

Capítulo quinto. Bases para la implantación del servicio profesional de carrera . . . . .	117
Guillermo HARO BÉLCHEZ	
I. Aspectos generales . . . . .	117
II. Cuatro condiciones para implantar el servicio . . . . .	120
1. Primera condición . . . . .	121
2. Segunda condición . . . . .	128
3. Tercera condición . . . . .	133
4. Cuarta condición . . . . .	137
5. Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal (modelo normativo) . . . . .	137

## CAPÍTULO QUINTO

# BASES PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA<sup>67</sup>

Guillermo HARO BÉLCHEZ

## I. ASPECTOS GENERALES

Nuestro país vive momentos que reflejan avances sustantivos en diferentes órdenes de la vida política, económica y social, entre otros. Las grandes transformaciones que experimenta nos arrojan un México más plural, una sociedad cada vez más exigente para con sus instituciones, que le significa a la administración pública la imperiosa e insoslayable necesidad de incrementar su capacidad y calidad de respuesta, ante las demandas de bienes y servicios que legítimamente la población en general le requiere.

Ante ese escenario, se observa la necesidad de promover una reforma de Estado y dentro de ella, de la propia administración pública, que requiere de una verdadera transformación, que mo-

<sup>67</sup> Reproducido del libro *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 216-228, 229-232, 241 y 246-247. A través de las páginas siguientes, Guillermo Haro Bélchez ha realizado el planteamiento más cabal sobre los caminos y la estrategia para la implantación de lo que llamó propiamente el servicio profesional de carrera, dos años antes de la expedición de la Ley que es objeto de este trabajo.

dernice y reorientar su acción y su esencia; es decir, a retomar nuevamente el sentido de lo público, mediante la revalorización de lo social, dentro de su orientación pragmática y como marco de su quehacer cotidiano.

Para ello, es necesario la adopción de esquemas productivos que incrementen la capacidad institucional para atender los reclamos de la sociedad y por ende de quienes integran sus estructuras y ejercen la función pública: los servidores públicos.

A lo largo de los capítulos que integran la presente obra se ha descrito con detalle cuáles han sido, en muchos países, incluyendo el nuestro, los esfuerzos que se han realizado para instrumentar el servicio profesional de carrera, como una de las alternativas para mejorar la productividad y la calidad en la prestación del servicio público.

Sin duda, ello nos permite apreciar que los gobiernos fuertes tienen administraciones públicas sólidas, y éstas, para serlo, cuentan inexcusablemente con un servicio de carrera, plenamente arraigado a cada país.

En el nuestro, es de destacar las acciones que se han desarrollado fundamentalmente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También han sido conocidos los casos de los estatutos particulares que regulan, y rigen hoy, una incipiente carrera para los funcionarios del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Instituto Federal Electoral, de la Procuraduría Agraria y más antiguos aún y con mayor éxito quizá, los del Servicio Exterior Mexicano, como ya se ha expuesto.

La perspectiva de instituir el servicio profesional de carrera en nuestro país es hoy un aspecto indispensable. Sin embargo, para el logro de ello, es necesario ir resolviendo cada una de las condiciones que implican su instrumentación y que se deben revisar.

En este sentido, se considera que las condiciones mínimas necesarias para la instrumentación del servicio profesional de carrera, podrían ser:

1. El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público;
2. La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación;
3. Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes, y
4. El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.

La primera y segunda condición puedenirse conformando en una primera fase, en tanto la tercera como la cuarta constituyen un cambio radical a las actuales formas de operar la administración de los recursos humanos del sector público.

Ésa es una ventaja de la propuesta que aquí se presenta, ya que se ofrecen los elementos necesarios para realizar las acciones que permitan conformar las bases e instrumentos técnicos necesarios para operar un sistema integral para la administración de los recursos humanos, que permita en su momento —una vez cumplida la tercera y cuarta condición— convertirse en el servicio profesional de carrera.

## II. CUATRO CONDICIONES PARA IMPLANTAR EL SERVICIO

A continuación se efectuará un análisis de las condiciones planteadas.

### 1. *Primera condición*

*El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público.*

Concebir un servicio profesional de carrera no implica solamente diseñar y operar un conjunto de herramientas técnicas ciertamente estructuradas pero carentes de basamento ético y humano. Es por ello que precisamente en la concepción del mismo se tiene la oportunidad de remarcar aquellos principios y valores que le dan sentido social al quehacer público y por ende le devuelven a la administración pública su sentido original.

