categorías: Embajador; Ministro; Consejero; Primero, Segundo y Tercer Secretarios; y Agregado Diplomático.

La rama Técnico Administrativa comprende las categorías de: Coordinador Administrativo; Agregado Administrativo "A", "B" Y "C" y Técnico Administrativo "A", "B" Y "C".¹⁵

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

Ambas ramas integran diferentes categorías de servidores públicos, cuya cúspide jerárquica es ocupada por los Embajadores o, en su caso, por los Cónsules Generales; ambos tienen la importante responsabilidad de fungir como jefes de misión.

La vigente Ley del Servicio Exterior dispone que dentro de la categoría de Embajador existe un máximo de 10 plazas de Embajador Eminente, nombramiento que se aplicará como distinción a los miembros en activo de esa categoría por su actuación destacada de servicio a la República en el ámbito de la política exterior. Los requisitos para recibir este nombramiento son: tener una antigüedad mínima de diez años como Embajador, que se hayan ocupado cargos de Director General o superiores

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *Op cit.*, pp.14-15.

en la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, o bien, desempeñando importantes misiones en el exterior.¹⁶

En el mismo sentido, el actual ordenamiento establece que el Presidente de la República podrá reconocer la dignidad de Embajador Emérito" como culminación de una destacada y prolongada actuación de servicio a la República en el ámbito de la política exterior. En ningún momento habrá más de cinco Embajadores Eméritos y serán designados siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

Ser Embajador, retirado o en servicio activo, que hubiera dedicado por lo menos 25 años al Servicio Exterior y se haya distinguido por haber ocupado cargos de importancia en el propio Servicio o en la Secretaría, por sus obras escritas sobre temas internacionales o por haber prestado otros servicios destacados en el campo de las relaciones internacionales de México. También por haber sido funcionario del Servicio Exterior, por lo menos con diez años de servicio y, especialmente, por haber ocupado el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores.

Ningún Embajador podrá ser simultáneamente Embajador Eminente y Emérito.¹⁸

En todo caso, es importante destacar que el personal de carrera del Servicio Exterior en activo asciende actualmente a 1,186 miembros, para atender 136 representaciones diplomáticas y consulares; es decir 70 embajadas, 7 misiones diplomáticas permanentes ante organismos internacionales, 32 consulados generales, 25 consulados de carrera y 4 agencias consulares.¹⁹

Asimismo, el personal del Servicio Exterior Mexicano se integra con el personal denominado temporal, es decir, aquél cuyo nombramiento obedece a la facultad constitucional del Presidente de la República o a un nombramiento expedido por el titular del ramo y, por último, el personal denominado asimilado, que se integra por funcionarios acreditados por otras dependencias del Ejecutivo Federal, como por ejemplo: las Secretarías de la Defensa Nacional; de Marina; de Comercio y Fomento Industrial; la Procuraduría General de la República; el Banco Nacional de Comercio Exterior; Nacional Financiera; el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras.

¹⁶ *Ibidem*, p. 20.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁸ *Ibidem*, Artículo 25, p. 21.

¹⁹ Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Directorio Mundial de Representaciones en el Exterior*:

Ingreso al Servicio Exterior Mexicano de Carrera

Desde 1922 el ingreso al Servicio Exterior Mexicano de carrera se realiza por medio de concursos públicos.

Hoy en día se espera de un miembro de carrera una visión amplia de los principales fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales contemporáneos, no solamente de lo que sucede a nivel mundial, sino particularmente de nuestro país y de su ubicación en el mundo.

Así, una sólida formación universitaria y el dominio indispensable de lenguas extranjeras constituyen apenas el punto de partida de esta profesión.

Sobre el ingreso a la rama Diplomático Consular es necesario mencionar que el Capítulo VI de la Ley del Servicio Exterior, en sus Artículos 28 al 36 dispone que el ingreso se compone de tres etapas eliminatorias que consisten en lo siguiente:

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

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

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

Una vez concluidas las tres etapas, la Comisión de Personal puede recomendar la adscripción en México un año más, antes de ser susceptible de ascender a tercer secretario y, en su caso, ser adscrito al exterior.²⁰

En el Servicio Exterior Mexicano existe un órgano colegiado llamado Comisión de Personal que tiene la altísima responsabilidad de someter al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia.

²⁰ Ley del Servicio Exterior, *Op. cit.*, Artículos 28 al 36, pp. 22-26.

Concursos de Ascenso

Con respecto al sistema de ascensos de los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, contenido en el Capítulo VII de la Ley, en sus Artículos del 37 al 40, resulta destacable señalar que comprende tres etapas: la primera etapa consiste en una amplia evaluación del expediente y sus diferentes rubros en los que se valora el mismo de acuerdo con las siguientes prioridades: méritos y eficiencia demostrada en el desempeño de sus cargos y comisiones, así como mayor antigüedad en la categoría y en el servicio."

En una segunda etapa, los miembros del servicio de carrera participan en los exámenes escritos que consisten en la elaboración de ensayos sobre distintas áreas y temas de política exterior de México que se dan a conocer a los participantes en sus adscripciones el día de su celebración. La tercera etapa se integra con exámenes orales que consisten en la sustentación personal de los ensayos ante funcionarios de carrera del propio Servicio Exterior y sobre las labores que han desarrollado en sus diversas adscripciones y las que actualmente desempeñan.

En la búsqueda de métodos y sistemas que permitieran celebrar concursos de ascenso acordes con la profesionalización alcanzada por los miembros de carrera del Servicio Exterior, a mediados de 1998 la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Rosario Green, convocó a los miembros del propio Servicio a participar con su voto en la elección de un representante de las categorías que concursan para la integración de un novedoso *grupo de trabajo* que se abocara a la tarea de definir concretamente los rubros del expediente y cómo se evaluarían cada uno de ellos, así como las modalidades de elaboración de los exámenes escritos a distancia y los lineamientos básicos para la sustentación de las entrevistas ante un panel de sinodales conformado, como antes se señaló, por destacados miembros de carrera del propio Servicio y presididos por un Embajador de carrera, conforme lo establece la vigente Ley.

De esta forma, tras concluir sus arduas sesiones de análisis y discusión de diversas propuestas presentadas por los integrantes de categorías que concursan, el *grupo de trabajo* diseñó las llamadas "*Metodologías y Modalidades para los Concursos de Ascenso de la Rama Diplomático Consular y Técnico Administrativa*", mismas que permitieron sentar las bases para una activa participación de los miembros de carrera en todo el proceso del concurso, al establecerse un *Comité de Evaluación* para cada rama, integrado con autoridades de la Secretaría y con representantes

²¹ *Ibidem*, Artículos 37-40, pp. 26-28.

Servicio Público de Carrera en México -

electos de los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, cuya tarea central y de la mayor importancia consiste en participar en la evaluación de los expedientes.

Hasta ahora, bajo este sistema se han celebrado tres concursos de ascenso; dos en la rama Diplomático Consular (en los años 1999 y 2000) Y uno en la Técnico Administrativa, que han arrojado la promoción a las categorías inmediatas superiores de un total de 242 miembros de carrera; 200 en la rama Diplomático Consular y 42 en la Técnico Administrativa.

Separación **del** Servicio Exterior de Carrera

Dentro de las cuestiones legales, es importante mencionar que, toda vez que el Artículo 123, Apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Servicio Exterior tiene su propia legislación laboral, la LSEM contempla el capítulo X, relativo a la separación del Servicio Exterior", en el que se incluye la renuncia, la jubilación, el estado de interdicción y la sanción administrativa."

Sobre las sanciones administrativas es importante hacer notar que en los procedimientos administrativos se aplica supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el desahogo de los procedimientos administrativos disciplinarios, coadyuva la Contraloría Interna que depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para la substanciación de los procedimientos disciplinarios existe una *Subcomisión de Asuntos Disciplinarios*, dependiente de la Comisión de Personal, que instruye, analiza y recomienda las resoluciones dependiendo de la gravedad de los hechos.

Para todo fin y propósito, es importante mencionar que cualquier miembro del Servicio Exterior que en el desempeño de sus funciones incurra en irregularidades se le instruye un procedimiento administrativo apegado a la normatividad antes referida.

3.- PROYECCIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Servicio Exterior Mexicano de carrera, desde su origen, ha estado y continúa sirviendo fielmente a los más caros intereses de la Nación.

Ante el momento actual que vive nuestro país y frente a la comple-

²² *Ibidem*, Artículos 53 y 56, pp. 26-28.

²³ *Ibidem*, Capítulo XI, De las Sanciones Administrativas, Artículos 57-62, pp. 36-39.

Gustavo Martínez Ciana

alidad de un orden internacional en constante transformación, la función diplomática se ha vuelto más compleja, al exigir ser desarrollada por especialistas en diversas materias.

En este entorno, México seguirá desempeñando un papel protagónico en el orden mundial del nuevo milenio, en la medida en la que el Servicio Exterior Mexicano de carrera, comprometido con el proyecto nacional del país, se convierta en un fiel promotor de éste.

Como lo señala Carlos Icaza: "para ello, es necesario tomar como punto de partida de la política exterior una diplomacia formada en la defensa permanente de la soberanía y capaz de adaptarse a los requerimientos del momento. Sólo una diplomacia firmemente comprometida con la historia y con el proyecto nacional puede impulsar las estrategias que el país necesita".²⁴

En cualquier caso, el ejercicio del Servicio Exterior deberá ser parte activa en el diseño de las nuevas directivas de política exterior, entre las cuales, y por razones de espacio, sólo se mencionan algunas. En el orden multilateral, de especial interés será el fortalecimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la democratización del Consejo de Seguridad de la ONU en lo concerniente al mantenimiento de la paz; así como para que México sea miembro no permanente de este último órgano.

Con los Estados Unidos de América -principal socio comercial de nuestro país-, deberá contribuir a la formulación de los temas de una gran agenda bilateral, en la que se encuadre un enfoque de respeto a los derechos humanos de los migrantes y que, en su oportunidad, este asunto sea incluido en el marco del tratado de Libre Comercio con ese país y con Canadá, así como para que se haga propicia una relación basada en el respeto mutuo sobre asuntos como el narcotráfico y los derechos humanos.

En lo que hace al acuerdo de libre intercambio comercial con la Unión Europea, el Servicio Exterior será uno de los actores centrales para contribuir a transformar este mecanismo en una opción de oportunidades para abrir nuevos mercados y contribuir, con ello, al desarrollo económico de nuestro país.

²⁴ DE ICAZA, Carlos, *Op.cit.*, p. 58.

EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL: UN SERVICIO CIVIL PARA LA DEMOCRACIA

José Luis Méndez Martínez*

Desde hace algún tiempo, en México se ha discutido sobre la conveniencia de profesionalizar las organizaciones públicas. Sin embargo, hasta ahora los resultados han sido más bien escasos. No obstante ser éste un aspecto de la reforma del Estado ligado a demandas importantes de la ciudadanía como la honradez, el profesionalismo y la eficacia gubernamentales, sólo algunas instituciones han logrado consolidar un servicio civil de carrera. Una de estas instituciones es el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con el Servicio Profesional Electoral.

Como respuesta a los ciclos de desconfianza y a la necesidad de mayor credibilidad en los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral fue creado por mandato constitucional como un organismo autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones. Esta nueva institución debía funcionar como un actor imparcial y autónomo, cuyas decisiones no estuvieran sujetas a los intereses de las partes.

Sin embargo, no parecía suficiente establecer un órgano formalmente autónomo. Entre los mecanismos adicionales que se diseñaron, se encuentra el servicio civil del IFE, cuyo propósito es dotarlo del personal calificado necesario para prestar un servicio electoral imparcial.

El Servicio Profesional Electoral se regula por un Estatuto. El primero fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992. Sin embargo, como parte de la reforma electoral llevada a cabo en 1966, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) señaló que se debía adecuar y mejorar el Estatuto entonces vigente, y que para ello la Junta General Ejecutiva propondría al Consejo General del Instituto un nuevo marco normativo, que contribuyera a reforzar el profesionalismo,

*Maestro y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU. Especialidad en Política Pública Comparada y Licenciatura en Relaciones Internacionales por el Colegio de México.
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, *Instituto Federal Electoral*.

la autonomía y la imparcialidad de la institución. Después de un año de intenso análisis y discusión con integrantes del Servicio y autoridades del Instituto, el 16 de marzo de 1999 el Consejo General aprobó el nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, que entró en vigor el 30 de marzo del mismo año.

El nuevo Estatuto sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil eficaz, transparente y profesional, a la altura de las mejores prácticas internacionales en la materia pero también de las necesidades del IFE. Al mismo tiempo, ofrece garantías de que este servicio civil permitirá superar lo que, en muchos casos, han sido los mayores problemas de los servicios de carrera: la excesiva rigidez en los procedimientos; la falta de una real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios; la inamovilidad de los mismos y el desarrollo de cotos cerrados, o al contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño; la carencia de sistemas de capacitación efectivos a la vez que realmente necesarios; la desconexión entre sus distintos procesos, y un largo etcétera.

Ante estos riesgos y el reto histórico que enfrentaba y enfrenta, el servicio civil del IFE se caracteriza por un diseño que fomenta el profesionalismo, permite el desarrollo de los funcionarios, promueve efectivamente el desempeño imparcial y eficiente a través de mecanismos de evaluación permanente, y conduce a que el ingreso, la promoción y, en su caso, la salida de cualquier funcionario estén siempre determinados sólo por los méritos (o deméritos) demostrados a través de procedimientos transparentes, vigilados y justos. En síntesis, el nuevo Estatuto incorpora para el Servicio Profesional Electoral lo mejor de los servicios civiles de carrera más avanzados del mundo, a la vez que evita los riesgos de los servicios clásicos.

El Estatuto regula de manera ordenada y completa, pero flexible, cada uno de los procesos del servicio, como se analiza a continuación.

INGRESO y TITULARIDAD

Para el ingreso se establece que el concurso de oposición abierto es la vía primordial para ocupar vacantes en todos los puestos, desde el más bajo hasta el más alto. En los concursos pueden participar aspirantes tanto internos como externos al Instituto, con el fin de que el servicio cuente en lo posible con los mejores funcionarios para cumplir con

su misión ante la sociedad. Se establecen mecanismos concretos que aseguran la confiabilidad y transparencia del concurso, y se garantiza que lo único que cuente para seleccionar a los funcionarios sean sus méritos, entendidos como los conocimientos y habilidades demostrados en el procedimiento de selección. Desde luego, en los concursos se valora la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, la de ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales. Existe asimismo la posibilidad de ocupar vacantes temporalmente en casos de urgencia, pero siempre basándose para ello en las evaluaciones y los resultados de los concursos. El primer concurso que se realizó el año pasado con este nuevo procedimiento involucró a cerca de 5,000 aspirantes en todo el país, y ha permitido ocupar puestos de todos los niveles, a los cuales llegaron los mejores candidatos, después de un proceso claramente transparente.

La obtención de la titularidad es uno de los procesos más importantes de todo servicio de carrera. Cuando se obtiene la titularidad, los funcionarios adquieren perspectivas de carrera de largo plazo, mayor estabilidad en el empleo y mayor motivación y, por tanto, se concentran mejor en la identificación con la institución y sus fines, aumenta la eficacia en fines y la eficiencia en medios, se les incentiva al diálogo y la cooperación, y se fomenta el trabajo en equipo. Por ello, se ha establecido en el Estatuto un procedimiento que da mayor certidumbre a este derecho de los funcionarios del Servicio que cumplan con los requisitos necesarios. Sin embargo, un rasgo esencial del Estatuto, a la altura de la discusión más reciente en materia de servicio civil, es que no se identifica la titularidad con la inamovilidad, pues, como lo señala el COFIPE, la permanencia del personal estará sujeta a la aprobación cada año de su evaluación del desempeño y de los exámenes de formación. La entrega de titularidades se inició hace año y medio, y hasta el momento se han otorgado a más de mil funcionarios.

FORMACIÓN

La mejora constante de los funcionarios del servicio es una prioridad para el Instituto, por lo que se ha contado con un Programa de Formación y Desarrollo que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. Este programa ha tenido por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, promoviendo para ello que éstos posean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios. El programa incluye tres fases: la de formación básica (de carácter introductorio) que busca dar homoge-

neidad a los conocimientos; la fase de formación profesional, para aportar conocimientos en materias vinculadas con las principales actividades del Instituto; y finalmente la fase de formación especializada, que busca profundizar los conocimientos del personal en áreas específicas de interés para el Instituto, o actualizar conocimientos básicos y profesionales.

Este programa funciona con base en materiales autoinstruccionales, que se encuentran en un proceso permanente de revisión y actualización. Se han elaborado antologías temáticas y guías de estudio, y se ha promovido la organización de talleres de formación y círculos de estudio. Es entonces un sistema de formación que atiende necesidades reales, pero que es económico.

EVALUACIÓN

La evaluación es uno de los procesos más importantes, sino el que más, -y al mismo tiempo más complejos- de todo sistema de carrera. Al respecto, es necesario destacar que en el nuevo Estatuto se ha concebido la evaluación esencialmente como un instrumento para establecer un diálogo entre el Instituto y sus funcionarios, que derive en la separación efectiva y expedita de quien no cumpla (que en el IFE se ha cumplido en los casos correspondientes), pero sobre todo en una lógica de mejora permanente. Así, una de las virtudes del Estatuto es que la evaluación no es un instrumento aislado establecido meramente para castigar. Es un insumo para el cumplimiento de metas, la determinación de incentivos y, en su caso, sanción, seguimiento o mayor formación; en otras palabras, se ha tenido cuidado en identificar debidamente el mérito y el buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos, que den certidumbre y generen confianza hacia adentro y hacia fuera del Instituto.

De esta forma, la evaluación es la columna vertebral o la piedra angular del Servicio Profesional Electoral. Existen tres tipos de evaluación: la del *desempeño*, que mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones; la del *aprovechamiento* en el Programa de Formación y Desarrollo, que por medio de exámenes califica los conocimientos adquiridos; y una *evaluación global*, que, además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos o sanciones que se hubieran recibido.

Es posible señalar que la evaluación en el Servicio *Profesional* Electoral es una de las más avanzadas, pues, tras un proceso cuidado-

José Luis Méndez Martínez

so de revisión de los sistemas de evaluación de los países más desarrollados en el tema, se ha llegado a un sistema que se caracteriza por lo siguiente:

- Es una evaluación basada esencialmente en resultados concretos del desempeño de cada funcionario y en el cumplimiento de ciertos estándares, y no sólo en cumplimiento de actividades o normas.
- Se dan a conocer anticipadamente los criterios y factores de evaluación, a fin de que tanto evaluados como evaluadores sepan cómo y qué es lo que se va a evaluar.
- Se trata de una evaluación balanceada, puesto que, si bien la participación del superior jerárquico es importante, ésta no es la única, ya que se toma en cuenta también la valoración de otras instancias. De hecho, para los puestos más altos, incluso los partidos políticos participan en algunos de los aspectos de evaluación.
- La evaluación funciona también como un mecanismo de planeación, al fijarse con anticipación las metas y los objetivos de cada puesto o cargo del servicio.
- Hay una vigilancia sobre la aplicación objetiva de las evaluaciones, que está fijada como una responsabilidad central de los funcionarios, y que, en caso de no aplicarse adecuadamente, está sujeta a sanción.

