



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

“EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL”

T E S I S

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRIA EN DERECHO

PRESENTA

AURORA MONDRAGÓN MORALES

DIRIGIDO POR

MAESTRO JUAN PABLO VILLAGRÁN JIMÉNEZ

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

NOVIEMBRE DE 2019



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

“El servicio profesional de carrera a nivel municipal”

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Presenta:
Aurora Mondragón Morales

Dirigido por:
Maestro Juan Pablo Villagrán Jiménez

Mtro. Juan Pablo Villagrán Jiménez
Presidente

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Secretario

Dr. Enrique Rabell García
Vocal

Dr. Pedro Morales Zavala
Suplente

Dra. Gabriela Nieto Castillo
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre de 2019

Resumen

El propósito del presente trabajo de investigación es entender cómo beneficia a un municipio, tanto en el ámbito social, cultural como urbanístico, el que se instaure un sistema de servicio profesional de carrera dentro de la Administración pública municipal, entendiendo el impacto que tendría en los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como conocer el beneficio social y laboral que se generaría a través de la profesionalización de los servidores públicos municipales. Por lo cual, se realizó un estudio de los antecedentes en México sobre la función pública, cómo fue evolucionando hasta la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, haciéndose un breve análisis de dicha Ley así como de la legislación vigente y aplicable a nivel municipal sobre el tema, incluyendo la perspectiva que el ciudadano tiene propiamente del funcionario público actualmente, como parte importante para el ejercicio del cargo y la vocación de servicio; también se aborda el cómo se ha ido implementando, en América Latina y en Europa, un sistema civil de carrera en todos los niveles de gobierno, así como inquietar sobre la necesidad de implementarlo a nivel municipal en nuestro Estado.

Palabras Clave: Ley Servicio Profesional de Carrera

Summary

The purpose of this research work is to understand how it benefits a municipality, both in the social, cultural and urban areas, to establish a professional career service system within the municipal public Administration, understanding the impact it would have on the public servants in the performance of their functions, as well as knowing the social and labor benefit that would be generated through the professionalization of municipal public servants. Therefore, a study of the background in México on the public service was carried out, how it evolved until the promulgation of the Law of the Professional Career Service in the Federal Public Administration, making a brief analysis of said Law as well as of the legislation in force and applicable at the municipal level on the subject, including the perspective that the citizen currently has of the public official at present, as an important part for the exercise of the position and the vocation of service; it also addresses how it has been implemented in Latin America and Europe, a civil career system at all levels of government, as well as inquire about the need to implement it at the level Municipal in our State.

Key words: Law of the Professional Career Service

Dedicatorias

A mi Padre Celestial, quien me ha brindado la vida y abrió el camino para ver realizado uno de mis sueños.
“Todo lo puedo en Cristo, que me fortalece”

A Lucio y Francisca, mis amados padres, que con su apoyo y palabras de aliento me han guiado y ayudado a seguir adelante a pesar los obstáculos.

A mis hermanos, José de Jesús y Daniel, así como a mi cuñada Martha, por su amor y apoyo en todos los aspectos de mi vida.

A mis hermosas sobrinas, Daniela Joselín y Eva Paola, quienes iluminan mi vida y me motivan a ser un buen ejemplo de esfuerzo y disciplina.

En memoria del Licenciado Arturo Díaz Sibaja, quien me otorgó su confianza y la oportunidad de trabajar en la Administración municipal. Su entrega, pasión e integridad inspiraron mi profesión.

Agradecimientos

Al Dr. Raúl Ruiz Canizales, Jefe de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por su interés en que los alumnos de posgrado obtengan su diploma o grado, promoviendo los mecanismos necesarios para tal fin.

A la Lic. Noemí De Jesús Acosta, coordinadora del Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro, por las facilidades brindadas en la realización del presente trabajo de investigación, para la obtención del grado académico.

A mi Director de Tesis, Maestro Juan Pablo Villagrán Jiménez, por su tiempo, dedicación y apoyo en el presente proyecto.

A mi padre Lucio Mondragón Rosas, por su invaluable apoyo económico, moral y espiritual.

Resumen.....	ii
Summary.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vi

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

Evolución histórica y teórica del servicio profesional de carrera en la Administración pública

1.1. Origen de la función pública	10
1.2. Desarrollo en México de la función pública y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	14
1.3. Legislación vigente y aplicable en México y en el Estado de Querétaro	17

CAPÍTULO SEGUNDO

Análisis del servicio profesional de carrera en la Administración pública

2.1. Perspectiva del funcionario público ante la sociedad	21
2.2. El servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal	24
2.2.1. Objetivo del sistema de servicio profesional de carrera	25
2.2.2. Derechos y obligaciones	26
2.2.3. Estructura funcional	29
2.2.4. Estructura orgánica	30

CAPÍTULO TERCERO

Reglamentación de un sistema de servicio profesional de carrera

3.1. Panorama de la implementación de la Carrera Civil en diversos países	34
3.1.1. Brasil	35
3.1.2. Costa Rica	37
3.1.3. Inglaterra	39
3.2. Necesidad de reglamentar un sistema de servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal	41

Conclusiones.....	46
-------------------	----

Bibliografía	51
--------------------	----

Anexo	
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	55

Introducción

A lo largo de la corta experiencia laboral, dentro de la Administración pública municipal, se percibió la falta de un sistema de servicio profesional de carrera, que garantizara la estabilidad laboral de los servidores públicos, que brindara la igualdad de oportunidades y ofreciera la posibilidad de asumir un cargo de mayor jerarquía por méritos y buen desempeño, donde desgraciadamente los aspirantes para ingresar eran designados arbitrariamente, sin contar con un perfil laboral ni profesional de acuerdo al cargo que desempeñarían, y en consecuencia, la atención a la ciudadanía era deficiente, burocrática y sin una resolución real de las necesidades colectivas.