Es por ello que se proponen una serie de principios y valores que la sociedad en general demanda de las instituciones y que deben caracterizar en todo momento al servicio público. Estos principios y valores son:

- Legalidad*, entendida como la obligación del servidor público de actuar siempre y ante cualquier circunstancia, con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad, aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.
- Honradez*, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.
- Vocación de servicio*, que se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gu-

bernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.

- Eficiencia y eficacia*, que se entienden como la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir programas y proporcionar un servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.
- Imparcialidad*, la cual implica que la orientación que el servidor público dé a los asuntos de su responsabilidad, y a las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores, deberá mantenerse alejada de intereses de grupos o de tipo personal, que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero.
- Lealtad*, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.

## 2. Segunda condición

*La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación.*

Una vez que se ha planteado el contorno ético y moral que debe caracterizar al régimen del servicio público, hay que precisar el concepto que del servicio profesional de carrera se concibe en el presente trabajo.

Se le considera a éste como un sistema, cuyo objetivo será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del

servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la misión de la administración pública del Estado.

Precisado el concepto, es necesario analizar la integración del sistema del servicio profesional de carrera. Éste se articula en ocho subsistemas que comprenden desde la fase inicial, previa incluso al ingreso de cada servidor público hasta su retiro mismo del servicio público. Desde luego, regula las fases intermedias que conforman su desarrollo integral.

Los subsistemas propuestos son los siguientes:

- Subsistema de planeación de los recursos humanos*, que básicamente está enfocado a la determinación de las necesidades institucionales de las estructuras de puestos, las cuales contemplarían la definición de los puestos existentes, los perfiles de puesto correspondientes y su ubicación en los tabuladores de sueldos y en la integración del catálogo respectivo, así como de las estructuras ocupacionales; mismas que contemplarán la definición del tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal en cada uno de ellos, conforme a las funciones, procesos de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo.
- Subsistema de ingreso al servicio profesional de carrera*, el cual comprende el conjunto de mecanismos y requisitos necesarios para la incorporación de los servidores públicos al servicio profesional de carrera, considerando tanto los que ya estén desempeñando un puesto, como otros que sean reclutados y seleccionados de manera abierta en el mercado laboral.
- Subsistema del plan de carrera*, el cual, a partir de la estructura de puestos diseñada, sería el que permitiera el establecimiento y adopción de las trayectorias de ascenso y promoción, precisando en cada caso sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos. Este subsis-

tema deberá contemplar también la determinación de planes personalizados de desarrollo del servidor público, para que el mismo pueda alcanzar éste, transitando por las trayectorias de ascenso y, desde luego, previa evaluación de su potencial de desarrollo y diseño de agendas de capacitación acordes con sus necesidades particulares.

- *Subsistema de profesionalización y desarrollo en el servicio de carrera*, que se enfocaría a establecer el modelo de capacitación y desarrollo integral del servidor público, que le permitiría alternativas de superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública, por medio de:
  - a) la especialización-actualización en el puesto desempeñado;
  - b) el desarrollo para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso, y
  - c) la superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública.
- *Subsistema de evaluación del desempeño*, que tendrá el propósito de instituir mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto y de los centros de trabajo, que sean a su vez parámetros para acreditar méritos, capacidades aplicables a los ascensos y promociones en los puestos que se concursen, y desde luego para el otorgamiento de premios y estímulos al desempeño destacado.
- *Subsistema de remuneraciones*, que se enfocará a normar y definir procedimientos para retribuir el trabajo conforme a requisitos de ocupación, grado de responsabilidad, dificultad y riesgo profesional que implique el desempeño de las tareas de cada puesto.
- *Subsistema de separación del servicio profesional de carrera*, que se abocará a establecer los mecanismos que posibiliten un retiro digno del servidor público de la administración pública, y

—*Subsistema de control y evaluación del servicio profesional de carrera*, este subsistema será integrado con el fin de diseñar y operar los mecanismos que permitan la vigilancia y corrección de la integración del servicio profesional de carrera.

Para la implantación de estos subsistemas es necesario desarrollar una serie de acciones de carácter técnico, que permitan iniciar la operación del servicio profesional de carrera, entre las más importantes:

—*Regularización de plazas funcionales*. Para dar inicio a la implantación del sistema es necesario realizar acciones para lograr que cada servidor público ocupe la plaza que le corresponde de acuerdo a las funciones que realmente desarrolle. Se debe garantizar, así, la congruencia necesaria entre la plaza, las funciones y su ubicación en los tabuladores de sueldos.