PROMOCIÓN

Respecto al desarrollo de la carrera de los funcionarios del Servicio, se establecen dos vías alternas: la promoción en rangos (que se basa en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (que ocurre por medio de concursos). Así, el nuevo Estatuto reglamenta en forma novedosa la duración de la carrera del personal del Servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima, de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera. Finalmente, se establece también la posibilidad de obtener incentivos (que ya se han comenzado a otorgar) por los buenos resultados de las evaluaciones de los funcionarios del Servicio. De esta forma, como en todo servicio de carrera eficaz, se establecen mecanismos de promoción y ascensos que se basan ante todo en el desempeño y las capacidades. Al mismo tiempo, estos

mecanismos ofrecen al funcionario del Instituto perspectivas de carrera de largo plazo y; sobre todo, la conciencia de cualquier incentivo, rango o puesto que pudiera obtener lo hará sólo por medio de su trabajo.

Algo que debe destacarse es el hecho de que, en el diseño del sistema de promociones e incentivos, se tuvo mucho cuidado en que éste estuviera estrictamente en función de las posibilidades presupuestales del IFE, pues se quiso evitar que, por un mal diseño, se llegaran a tener problemas financieros que terminaran en una inviabilidad financiera del sistema.

SANCIÓN

Por último, el Estatuto regula claramente la forma de sancionar al personal que se desvía de las normas establecidas en el mismo. Como causas de sanción, el Estatuto establece: el mal desempeño en un año cualquiera de su trabajo, la reprobación de cualquiera de las materias del programa de formación, el incumplimiento de sus obligaciones o la comisión de infracciones. Para ello se establece un procedimiento claro y transparente para imponer sanciones, que da oportunidad al funcionario de defenderse y además, en su caso, pedir una reconsideración. Se ha determinado de manera precisa a la vez que balanceada a las autoridades instructora y resolutora, y se ha mejorado tanto el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones como la forma en que opera el recurso de inconformidad, procesos en los cuales existe en todo momento la garantía de audiencia y legalidad. Se trata entonces de un procedimiento justo y transparente, que se basa en la equidad y que elimina la discrecionalidad en la imposición de sanciones. Los funcionarios del IFE son de confianza, pero en nuestra institución no pueden salir sin que medie un procedimiento de ley bien justificado.

Se incluye también en el Estatuto un catálogo de derechos, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera, que constituye el código de ética que motiva a la vez que obliga a los funcionarios a comportarse siempre de forma imparcial. Además, como elemento novedoso se instituye la obligación de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de establecer mecanismos permanentes de comunicación con los funcionarios del Servicio. Ello abre en cierta medida la participación de los servidores del Instituto en la toma de decisiones en materia del Servicio.

Hasta ahora he mencionado cada uno de los procesos que componen al Servicio de manera separada. Sin embargo uno de los rasgos

más importantes del Estatuto es que logra una fuerte vinculación entre cada uno de ellos. De este modo, además de que cada uno de los procesos es internamente coherente, el conjunto de ellos muestra una integridad clara. Sobre esta vinculación es conveniente señalar que está reflejada en el organigrama de la Dirección Ejecutiva, para que ésta se reestructurase y funcionase de manera más eficaz. Esta reorganización derivó en dos direcciones y seis subdirecciones, cinco de ellas encargadas cada una de un proceso sustantivo del Servicio.

De esta forma, gracias a esta organización por procesos, cada proceso tiene un responsable directo, que a su vez es evaluado objetivamente en su desempeño de manera regular. Esta estructuración permite que la administración y desarrollo del Servicio Profesional Electoral esté a cargo de una oficina eficiente y altamente profesional.

Otro rasgo que vale la pena destacar, pues es una de las virtudes mayores del Servicio Profesional Electoral, es la fuerte transparencia con que se realizan todos y cada uno de los procedimientos relacionados con el Servicio. La Dirección Ejecutiva, si bien goza de autonomía para desarrollar sus actividades, tiene que rendir cuentas a las autoridades del Instituto, que están permanentemente al tanto de cómo opera el Servicio. Asimismo, el Servicio tiene ventanas en todos los procesos para que los partidos políticos, las autoridades del IFE y la ciudadanía en general puedan convencerse de la imparcialidad y profesionalismo de los funcionarios.

Este servicio de carrera diseñado para el IFE ha logrado sustituir el amiguismo por un sistema basado en el mérito; a la incertidumbre laboral por una estabilidad en el empleo -aunque condicionada por el buen desempeño-; a la lealtad individual en la que se rinden cuentas sólo al superior por una responsabilidad institucional; al énfasis en actividades por el énfasis en los resultados; y a la rutina por la mejora continua.

Además, el Estatuto establece un equilibrio entre las obligaciones de los funcionarios del Servicio y los incentivos que se les otorgan. Así, si bien se establecen requisitos más estrictos para el ingreso, la permanencia y la promoción, también existe mayor certidumbre. Aunque hay mayor exigencia para dichos funcionarios, se les ofrecen más y mejores posibilidades de formación para que cada uno cumpla mejor sus funciones. Finalmente el personal está sujeto a un escrutinio permanente de sus actividades y resultados, pero al mismo tiempo obtiene perspectivas de carrera de largo plazo. Esto ha desarrollado, en síntesis, un servicio de carrera equilibrado.

En estos momentos, es posible destacar que, gracias al esfuerzo de las autoridades y los funcionarios del instituto, a un año y medio de la entrada en vigor del nuevo Estatuto, se han logrado poner en práctica los procesos del Servicio y se ha avanzado considerablemente en el objetivo de consolidar al Servicio Profesional Electoral como uno de los servicios civiles más avanzados de Latinoamérica, al conjugar éste, como hemos señalado, las mejores prácticas internacionales con las necesidades institucionales. Todo ello se ha logrado, además, gracias a un cuerpo capaz, comprometido y profesional de funcionarios, en nuestra opinión los más estrictamente vigilados y evaluados actualmente en nuestro país. El nuevo marco normativo previsto por el Estatuto hace posible que México cuente hoy en día con un servicio civil para la democracia, es decir, con un grupo de funcionarios electorales que estuvo a la altura del reto fundamental que representaron las elecciones federales en México del 2 de julio pasado y que podrá seguir enfrentando los retos de próximas elecciones, a fin de que México pueda continuar su marcha.

EL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Luis Vázquez Cano*

La administración tributaria mexicana ha venido experimentando un proceso de evolución permanente, cuya expresión más reciente se materializó en julio de 1997, cuando inició sus funciones el *Servicio de Administración Tributaria* (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de recaudar las contribuciones federales y de comercio exterior.

Los propósitos que motivaron la transformación de la entonces Subsecretaría de Ingresos en dicho organismo, perseguían:

- Despolitizar sus funciones, al liberarla de la responsabilidad de diseñar la política fiscal.
- Hacer más eficiente su funcionamiento, al contar con políticas internas que le dieran una capacidad de respuesta más ágil y oportuna.
- Modernizar y optimizar sus procesos, rediseñándolos e incorporando nuevas tecnologías y sistemas.
- Modificar el concepto de atención al contribuyente, reforzando la filosofía de servicio en la institución.
- Especializar y profesionalizar a los servidores fiscales.

*Licenciado en Administración por la Universidad Iberoamericana.
Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por Florida International University, EE.UU.
Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
Coordinador Académico de la especialización en Administración y Desarrollo de Personal de INAP

Sen-teto Público de Carrera en México

En este sentido, la Ley del Servicio de Administración Tributaria estableció en su Título Tercero, un Capítulo Único dedicado al Servicio Fiscal de Carrera en donde dispone que éste tendrá la finalidad de dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble propósito: por un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre niveles óptimos de operación al contar con los cuadros técnicos, directivos y profesionales idóneos, y por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal, que lo impulse a alcanzar niveles de excelencia en su desempeño y a sentirse satisfecho dentro de la institución, y en consecuencia, que se sienta motivado para permanecer en ella.

Los principios rectores que definen la filosofía y bajo los cuales se organizan e integran todos los componentes del Servicio Civil de Carrera son:

- El de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades.
- El de especialización y profesionalización para todos los puestos de carrera.
- El de retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, que sean suficientes para atraer y retener a los mejores funcionarios fiscales.
- El de capacitación y desarrollo integral obligatorio, permanente y vinculado con la actividad sustantiva, con la promoción y con la elevación de la eficiencia institucional.
- El de integridad, responsabilidad y conducta adecuadas que deben observar los funcionarios fiscales en el cumplimiento de sus funciones.

Para diseñar, instrumentar y evaluar este novedoso modelo de administración de personal, fue necesario crear tanto la estructura como el marco normativo que daría cauce y orientación a las nuevas políticas en esta materia.

Atendiendo a lo anterior en julio de 1997 se creó el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, responsable de coordinar con las autoridades competentes el diseño e instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera, así como de proponer, aplicar, interpretar y actualizar tanto el Estatuto que lo rige, como las disposiciones reglamentarias y los procedimientos que le son inherentes.

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en esta institución actualmente existen tres categorías de personal:

- Los funcionarios Fiscales de Carrera, que son aquellos directivos, especialistas y técnicos de confianza que han superado el proceso de reclutamiento y selección para nuevo ingreso, o bien que han aprobado el proceso de detección de conocimientos y habilidades para el personal que labora actualmente en la institución.
- Los Funcionarios Fiscales de libre designación, en donde se agrupan los directivos, especialistas y técnicos de confianza que pueden ser nombrados y removidos libremente.
- Los empleados de base, que se rigen por la reglamentación prevista para el personal sindicalizado, y que también pueden aspirar a ser funcionarios de carrera renunciando o pidiendo licencia a su base y cubriendo los requisitos que correspondan.

En suma, las bases fundamentales del Servicio Fiscal de Carrera, están orientadas a propiciar que el Servicio de Administración Tributaria cuente con los mejores servidores públicos, cuyos méritos y buen desempeño les permitan disfrutar de estabilidad laboral y de remuneraciones equitativas acordes con la responsabilidad que cada quien tiene asignada.

El Servicio Fiscal de Carrera fue concebido como un sistema que interviene en toda la vida laboral del servidor público, desde su ingreso hasta su retiro. En dicho sistema se integran e interactúan diversos subsistemas regulados por un marco normativo claro y preciso, que son los siguientes: Incorporación, reclutamiento y selección de personal; compensaciones y reconocimientos; planeación de la carrera fiscal; capacitación, desarrollo y cultura organizacional; y evaluación.

Dichos subsistemas se nutren y actualizan entre sí debido a que se encuentran totalmente automatizados e interconectados, constituyendo en conjunto una plataforma sumamente valiosa para dotar a la institución de un esquema de planeación de recursos humanos.

Sen-teto Público de Carrera en México

1.- MARCO NORMATIVO

El Servicio Fiscal de Carrera está regido por un Estatuto que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo de este ordenamiento es establecer las bases para la integración, organización, funcionamiento, operación y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera.

En su capitulo se describen los órganos de gobierno que intervienen en su instrumentación y que constituyen la autoridad rectora del Servicio Fiscal de Carrera. En este sentido, la máxima responsabilidad en la materia corresponde a la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, integrada por un presidente, que es el Titular del Servicio de Administración Tributaria, un Secretario Técnico y los titulares de las unidades administrativas que conforman la institución.

El Estatuto igualmente define las características de los Funcionarios Fiscales de Carrera y los de libre designación, así como cada una de las políticas y sistemas que en conjunto conforman el Servicio Fiscal de Carrera, relativas al ingreso, remuneraciones, compensaciones, plan de carrera, promociones, capacitación y desarrollo, y evaluación.

También se describen en este ordenamiento las causas que pueden dejar sin efecto o ser motivo de revocación del nombramiento de los Funcionarios Fiscales de Carrera, así como los derechos y obligaciones tanto para los Funcionarios Fiscales como para el Servicio de Administración Tributaria.

Es importante resaltar que el propio Estatuto contempla la necesidad de defender a los Funcionarios Fiscales de Carrera contra actos de autoridad que afecten sus derechos. De aquí que se contemple la existencia de un Comité de Conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para solventar situaciones como las descritas.

Por último, de manera transitoria se adoptan las prevenciones necesarias para garantizar la instrumentación gradual de este proceso. Destaca dentro de ellas el haber dado la calidad de Funcionarios Fiscales de libre designación al personal de confianza que se encontraba laborando en el SAT en la fecha que dio inicio el Servicio Fiscal de Carrera, quien posteriormente ha ido paulatinamente participando en el proceso de detección de conocimientos y habilidades, para obtener la calidad de Funcionarios Fís-

cales de Carrera, siendo el objetivo lograr que cuando menos el 80% de los Funcionarios Fiscales de libre designación adquieran la calidad de carrera en un lapso de siete años.

Derivadas del Estatuto y para definir, concretar y detallar cada una de las políticas y sistemas contemplados en dicho ordenamiento, existen también un conjunto de disposiciones reglamentarias que determinan con precisión las normas aplicables en cada caso, los procedimientos a seguir y los formatos y reportes a utilizar.

Por último, una parte fundamental del marco normativo del Servicio Fiscal de Carrera es el Código de Ética para los Funcionarios Fiscales, en el cual se establecen los valores y principios que deben regular la actuación de dichos Funcionarios y las bases para su aplicación.

2.- SUBSISTEMAS DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Incorporación

Este subsistema busca dar oportunidad a los servidores públicos que laboran en el Servicio de Administración Tributaria, para adquirir la calidad de Funcionario Fiscal de Carrera.

La incorporación al Servicio Fiscal de Carrera es un proceso gradual y voluntario que permite identificar si el servidor público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto que ocupa.

Este proceso se desarrolla con la ayuda de exámenes. Se aplican baterías de pruebas psicológicas confiables, estandarizadas en México que miden las capacidades, habilidades y características de personalidad que se requieren para desempeñar los diferentes grupos de puestos; adicionalmente, se cuenta con exámenes teórico-prácticos para cada puesto específico, que permiten detectar el nivel de conocimientos del ocupante sobre las funciones que realiza.

Un aspecto fundamental para otorgar la calidad de servidor fiscal de carrera es la ponderación de resultados, mediante la aplicación del subsistema de evaluación del desempeño.

A través de este subsistema se califica el desempeño del evaluado en cuanto al cumplimiento de las metas que le han sido asignadas por la

institución previa concertación con el propio interesado, así como las competencias que debe cubrir de acuerdo a su puesto.

Igualmente es tomada en cuenta la trayectoria laboral del servidor fiscal en la institución, información que se encuentra debidamente registrada en el Inventario de Recursos Humanos, y que es actualizada periódicamente.

Como resultado de la evaluación que se realice a los servidores públicos que acepten participar voluntariamente en el proceso, se les otorga la calidad de Funcionario Fiscal de Carrera a los que hayan demostrado contar con los conocimientos, habilidades y desempeño requeridos. El otorgamiento de la calidad se realiza mediante la constancia del nombramiento de Funcionario Fiscal de Carrera y la toma de protesta correspondiente, en la que se compromete a desempeñarse conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, el Código de Ética y las disposiciones administrativas correspondientes.

También como resultado de la evaluación se tiene previsto realizar una planeación de recursos humanos y otorgar las agendas de capacitación correspondientes para el reforzamiento de conocimientos y/o la obtención de aquéllos que se requieran para el desempeño profesional óptimo.

Reclutamiento y Selección

Este subsistema tiene como objetivo contar con personal de nuevo ingreso que tenga los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las actitudes que se requieran para desarrollar las funciones asignadas a cada uno de los puestos.

Se lleva a cabo a través de tres etapas principales:

- *Reclutamiento.* Contempla la emisión de convocatorias abiertas mediante los medios masivos de comunicación, para que acudan los interesados que cubran los requisitos establecidos en aquéllas y llenen una solicitud de empleo.
- *Preselección.* En esta etapa se aplican dos tipos de evaluaciones. Por un lado, el examen de conocimientos generales que consiste en una prueba para evaluar los conocimientos adquiridos mediante la educación formal, así como el interés o disposición de los sujetos para adquirir información nueva. Por el otro, la prue-

Luis Vázquez Cano

ba de estabilidad emocional tiene por objeto constatar que los aspirantes que pasen al proceso de selección posean el control de impulso necesario para adaptarse adecuadamente al ambiente laboral del Servicio de Administración Tributaria.

- *Selección.* En esta fase se aplican los exámenes que permitan determinar los conocimientos, experiencia, capacidades, habilidades, valores y rasgos de personalidad de los aspirantes para elegir aquellos candidatos que tengan el perfil más adecuado para desempeñar el puesto vacante, a través de instrumentos objetivos y confiables.

En este sentido, los instrumentos de evaluación utilizados son los siguientes: las pruebas psicométricas que permiten evaluar las capacidades, habilidades, valores y características de personalidad de los aspirantes; el examen de conocimientos teóricos (adquiridos en instituciones educativas y en la experiencia laboral previa) que sirve para medir si el nivel de éstos es suficiente para que el aspirante desempeñe el puesto. Asimismo, es relevante mencionar tanto el examen médico y la encuesta socioeconómica que se le aplican al aspirante a convertirse en Funcionario Fiscal de Carrera, como el periodo de prueba en el que el candidato debe aprobar un curso propedéutico impartido por profesores del Instituto Nacional de Administración Pública y acreditar la evaluación del desempeño del mismo periodo de prueba.

Compensaciones y Reconocimientos

Las remuneraciones que hasta ahora se han asignado a los funcionarios fiscales se basan en el nivel jerárquico y salarial de las plazas, sin tomar en cuenta la naturaleza de las funciones de los puestos ni su valor relativo.

Por ello, este subsistema tiene por objeto el que se inicie un proceso para que sean otorgadas remuneraciones acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, así como las prestaciones económicas y los beneficios que favorezcan el bienestar, y un sistema de incentivos que reconozca y estimule la productividad.

En atención a lo anterior, fue necesario definir los puestos y la estructura ocupacional del Servicio de Administración Tributaria, de tal forma de estar en condiciones de proponer un esquema de compensaciones equitativo en lo interno, competitivo en lo externo en función de las disponibilidades presupuestales, y que reconozca el desempeño de los funcionarios fiscales.