—*Determinación de las estructuras ocupacionales*. Aquí se contempla la definición del tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal para cada uno de ellos, conforme a las funciones, procesos de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo de la administración pública. Estas estructuras por supuesto deben responder a criterios de suficiencia, equilibrio y consistencia, conforme a las funciones y estructuras orgánicas de las unidades administrativas, de acuerdo con los objetivos institucionales específicos y a las condiciones que garanticen la calidad del servicio a la población, en los diferentes centros de trabajo.

—*Elaboración de perfiles de puestos*. Para cada puesto considerado en el catálogo general de puestos, deben identificarse con precisión los requisitos exigibles a los candidatos que pretendan ocupar un puesto determinado y que permitan elegir a aquellos más idóneos para ocupar los puestos

autorizados. Los elementos que integran estos perfiles deben ser:

- a) la ubicación del puesto en la estructura orgánica y ocupacional;
- b) los requisitos de escolaridad y de conocimientos adquiridos por medio de la experiencia y capacitación;
- c) la descripción de las funciones específicas o actividades del puesto;
- d) el plan de capacitación del puesto;
- e) el perfil psicológico requerido en el puesto, y
- f) el nivel tabular autorizado.

—*Restructuración del catálogo general de puestos.* Este instrumento es vital. El ajuste a los tabuladores permitirá integrar los perfiles de puestos y estructurarlos en grupos y ramas. El catálogo general de puestos deberá convertirse en un documento, no sólo de sólido contenido técnico, sino elevarlo a carácter de norma jurídica y administrativa secundaria para asegurar su cabal observancia.

Asimismo, debe integrar la totalidad de información concerniente a los perfiles de puestos, ya que ambos constituyen los instrumentos indispensables que orientan los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación del desempeño, la promoción de los servidores públicos dentro del servicio profesional de carrera y la correcta ubicación de los puestos en el tabulador de sueldos. Asimismo, debe especificar los requisitos, adscripción, salarios, prestaciones, valuación y cédulas de identificación de cada puesto. Por otra parte, debe catalogar los puestos por grupos y ramas, identificando los pies de rama, por los cuales se dan los ingresos al servicio profesional de carrera.

Este instrumento debe correlacionar cada uno de los puestos con su nivel jerárquico y salarial, de manera diferenciada, acorde a su puntaje de evaluación.

—*Diseño de las trayectorias de ascenso (o carreras).* Éstas constituyen la parte medular del propio sistema y se conciben de dos maneras: la primera de ellas de forma vertical

o mejor conocida como trayectorias de especialidad, y que son aquellas líneas de ascenso que sitúan al perfil del puesto dentro de un grupo de puestos y en cuyas posiciones ascendentes las funciones se hacen más complejas y con un mayor grado de responsabilidad; y la segunda de ellas de tipo horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplen condiciones de equivalencia, homogeneidad e incluso afinidad.

—*Restructuración del tabulador de sueldos.* Todo este esfuerzo de ordenamiento no tendría justificación, si no estuviera directamente vinculado a un tabulador de sueldos correctamente diferenciado, estructurado en un número compacto de niveles y rangos dentro de esos niveles, que aseguren que la curva salarial compuesta por las variables que integran tanto la valoración de los puestos como el nivel de percepciones de éstos guarde una relación congruente y haga atractivas las promociones al personal.

—*Diseño de exámenes de conocimientos y psicométricos.* Como se desprende de este título, se deberán diseñar los conjuntos de exámenes tanto de conocimientos como psicométricos que permitan tener bases sólidas para asegurar, la más idónea y rigurosa selección de personal, así como aquellos que nos reflejarán, por cada puesto, los elementos necesarios que permitan evaluar el desempeño del mismo.

—*Definición de los procedimientos de: reclutamiento, selección, ingreso por concurso y promoción por oposición.* Definir los procedimientos que finalmente se convertirán en los mecanismos de ingreso y promoción, por los cuales se accese a mejores niveles y/o rangos salariales, exige la necesidad de que cada uno de ellos refleje fielmente los mecanismos bajo los cuales habrán de implementarse y operarse. No hay que olvidar que la transparencia y la equidad son valores *sine qua non* para la operación del sistema.