Serticio Público de Carrera en Mexico

Para ello se cuenta con la descripción de funciones que se realizan en el puesto, cómo se hacen y para qué se hacen. El perfil de requerimientos, por su parte, define el mínimo de conocimientos, habilidades y responsabilidades que se necesitan para desempeñar el puesto, así como las condiciones de trabajo en que éste se desarrolla. La valuación de los puestos del Servicio de Administración Tributaria, ha fijado el valor relativo de los puestos con base en el grado en que se requiere cada uno de los factores específicos para desempeñarlo.

Asimismo, se busca la instrumentación de un nuevo tabulador de sueldos flexible con base en el nivel jerárquico y el grado de responsabilidad de cada puesto y otorgar los estímulos correspondientes al nivel del desempeño.

Planeación de la Carrera

Tiene por objetivo estructurar la carrera de los funcionarios fiscales mediante la identificación de los puestos a través de los cuales pueden desarrollarse y ascender dentro de la organización.

Permite la clasificación de los puestos por línea promocional ascendente y por especialidad, así como integrar los Planes de Carrera individuales y emitir las Agendas de Desarrollo. La realización de la carrera en el Servicio Fiscal, se lleva a cabo mediante concursos de promoción que contemplan la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral, para que el funcionario que logre la calificación más alta, obtenga el ascenso.

La promoción tiene por objeto propiciar el ascenso de los funcionarios fiscales a puestos de mayor jerarquía o responsabilidad, o en su caso, en forma lateral hacia un puesto diferente del mismo grupo jerárquico y grado de responsabilidad. Este proceso implica la emisión de convocatorias a nivel central, estatal y local, así como la aceptación de solicitudes de participación para someter a los candidatos que cumplan con los requisitos a la aplicación de exámenes psicométricos y de conocimientos teórico-prácticos y la valoración del desempeño. El candidato que obtenga la mejor calificación en dichos instrumentos, ocupará la plaza vacante.

Las Agendas de Desarrollo tienen como finalidad informar a los funcionarios fiscales que participan en los procesos de detección de conocimientos y habilidades, promociones y reclutamiento y selección, las materias y las habilidades a reforzar y los cursos que deben acreditar para desempeñar con mayor eficiencia el puesto que ocupan.

Los planes de carrera permiten identificar los puestos a través de los cuales pueden ascender los funcionarios fiscales dentro del Servicio de Administración Tributaria. Los planes de carrera se elaboran considerando los conocimientos y habilidades de cada funcionario fiscal y se le proporciona tanto el plan de carrera como la agenda de desarrollo de cada uno de los puestos que pretende alcanzar.

Sistema Integral de Formación

Este subsistema representa un apoyo fundamental del Servicio Fiscal de Carrera, ya que a través de él se obtiene el refuerzo, actualización y desarrollo de los conocimientos y habilidades que los funcionarios fiscales requieren desde su incorporación y en todo el trayecto de su carrera dentro de la institución.

Para su operación, se establecen cuatro vertientes básicas:

- *La vertiente de profesionalización*, sustentada en la operación de planes curriculares que consisten en procesos continuos, sistemáticos y ordenados secuencialmente, desde los niveles más generales o básicos del conocimiento, hasta niveles de especialización en alguna tarea o función, dentro de las diferentes áreas sustantivas y administrativas de la Administración Tributaria.

La profesionalización incluye los programas siguientes:

El Programa de Formación Propedéutica, que tiene como finalidad la de proporcionar al personal de nuevo ingreso al Servicio Fiscal de Carrera, una vez que ya ha sido seleccionado como aspirante a Funcionario Fiscal de Carrera, la información y conocimientos necesarios que propicien su inmersión al ámbito laboral, técnico y a la filosofía de la organización, a través de un programa de formación secuencial y básico de aprendizaje.

El Programa de Formación para el Puesto, que busca proporcionar a los Funcionarios Fiscales los conocimientos necesarios para el desarrollo eficiente de su puesto actual, con base en las Agendas de Desarrollo.

El Programa de Formación para la Promoción, el cual se fundamenta en la currícula de conocimientos de los puestos y en las Agendas de Desarrollo de los Funcionarios Fiscales, y tiene como

finalidad proporcionarles el acceso a los conocimientos que requieren para ocupar puestos de mayor responsabilidad en la organización, de acuerdo al plan de carrera.

El Programa de Formación Directiva, tiene como propósito que el personal de mando logre ubicar y potenciar su contribución a los resultados del Servicio de Administración Tributaria, desarrollando las habilidades necesarias y adquiriendo los conocimientos inherentes a la gestión directiva.

- *La vertiente de capacitación:* está orientada a asegurar la actualización normativa del personal ya atender los requerimientos de capacitación derivados de la operación, el rediseño de procesos y la reestructuración organizacional.
- *La vertiente de apoyo a los procesos:* busca, mediante la aplicación de programas específicos, promover la escolarización, la alta especialización y la formación de facilitadores del aprendizaje.
- *La vertiente de cultura organizacional:* está dirigida al mejoramiento del clima organizacional, a lograr la identificación del personal con la misión, visión y los valores del Servicio de Administración Tributaria, así como a promover y desarrollar equipos de alto desempeño.

Un cambio organizacional como el que se produjo con la creación del Servicio de Administración Tributaria, podría haber enfrentado serias resistencias y obstáculos del personal si no contaba con su apoyo y participación.

Por tales razones se impulsó un proceso que contribuyera a motivar un clima de trabajo adecuado en la organización y estimulara la participación del personal en la puesta en marcha del Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo primordial de este proceso fue el de dirigir y ordenar los esfuerzos de nuestra institución hacia la promoción de una nueva cultura organizacional, que motivara una mejora en el ambiente de trabajo y la participación del personal en las transformaciones a propósito de la constitución del Servicio de Administración Tributaria.

Evaluación

En términos generales, su objetivo es contar con información integral del personal del Servicio de Administración Tributaria e identificar de manera periódica y sistemática el nivel de eficiencia de los funcionarios fiscales en su desempeño.

De manera específica, el subsistema de evaluación persigue los objetivos siguientes:

- Orientar el desempeño de los funcionarios fiscales hacia el logro de las grandes metas del Servicio de Administración Tributaria y hacia el mejoramiento de la eficiencia de sus métodos de trabajo.
- Promover y hacer más eficiente la coordinación de esfuerzos dentro y entre las áreas que integran el Servicio de Administración Tributaria.
- Generar una base objetiva de información sobre el desempeño laboral individual de los funcionarios fiscales, que permita reforzar la toma de decisiones en materia de contrataciones, bajas, incrementos de nivel salarial, ascensos, promociones y otorgamiento de estímulos.
- Proporcionar información relevante para el diseño de programas de capacitación y para orientar el desarrollo de los funcionarios fiscales.
- Ayudar en la determinación del potencial de desarrollo de los funcionarios fiscales y en su planeación de carrera.
- Retroalimentar los procesos de selección y capacitación, para su optimización.

Los procesos principales del subsistema de evaluación son el inventario de recursos humanos y la evaluación del desempeño.

El primero proporciona información personalizada sobre datos generales, información académica y trayectoria laboral previa y dentro de la institución.

El segundo califica el desempeño de mandos medios y superiores, así como del personal operativo, con base a las metas establecidas por la institución a cada servidor fiscal ya las competencias que deben cubrir en todos los casos.

Sistema Informático

Para la operación del Servicio Fiscal de Carrera fue necesario crear una plataforma informática que permitiera articular y retroalimentar a cada uno de los subsistemas existentes, a fin de contar con información oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de recursos humanos. El sistema igualmente permite llevar un adecuado control y evaluación del funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, y la adopción ágil de medidas correctivas para su mejora continua.

En ese sentido, se cuenta con una base de datos central que nutre y está en permanente interacción con cada uno de los subsistemas y procesos necesarios para el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera.

En ella se agrupa la información relacionada con la estructura ocupacional y las remuneraciones que corresponden a cada puesto, el inventario de recursos humanos y los puestos existentes en la institución con sus respectivos temarios de conocimientos.

De aquí se desprende la información necesaria para alimentar todos los procesos inherentes al Servicio Fiscal de Carrera, como son el de incorporación, el de reclutamiento y selección y el de promociones, de los que se derivan los planes de carrera y las agendas de desarrollo a cubrir dentro del Sistema Integral de Formación, una vez que han sido aplicados los exámenes correspondientes, sistematizados en el módulo respectivo.

Igualmente confluyen, alimentan y actualizan esta base de datos las evaluaciones del personal, tanto en el periodo de prueba como en el desempeño cotidiano, derivándose de todo ello la información necesaria para identificar el potencial de desarrollo de cada funcionario fiscal e ir anticipadamente generando las tablas de reemplazo para los distintos puestos de la institución.

3.- PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En los tiempos actuales no es posible concebir una administración de los recursos humanos que sólo contemple el "*hoy*". Es necesario pla-

Luis VázquezCano

near a futuro y ello implica, entre otras cosas, prever quiénes podrán ocupar las posiciones de mando y coordinación en los próximos años y cómo podrán prepararlos desde ahora.

De ahí que la planeación de los recursos humanos constituya uno de los componentes esenciales que debe contemplar cualquier modelo de servicio profesional o civil de carrera.

Esta función involucra desde luego la realización de un proceso continuo y sistemático que permita dar congruencia a las necesidades de corto, mediano y largo plazo del organismo, con el potencial de los cuadros profesionales y técnicos disponibles. Su esencia radica en lograr generar un esquema normativo, administrativo y laboral suficiente para asegurar al personal la estabilidad en el empleo, condicionándolo únicamente al mantenimiento de un alto nivel de eficiencia y desempeño.

La planeación de recursos humanos deberá asegurarse a partir de que la institución cuente con la definición de su misión, visión y valores para el logro de sus objetivos y metas, prosiguiendo con el establecimiento de la estructura orgánica y ocupacional requeridas para la operación correcta de la institución en términos de eficiencia, calidad, productividad y buen servicio a la ciudadanía.

El conocimiento de la estructura ocupacional permitirá especificar el número y tipo de puestos requeridos por la institución e identificar las siguientes categorías del personal: el que cubre los requerimientos; el que los excede; el que tiene carencias para cubrirlos; el que es necesario contratar y el personal prescindible.

Dicha actividad deberá asimismo estar permanentemente vinculada a las acciones de reestructuración organizacional y al rediseño de los procesos, con el objeto de que la planeación de los recursos humanos sirva de soporte y corra en paralelo a la evolución de la institución.

Desde esa perspectiva, podemos afirmar que el Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria posee ya una plataforma sumamente completa y automatizada que, al asociar las diversas actividades que hemos mencionado anteriormente, permitirá en un corto plazo realizar una adecuada planeación de los recursos humanos.

Sin duda el aprovechamiento y la posibilidad de concretar esta actividad, exigirá como pre-requisito la adopción de una política institucional

clara y definida que asegure la continuidad del proceso independientemente de los cambios del más alto nivel de autoridad. En este sentido la formalización de la planeación de carrera a nivel de norma obligatoria y su inserción como parte de la planeación estratégica es una modalidad que se está imponiendo para asegurar su vigencia permanente.

4.- CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Para reforzar las acciones que promuevan el apego a la legalidad, equidad y a los valores más altos de la función pública, el Servicio de Administración Tributaria, en coordinación y con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, elaboró y dio vigencia al Código de Ética del Servicio Fiscal.

Este Código de Ética tiene como propósito definir y hacer públicos los principios que deben guiar la actuación de los funcionarios fiscales, complementando las disposiciones que al respecto establece la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Legislación Fiscal y Aduanera y demás ordenamientos legales.

Los principios que contempla son los de lealtad; probidad; responsabilidad; imparcialidad y justicia; integridad; vocación de servicio, respeto y excelencia.

En pocas palabras, el Código de Ética tiene la virtud de señalar con claridad lo que el Servicio de Administración Tributaria y su personal piensan y quieren hacer como sello distintivo en su trabajo. Referirse a los valores que el Código de Ética establece adquiere una importancia singular cuando los contribuyentes, y la sociedad en general, los aprecian como elementos insustituibles en una forma de trabajo que busca los mejores resultados para la institución y para ellos.

Es importante señalar que para garantizar el cumplimiento de este ordenamiento está prevista su observancia como factor en la evaluación del desempeño de los Funcionarios Fiscales e igualmente se toma en cuenta para acreditar el proceso de promociones. De la misma forma el apego a dichos preceptos está contemplado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se incurra en los supuestos del Artículo 47.

5.- BENEFICIOS DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

El Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, en cuanto a la concepción, diseño y estrategia de instrumentación se refiere, es una propuesta de gestión y desarrollo de recursos humanos novedosa y moderna, que proporciona indudables beneficios en varios sentidos.

Para los servidores públicos, significa la posibilidad de contar con una estabilidad laboral a partir de sus méritos y de su desempeño, y de realizar una verdadera carrera fiscal que estimule su permanencia en la institución, contando con los apoyos necesarios en materia de capacitación y desarrollo.

Para la institución sin duda le representará la posibilidad de consolidar sus cambios estructurales, alcanzar niveles óptimos de operación y con ello mejorar su capacidad recaudatoria, al contar con cuadros técnicos, profesionales y directivos mejor preparados, motivados y especializados. Del mismo modo, el establecimiento de una carrera profesional propiciará la permanencia, estabilidad y desarrollo constante del personal, con lo cual se fortalecerá la continuidad de los programas y acciones que la institución ha emprendido.

Por último, los beneficios para la sociedad se reflejarán sin duda alguna en una mayor capacidad para recaudar los recursos necesarios para financiar el gasto público, asegurando mayor calidad en el servicio y atención así como una interacción y comunicación adecuada con los contribuyentes.

Representará también la posibilidad de otorgar una más adecuada, transparente, imparcial y pronta aplicación de las leyes impositivas mexicanas, y de enfatizar las acciones preventivas y de simplificación para fortalecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, lográndose con todo ello reforzar confianza de la sociedad en la institución.

LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA

*Jorge Ventura Nevares**

1.- PRESENTACIÓN

El dinamismo de nuestro entorno nos demanda constantemente obtener y desarrollar nuevas habilidades, conocimientos precisos, propuestas innovadoras y actitudes diferentes que ayuden a comprender y a valorar el sentido del cambio y nos permitan insertarnos de manera ventajosa en sus movimientos.

Así, Ybajo este contexto, el reto fundamental consiste en revolucionar nuestras conciencias para integrarlas al ritmo de la modernidad.

En el caso específico de nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) inició en el año de 1989, un programa propio para avanzar en su modernización. Dicho programa tuvo como intención prioritaria atender de manera más eficaz los requerimientos de la sociedad en las disciplinas que competen al instituto, generando una rica base informativa para los mexicanos de hoy y del mañana.

Todas las acciones y actividades inmersas en el programa, se efectuaron dentro de un esquema de modernización institucional, que abarcó 10 vertientes: descentralización; infraestructura y equipamiento; metodologías; capacitación; concertación; nuevas áreas técnicas; nuevos productos; fomento a la cultura estadística y geográfica; nuevo marco administrativo; y profesionalización del personal. Posteriormente se incrementó una vertiente más: calidad total.

La vertiente de profesionalización del personal tiene como propósito fundamental garantizar que los logros y alcances obtenidos fueran de carácter permanente y continuamente mejorados. La manera de lograr esto es a través de la profesionalización de su personal.

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Coordinador Administrativo del *Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática*.

2.- ANTECEDENTES

El programa de profesionalización del INEGI, considera que su acervo más valioso es el recurso humano, por ello, al tomar en cuenta el carácter estratégico de la información que genera nuestro Instituto, se hizo necesario crear las condiciones laborales que permitieran atraer y mantener al personal calificado y garantizar su desarrollo y superación.

Así, en el año de 1991, estas condiciones originaron la necesidad de concebir e instrumentar de manera metodológica, el diseño, la estructura y la filosofía del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI (SIP) para capitalizar la experiencia de los recursos humanos del Instituto, factor preponderante en el desarrollo cotidiano de las funciones que tiene conferidas y que implican un servicio civil de carrera. El programa fue formalmente establecido mediante la publicación del Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de noviembre de 1994.

3.- MISIÓN

La misión que tiene encomendada el SIP es:

"Promover una cultura de calidad mediante programas de administración y desarrollo de los recursos humanos, que respondan a las expectativas del personal y contribuyan al cumplimiento de la misión institucional".

4.- OBJETIVO

Su objetivo institucional se refiere a:

"Contar con un sistema que promueva el desarrollo profesional de los recursos humanos, el cual establezca las normas que regulen todos los procedimientos relacionados con la administración de personal, para el continuo mejoramiento de los procesos de trabajo".

5.- ESTRUCTURA

La plataforma básica que sustenta al Sistema Integral de Profesionalización dentro del Instituto, comprende los siguientes aspectos, mismos que a su vez, conforman la bondad del sistema:

- El acceso al sistema y las promociones dentro del mismo se realizan vía convocatorias a exámenes y concursos de oposición.

----- Jorge Ventura Nevares

- El reclutamiento y la selección de personal se realizan con base en criterios de calidad y especialización.
- Mantiene políticas claras de su funcionamiento a través de reglamentos y manuales de operación.
- Realiza un programa de desarrollo profesional del individuo dentro de la institución.
- Contempla un programa de trabajo determinando objetivos y metas para cada trabajador.
- Apoya al trabajador mediante un programa flexible de retribuciones basado en el desempeño sobresaliente.
- Produce eficiencia en el desempeño profesional.
- Mantiene la inducción al puesto y al Instituto.
- Cuenta con una comisión reguladora del SIP que evalúa los avances del sistema y necesidades de modificación del mismo para mantenerse a la vanguardia.
- Genera en el trabajador confianza y seguridad en el empleo.
- Se basa en un intenso programa de capacitación laboral y especialización en la actividad.

6.- CARACTERÍSTICAS

El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI está dirigido al personal que realiza funciones permanentes en el Instituto. Dicho personal tiene acceso a un conjunto de alternativas de desarrollo laboral y profesional que satisface sus expectativas personales, logrando el mejoramiento en la calidad de vida del trabajador, de su familia y del quehacer institucional.

El Sistema Integral de Profesionalización tiene un catálogo de puestos que van desde el de Servicios y Apoyo, hasta el nivel de Director de Área; cada uno de estos puestos tiene siete niveles salariales. Los niveles salariales superiores de un puesto pueden ser mayores a los primeros rangos del puesto inmediato superior, (se buscó una retribución apropiada para el personal técnico, sin que éste tuviera que asumir puestos de mando administrativo para lograr un salario que satisficiera sus expectativas profesionales. Lo anterior significa que por medio del SIP se puede lograr la especialización en el puesto y así tener una mayor retribución, sin necesidad a esperar a que se presente una vacante para poder recibir un sueldo mayor).