- Reorientación de la capacitación hacia la profesionalización y el desarrollo.* Ya se mencionó la importancia de la capacitación-profesionalización, concebidas como sinónimos de especialización de funciones, así como de la alternativa que debe proporcionársele al servidor público para que alcance mejores niveles profesionales y por ende mejores estados de vida, a través de su desarrollo. Por ello, el análisis que de la capacitación se realice debe ser orientado en este sentido. La capacitación debe ser estructurada sobre la base de estos dos factores y, desde luego, debe antes de autorizarse haber realizado una selección muy minuciosa de los servidores públicos a quienes habrá de estar dirigida la misma. No se puede seguir otorgando capacitación a quienes no cubren ni los requisitos que demanda el perfil de especialización, ni les cubre sus expectativas de desarrollo en un momento dado. Asimismo, el costo que implica la capacitación debe obligar y corresponsabilizar tanto a quien la autoriza como a quien la recibe. El sector público no puede seguir capacitando a su costo, a servidores públicos que ya capacitados se desplazan a otros centros de trabajo. Debe forzosamente de crear un vínculo que obligue a devolverle al Estado lo que el mismo invierte en el desarrollo de cada servidor público.
- Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado.* Se requiere establecer sistemas que estimulen el desempeño destacado, no sólo como en la actualidad a los trabajadores de base sino principalmente a los de confianza, ya que es este sector el que no puede recibirlos por este concepto. Ciertamente existen otros motivos que posibilitan un estímulo para estos servidores públicos, pero el hecho de mostrar un desempeño destacado no debe ser desestimulado en modo alguno. Se trata de reforzar la mística del servicio y sólo a través de mecanismos que motiven el desempeño es como ésta se adhiere al esquema mental de cada servidor público, y

—*Conformación del fondo de retiro y de sus condiciones de operación.* Que los servidores públicos tengan un retiro digno, debe ser una característica del mismo servicio profesional de carrera. Para ello es necesario instituir el fondo de separación del servicio, que les permita disfrutar de los beneficios del mismo, considerando los rendimientos y en una sola exhibición, en el momento en que se retiren del servicio o sean separados de su cargo los servidores públicos. Ahora bien, la integración de estos recursos pueden ser generados por aportaciones que realice el gobierno mismo y por otra parte por los mismos servidores públicos.

Es importante resaltar que a todo este conjunto de principios y valores, subsistemas y acciones descritas se les deberá dar un sustento legal para evitar que sean meros instrumentos administrativos opcionales, y se conviertan con dicho rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias en materia de recursos humanos.

Para lograr esto es necesario concederles rango obligatorio y preservar los conceptos básicos en un proyecto legislativo que asegure su cumplimiento. Sin embargo, hay que analizar de manera esquemática las reflexiones que acompañarían una propuesta de ley en este sentido.

### *3. Tercera condición*

*Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes.*

El conjunto integrado de principios y valores así como de los subsistemas aquí enunciados, exigen la aprobación de una ley que los redimensione y les conceda la importancia adecuada. Sólo si se elevan a este nivel formal legal se aseguraría su cabal

observancia, misma que a su vez tendría en la parte complementaria: la posibilidad de que cada servidor público pudiese desarrollarse de manera plena.

Es menester señalar ahora las más importantes reflexiones e implicaciones que tendrían que ser resueltas por la ley propuesta.

En primer término se debe hacer mención que a pesar de los esfuerzos de estudiosos, especialistas, de administradores públicos y del público en general, no se ha podido concretar desde 1963 un estatuto general que regule de manera completa e integral, la carrera de los servidores públicos.

Es por ello que se considera necesario impulsar un nuevo estatuto que contenga principios básicos y que derogue al actual estatuto vigente de 1963, mejor conocido como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para ello, en primer lugar se deben clarificar las diferentes concepciones y acepciones de los términos: servidor público, trabajador de base, trabajador de confianza, funcionario o empleado público.

Ciertamente la última reforma del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, introduce la acepción de servidor público de la siguiente manera:

se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral...

Sin embargo, subsisten aún en el propio texto constitucional iguales denominaciones con respecto de los trabajadores de base, de confianza, empleados o funcionarios públicos.