Servicio Público de Carrera en México -

Con base en el desempeño, la capacitación y las aportaciones al trabajo, se determinan los incrementos en rango salarial, (las solicitudes de incrementos se presentan ante la comisión, para el personal que tiene una antigüedad mínima de un año en el puesto que se está desempeñando como titular).

El sistema cuenta con la comisión SIP-INEGI que funge como órgano rector de la operación del programa. Asimismo se crearon subcomisiones del SIP en cada Dirección General y Dirección Regional. La comisión y las subcomisiones son las encargadas de evaluar y autorizar las promociones del personal.

Cuenta además con tres subcomisiones: la subcomisión de elaboración y actualización de exámenes, la subcomisión de análisis presupuestal y la subcomisión de bajas.

La evaluación del desempeño laboral se efectúa de manera permanente en todas las áreas de trabajo. Esta evaluación es responsabilidad de los jefes inmediatos. A partir de 1994, cuando se presentan vacantes en algunas plazas, éstas se comunican a través de convocatorias. A estas plazas pueden aspirar todas las personas que cumplen con los requisitos solicitados para cubrir dicho puesto, independientemente de su nivel y área de adscripción. Estas convocatorias son públicas y pueden inscribirse tanto personal interno como personas externas al INEGI sin diferencia alguna.

A través de la capacitación se fortalecen las opciones de desarrollo de cada trabajador, así como su eficiencia y productividad.

7.- VERTIENTES

Las vertientes promueven el desarrollo profesional de los recursos humanos del Instituto. Dichos programas operan y logran los siguientes beneficios:

- Establecen objetivos claros para la ocupación de vacantes.
- Permiten la profesionalización del personal del Instituto a través de la capacitación.
- Premian y estimulan el desempeño sobresaliente.
- Desarrollan las bases para el diseño de un plan estratégico enfocado hacia la calidad.

.....forp,e Ventura Nevares

Las vertientes que conforman al SIP son:

Requerimiento de Recursos Humanos

Esta vertiente identifica las características del personal y necesidades de la institución en esa materia. Se conforma por cuatro procedimientos:

- Inventario de recursos humanos.
- Descripción y perfiles de puesto.
- Análisis de estructura.
- Bolsa de trabajo.

Ingreso y/o Promoción

Los mecanismos de esta vertiente permiten reclutar candidatos vía concurso a través de convocatorias, o bolsa de trabajo y seleccionar, según el programa de contratación, al personal acorde al puesto, buscando siempre que éste sea el idóneo, y promover el desarrollo profesional con base en los requerimientos de los puestos.

Inducción

Esta vertiente tiene la finalidad de lograr que el personal de nuevo ingreso conozca la estructura y las funciones principales de la institución; así como también los aspectos básicos de su unidad de adscripción para facilitar la integración y adaptación de su ámbito laboral.

Conducción y Evaluación del Desempeño

El objetivo de esta vertiente es lograr mejorar el desempeño del personal a través de programación, orientación, supervisión, dirección y retroalimentación, todo ello mediante un proceso de conducción y evaluación permanente.

Planeación y Desarrollo del Personal

Mediante esta vertiente se logra promover el mejoramiento individual y de los grupos de trabajo por medio de actividades de asesoría, capacitación y desarrollo del potencial humano.

Servicio Público de Carrera en México

El cumplimiento del programa se lleva a cabo a través de:

- Un plan de desarrollo individual.
- Un plan de desarrollo grupal.
- La detección de necesidades de capacitación.

Incremento en Rango Salarial

El objetivo de esta vertiente es estimular el desempeño sobresaliente del personal a través de mejorar el nivel de ingresos, fomentando con ello la especialización dentro del mismo puesto. Existen tres consideraciones para el contexto de esta vertiente:

- Sólo podrá presentarse propuesta de incremento salarial, del personal con antigüedad mínima de un año desempeñando las funciones en su puesto.
- Los incrementos serán a un rango superior dentro del mismo puesto.
- Toda propuesta deberá estar soportada por la cédula de justificación o autojustificación de desempeño sobresaliente, según sea el caso, conforme a los parámetros de desempeño sobresaliente establecidos.

Los factores de evaluación que considera la vertiente son:

- Autocrítica y deseo de superación.
- Confiabilidad.
- Colaboración y trabajo en equipo.
- Iniciativa y creatividad.
- Capacitación efectiva
- Conocimiento del puesto.
- Cantidad en el trabajo.
- Calidad en el trabajo.

8.- LOGROS

En este contexto, el INEGI ha asumido con seriedad y profesionalismo sus compromisos; se ha sumado al esfuerzo general del país con la

Jorge Ventura Nevares

adopción de un programa propio de modernización institucional y ha brindado eficientes servicios en los ámbitos de su competencia.

Este programa ha permitido que México cuente con un valioso acervo informativo y que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica sea reconocido a nivel mundial.

Asimismo, y en el marco que aquí nos tiene, he de decirles a ustedes que ninguna obra importante y trascendente puede realizarse sin calor humano, sin infundir en el espíritu del hombre confianza y seguridad en sí mismo, sin mover las fuerzas creadoras para vencer la inercia, la dispersión de esfuerzos, la inseguridad, la incredulidad y la falta de fe.

Porque más allá de las cifras que se han expuesto, que de suyo son impactantes: 658 convocatorias con 3,038 plazas convocadas; 29,122 candidatos registrados y 2,572 candidatos seleccionados, también es importante subrayar que con el Sistema Integral de Profesionalización en el INEGI, hemos edificado una conciencia solidaria de que somos capaces, de que podemos conseguir, de que podemos edificar cosas grandes, cosas útiles, de que podemos elevarnos constantemente sobre nuestros propios méritos y hacerlos que signifiquen mover estructuras de pensamiento de los viejos esquemas administrativos.

El SIP del INEGI, ha llenado de vigor a algunas instituciones educativas para que sus egresados participen en la inserción de la planta de trabajadores de nuestro Instituto. Asimismo ha servido, con su dinámica, a ser el impulsor en la modificación de planes y programas; verbigracia, en planeación y capacitación laboral.

y también, el SIP del INEGI se constituye en una de las piedras angulares de nuestro desarrollo institucional, en donde el reto diario nos provoca caminar hacia nuestra misión.

EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

*Alejandro Salafranca y Vázquez**

Buenas tardes, muchas gracias por darnos esta oportunidad. En 15 minutos explicaré muy brevemente cuál es el panorama de la administración de recursos humanos y los planes de profesionalización en el Gobierno del Distrito Federal. En este panorama general, la Ley del Servicio Público de Carrera es sólo una parte y, quizá, es la más significativa, pero no es la más importante y quiero explicarles el por qué.

El Gobierno del Distrito Federal se compone de aproximadamente 130 mil trabajadores de base, 12 mil funcionarios de confianza, alrededor de 25 mil trabajadores eventuales, y un estimado de 4 mil prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios. Hoy hablaré de los grupos más importantes, que son los trabajadores de base y los de confianza.

El objetivo de la profesionalización es el de mejorar la administración pública para tener un buen gobierno y finalmente para dar un mejor servicio a la ciudadanía. La profesionalización es una herramienta fundamental de una ley o sistema de servicio público de carrera. En este sentido hay que plantearse la integralidad de la administración, es decir, no podemos profesionalizar a mandos medios sin profesionalizar a los basificados, lo cual lleva a reconocer dos grandes áreas de atención: la carrera de los servidores públicos de base y la carrera de los servidores públicos de confianza.

La carrera de los servidores públicos de base se rige actualmente por el escalafón, que se consagra en el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Mexicana y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A continuación me permitiré explicar cómo se encuentra hoy en día el escalafón del gobierno del Distrito Federal.

* Notas obtenidas de la versión estenográfica de su participación en el Seminario. Doctor en Historia por la Universidad de Educación a Distancia en Madrid, España. Licenciado en Antropología e Historia. Director del Servicio Profesional de Carrera del *Gobierno del Distrito Federal*.

Los 130 mil empleados de base, no tienen carreras o escalafones profesionales, se aplica un escalafón único y ello representa diferencias estructurales e inconsistencias de las cuales expondré las más relevantes:

- Las renivelaciones, es decir las promociones se pueden hacer por concurso escalafonario o fuera de él, lo que significa que la vía de promoción más fácil no es la escalafonaria, sino la clientelar. Es decir, la autoridad tiene la potestad de renivelar al trabajador y esta potestad se ejerce desde la buena o desde la mala fe, o bien por medio de presiones sindicales. La buena fe de las autoridades para renivelar adecuadamente o no, es un elemento siempre presente, claro está, siempre y cuando haya presupuesto para ello. Esta práctica, de hecho, desestimula ampliamente la adopción del sistema escalafonario ya que por ejemplo es posible obtener la renivelación del nivel 2 al 19, y aquí la pregunta sería équé sentido tiene adecuarse a un sistema escalafonario?
- Las readscripciones y permutas se hacen de forma aleatoria, tanto la autoridad como el trabajador pueden someter a disposición de personal la ubicación de un empleado, lo cual la convierte en casual (a ver en dónde me aceptan) e impide una adecuada planeación organizacional de la estructura ocupacional, lo que significa que hay unidades administrativas con sobrepoblación y otras con escasez de la misma. No existe una planeación ordenada y estratégica del tamaño de las unidades administrativas y la fuerza laboral debido al descontrol de las readscripciones y de las permutas, que están bien normadas, pero no se cumplen. Realmente se dan *de Jacto* y son viables, aunque en teoría, *de jure*, no.
- Otra debilidad importante es que desde cualquier puesto se tiene acceso a todos los niveles. En teoría puede haber un peón de limpia de nivel 2 y un mismo peón de limpia de nivel 19, se puede acceder a cualquier nivel desde cualquier puesto y a cualquier puesto desde cualquier nivel.
- La capacitación no tiene valor escalafonario y por tanto no está asociada a la carrera personal del empleado. A efecto de su aprendizaje y de la necesidad de ser más productivo, tal vez sí, pero no impacta su retribución y tampoco tiene ningún valor escalafonario. Sin escalafones profesionales, planear la capacitación de quién, dónde y por qué, es muy complicado y poco atractivo para el personal ya que daría igual capacitarse o no.

Alejandro Salafrancav Vázquez

- El Catálogo de Puestos es más una pieza de museo que una herramienta contemporánea de administración de recursos humanos. Hay puestos con nombres y con funciones que no existen. Hace falta hacer un estudio a fondo, el gobierno de la ciudad no dispone de un sistema de información donde se pueda saber, con exactitud, dónde están y qué hacen sus trabajadores. La información es el elemento número uno para transformar una realidad, y apenas estamos empezando a conocer esa realidad.
- El salario de los trabajadores de base no es remunerativo a pesar del esfuerzo de este trienio por aumentar los salarios por encima de la inflación (un 2.3%). En realidad fue más un mensaje a la nación y a los trabajadores de que sí se puede romper la curva de su deterioro salarial; pero en 3 años, quizá hayan recuperado un tanto por ciento muy pequeño de su poder adquisitivo perdido en veintitantos años. Lo que significa que, por ejemplo, entre el nivel 4 y el más alto, que es el 19, la diferencia de salarios entre niveles es de 50 pesos. Estamos hablando de un tabulador nada competitivo desde la óptica de dónde lo veamos.
- La evaluación del desempeño es un elemento ausente en el proceso escalafonario. En general, la última vez que se revisó el Reglamento de Escalafón fue en el año de 1986; lo que denota cierta urgencia en su actualización para incorporar en el mismo a la profesionalización y a la evaluación del desempeño como aspectos fundamentales y de aplicación obligatoria para la mayoría de los servidores públicos, que son los basificados, los más cercanos a la ciudadanía, el rostro cotidiano del gobierno ante el ciudadano.
- Para las promociones escalafonarias se hacen exámenes, que más o menos funcionan bien. No obstante la elaboración de los exámenes está atomizada y no es profesional, hay exámenes muy complicados y otros muy fáciles. En muchas de las ocasiones son los superiores quienes diseñan los exámenes, no quienes los aplican o corrigen, ya que para ello existe una Comisión Mixta. Insisto, hemos encontrado exámenes impasables por su dificultad o exámenes, como se dice en México, muy barcos o muy fáciles.

Entonces, ¿qué se ha hecho en el trienio actual ante esto? Pues poco, ya que por diferentes razones de las cuales no vendría al caso abundar, no ha sido posible llevar a cabo una reforma en profundidad, a esto se ha sumado la falta de colaboración del Sindicato Unico, que es el que

rige. No obstante, se pudieron planear y adelantar algunas acciones para transformar esta situación, se las quiero explicar, y hay que empezar a implementarlas ya. Ahondando en lo anterior, se pensó, se planeó, pero no hubo tiempo de ejercitar y de transformar esta realidad.

Primero, hay que hacer cumplir lo que no necesitamos modificar un ápice en la Ley. La mayoría de los problemas expuestos no suceden porque el Reglamento del Escalafón sea muy malo o porque el Apartado B y la Ley que lo reglamentan sean algo inmanejable, en realidad requerimos avanzar, con el cabal cumplimiento de lo que nuestra legislación establece y ello permitiría mejorar el régimen de servicio público a partir de una mayor objetividad.

Los escalafones profesionales que se contienen en el Reglamento Escalafonario, no se aplican por inercias y prácticas indebidas y porque además la contraparte, que es quien tendría que estar vigilando su cumplimiento, que es el Sindicato, tiene sus propias prioridades en este sentido y de ello no vaya ahondar aquí. Simplemente la prioridad del Sindicato no es el desarrollo integral de sus trabajadores. No obstante este panorama, existe el compromiso de mejorar estos aspectos por la próxima administración.

Los escalafones que contempla el actual Reglamento Escalafonario son profesionales, lo que hace falta es el trabajo de recopilación de información para hacer un nuevo Catálogo de Puestos con el que sepamos en dónde estamos y qué hacemos, y en todo caso, revisar y actualizar los procedimientos vigentes.

Dicho esto, hay que introducir en las Condiciones Generales de Trabajo nuevos elementos y hay que hacer un nuevo Reglamento de Escalafón, y quiero poner algunos ejemplos:

Se requiere apegarse a la legislación actual e implementar un sistema de reclutamiento y selección objetivo, que convierta el empleo y la oferta de empleo público del gobierno del Distrito Federal en patrimonio de la ciudadanía. Es decir, podemos seleccionar, conforme la actual Ley se estipula que el Sindicato aportará el 50% de los candidatos y el gobierno el otro 50%, pero nada nos impide someter a un proceso de selección a estas mitades. Como ahora se ha interpretado, es en forma de pase automático.

Se debe cancelar de inmediato la facultad discrecional para renivelar, en todos los casos debe ser el escalafón, la carrera, la única vía escalafonaria. Es urgente implementar la evaluación del desempeño, que dicho

Alejandro Salafranca y Vázquez

sea de paso, para las categorías técnico-operativas es una herramienta más sencilla, que para los puestos directivos.

En general hay que transformar estas prácticas y que el trabajador tenga claro que su carrera depende de él, de su capacidad y no de su jefe u otro tipo de lealtades personales, familiares o políticas. Construir unas herramientas fiables; que no le hagamos sentir al trabajador que cambiamos todo para no cambiar nada. Es fundamental, impostergable e insoslayable, hay que hacerlo ya y de forma transparente y objetiva para todos los servidores públicos.

Se me quedan cientos de cosas sobre el tintero acerca de este tema, espero su comprensión por la rapidez, y paso al tema más relevante, que es la profesionalización de los mandos medios y directivos.

Uno de los problemas fundamentales en este sentido es la diferenciación entre los llamados servidores de base y los de confianza, de libre designación y por tanto, también de libre remoción. Hoy en día hay 12 mil servidores públicos en el gobierno del Distrito Federal que en teoría podrían ser cesados, dándose el eufemismo de pedir la renuncia, para ser sustituidos por otros tantos.

Aquí hay un avance significativo de mencionar, ya existe una Ley que es una realidad y se aprobó el 28 de abril y publicó el 13 de junio del presente año. Hubo un acuerdo amplio en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y dicha Ley entra en vigor el primero de enero de 2001 y el servicio público de carrera, el primero de julio del mismo año. Es decir, que entre enero y julio hay que sentar las bases de las instituciones y procesos que van a regir el sistema integral del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal.

EL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO CÁMARA DE DIPUTADOS

Jorge Valdez Aguilera*

1.- FUNDAMENTO LEGAL

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre del mismo año.

- La Ley Orgánica dispone en su exposición de motivos *"la necesidad del establecimiento de una nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara, a partir del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera"*.
- El Artículo 57 de la Ley Orgánica, establece las normas básicas que regulan el servicio de carrera de la Cámara de Diputados.
- El Artículo 38, numeral 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General señala como atribución de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos: *"Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás Centros y Unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera...."*
- El Artículo tercero transitorio, fracción VI, párrafo tercero señala: *"La expedición del Estatuto se realizará a más tardar dentro del primer año del ejercicio de la LVIII Legislatura"*.
- Con el consenso de todos los Grupos Parlamentarios, el 26 de abril de 2000, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de ese órgano legislativo.

* Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Contralor del *Senado de la República*.

Servicio Público de Carrera México

2.- CONTENIDO DEL ESTATUTO

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 26 de abril de 2000, tiene los siguientes Títulos:

Título Primero:	Disposiciones Generales.
Título Segundo:	De la organización y funcionamiento de las secretarías y de la Coordinación de Comunicación Social.
Título Tercero:	Del Servicio de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente.
Título Cuarto:	De la Contraloría Interna

Artículos Transitorios

3.- FINES DEL SERVICIO DE CARRERA

- Formar funcionarios de alta calidad que apoyen profesional y eficazmente el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;
- Proveer de personal calificado a los Servicios que se prestan en la Cámara;
- Garantizar que el personal de la Cámara se desempeñe bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y
- Garantizar la permanencia, promoción y ascenso del personal del servicio de carrera.

4.- PROCESOS QUE INTEGRAN EL SERVICIO DE CARRERA

El Servicio se encuentra sujeto a los procesos que consisten en planear, dirigir, ejecutar y controlar el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y promoción en rangos y niveles, así como la adscripción a los cargos y puestos de los integrantes del Servicio de Carrera.

5.- CONSEJO DIRECTIVO y UNIDAD DE CAPACITACIÓN y FORMACIÓN PERMANENTE

El Servicio de Carrera, preve la existencia de un Consejo Directivo como órgano normativo y de dirección del Servicio y de una Unidad de

----- Jorge Va/dez Aguilera

Capacitación y Formación Permanente como órgano ejecutor y coordinador del mismo.

El Consejo Directivo se integrará por:

- El Secretario General de la Cámara como Presidente;
- Los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros como Vicepresidentes;
- Tres vocales, nombrados por la Conferencia; y
- El Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente se integrará de la siguiente forma:

- Oficina de Planeación;
- Oficina de Formación y Capacitación; y
- Oficina de Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso.