Es necesario, por tanto, dar claridad y homogeneizar los diversos términos aquí enunciados. Desde nuestro particular punto

de vista, el concepto de *servidor público* es el más apropiado para englobar a los llamados funcionarios públicos, los de carrera, los empleados públicos, así como al personal laboral en general. De coincidir en ello, se contribuye a superar la problemática conceptual y semántica que prevalece al interior de los ordenamientos, tanto de la Constitución Política del país, como de las leyes secundarias o complementarias que desarrollan los principios o textos constitucionales, clarificando así los ámbitos de aplicación de la ley, y que entre sí no parecieran complementarse.

Analizada esta cuestión, es necesario abordar lo referente al estatuto, proponiendo uno de carácter general que contenga principios o normas básicas aplicables a las dependencias del sector central del gobierno federal, y que sirva de guía para que las entidades y organismos públicos descentralizados, así como en el caso de los fideicomisos, desarrollen sus propios ordenamientos, de acuerdo a las particularidades de su función.

El estatuto debe contener normas claras para el ingreso al servicio de la administración pública ya que como se señaló, en todos los esfuerzos legislativos que se han hecho desde nuestro texto constitucional de 1917, es precisamente lo que ha faltado de manera más contundente. Se requiere normar la aplicación de mecanismos que con los principios del mérito, capacidad e igualdad de oportunidades prevean el ingreso de quienes aspiran a tener la condición de servidor público de carrera dentro de la administración pública federal e incluso de las estatales y municipales.

Asimismo deben estar regulados los mecanismos de ascenso de los servidores públicos de carrera, para que éste corresponda a un concurso de méritos, en el cual se mida la idoneidad, la aptitud y la calidad en el desempeño del servidor público. Con estas medidas se evitarán las llamadas promociones meteóricas, o lo que es el reverso de la medalla, que son defenestraciones súbitas de los servidores públicos. El ingreso y el ascenso constituyen en síntesis la base de la carrera profesional del servidor público, que no es otra cosa que el horizonte claro que ha de recorrer una persona a lo largo de una vida de trabajo.

El estatuto debe también contemplar principios de estabilidad laboral basada en la evaluación de la productividad de cada servidor público de carrera, esto es, asegurar que no se pierda la condición de servidor público por cuestiones circunstanciales, coyunturales o políticas sino en su caso, por un desempeño inefficiente, mismo que sea avalado por procesos imparciales y colegiados de evaluación o por el inicio de un procedimiento disciplinario que determine una sanción de destitución o inhabilitación y que dicha sanción cause ejecutoria y que únicamente a través de estos mecanismos pierda el servidor público de carrera, que ha ingresado a la administración por pruebas selectivas de oposición, su calidad de servidor público.

Incluso debe contemplar dentro de los principios básicos y una vez terminada la innecesaria clasificación de trabajadores de base y trabajadores de confianza, la posible sindicación de funcionarios, también para los llamados servidores públicos de carrera y que actualmente sólo se permite para los llamados trabajadores de base que ciertamente en número son importantes, pero no constituyen el motor en la toma de decisiones en la administración pública.

Se debe impulsar asimismo un régimen de retribuciones inteligible, claro y justo, que sea comprendido por el propio servidor público y desde luego por la sociedad a la que el servidor público sirve, así como de uno que revalore los méritos y los estímulos para todos los servidores públicos en general sin exclusión alguna.

Un ejemplo de la falta de uniformidad en el otorgamiento de estímulos lo constituye la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Ésta describe un claro esquema de un problema que deviene de la ley federal de 1963, y que se ha retomado en la ley mencionada, ya que únicamente contempla como sujetos de estímulos por desempeño destacado a los llamados trabajadores de base. Ciertamente, para resarcir esta omisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), desde hace cuando menos tres años, introdujo en el Presupuesto de Egresos lo que

se conoce como pagos complementarios de la evaluación de cada servidor público, en aras de compensar esta diferencia en el otorgamiento de incentivos.

Se debe considerar también el fortalecimiento del régimen de seguridad social, que comprenda además de las prestaciones sociales básicas, esquemas que posibiliten un retiro digno a quien ha servido a la administración pública, permitiéndole una adecuada jornada de descanso, después de muchas de trabajo a su servicio.

Como se observa, es requisito indispensable la autorización de un estatuto que comprenda no sólo la parte de la materia laboral, sino de manera puntual todo el engranaje conceptuoso que articule sistemáticamente el servicio profesional de carrera.

De manera anexa se presenta en este trabajo una propuesta académica de Ley del Servicio Profesional de Carrera, considerando la totalidad de aspectos que se han citado y presentándolos como propuesta normativa para atender este importante aspecto de la función pública.<sup>68</sup>

Sin embargo, previo a la revisión de este documento, es necesario hacer énfasis en un aspecto muy importante, a saber, la necesidad esencial e imprescindible de crear una instancia que articule estos esfuerzos vinculando al conjunto de instrumentos técnicos, valores, principios, subsistemas aquí descritos, con la parte académica de la sociedad que estudia y aporta científicamente mejoras constantes a la administración pública.

Vincular así a las estructuras operativas de gobierno, que desarrollan los mecanismos antes descritos y que se conforman por autoridades de personal con la parte académica especializada, es la principal labor que requiere desarrollar una instancia específica.

Derivado del análisis respectivo, se propone que el Instituto Nacional de Administración Pública sea el eje que articule estos esfuerzos, pero eliminando su condición de asociación civil y

68 Al final de esta exposición, se reproduce el índice de la citada propuesta.

constituyéndolo como parte del sistema gubernamental mediante la figura jurídico-administrativa más conveniente. Esta propuesta será analizada de manera previa a la presentación de la Ley Académica del Servicio Profesional de Carrera del Poder Ejecutivo de la Administración Pública Federal.

#### 4. Cuarta condición

*El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.*

Un aspecto fundamental para mejorar la calidad en los servicios gubernamentales lo constituye el nuevo papel que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) debe jugar en la formación, selección, profesionalización y desarrollo de los servidores públicos de la administración pública.

El INAP es un instituto que atiende los aspectos de investigación, desarrollo y difusión de las nuevas tendencias de la administración pública, así como de la amplia gama de mecanismos e instrumentos técnico-administrativos, que aportan las mejoras a la buena marcha de ésta y que cubren su lado científico.

Sin embargo, su carácter de asociación civil le ubica en un contexto un tanto ajeno al funcionamiento interno del aparato público y no le permite convertirse no sólo en el órgano de orientación, consulta, vinculación internacional y en suma de modernización gubernamental que la administración pública requiere, sino de manera más importante en el eje articulador del servicio profesional de carrera.

Unificar en un solo organismo las funciones de formación de los aspirantes a ser servidores públicos, de la selección para el ingreso de éstos, de su profesionalización y desarrollo integral, proponiendo esquemas de evaluación que posibiliten el ascenso mediante concursos basados en el mérito, requiere conformar un organismo especializado, que sea capaz de vincular los más no-

tables avances científicos en la materia, con el trabajo cotidiano de las oficinas públicas.

Su conformación ciertamente debe ser plural, sus decisiones emanar de manera colegiada. Debe tener un nivel ligado al más alto grado de la administración pública, pues se requiere que sus acuerdos sean acatados por todas las áreas que la conforman, en tanto que involucran al recurso más valioso con el que cuenta: el humano.

Ante este panorama es necesario revisar detalladamente cuál sería el papel del nuevo Instituto Nacional de Administración Pública, cómo se conformaría y cuáles serían sus funciones esenciales.

...

En 1958 se instituye como formación universitaria la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. Es así que en México existen instituciones de enseñanza superior que se restringen a la enseñanza profesional, aunque también otras, que cuentan con especializaciones, sumando algunas maestrías e incluso doctorados.

La diversidad de los títulos que estas instituciones educativas otorgan a sus egresados, hace necesaria una reorganización al sistema de esta carrera, para que le redunde beneficios concretos a sus estudiosos, a sus destinatarios, y desde luego, a las instituciones que finalmente habrán de captar todo ese valioso recurso humano, en beneficio de toda la población.

Es por ello que es imprescindible la necesidad de transformar al Instituto Nacional de Administración Pública, para que se consolide como el elemento coordinador de los esfuerzos encaminados a la modernización de ésta y de manera muy especial a la profesionalización de los servidores públicos, conformando al interior de la estructura gubernamental la alternativa más adecuada para instaurar el servicio profesional de carrera en la administración pública.

Para ello, es necesario revisar hacia dónde se enfocaría su orientación y consecuentemente su definición de organismo.

Todo organismo público descentralizado debe ser creado por ley del Congreso a fin de concederles en ese momento personalidad jurídica, así como contar con patrimonio y recursos propios.