6.- CUERPOS, RANGOS, NIVELES, CARGOS y PuESTOS

Los cuerpos se integran por rangos y niveles del Servicio de Carrera, diferenciándolos de los cargos y puestos de estructura.

Rango.- Categorías con las que se integran los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativo-financiera.

Nivel.- Categorías con las que se integra cada rango.

Cargo.- Comisión o encargo para la realización de un trabajo dentro del Servicio, acorde a su rango y sin compensación adicional.

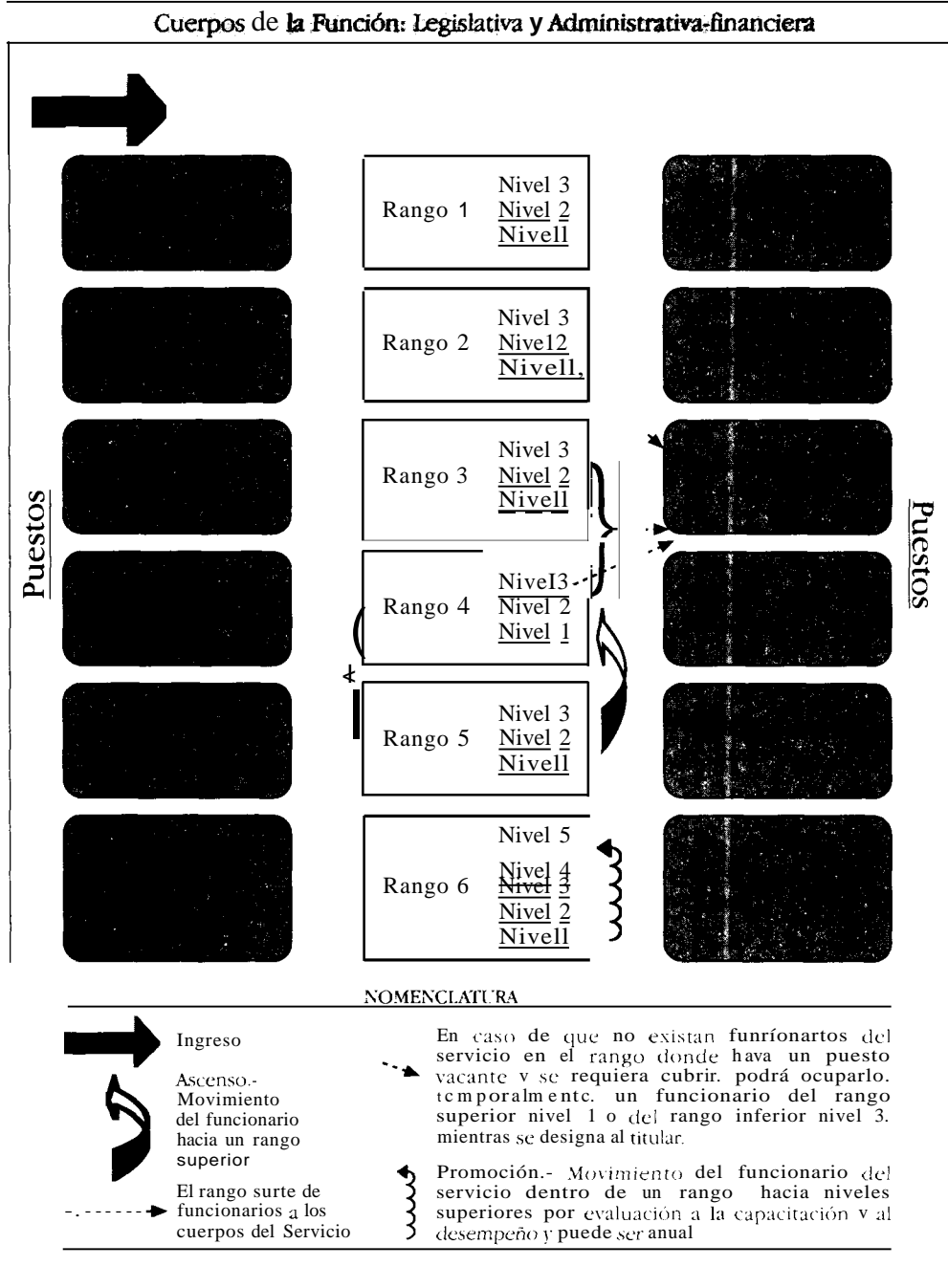
Puesto.- Unidad impersonal de trabajo.

Los Rangos y Niveles del Servicio de Carrera se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

1	Alta Dirección	1-2-3
2	Dirección	1-2-3
3	Ejecutivo	1-2-3
4	Técnico Especializado	1-2-3
5	Asistente	1-2-3
6	Analista	1-2-3-4-5

Servicio: *Virtual de Carrera en México*

A continuación se muestra con un ejemplo el ingreso, adscripción, promociones y ascensos de los Funcionarios del Servicio de Carrera:



Jorge Valdez Aguilera

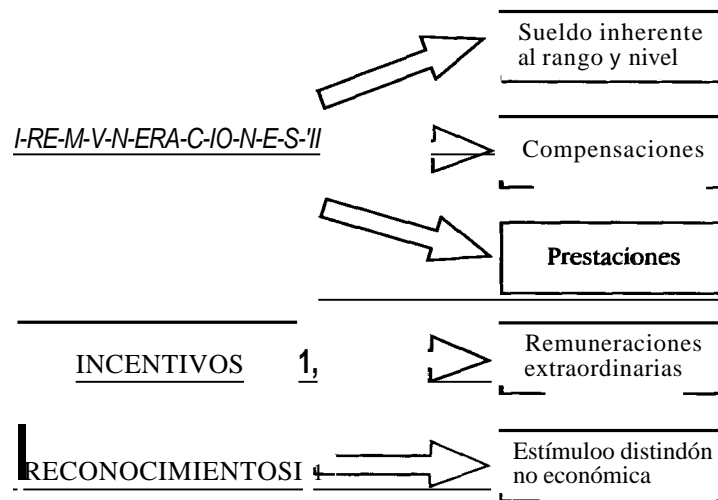
7.- CAPACITACIÓN y EVALUACIÓN

El programa de capacitación comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio.

La evaluación tiene como objetivo la medición del desempeño y el aprovechamiento de los programas de capacitación. La evaluación se realizará bajo principios de imparcialidad y es la base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios de carrera.

8.- REMUNERACIONES, INCENTIVOS y RECONOCIMIENTOS

La siguiente gráfica muestra la composición de estos conceptos para el Servicio de Carrera.



9.- DERECHOS, OBLIGACIONES y PROHIBICIONES EN LOS FUNCIONARIOS DEL SERVICIO

Derechos: se estipulan en el Artículo 121 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Obtener su nombramiento de ingreso, promoción y ascenso, previa satisfacción de los requisitos;
- Recibir las remuneraciones, incentivos y compensaciones que correspondan;

Servicio Público de Carrera en México

- Inconformarse contra actos o resoluciones que le causen agravio;
- Participar en los procesos de capacitación y ser evaluado en su desempeño y formación; etc.

Obligaciones: se contienen en el Artículo 122 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Aportar sus capacidades y profesionalismo al cargo que ocupe;
- Ejercer sus funciones bajo los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y eficacia;
- Participar en los programas de formación y capacitación;
- Guardar reserva de la información, documentación y asuntos de su competencia y conocimiento;
- Estar en disponibilidad para atender las necesidades del servicio; etc.

Prohibiciones: se expresan en el mismo Artículo 122 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Realizar actos públicos a favor o en contra de legisladores, grupos y partidos políticos;
- Efectuar actos u omisiones que pongan en peligro a las personas o instalaciones de la cámara;
- Prestar servicios personales a diputados, particulares o grupos parlamentarios que puedan implicar conflicto de intereses.

10.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

En el Estatuto se establece un procedimiento administrativo disciplinario, para conocer de las faltas u omisiones en que incurran los funcionarios de carrera, siendo autoridad instructora y sancionadora el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, quien se apoya en la Dirección Jurídica.

Las sanciones que imponga el Consejo Directivo del Servicio, podrán ser:

- Amonestación;
- Suspensión de tres días a tres meses; y
- Destitución.

Jorge ^{Va/dez} Aguilera

En contra de los actos o resoluciones que determinen promociones, ascensos o sanciones, o cualquier otro que afecte al funcionario del Servicio, se establece el recurso de reconsideración ante el Consejo Directivo; y contra los actos y resoluciones sobre ascensos, promociones y sanciones de destitución, se establece el recurso de revisión ante la Conferencia, cuya resolución es inatacable.

11.- PROCESO DE IMPLANTACIÓN

- La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, como ya se mencionó, aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual contó para su formulación con la asesoría del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), mismo que ha estado colaborando en la realización de algunos productos inherentes al Servicio, tales como:
 - El Manual de Organización y Funciones del órgano rector del Servicio Profesional de Carrera.
 - El Manual de Normas y Procedimientos de Promociones y Ascensos, y la propuesta de ajuste a la curva salarial.
 - El modelo del sistema de evaluación de la productividad y el desempeño, entre otros.
 - El Catálogo de Rangos y Puestos del Servicio de Carrera.
- Se llevó a cabo el primer proceso de capacitación de los funcionarios de la Cámara, aspirantes a ingresar al Servicio de Carrera que se impartió tanto para la especialidad parlamentaria como administrativa, contando con personal docente de instituciones superiores, tales como: INAP, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), especialistas independientes y funcionarios de la Cámara.
- La LVIII Legislatura, está llevando a cabo las tareas inherentes para la implementación del Servicio y señalará las modalidades y tiempos para su puesta en marcha.

Servicio Público de Carrera en México –

Antes de finalizar, me permitiré hacer una breve mención sobre el Servicio de Carrera en la Cámara de Senadores:

El Artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala la existencia del Servicio Civil de Carrera para la Cámara de Senadores.

La Comisión de Estudios Legislativos es el órgano facultado para elaborar el proyecto de Estatuto de Servicio Civil de Carrera del Senado, la cual presentó el 23 de agosto de 2000 el proyecto a la Comisión Permanente, quien lo turnó a la Mesa Directiva.

La LVIII Legislatura del Senado aprobará el Estatuto y pondrá en marcha el Servicio de Carrera.

IA CARRERA JUDICIAL, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Julio César Vázquez-Mellado García

Para comenzar, debo hacer un par de acotaciones para limitar el universo del tema a tratar. Como otros géneros de administración, la administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales. Las actividades institucionales en la administración de justicia son las referentes a la seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al Poder Judicial.

En esta ocasión voy a referirme fundamentalmente al área de empleados profesionales que realizan funciones jurisdiccionales, que son las propias del Poder Judicial de la Federación, dejando, por consecuencia, a un lado las áreas de apoyo y las de carácter administrativo.

El año de 1994 fue un parteaguas para la organización de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, derivado de la reforma constitucional y la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que surge en ese momento. Antes de 1994 no existía una carrera judicial de manera formal o regulada, sino una serie de costumbres muy antiguas (más de 50 años), que nos llevarían a prácticas que por su tradición, se aplicaban a la selección y nombramiento del personal y se convirtieron en usos y costumbres.

En el esquema de la "*carrera informal*" que existía hasta 1994, por ejemplo, un abogado ingresaba en el Poder Judicial de la Federación invitado por un Juez de Distrito, quien le enseñaba el oficio, y cuando se encontraba "*maduro*" lo recomendaba a un Magistrado de Circuito que requiriera personal calificado. El Magistrado de Circuito lo aceptaba, probaba su

* Magistrado de Circuito.
Director General del *Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación*.

eficiencia y de resultar apto continuaba y lo tomaba bajo su tutela. Al transcurrir algunos años, lo invitaba a trabajar con un Ministro de la Suprema Corte, que se volvía un tercer mentor en la preparación cuasi artesanal de este abogado. Pasado cierto tiempo, al fallecer o jubilarse un Juez de Distrito, dicho Ministro lo proponía al Pleno de la Suprema Corte, el cual lo nombraba y adscribía, en su caso, como Juez de Distrito. Justo el mismo proceso ocurría, con el correr de los años, para ser nombrado Magistrado de Circuito.

Nombramientos y adscripciones, por tanto, estaban dotados de una enorme carga de discrecionalidad, y esto, teniendo sus virtudes, tenía también defectos.

En 1994 cambia sustancialmente este esquema informal, al aprobarse un nuevo proceso, preciso y regulado, contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Partiendo de una base conceptual, *el número 43 del Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su página 91 define la carrera judicial como un sistema programado de ascensos, no sólo en razón de la antigüedad, sino básicamente en función de la idoneidad del juez.

Así entendida, la dignidad de la carrera judicial deberá ser una resultante de dos elementos de influencia recíproca: La calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección; y el respeto a la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la Judicatura.

Ciertamente, podemos admitir como elementos torales de la carrera judicial: la definición de las categorías que la integran; su agrupamiento escalafonario de inferior a superior; los sistemas de ingreso y promoción; las garantías económicas, de permanencia e independencia; los estímulos durante el desempeño del cargo y la seguridad del retiro.

Sobre esta base conceptual podemos afirmar, sin duda alguna, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece una auténtica carrera judicial: En su Artículo 105, la mencionada norma legal establece que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad independencia y antigüedad, en su caso.

----- [nlir) Cesar vazqnez-vtellado Garcia

Es importante destacar que la antigüedad, si bien es un elemento a considerar, es el último de los mismos, se privilegia la excelencia y el profesionalismo como elementos fundamentales.

La propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación designa y señala las características de cada uno de los puestos que integran la carrera judicial, para concluir, en su Artículo 110, que la carrera judicial está integrada por las siguientes categorías en orden jerárquico:

1. Magistrado de Circuito.
2. Juez de Distrito.
3. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia.
4. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia.
5. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro.
6. Secretario de Acuerdos de Sala.
7. Subsecretario de Acuerdos de Sala.
8. Secretario de Tribunal de Circuito.
9. Secretario de Juzgado de Distrito.
10. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

El ingreso a la carrera judicial será siempre, igual que en el caso de la promoción, mediante el acreditamiento de los exámenes respectivos.

Para las categorías inferiores de Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia hasta Actuario del Poder Judicial de la Federación, el medio de ingreso y promoción es el examen de aptitud. Las designaciones para las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito deberán ser cubiertas a través del concurso correspondiente, que en el caso de Juez de Distrito puede ser interno o libre, de oposición y para Magistrado de Circuito sólo será interno.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación delinea el procedimiento y el mecanismo para realizar estos concursos, así como las formas de evaluación correspondientes.

El concurso interno convoca exclusivamente a los miembros del Poder Judicial de la Federación de las categorías inferiores; de toda la República Mexicana, que reúnan las características que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece (edad, nacionalidad, título

de licenciatura en Derecho, 3 años de ejercicio profesional, etc.); mientras que el concurso libre o externo permite la participación de todos aquéllos, sean o no miembros del Poder Judicial de la Federación, que reúnan las características que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina para el puesto de Juez de Distrito.

Como ejemplo, desde 1994 a la fecha, hemos tenido 3 concursos internos para la designación de Jueces de Distrito; 1 concurso libre, y 7 concursos para la designación de Magistrados de Circuito. En el último concurso participaron 350 abogados de todo el país, presentando un examen de conocimientos jurídicos y un examen psicométrico, este último en razón del número tan grande de participantes y de la búsqueda de una mayor objetividad para la designación.

Los exámenes fueron resueltos en forma anónima y clasificados por medio de códigos de barras para que una computadora leyera los resultados y diera el listado de las personas que pasaban a la siguiente etapa. A la segunda etapa sólo llegaron 175 aspirantes a quienes se les aplicó, como examen, la resolución de dos casos prácticos, dos expedientes tal y como se presentan en un juzgado de Distrito, para que hicieran un proyecto de resolución por día, por lo que se destinaron dos días para esta etapa.

En la misma forma anónima, a través de un código de barras, se elaboraron y resolvieron estos casos prácticos. La evaluación y calificación de los exámenes estuvo a cargo de los Comités Evaluadores que para ese fin se integraron, los cuales conforme a lo establecido por la ley estuvieron formados por un Consejero de la Judicatura Federal, un Juez de Distrito ratificado y un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal. Adicionalmente, se realizaron exámenes orales ante jurados, integrados de la misma manera que los Comités Evaluadores, en donde los conocimientos jurídicos propios de un juez de Distrito se tomaron en cuenta nuevamente. Con la calificación y el promedio de todas estas evaluaciones se llegó al nombramiento de 60 Jueces de Distrito.

Hoy en día, se puede afirmar que no existe profesionista en el Poder Judicial de la Federación que no deba su ingreso a un examen de aptitud en las categorías inferiores, o bien por medio de un examen de concurso como el antes mencionado.

De la misma manera se han realizado los exámenes para Magistrado de Circuito, con la diferencia de que en este caso, las únicas personas que pueden concursar son las que se encuentran dentro de la categoría de Juez de Distrito.

Julio César Vázquez-Mellado García

Es necesario señalar que la formalización de la Carrera Judicial Federal tendría punto de partida y sustento en dos instituciones:

El Consejo de la Judicatura Federal, eje de su administración; y el Instituto de la Judicatura Federal, al que considero punto medular de la existencia de la carrera judicial. Este último es un órgano descentralizado y auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, cuya definición y funciones se encuentran señaladas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su Artículo 92, y el cual auxilia en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, además de su definitiva intervención en los concursos de oposición y exámenes de aptitud.

El Instituto de la Judicatura Federal, dentro de sus facultades podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los Poderes Judiciales locales, en los términos en que le sea solicitado, y coordinarse con las Universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el párrafo anterior.

Siendo la excelencia, la columna vertebral de la carrera judicial, es el Instituto de la Judicatura Federal, ahora Escuela Judicial, el que permite lograr estos objetivos de manera cabal. Este Instituto hoy día cuenta con instalaciones en el Distrito Federal, dentro del Palacio de Justicia Federal de San Lázaro, donde se ubica su sede central y en los edificios que albergan a los Tribunales Colegiados y los Juzgados en Materia Administrativa; además, existen 21 Extensiones regionales en toda República.

El Instituto de la Judicatura Federal imparte cursos que van desde la inducción vocacional hacia la Carrera Judicial, como un curso inicial para los estudiantes de la licenciatura en Derecho, hasta cursos básicos de Actuario, de Secretario de Juzgado, de Secretario de Tribunal y Secretario de la Suprema Corte de Justicia. Existe también el curso de Especialización Judicial, y por primera vez en este año 2000 se estableció un convenio con la Secretaría de Educación Pública, que permite dar validez oficial a los estudios de posgrado que en esta Escuela Judicial se imparten.