En tal virtud y considerando que éste sería un instituto en el que recaería su impacto al interior de la administración pública, se propone que su creación sea a través de un decreto o acuerdo de creación del Ejecutivo, en pleno uso de las facultades que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo INAP debe expresar en la palabra o conjunto de palabras que lo definen, una síntesis condensada de sus funciones básicas así como de su nueva orientación.

Es por ello que se propone la siguiente denominación: Instituto de Investigación, Desarrollo y Modernización de la Función Pública.

En este contexto, el Instituto de Investigación, Desarrollo y Modernización de la Función Pública tendrá el siguiente objeto: “Contribuir a la modernización de la administración pública, para incrementar su capacidad de respuesta ante las legítimas demandas de la población a la que sirve”.

Lo anterior mediante:

- la coordinación integral para el desarrollo, operación y evaluación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del Poder Ejecutivo de la Administración Pública Federal;
- la investigación y modernización de la administración pública así como el desarrollo de tecnologías administrativas;
- la consultoría, asesoría y formación permanente en materia de administración pública;
- el intercambio de ideas y experiencias sobre las ciencias administrativas en el ámbito internacional, y
- la difusión permanente de los grandes avances mundiales en materia administrativa.

Con los mecanismos que posibiliten una efectiva profesionalización de cada servidor público y que se explican en la propuesta académica de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal, el servidor público tendrá los elementos motivacionales y aptitudinales para enfrentar el proceso de adaptación y desarrollo que en el presente exige la administración pública.

El servidor público de carrera debe visualizar un futuro que le garantice una plena seguridad laboral vinculada a esquemas reales, transparentes y posibles de ascenso.

El servicio público le debe procurar a cada servidor público de carrera un estadio de realización personal y profesional, reflejada en remuneraciones justas acompañadas de la posibilidad de acceder a puestos de mayor nivel jerárquico, basado fundamentalmente en su esfuerzo, capacitación y profesionalización.

Motivar la transformación de la actitud de cada servidor público de carrera sólo será posible si coexisten factores que valoren el esfuerzo, ofrezcan posibilidades de desarrollo y al mismo tiempo le garanticen su estabilidad laboral.

En suma, la transformación de la función pública con una nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, un esquema renovado de principios y valores, así como un instituto especializado y fortalecido para coadyuvar de manera activa al ejercicio del servicio público, redundará en una mayor credibilidad de la sociedad para con sus instituciones, ya que a través de estos mecanismos se mejorará sustantivamente la calidad de los bienes y servicios que presta el gobierno a su sociedad demandante, lo cual sin duda, es la única y verdadera razón de ser de la administración pública.

5. *Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal (modelo normativo)*

a. *Título primero. Disposiciones generales*

b. *Título segundo. De la estructura del sistema del servicio profesional de carrera*

Capítulo I. De la clasificación de los servidores públicos

Capítulo II. De los órganos rectores y operadores del sistema

Capítulo III. Del sistema del servicio profesional de carrera

c. *Título tercero. De la planeación de los recursos humanos*

Capítulo I. De la planeación de los recursos humanos

Capítulo II. De los planes de empleo

Capítulo III. De la oferta de empleo público

Capítulo IV. Del catálogo general de puestos

d. *Título cuarto. Del ingreso al servicio profesional de carrera*

Capítulo I. Del reclutamiento

Capítulo II. De la selección

Capítulo III. Del nombramiento e ingreso

Capítulo IV. De la inducción

e. *Título quinto. Del plan de carrera en la administración pública federal*

Capítulo I. De las trayectorias de ascenso

Capítulo II. De los ascensos y promociones

Capítulo III. De las agendas individuales de desarrollo

f. *Título sexto. De la profesionalización de los servidores públicos de carrera*

Capítulo único. De la capacitación y educación formal

g. *Título séptimo. De la evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera*

Capítulo I. De la evaluación del desempeño

Capítulo II. De los incentivos

Capítulo III. De la estabilidad laboral

h. *Título octavo. De las remuneraciones*

i. *Título noveno. De la separación del servicio profesional de carrera*

j. *Título décimo. Del control y evaluación del servicio profesional de carrera*

k. *Título décimo primero. De los derechos, obligaciones e incompatibilidades de los servidores públicos*

Capítulo I. De los derechos

Capítulo II. De las obligaciones

Capítulo III. De las incompatibilidades

l. *Título décimo segundo. Del recurso de revocación*

Capítulo I. Del recurso de revocación

Capítulo II. Del Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Transitorios