Asimismo, se han inaugurado los cursos de la primera generación que tendrá una Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, con las siguientes características:

Fueron convocados 350 abogados de todo el país para seleccionar, de entre ellos, a los 60 mejores de toda la república, quienes contarán con

una beca que les aportará la misma percepción salarial que obtienen en sus respectivos Juzgados o Tribunales. Así, dedicados durante 9 meses al estudio y profesionalización, habremos de tener esta generación de Jueces de Distrito. Estas personas habrán de finalizar la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito con reconocimiento oficial, que puede ser hecho valer en cualquier Universidad del país o del mundo, y permitirá entregar esa lista de 60 personas altamente capacitadas con un perfil idóneo. De esa lista, el Consejo de la Judicatura Federal podrá designar a los nuevos Jueces de Distrito.

Para concluir, dentro de la prospectiva de la carrera judicial podemos señalar que en el año 2001 se desarrollarán dos diplomados para actualizar y cultivar las capacidades de los servidores de carrera ya designados, y tenerlos al día permanentemente. Se gestará también la primera generación, egresada del Instituto, de Magistrados de Circuito; una Especialidad para Secretarios Proyectistas; y por último, contaremos con una Maestría y un Doctorado en Derecho Judicial que no va a competir con ninguna Universidad, sino que va a dar respuesta a las necesidades propias del Poder Judicial de la Federación.

La Maestría estará encauzada a forjar profesores y así ser autosuficientes en la enseñanza, formación y actualización de nuestros cuadros profesionales; y el Doctorado dará respuesta a problemas específicos, de matices muy singulares, que el Poder Judicial de la Federación en el desempeño de sus funciones judiciales va encontrando en el camino, y que la premura de su acción cotidiana le impide detenerse para hacer un análisis profundo de investigación sobre esos temas. Ahora se tendrá la oportunidad, mediante el Doctorado a través de la investigación.

Esta es la posibilidad de renovar el Poder Judicial de la Federación en un período no mayor a 5 años, con servidores públicos aptos, profesionales, con vocación de servicio y formados conforme a las necesidades y especificidades de nuestro marco jurídico, y a la cultura y demandas de la sociedad mexicana.

Es el reto de una auténtica carrera judicial, cuyo pivote de acción sea la Escuela Judicial.

EL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

*Alejandro Espinosa Garibay**

Buenas tardes, quiero expresar que para la institución que represento y para mí, cada vez es más alentador encontrar nuevas experiencias sobre servicio civil en diversas dependencias y entidades de la administración pública mexicana, que en el tiempo hemos venido compartiendo en diferentes foros del INAP.

En el caso de la Comisión Nacional del Agua, hace once años creamos el Sistema de Especialistas en Hidráulica como un "*Plan de Carrera Institucional*" al cual voy a referirme en este espacio en cuanto a su origen, estructura y resultados.

ORIGEN DEL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

Para describir su origen es necesario mencionar que cuando se creó la Comisión Nacional del Agua en 1989, inició su operación con los recursos transferidos de la extinta Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; entre los cuales se recibieron 37,540 trabajadores, cantidad que reflejaba una plantilla excesiva y que sin embargo solamente el 9% contaba con una formación académica a nivel profesional; por tanto, el problema inicial era una generalizada falta de personal calificado.

Ante esta situación, se pusieron en marcha diversos programas entre los que destaca el de "*Transformación de la Fuerza de Trabajo*", mediante el cual se redujeron las estructuras ocupacionales de la Comisión y se utilizaron los recursos generados por la desincorporación para la contratación de personal profesional calificado.

De esta manera, en 1989 se concibió el Sistema de Especialistas en Hidráulica, con el propósito de "*incorporar e integrar un grupo multidis-*

* Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Gerente de Personal de la *Comisión Nacional del Agua*.

Sen-teto Público de Carrera en México —

ciplinario de profesionistas calificados, susceptibles de desarrollarse en el mediano y largo plazo, interesados en participar en la realización de los programas sustantivos de la institución, mejorar su capacidad de ejecución y dar continuidad a sus programas, mediante un plan de carrera institucional".

Este nuevo concepto de "*Plan de Carrera*", hace once años, sin que existieran las condiciones administrativas ni las normas laborales en materia de Servicio Civil en la Administración Pública, originó que se rompiera el paradigma de las prácticas tradicionales de contratación y promoción de personal que existían.

Para la contratación de los primeros grupos de especialistas, en 1990 y 1991 se realizaron dos intensos programas de reclutamiento y selección a nivel nacional, mediante los que se incorporaron 245 y 434 Especialistas respectivamente.

En los años subsecuentes, se fueron realizando programas especiales y generales de reclutamiento y selección para atender proyectos prioritarios e importantes de las diferentes áreas sustantivas de la Comisión, conforme a necesidades plenamente justificadas y disponibilidad presupuestal; contando actualmente con 3,014 Especialistas.

EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO y SELECCIÓN

En cuanto al proceso de reclutamiento y selección, el Sistema de Especialistas en Hidráulica establece los siguientes requisitos para ser candidato:

- Contar con una carrera de nivel superior afín a la actividad de la Comisión;
- Haber cubierto el 100% de los créditos de la carrera; y
- Haber obtenido un promedio mínimo de ocho en la misma.

Para realizar el proceso de reclutamiento, se recurre a *tres fuentes básicas*:

- *Los prestadores de servicio social* como la fuente más importante, ya que la Comisión tiene suscritos 76 convenios para este propósito con diversas universidades e institutos tecnológicos en el

.....stejandr« Espinosa Garibay

país, lo que permite seleccionar a jóvenes con buen aprovechamiento académico y potencial que constituyen el semillero de los Especialistas, después de que concluyen su servicio y se titulan con el apoyo de la institución, a través de un programa especial.

- La segunda fuente es el *personal interno* que cubre los perfiles del puesto cuando existe la autorización de alguna plaza y, por último,
- *El reclutamiento externo.*

Respecto al proceso de selección, en la Comisión se cuenta con un sistema de calificación para el ingreso de los Especialistas que comprende *tres parámetros de evaluación* que tienen el mismo peso:

El primero lo constituyen los *antecedentes académicos*, en donde se otorgan entre 2 y 6 puntos de acuerdo con el nivel académico obtenido, asignándose 2 puntos al nivel licenciatura, 4 al de especialidad y 6 al de maestría y/o doctorado.

El segundo parámetro está conformado por la *trayectoria laboral* que comprende la experiencia en áreas relacionadas con las actividades del puesto que marca su perfil, en la que se asignan entre 2 y 6 puntos con base en los 3 rangos de años de experiencia profesional que se tienen establecidos:

<u>Rangos</u>	<u>Puntos</u>
Hasta 3 años	2
<u>>3 y <6 años</u>	<u>4</u>
>6 años	6

El tercero corresponde a la *evaluación psicométrica*, mediante la cual se asignan entre 10 y 14 puntos conforme a los rangos establecidos.

De acuerdo con el puntaje que obtiene cada candidato con la ponderación de las tres evaluaciones, se asigna por sistema el nivel de Especialista en Hidráulica y de sueldo que le corresponde para su incorporación en el tabulador específico que está conformado por niveles que oscilan entre el 28 y el 30 de mandos medios. De igual forma, por sistema se reporta cuando un candidato no es susceptible de ser contratado de acuerdo con los resultados obtenidos.



Servicio Público de Carrera en México —

APOYOS A LOS ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

Por otra parte, considerando que el objetivo del Sistema de Especialistas en Hidráulica es contar con personal seleccionado que tenga permanencia y desarrollo dentro de la Institución, desde la creación de este sistema se buscaron diversas formas para apoyar la continua actualización y superación profesional y laboral de sus integrantes, mediante los programas de titulación, de capacitación y de becas para estudios de posgrado, habiéndose beneficiado con este último programa de becas, 183 Especialistas.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Adicionalmente, como un componente esencial del plan de carrera, se encuentra el *Sistema de Evaluación Anual del Desempeño*, como la única forma de poder tener acceso a mejores niveles salariales y de responsabilidad.

Este sistema de evaluación se basa en una *autoevaluación* que se aplica el propio Especialista y una *evaluación* que le realiza su jefe inmediato y que es validada por el gerente correspondiente, permitiendo dar un peso justo y equilibrado al resultado, al sumarse y promediarse las respectivas calificaciones.

Son 4 los *factores de evaluación* que se califican conforme a una estructura de puntos que permite obtener hasta 362 puntos.

- *La modificación académica y actualización*, que asigna un máximo de 50 puntos.
- *La responsabilidad y el logro de metas*, que otorga 84 puntos máximo.
- *El desempeño del trabajo*, que como la parte medular asigna un máximo de 176 puntos, calificados mediante 44 reactivos orientados a medir las aptitudes y habilidades mostradas por el Especialista de acuerdo con las exigencias de su actividad específica.

----- Alejandro Espinosa Garibay

- y por último, la *capacidad técnica* que otorga 52 puntos como máximo.

De acuerdo con los puntos que obtienen los Especialistas con la aplicación de este proceso, pueden quedar en cualquiera de las siguientes cuatro categorías: *excelente, bueno, regular y malo*.

A los que obtienen resultados *excelentes o buenos*, además de que sus puntos se suman a los que tienen acumulados de años anteriores o al momento del ingreso, tienen la posibilidad de ascender al siguiente nivel de tabulador, de acuerdo con el puntaje acumulado.

A los Especialistas con resultados *regulares*, se les anulan los puntos obtenidos en la evaluación practicada y se les brinda la oportunidad de mejorar su desempeño. En caso de reincidir, su situación es revisada en un Comité que se formó para decidir su futuro en la institución.

A los Especialistas con resultados *malos*, además de que se les anulan sus puntos, inmediatamente se dictamina en el Comité su situación en la institución.

Adicionalmente destaco que para regular el funcionamiento del Sistema, en 1994 se emitió el *Reglamento de los Especialistas en Hidráulica*, en base al cual se elaboraron folletos informativos así como un video que explican ampliamente su estructura y que se fueron difundiendo en el tiempo dentro y fuera de la institución.

CONCLUSIONES

En términos generales, los procesos de selección y promoción de personal que sustentan el Sistema de Especialistas en Hidráulica, así como los programas de apoyo establecidos en torno a éste, tendientes a promover la identificación institucional, la titulación, el perfeccionamiento académico y la permanente actualización de este personal, contienen los principios más importantes de un modelo de servicio civil de carrera, que en el tiempo ha operado de tal forma que ahora le permite a la Comisión contar con expertos en sus diversas áreas de especialidad, capaces de dar continuidad a los programas. Sabemos que el Sistema es perfectible, por ello estamos abiertos a su mejora y atentos a los avances en los cambios del marco jurídico-administrativo en esta materia.

REFLEXIÓN FINAL

Por esto, concluyo mi participación mencionando que todos los esfuerzos aislados que hemos realizado diferentes instituciones en materia de servicio civil, han abierto el camino y han dado la pauta para avanzar en un proceso de mejora continua mediante la retroalimentación institucional, las investigaciones profundas que los estudiosos del tema han realizado y los cambios que ya han empezado a darse por parte de las dependencias globalizadoras. Esto permite confirmar que hoy por hoy están cimentadas las bases para el establecimiento del modelo de servicio civil en México.

EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

Miguel Ángel Valdez Mejía*

CONCEPTO

La carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal dirigido a los maestros de educación básica. Por sus características es una experiencia sin precedentes en el Sistema Educativo Nacional, que ha logrado implementar de forma sistemática la evaluación de los conocimientos de los docentes y educandos con el fin de establecer acciones de retroalimentación que mejoren la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje en los centros de trabajo y en el sistema educativo en general.

ANTECEDENTES

La preocupación del sistema educativo por profesionalizar al magisterio, elevar la calidad de la educación y mejorar las condiciones de vida de los docentes, se ha concretado en la implementación de diferentes sistemas de incentivos y promociones que anteceden a la Carrera Magisterial:

- *El Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, inicia su operación en 1973 y continúa vigente hasta la fecha. Es un sistema de promoción vertical, es decir ascendente. Las mejoras salariales se dan mediante el cambio o ascenso a una categoría superior.

Una de sus limitaciones es la poca movilidad, lo que provoca que sólo un reducido número de docentes sea beneficiado de forma inmediata. No hay un tiempo definido para subir de una categoría a otra superior, en ocasiones se requiere hasta diez años o más, para ganar un concurso y avanzar en el escalafón.

- *El esquema de educación básica*, surge en mayo de 1987. En esta estrategia, el desempeño de la función del docente, se

* Licenciado en Matemáticas Aplicadas y Computación por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Director de Carrera Magisterial en el *Distrito Federal*.

Sen-teto Público de Carrera en México

diferenciaba en actividades curriculares (*cumplimiento del Plan y programas de estudio*) y cocurriculares (*apoyo al proceso de enseñanza- aprendizaje*), lo que permitió la operación de un esquema de fortalecimiento de actividades cocurriculares, a través de la creación de una serie de plazas de jornada, tales como, la plaza de tiempo completo mixto; de 3/4 de fortalecimiento curricular, así como plazas de hora-semana-mes para educación secundaria y de compensación por el desarrollo, superación, evaluación y control de actividades cocurriculares para personal directivo.

Una de sus limitaciones, entre otras, consistió en que no existía el procedimiento para que un docente, una vez incorporado pudiera acceder a la categoría inmediata superior, ni los requisitos, tiempo y forma.

El esquema de educación básica, pierde su vigencia en marzo de 1993, al dar inicio la operación de la Carrera Magisterial.

La Carrera Magisterial tiene su origen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito en mayo de 1992 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

OBJETIVOS

Los objetivos de la Carrera Magisterial se pueden resumir en lo siguiente:

- Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros.
- Reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio al ofrecer mejores niveles de remuneración, a mayor calidad docente,
- Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización,
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el servicio educativo o en el lugar donde trabajan, reconociendo a aquéllos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa.

Miguel Ángel Valdez Mejía

- Generar esquemas que promuevan una más amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad propiciando un mayor reconocimiento en la actividad docente, de manera que se logre revalorar el esfuerzo por la participación social del maestro.

CARACTERÍSTICAS

- La operación de la Carrera Magisterial está regulada por un conjunto de Lineamientos Generales suscritos por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Participan en Carrera Magisterial los profesores de educación inicial, educación preescolar, educación primaria, internados, educación indígena, secundaria general, secundaria técnica, telesecundaria, educación física, educación artística, educación especial, educación extraescolar y centros de formación para el trabajo, que cumplan con los requisitos establecidos en los Lineamientos Generales.
- La participación de los docentes en el Proceso de Evaluación es individual y voluntaria.
- La Carrera Magisterial está integrada por cinco niveles de estímulos *A, B, C, D, Y E*, iniciándose la incorporación de los docentes en el *nivel A*. Cada uno de estos niveles representa un incremento salarial sin cambio de función, lo cual significa aprovechar la experiencia de los docentes, así como arraigados en la tarea educativa que realizan sin menoscabo de sus derechos laborales.
- La Carrera Magisterial cuenta con *tres vertientes de participación*:
 - Primera vertiente*: Docentes frente a grupo.
 - Segunda vertiente*: Personal directivo y de supervisión.
 - Tercera vertiente*: Personal docente que realiza actividades técnico pedagógicas.
- El nivel salarial adquirido en Carrera Magisterial impacta en la jubilación del docente.
- No afecta los derechos laborales del maestro.

SISTEMA DE EVALUACIÓN

La Carrera Magisterial cuenta con un Sistema de Evaluación bien definido, el cual considera seis factores a evaluar para cada vertiente, considerando un puntaje específico para cada uno de ellos, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Factores	Puntajes Máximos		
	1ª vertiente	2ª vertiente	3ª vertiente
Antigüedad	10	10	10
Grado Académico	15	15	15
Preparación Profesional	28	28	28
Cursos de Actualización y Superación Profesional	17	17	17
Desempeño Profesional	10	10	10
Aprovechamiento Escolar	20		
Desempeño Escolar		20	
Apoyo Educativo			20
Total	100	100	100

OPERACIÓN

En el Distrito Federal, la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, convocan a los docentes de educación básica que así lo deseen, a participar en el Proceso de Evaluación para incorporarse, promoverse o para obtener puntajes para promociones futuras.

En dichas convocatorias se menciona quiénes pueden participar, cuáles son las fechas de inscripción y los documentos que deben anexar, los requisitos, así como las limitantes de participación. De esta forma se cuenta con los elementos para determinar, año con año las incorporaciones y promociones en los cinco niveles salariales (A, B, C, D, y E) que se adicionan a la plaza inicial.

Sin lugar a dudas existen ventajas considerables en este sistema de promoción horizontal frente a un escalafón vertical, puesto que con Carrera Magisterial no se requiere que exista una vacante en el nivel superior para acceder a éste y, por otra parte, proporciona ventajas salariales mayores.

RESULTADOS

Cobertura nacional Durante el periodo 1982-1993, se promovieron a través del escalafón tradicional, 33,500 docentes con un incremento salarial de 70 pesos. En el primer año de operación de la Carrera Magisterial (1993), se incorporaron a ésta a nivel nacional, 450,000 maestros, con un incremento salarial de 300 pesos.

Incorporaciones y promociones en el Distrito Federal El índice de incorporaciones ha crecido aproximadamente 500% considerando a las 15,148 incorporaciones del primer año de operación, y las 74,209 registradas al final del ciclo escolar 98/99. Del total de incorporaciones, el 62% se encuentra en el nivel A; 24% en el B; 6% en el C y 0.5% en el nivel D. El 7.5% restante, está representado por las jubilaciones, defunciones y renunciaciones.

Actualización y superación. El interés de los docentes de actualizarse y superarse profesionalmente, se ha incrementado año tras año, de tal manera que en el ciclo escolar 1999-2000, se registró una asistencia de 31,681 maestros a los diferentes cursos, lo que representa un crecimiento de casi el 400% con respecto a los 7,960 docentes registrados en el ciclo 1994-1995.

Aprovechamiento Escolar. Durante el periodo 1997-1999 el Distrito Federal obtuvo la mejor puntuación a nivel nacional en lo que respecta a la evaluación del aprovechamiento escolar de los alumnos de educación primaria y educación secundaria.

Nivel Salarial. Aproximadamente 50% del universo de educación básica del Distrito Federal, percibe un nivel salarial que va de \$5,850.00 a \$25,900.00, según el nivel de Carrera Magisterial adquirido y la categoría ostentada por el docente.

EL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO

*Luis Fernando Cárdenas Barajas**

En la Procuraduría Agraria, el Servicio Profesional Agrario encuentra sus principios en el servicio civil de carrera, sus normas generales en las políticas sectoriales e institucionales, en donde se establece que el elemento central de la función administrativa es el propio servidor público, que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido. Y su razón de ser, motivos y propósitos en la necesidad de contar con personal claramente identificado con la misión institucional y con una verdadera actitud de ética profesional en el respeto y aplicación de los principios básicos del quehacer institucional; éstos, establecidos en los siguientes enunciados:

- Trabajar con estricto apego a la ley.
- Imparcialidad íntegra en el desarrollo de las funciones.
- Transparencia en el manejo de los asuntos.
- Absoluta honestidad en el desempeño.

Como lo mencioné líneas atrás, los orígenes del servicio profesional agrario los encontramos en el servicio civil de carrera por lo que analizando sus conceptos podemos llegar a una simple definición.

Servicio: Dentro de la organización y administración gubernamental de personal, lo definiremos como la conducta de un sujeto o grupo de sujetos que sirven a intereses colectivos o que coadyuvan en la puesta en práctica de programas, acciones o proyectos con un impacto o trascendencia social.

Civil: Lo referimos como los conjuntos de personas o ciudadanos que no ejercen su profesión o desempeño en grupos plenamente identificados y

* Licenciado en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Secretario Técnico del Servicio Profesional Agrario de la *Procuraduría Agraria*.

Sen-icio público de Carrera en México —

con mucho arraigo a una tradición, disciplina y principios. Por ejemplo la milicia y el clero.

Carrera: Actividad -adicional al conjunto de estudios que nos capacitan para ejercer una profesión- que coadyuva a la consecución de fines y objetivos de una institución y que a cambio nos otorga el reconocimiento al desempeño y un espacio para prosperar.

De lo anterior podríamos decir que *"el Servicio Profesional Agrario se referirá a los grupos de profesionistas de la sociedad civil que habiendo aprobado un curso de capacitación básica, se incorporan a prestar un servicio como visitadores o abogados agrarios con el propósito de participar en los programas y proyectos institucionales, enfocados éstos a otorgar seguridad jurídica a los propios ejidatarios sobre la tenencia de la tierra, y por lo cual tendrán la oportunidad para acceder a mejores puestos, mediante la capacitación cotidiana y la evaluación del desempeño".*

ESTRUCTURA DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO

La estructura del Servicio Profesional Agrario al igual que su *modus operandi* lo encontramos en su documento normativo que es el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, y un ente de coordinación y supervisión que es la Comisión del Servicio Profesional Agrario.

La Comisión esta integrada por *10 funcionarios*: el C. Procurador Agrario con el carácter de Presidente, el Subprocurador, el Secretario General, el Coordinador General de Delegaciones, el Coordinador de Programas Interinstitucionales, además de un Secretario Técnico, cuatro son miembros del personal de carrera con puestos de Delegado y Director de Área.

Reclutamiento, Selección e Inducción al Puesto

Ahora, la referida estructura la encontramos tipificada en un sistema que como engranes de funcionamiento contempla un subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto; un subsistema de evaluación del desempeño y un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad.

En el primero de ellos (*el subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto*) su punto de arranque se da cuando la Comisión, convoca a personal externo que cumpla con el perfil estipulado en el Estatuto y

----- Luis Fernando Cárdenas Barajas

una vez aprobada la entrevista respectiva, a participar en un curso de capacitación básica. Los participantes en este curso que aprueban con una calificación mínima de 80 puntos pasan a formar parte del personal en fase provisional cuando, dando prioridad a las más altas calificaciones, se asignan a la estructura territorial.

Evaluación del Desempeño

A partir de esto, el subsistema de evaluación del desempeño valora el trabajo que en un periodo de seis meses, o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad en el puesto. A partir de aquí este subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad. Este ascenso se acompaña de un estímulo económico.

Para valorar dicho desempeño, tradicionalmente, y de una manera mejor y más acentuada en los últimos años, la evaluación de los miembros del Servicio Profesional Agrario se pasa a través del cedazo, de dos importantes principios; el *quehacer* y el *saber*. Los dos guardan una correlación que apoya la toma de decisiones de la Comisión.

El primero de ellos (*el quehacer*) se conoce y se pondera a través de un informe de actividades en cuya parte esencial se reportan los asuntos y acciones de la función institucional con relación a sus programas prioritarios como son el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE); asesoría jurídica; organización agraria básica; capacitación, etc., y se reconocen las desigualdades operativas al interior de cada estado, y de una ficha de auto evaluación denominada cédula de evaluación del desempeño que valora aspectos como responsabilidad, trabajo en equipo, disciplina, entre otros. Para su calificación, en reunión de consejo técnico, se integra un grupo con el C. Delegado, un Subdelegado (*ya sea el operativo o el jurídico*, dependiendo de a quién se esté evaluando), el Residente y un representante de los Visitadores o Abogados Agrarios.

El segundo (*el saber*), se conoce y se califica con la aplicación de un examen de conocimientos, instrumento que con el apoyo de las áreas sustantivas de la Procuraduría, se actualiza evaluación tras evaluación.

La Promoción a Puestos de Mayor Responsabilidad

Por último, el subsistema de ascensos se opera a través de concursos cuando existen vacantes en los puestos de Jefe de Departamento, Residente, Subdelegado y Delegado. A la fecha se han concursado un total de 62 puestos; se han inscrito 289 personas y han asistido a las entrevistas un total de 163.

DIAGNÓSTICO

Un importante acervo que la Comisión del Servicio Profesional Agrario mantiene como elemento interactuante en la toma de decisiones, en la formulación de normas y estrategias para la evaluación del desempeño y en la celebración de promociones a puestos de mayor responsabilidad a través de los concursos, es el *historial profesional*; de un sucinto análisis de los mismos, damos a conocer los siguientes datos:

En 29 cursos de capacitación básica que la institución ha organizado y celebrado, han participado un total de 3,484 profesionistas, lo que ha permitido cubrir aquellas plazas que por múltiples razones quedan vacantes en la *categoría A* (principalmente), que se refiere a los Visitadores y Abogados Agrarios, y -por supuesto- la presencia en los núcleos agrarios para el cumplimiento del compromiso del Gobierno de la República con relación a la certificación agraria.

Comentario para destacar, porque habla bien de la capacidad de la institución para la transmisión de los contenidos, criterios y normas, es que del total de participantes (3,484), 2,702 han obtenido calificaciones dentro del rango de 80 a 100. Es decir, el Índice de aprovechamiento se ubica en un 78%.

En la actualidad, 1,446 funcionarios conforman la plantilla del personal de carrera de la institución. Sus profesiones, en orden decreciente, corresponden a 648 Ingenieros Agrónomos; 557 Licenciados en Derecho y 241 con otras profesiones.

Grupos de edades; afortunadamente, por el tipo de actividades que la institución tiene que realizar por y en los núcleos agrarios, el 89% (1,228) del personal en la estructura territorial se ubica entre el rango de edades de los 22 a los 39 años; el resto, (218) un 11% entre los 40 y 61 años.

Luis Fernando Cárdenas Barajas

Para concluir este apartado, daré a conocer a ustedes la antigüedad del personal de carrera en la institución; 1,099 personas que representan el 76% de 1,446, cuentan con una antigüedad de más de 2 y hasta 7 años, el 24% restante, que equivale a 347 personas, cuenta con una antigüedad menor o igual a dos años.

Ejemplo de las Evaluaciones Realizadas

Por último daré a conocer a ustedes los resultados de las evaluaciones aplicadas en el transcurso de 6 años de operación del Servicio Profesional Agrario, particularizando en la realizada durante el presente año.

Total	1419	1001	1229	1274	1328	1267	1387	8905
Sobresaliente	139	234	206	119	94	115	91	998
Satisfactorio	370	660	687	931	891	834	1143	5516
Suficiente	745	76	273	179	281	304	153	2011
Insuficiente	165	31	63	45	62	14		380

El total de estímulos otorgados, trátese de titularidad en el puesto o de tipo económico, ya sea por el equivalente a uno o dos meses sobre el salario base, ha llegado a 6,514 casos.

De resaltar resulta el comportamiento de la evaluación correspondiente al año 2000. Del universo de evaluados (1,387), 1,234 lograron lo que aspiraban, es decir, ascenso de nivel I, II o III o titularidad en el puesto, estamos hablando de una eficiencia terminal del 89%.



LA CARRERA DEL PERSONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LOS SERVICIOS PERICIALES EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Jorge Antonio Mirón Reyes**

En la Procuraduría General de la República se han dado diversos pasos encaminados a regular el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo que opera en dicha institución, como lo son, entre otros, los Agentes del Ministerio Público de la Federación, y los Peritos.

El antecedente más inmediato sobre este tema lo es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal, que entró en vigor el 17 de mayo de 1993. En dicho Reglamento se establecieron una serie de disposiciones que definían la forma como debía llevarse a cabo la carrera ministerial, los beneficios que generaban los años de servicio, la capacitación en el mismo y otros factores que involucraban el desarrollo del personal ministerial.

Este primer paso hacia el establecimiento del Servicio Civil de Carrera no fue suficiente para obtener los resultados deseados en dicha materia, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que establecían los requisitos para el otorgamiento de los ascensos del personal referido.

Como consecuencia de lo anterior, se siguieron planteando alternativas que permitieran arribar al desarrollo y consolidación del servicio civil. Tal situación se vio reflejada con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el año de 1996.

En el citado cuerpo normativo se reguló expresamente el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la Procuraduría y se establecieron una serie de reglas bajo las cuales se determinaban tanto los procedimientos de ingreso como de permanencia de los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

* Maestro y Doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.
Director General del *Instituto Nacional de Ciencias Penales*.

Para el desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, la citada Ley Orgánica estableció un órgano colegiado con facultades de supervisión, control y evaluación; siendo dicho órgano el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

Paralelamente a lo anterior, el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, estableció un área encargada de coadyuvar en la operación del Servicio Civil de Carrera que es la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, cuyo titular es también el Secretario Técnico del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

Otro antecedente normativo importante lo es el Acuerdo A029199 del C. Procurador General de la República, mediante el cual se establecen lineamientos más específicos en torno al ingreso y promoción de los agentes del Ministerio Público de la Federación, por lo cual lo considero el punto de referencia más inmediato al proyecto de reglamento del Servicio Civil de Carrera.

Finalmente debe señalarse que a la fecha existe un proyecto de Reglamento del Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República, en el que se establecen todas las disposiciones que determinan el ingreso, permanencia y promoción del personal aludido, así como todos los aspectos que tienen que ver con los estímulos de dicho personal y las incidencias tales como licencias sin goce de sueldo, permisos, etcétera.

Hasta aquí hemos planteado los instrumentos jurídicos existentes en la Procuraduría General de la República que han servido como fundamento para encaminar el Servicio Civil de Carrera. A continuación haremos referencia a la forma de operación de dichos instrumentos y los efectos positivos que han alcanzado.

Con relación al Reglamento de Carrera del Ministerio Público de la Federación, debe indicarse que aun cuando mantiene su vigencia formal, en la realidad no tiene una aplicación material, debido a que no ha sido del todo eficaz para el desarrollo y consolidación del Servicio Civil de Carrera, pues comúnmente sus disposiciones eran inobservadas en virtud de la carencia de procedimientos que garanticen un reclutamiento idóneo del personal ministerial y por el otro, que hicieran vigentes las reglas escalafonarias.

Jorge Antonio Mirón Reyes

Por otra parte se presentaba una omisión en cuanto a la regulación del personal pericial, pues no existió un reglamento correlativo al anterior que rigiera el servicio civil de dicho personal; como consecuencia de ello, los servidores públicos que laboraban en las áreas periciales no se veían beneficiados con disposición alguna que regulara su ingreso, permanencia y promoción, ni mucho menos eran considerados para participar en cursos que les garantizaran su capacitación o actualización.

Ante los planteamientos anteriores, en el año de 1996 surge una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en donde, como ya dijimos, se regula por vez primera la figura del Servicio Civil de Carrera y en la que se establecen diversas normas cuyo objetivo principal es darle viabilidad a dicho instrumento, concluyendo con la creación del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, tomando como coadyuvante en el establecimiento de las políticas respectivas, a la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.

A fin de comprender la idea de cómo la legislación aludida concibió el servicio civil, me permitiré transcribir los artículos relativos de la Ley Orgánica, para posteriormente establecer la forma como ha operado el multicitado Servicio Civil de Carrera a la luz de la nueva legislación.

Artículo 32.- El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación comprende el relativo a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Perito, así como el de carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal, y se sujetará a las siguientes disposiciones:

- I.- Será el elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la Institución, personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales;
- II.- Tendrá carácter obligatorio y permanente;
- III.- Se desarrollará bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;
- Iv.- Regirán en su instrumentación y desarrollo, los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad, en su caso;

- Y.- Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación;
- VI.- Desarrollará su organización observándose lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables, así como en los convenios, acuerdos y resoluciones que en su caso se celebren y tomen con fundamento en las leyes;
- VII.- Establecerá los programas, impartirá los cursos y realizará los exámenes y concursos correspondientes a las etapas a que se refiere la fracción V de este Artículo, por sí o con la coadyuvancia de instituciones públicas o privadas, bajo la dirección del Procurador General de la República;
- VIII.- El contenido teórico y práctico de los programas de formación, en todos sus niveles, fomentará el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional;
- IX.- La formación promoverá la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del Ministerio Público de la Federación, fomentando particularmente el respecto irrestricto a los derechos humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad; y
- X.- Promoverá la celebración de convenios de colaboración con los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y autoridades federales que concurren en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendientes a la profesionalización del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y Servicios Periciales, o de las instituciones de seguridad pública federales, locales o municipales.

Artículo 33.- Los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y Peritos del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

Jorge Antonio Mirón Reyes

Artículo 34.- Tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador General de la República podrá, en casos excepcionales, designar Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía judicial Federal o Peritos, dispensando la presentación de los concursos de ingreso. Dichas personas deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos y satisfacer los requisitos mencionados en las fracciones II, IV, V, VII Y VIII del Artículo 22 de esta Ley, y según corresponda los establecidos en las fracciones III del Artículo 22, IV del Artículo 23 y II del Artículo 24 de esta Ley, y no serán miembros del Servicio Civil de Carrera, a menos, que acrediten los concursos y evaluaciones que se les practiquen, en los términos de las disposiciones aplicables.

En cualquier momento, se podrán dar por terminados los efectos del nombramiento de las personas designadas conforme a este Artículo.

Artículo 35.- Previo al ingreso de toda persona al Ministerio Público de la Federación, será obligatorio que la Institución realice la consulta respectiva al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, en los términos previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 36.- Los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía judicial Federal y Peritos, serán adscritos por el Procurador General de la República o por otros servidores públicos de la Institución en quienes delegue esta función, a las diversas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, tomando en consideración su categoría y especialidad.

Igualmente, se les podrá encomendar el estudio, dictamen y actuaciones que en casos especiales se requieran de acuerdo con su categoría y especialidad.

Artículo 37.- Para permanecer en el servicio, como Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía judicial o Perito dentro del Servicio Civil de Carrera, los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.

Artículo 38.- Los funcionarios designados conforme al Artículo 34 de esta Ley, los Secretarios del Ministerio Público de la Federación y en general, todos los servidores públicos de la Institución, están

obligados a seguir los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización con miras a su mejoramiento profesional.

Artículo 39.- Se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano de la Institución responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, en los términos de las disposiciones aplicables. El Consejo tendrá las facultades que establezca esta Ley, su Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador General de la República.

Artículo 40.- El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, será la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera, y se integra por:

- I.- El Procurador General de la República;
- II.- Dos Subprocuradores de la estructura centralizada;
- III.- El Oficial Mayor;
- IV.- El Contralor Interno;
- V.- El Visitador General;
- VI.- El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- VII.- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- VIII.- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- IX.- Dos Peritos de los Servicios Periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar y cuya designación estará a cargo del Procurador; y
- X.- Los demás funcionarios que, en su caso, determine el Reglamento o el Procurador por Acuerdo.

----- *Jorge Antonio Mirón Reyes*

Sobre este aspecto es necesario referir también al Artículo 52 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que señala:

Artículo 52.- El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación estará integrado por:

- 1.- El Procurador General de la República;
- II.- El Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo;
- III.- El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales;
- IV.- Los Subprocuradores de Procedimientos Penales "A", "B" Y "C";
- V.- El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos contra la Salud;
- VI.- El Oficial Mayor;
- VII.- El Contralor Interno;
- VIII.- El Visitador General;
- IX.- El Director General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal;
- X.- El Director General del Instituto de Capacitación;
- XI.- El Director General del Instituto de Ciencias Penales;
- XII.- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución designados por el Procurador;
- XIII.- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la corporación, designados por el Procurador; y
- XIV.- Dos Peritos de los Servicios Periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar, designados por el Procurador.

Servicio Público de Carrera en México -

Los miembros del Consejo serán suplidos en sus ausencias en los términos previstos por el Artículo 56 de este Reglamento.

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación será la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera y tendrá a su cargo las atribuciones señaladas en los Artículos 39 a 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables.

Cabe mencionar que por acuerdo del Consejo de Profesionalización el Director General Adjunto del Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, también forma parte del referido Consejo.

Por su parte el Artículo 24 del Reglamento citado estableció una serie de facultades a la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, entre las que destacan las siguientes:

Artículo 24.- Al frente de la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

1 a IV....

Y.- Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos....

VI.- Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución;

VII.- Promover el Servicio Civil de Carrera; certificar y evaluar los procedimientos de ingreso de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos para que sean de conformidad con la normatividad vigente, en su caso, de reingreso; y

VIII ...

Como puede observarse de los textos legales transcritos, por una parte, se ha integrado al campo del Servicio Civil de Carrera al personal

Jorge Antonio Miron Reyes

pericial de la Procuraduría, y por la otra; la Dirección General aludida fue creada para el establecimiento de las políticas de ingreso y promoción del personal sustantivo (*Agentes del Ministerio Público y Peritos*) y para coadyuvar con el Consejo de Profesionalización en el desarrollo, operación y consolidación del Servicio Civil de Carrera.

La tarea fue ardua y una de las primeras acciones que se desplegaron para el cumplimiento del objetivo, fue la de establecer lineamientos generales para el ingreso de agentes del Ministerio Público de la Federación. Lo anterior tuvo su fundamento en el Acuerdo N33/96, al que le sucedieron los diversos N24/97, N87/97, N042/98, N66/98, N012/99 y N029/99, todos emitidos por el C. Procurador General de la República en los que se estableció un procedimiento extraordinario para el ingreso del personal ministerial; ello debido a la necesidad de contar de manera pronta con el personal idóneo para realizar las funciones propias de la Institución y además porque en ese momento no existía la coordinación suficiente con el Instituto Nacional de Ciencias Penales para el establecimiento del procedimiento de ingreso del personal ministerial de carrera. La forma de ingreso antes descrita se fue reiterando durante cuatro años, pues el procedimiento establecido en los acuerdos relativos, constituyeron un avance en la selección de los aspirantes a agentes del Ministerio Público de la Federación.

Cabe mencionar que en los acuerdos que se sucedieron en torno al citado procedimiento de ingreso, se establecieron los requisitos que debían satisfacer los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación en términos del Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con excepción del relativo al curso de formación inicial para Agentes del Ministerio Público de la Federación, el cual fue sustituido por un concurso de oposición consistente en un examen de conocimientos.

Definido el procedimiento extraordinario de ingreso del personal ministerial, la Dirección General mencionada se dio a la tarea de regularizar al personal ministerial en activo a fin de cumplir con el requisito previsto en la fracción VI del Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría. Dicha regularización consistió en llevar a cabo un curso de actualización a nivel nacional del personal ministerial el cual concluyó con la celebración de un examen de conocimientos que sirvió como concurso de oposición para aquel personal que carecía de éste o que no contaba con el documento que acreditaba tal circunstancia.

El trabajo realizado permitió que a partir de 1998 el personal ministerial en activo contara con el requisito mencionado y aquéllos que no acreditaron el curso o que no aprobaron el examen, fueron dados de baja de la Institución.

Un tercer paso en todo este trabajo encaminado a establecer el Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de la República, consistió en destrabar el procedimiento de promoción de los agentes del Ministerio Público de la Federación. Se hacía necesario establecer un mecanismo que permitiera hacer efectivo el escalafón del personal ministerial y que los aspirantes a dicha promoción reunieran una serie de requisitos que justificaran el ascenso correspondiente.

A efecto se retomaron los lineamientos establecidos en el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal y se estableció en los Acuerdos que ya han quedado precisados los supuestos en que el personal ministerial podría ser promovido.

Tres fueron los requisitos esenciales para tal efecto, a saber: *la antigüedad, la ausencia de sanciones administrativas y la existencia del concurso de oposición*. Se consideró que esto constituye un avance en la tarea de lograr el Servicio Civil de Carrera, pues el sometimiento a los requisitos aludidos garantizaba promociones justas e incentivos para el personal ministerial que dejó de ver que sus años en la Institución no le servían de mucho para lograr un ascenso.

Finalmente el 20 de julio de 1999 el C. Procurador General de la República emitió un Acuerdo mediante el cual establecía que las personas que ingresaban a la Procuraduría sólo podían hacerlo por la vía del procedimiento extraordinario ya aludido y las plazas a las que podrían aspirar tendrían que ser las de más bajo nivel dentro del escalafón del personal ministerial. Asimismo en dicho acuerdo se reiteró el cumplimiento de los requisitos previstos en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por otro lado se establecieron las reglas para promover al personal ministerial a la categoría inmediata superior, lo cual evidenciaba un claro interés por sentar las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera.

De lo anterior se puede observar que con el Acuerdo de referencia se dio un gran paso al Servicio Civil de Carrera, pues mientras que por un lado el personal ministerial de nuevo ingreso ocupaba las plazas denomi-

----- Jorge Antonio Mirón Reyes

nadas pie de rama, por otro lado el personal en activo lograba obtener sus promociones tomando en cuenta su antigüedad, el no haber sido sancionado administrativamente en los últimos cinco años del ejercicio de su función, el no encontrarse sujeto a procedimiento penal alguno y el haber aprobado su examen de oposición.

El acuerdo de referencia constituye el antecedente del Reglamento del Servicio Civil de Carrera, el cual a la fecha se encuentra concluido y de considerarse procedente será sometido al Titular del Ejecutivo Federal para que, en caso de aprobarlo se expida y se convierta en el instrumento normativo rector del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de la República.

Cabe mencionar que en dicho proyecto de reglamento se encuentran indicadas una serie de disposiciones que regulan el desarrollo y operación del Servicio Civil del personal sustantivo (*Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía judicial Federal y Peritos*) de la Procuraduría General de la República.

En el referido reglamento se determinan las categorías del personal de carrera, el procedimiento de ingreso al Servicio Civil de Carrera, la profesionalización del personal sustantivo, los requisitos de promoción y de reingreso del citado personal, el tipo de evaluaciones a las que estará sujeto, así como disposiciones vinculadas con los estímulos económicos y sociales, las reglas para obtener permisos, licencias y comisiones y las sanciones a que pueden estar sujetos por violaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De todo lo expuesto se puede concluir que están sentadas las bases para la consolidación del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de la República, lo cual sin duda incentivará al personal sustantivo y ello redundará en un mejor desempeño y efectividad de sus funciones.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Agustín de Pavía Iturralde**

REGLAMENTO DE LA CARRERA DE POLICÍA JUDICIAL¹

Con la expedición de este Reglamento se perseguía que la Policía Judicial Federal fuese una corporación que actuara con estricto apego a Derecho, de manera profesional, ética y ejemplar, utilizando técnicas de investigación policial que respetaran íntegramente las garantías consagradas en nuestra Constitución Política.

Se estableció como objeto de la carrera de Policía Judicial Federal el desarrollo profesional, técnico-científico y humanístico de los agentes de la corporación, con la finalidad de que desempeñen adecuadamente su trabajo.

Alefecto, en el Reglamento se previeron procedimientos y requisitos en materia de:

- Reclutamiento,
- Ingreso,
- Reingreso,
- Formación,
- Permanencia,
- Promoción,
- Reconocimientos,
- Prestaciones, y
- Sanciones.

* Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.
Director General de Asuntos Legales Internacionales en la *Procuraduría General de la República*.

¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1993.

Serticio público de Carrera en México -

Se establecieron las siguientes categorías:

- Agente "C",
- Agente "B",
- Agente "A",
- Segundo Subcomandante,
- Primer Subcomandante,
- Segundo Comandante,
- Primer Comandante, y
- Comandante en Jefe.

Para ingresar a la corporación era necesario acreditar los requisitos que se daban a conocer mediante convocatoria pública, así como el curso de formación para Agente "C".

El reingreso estaba sujeto a la aprobación de la junta de Honor y a que se acreditaran los exámenes correspondientes ante el Instituto de Capacitación.

La permanencia quedó garantizada porque los miembros de carrera sólo podían ser separados por destitución, con causa justificada, por renuncia o por alcanzar edad límite.

Para el ascenso debían acreditar el curso de formación y los de actualización y de mando establecidos por el Instituto de Capacitación, además de satisfacer requisitos de buena conducta, capacidad profesional y condición física, así como sujetarse al concurso interno y contar con las antigüedades en la Institución y en el cargo ocupado por el aspirante, que señalaba el Reglamento.

El Reglamento establecía la posibilidad de que a juicio del Procurador General de la República o de la Junta de Honor, se dieran ascensos a miembros de la carrera por méritos extraordinarios en su desempeño, siempre que cumplieran con los requisitos relativos a buena conducta, capacidad profesional y condición física.

----- Agustín de Paria Iturralde

Para la aplicación del Reglamento se prevé la existencia del Comité de Selección, el Comité de Evaluación y Supervisión, así como la Junta de Honor.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA²

Contempla requisitos para ingresar y por primera vez para permanecer como Agente de la Policía Judicial Federal:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o culposo calificado como grave por la Ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- Acreditar que se han concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;
- Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones sobre carrera policial establezcan como necesarias para realizar las actividades policiales;
- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- Acreditar que se han cumplido los requisitos de ingreso, relativos a la selección, y en su caso formación, capacitación y adiestramiento de Agente, siendo requisito indispensable para acceder, la aprobación del concurso de ingreso en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables; y
- Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996.

Comprende dentro del Servicio Civil de Carrera que se sujetará a los siguientes principios:

- Constituye el elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la Policía Judicial Federal;
- Tiene carácter obligatorio y permanente;
- Su desarrollo está sujeto a los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;
- Su instrumentación y desarrollo se rige por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad;
- Comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación;
- Su organización se basa en las disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en los convenios, acuerdos y resoluciones celebrados y adoptados con fundamento en las leyes;
- Establece los programas, imparte los cursos y realiza los concursos correspondientes a las diversas etapas de la carrera, por sí o con la coadyuvancia de instituciones públicas o privadas, bajo la dirección del Procurador General de la República;
- El contenido teórico y práctico de los programas de formación, en todos sus niveles, tiende a fomentar el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional; y
- La formación tiende a promover la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación de la Policía Judicial Federal, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad.

----- Agustín de Pavía Iturralde

La Ley establece que los Agentes de la Policía judicial del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria se les expedirá el nombramiento definitivo.

También prevé que previo al ingreso de cualquier persona a la Policía judicial Federal, será obligatorio que la Procuraduría realice la consulta respectiva al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, en los términos previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como requisito adicional de permanencia en el servicio como Agente de la Policía judicial Federal, la Ley establece que los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.

Como órgano de la Procuraduría General de la República, responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, instancia normativa, de supervisión, control y evaluación.

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, presidido por el Procurador General de la República, está integrado además por:

- Los Subprocuradores.
- El Oficial Mayor.
- El Contralor Interno.
- El Visitador General.
- El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales o los Directores Generales de Planeación y Operación de la Policía judicial Federal y de Coordinación de Servicios Periciales.
- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, cuya designación estará a cargo del Procurador.

Servicio Público de Carrera en México —

- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, con los mismos requisitos que los Agentes del Ministerio Público y también designados por el Procurador.
- Dos Peritos designados en la misma forma y con los mismos requisitos que los anteriores.

La Ley prevé la existencia de Comités de Zona que auxiliarán al Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y en la ejecución de las normas del Servicio Civil de Carrera.

En la actualidad existen tres Comités que actúan en la circunscripción geográfica de cada una de las Subprocuradurías A, B Y C, cuyos titulares presiden cada uno de los Comités.

La Ley también prevé la existencia del Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal, entre cuyas funciones está la de fungir como instancia auxiliar del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación para efectos de la determinación de adscripciones, otorgamiento de estímulos, reconocimientos y lineamientos de evaluación.

La Ley faculta al Procurador General de la República para expedir los acuerdos, circulares, manuales de organización y guías de operación del personal ministerial, policial y pericial de la Institución, ya resolver sobre el ingreso, promoción, adscripción, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con las normas que resulten procedentes en materia del Servicio Civil de Carrera.

CONTROL DE CONFIANZA

Con motivo de la desaparición del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud se estableció un mecanismo de control para la incorporación y permanencia del personal operativo de esta última.

CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO AL TEMA:
**LA CARRERA EN EL SERVICIO PÚBLICO
Y LAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO.**

*Relator: María del Pilar Conzuelo Ferreyra**

Las exposiciones en torno al tema de la Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México fueron tan ricas y variadas como variadas son las necesidades y requerimientos de servidores públicos profesionales que atiendan con eficiencia, eficacia y vocación de servicio las atribuciones, competencias y funciones que les han sido encomendadas en beneficio de la sociedad que es la mandante y beneficiaria de los bienes y servicios que prestan en su conjunto las instituciones públicas.

En total se tuvieron 13 participaciones con igual número de ponentes, que analizaron 12 *Experiencias*, enmarcadas por el tema "*La Experiencia de la Formación Profesional y el Servicio Público en México*", en el cual también se destacó y evidenció la diversidad de formaciones profesionales para los servidores públicos mexicanos, convergiendo en lo general 2 tipos, que aun cuando son distintos en su concepción y finalidades son absolutamente complementarios: la formación universitaria y la formación administrativa.

El primer tipo de formación tiende a ser abstracto y no siempre enfocado a resolver los problemas inmediatos que enfrenta la práctica administrativa, en su acontecer cotidiano; el segundo, en ocasiones tiende a generar miopía al pretender que el objeto de la actividad en la administración pública se reduce a la función que se desempeña. Ambos son extremos no deseables para una sana y adecuada formación de profesionales, por lo que una conclusión al respecto es que las mismas deben operar como un sistema y como ya se expresó ser complementarias, a fin de lograr una visión integral del *qué*, en tanto las condiciones en que se desenvuelve la acción del Estado; el *por qué*, es decir, las cau-

*Licenciada en Administración Pública con estudios concluidos de Maestría en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México.
Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público del *Instituto Nacional de Administración Pública*.

sas que inducen a la acción del Estado; el *cómo*, en tanto los principios y medios de la acción estatal y el *cómo hacerlo*, que enfatiza el uso y aplicación de tecnologías de toda índole.

Con estas premisas se concluyó la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Formación Profesional del Servicio Público, como sustento de la carrera administrativa.

El Sistema Nacional de Formación debe distinguir y articular el papel que corresponde a las universidades y a las escuelas profesionales del gobierno, y la experiencia recomienda que dicho sistema se integre con formaciones especializadas que atiendan a los requerimientos gubernamentales y se vincule con otras instituciones a través de acciones de colaboración interinstitucional en las que el INAP tendría un papel preponderante y significativo.

Es conveniente destacar que el análisis de las experiencias no se circunscribió solamente a la carrera administrativa, sino que fue extensivo a lo que se denomina carrera pública, es decir, fue abarcador del servicio público en su acepción más amplia de aplicabilidad a todas las instancias que conforman el Estado, el gobierno y la administración pública mexicana.

En este sentido se trataron: *La Experiencia de la Formación Profesional y el Servicio Público en México; La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano; El Servicio Profesional Electoral; El Servicio Fiscal de Carrera; La Experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal; El Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados; La Carrera judicial del Poder Judicial de la Federación; El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua; El Programa de Carrera Magisterial; El Servicio Profesional Agrario; La Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República; y La Profesionalización de la Policía judicial, en la Procuraduría General de la República.*

Es de reconocerse la disposición que tuvieron los funcionarios y especialistas que expusieron dichas *Experiencias*, quienes en un apretado esfuerzo de síntesis nos hicieron saber las bases jurídicas y administrativas que sustentan los respectivos servicios de carrera, cómo han evolucionado, sus resultados y algunos problemas que enfrentan en su operación actualmente.

----- *Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra*

Dado que este espacio es un Panel de Conclusiones y de que los expositores invitados dieron fiel cuenta de sus experiencias, trataremos aquí de hacer algunos planteamientos de orden general que desde nuestro punto de vista pudieran considerarse como aspectos de reflexión y análisis para todos.

En primer término fue interesante conocer algunos aspectos que dieron origen a las carreras y casos vigentes, siendo generalizable el de contar con profesionales expertos, especialistas y conocedores de su función, quienes una vez formados o seleccionados deberían contar con una posibilidad de permanencia en la institución a la que pertenecían, pero activamente comprometidos con su quehacer y la misión institucional.

Otro aspecto fue acabar con la amplia discrecionalidad con que los servidores públicos eran nombrados y removidos sin importar su eficiencia y compromiso institucional.

También han surgido como una necesidad de reorganización y de una mayor eficiencia y capacidad de respuesta institucional y de que sus servicios se presten con mayor calidad.

Devolver el servicio público al patrimonio de los ciudadanos y terminar con la visión patrimonialista de apropiación de los cargos por quienes los ejercen.

Propiciar conductas éticas en el ejercicio de la función e introducir principios de mérito y transparencia en el ingreso y permanencia de los servidores públicos, entre otros.

Asimismo, de las experiencias presentadas sobresalen rasgos comunes, que son significativos y los que me permito mencionar brevemente, a continuación:

- Existencia de un Estatuto normativo que regula los procesos de administración y desarrollo de personal, desde el ingreso hasta la separación y el retiro.
- El ingreso mediante la valoración de conocimientos, habilidades y actitudes que regularmente dan pie a periodos de formación y actualización permanentes, dentro de las instituciones, lo que no solamente mantiene la profesionalización, sino que también permite forjar y consolidar el espíritu de cuerpo, la cultura orga-

nizacional y la atención de los requerimientos de formación asociados al ejercicio del puesto.

- Un sistema de estabilidad en el empleo, lo que no necesariamente significa inamovilidad, ya que la permanencia está fundada en evaluaciones del desempeño realizadas lo más objetivamente posible y de manera periódica; con un permanente programa de formación y capacitación fundado en la detección de necesidades, todo ello complementado con adecuados sistemas de reconocimientos, estímulos y recompensas que se otorgan también objetivamente.
- La existencia de esquemas de separación del servicio de carrera, cuando no existe cumplimiento de obligaciones, responsabilidades o metas, o cuando existen violaciones al código de ética.
- La realización de concursos y/o pruebas en diversas modalidades, para ingresar o ascender, reconociendo prioritariamente la capacidad, experiencia, excelente desempeño y antigüedad.
- El reconocimiento de diversos cuerpos, rangos y niveles que agrupan las especialidades, puestos y cargos que requiere la organización institucional para el cumplimiento de sus cometidos.
- La implantación gradual y selectiva de las carreras, tomando en consideración factores jurídicos, políticos, administrativos, financieros y culturales, de tal manera que los mismos jueguen a favor de la carrera y no se conviertan en un obstáculo para su instauración y operación.
- Finalmente se requiere la existencia de un sustento organizativo que permita soportar y operar los procesos del servicio de carrera y cuyas instancias sean las responsables de normar, ejecutar, controlar y evaluar el funcionamiento y resultados del sistema de carrera.

Las experiencias reseñadas coincidieron también en el reconocimiento de limitaciones y retos que habrán de superarse para avanzar en el propósito de lograr un sistema que incentive la profesionalización y el logro de resultados institucionales asociados a un mejor desempeño y productividad, entre ellos sobresalen:

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

- Esquemas de salarios rígidos, centralizados, poco competitivos y sujetos a disposiciones y disponibilidad presupuestales, lo que limita la adecuada operación de los servicios.
- La necesidad de diseñar previamente los sistemas, mecanismos e instrumentos que sustenten los procesos de la operación, control y evaluación de la carrera, a fin de que la norma estatutaria sea viable y contemple de antemano los tiempos y condiciones de aplicación.
- Cuál sería la mejor manera de incorporar al servicio de carrera a los servidores de base para tener un sistema integral de profesionalización de todos los trabajadores al servicio del estado.
- Cómo hacer lo más objetiva y transparente la evaluación del desempeño y hacerla pública no sólo al interior de las instituciones sino a la misma sociedad.
- Existencia de problemas financieros para mantener una adecuada motivación al desempeño y productividad.
- Existencia de una variedad de disposiciones que fundamentan las carreras y que van desde normas y reglas administrativas hasta estatutos y leyes. Algunas de ellas aplicables sólo a un grupo de servidores de una misma institución.

Estoy cierta que habrá algunos aspectos que su servidora seguramente no registró y que tanto para los asistentes como para los ponentes también puedan ser relevantes, sin embargo las omisiones no son en todo caso voluntarias y lo expuesto trata de llamar la atención a la reflexión de asuntos comunes y preocupaciones compartidas.

Una conclusión general sería que los servicios de carrera vigentes, se aprecian parciales y fragmentados. No obstante, lo que escuchamos en el primer tema del Seminario ha sido muy valioso para efectos de comparación y análisis; aun cuando en muchos casos las experiencias apenas han iniciado, creemos que las mejores lecciones están por venir.