Por ello, la importancia del presente trabajo de investigación en el cual se observa que la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en abril de 2003, abrió una puerta para establecer un mecanismo que garantizara la igualdad de oportunidades e impulsara el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. Sin embargo, esto sólo se ha ido dando a nivel Federal y en el caso del Estado de Querétaro, no se ha implementado, ni se han establecido los lineamientos normativos, tanto para el ámbito Estatal como para el Municipal, por lo menos no para la instancia de gobierno municipal, puesto que sí existe una Ley de Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo del Estado y dos reglamentos de servicio profesional de carrera, uno para la Fiscalía General del Estado de Querétaro y otro para la Policía Estatal, lo cual es un gran avance, pero aún falta legislar y reglamentar el servicio profesional de carrera para la Administración pública municipal.

Se hizo necesario revisar la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de junio de 2003, misma que señala que, para tener un mejor Estado, es necesario la profesionalización de sus funcionarios, definiendo las bases de un sistema profesional de la función pública, proponiendo criterios orientadores y principios rectores para cualquier entorno institucional, que deberán considerarse en la implementación de un servicio profesional de carrera a nivel municipal.

Por lo anterior, se hace necesario estudiar los beneficios que puede traer consigo, así como los puntos en contra, de la implementación de un sistema de servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal.

Se agradece a la Universidad Autónoma de Querétaro, a través de su Programa Titúlate, de la Facultad de Derecho, por las facilidades otorgadas para la realización del presente trabajo de investigación, siendo de suma importancia para alcanzar los objetivos profesionales y personales, en temas de interés colectivo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO PRIMERO

Evolución histórica y teórica del servicio profesional de carrera en la Administración pública

1.1. Origen de la función pública

La Administración pública en México, y propiamente hablando de la experiencia en el ámbito municipal del Estado de Querétaro, adolece de un sistema de servicio profesional de carrera, aún cuando ya se promulgó una Ley Federal sobre el particular, sin embargo, en nuestro Estado y sus municipios no se ha implementado ni regulado dicho sistema.

La falta de este sistema evita que los servidores públicos se profesionalicen y mantengan una estabilidad laboral, lo que repercute en el desempeño de sus funciones así como en la elaboración y continuidad de programas de desarrollo social, cultural y de planeación urbana.

El propósito del presente trabajo de investigación es entender cómo beneficia a un municipio, tanto en el ámbito social, cultural como urbanístico, el que se instaure un sistema de servicio profesional de carrera dentro de la Administración pública municipal.

Para ello, se hace necesario estudiar cuál ha sido el origen del servicio público, cómo ha ido evolucionando la Administración pública en México para así poder entender cuáles serían los beneficios y alcances de instituir un sistema que permita la profesionalización, la estabilidad laboral, la igualdad de oportunidades para el ingreso, ascenso y promoción dentro de la misma.

El servicio civil de carrera es un tema de trascendencia nacional, si se toma en cuenta que se trata de un persona, quien labora en beneficio de la ciudadanía, dando sustento a la propia sociedad y que refleja el carácter de una Nación, por ello, los países que cuentan con un sistema de carrera administrativa resisten mejor las fluctuaciones políticas¹.

¹ Guerrero Orozco, Omar. Los avances del México Contemporáneo 1955-2015. Tomo III. La política y la Administración pública. Primera Edición, 2015. p 307

Continúa Guerrero Orozco² narrando que al aparecer en Europa el servicio civil, trajo consigo el cambio de un funcionario a un servidor del Estado. Detalla que en España, hacia 1721 por decreto se elaboran las plantillas y escalas, distinguiendo entre los cargos políticos de los administrativos, reservándose la mayor parte de los cargos administrativos a los abogados. En 1770, en Alemania se introdujo por primera vez el examen de ingreso, reclutando preferentemente a juristas.

Por otra parte, Francia, a través de la Asamblea Nacional, redefinió la Administración pública, destacando el concepto de funcionario como un mandatario público, visto no como un derecho, sino como un deber a cumplir. Por eso, el funcionario público tiene más deberes que los ciudadanos, dado que brinda una gran utilidad a los otros, y es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos.

Para entender el tema, es necesario remontarse a los antecedentes del municipio en México, de acuerdo a lo que señala Pedro Emiliano Hernández Gaona³, se encuentran en la época prehispánica, con los denominados *calpullis*⁴ o barrios, los cuales estaban obligadas a pagar un tributo al denominado *tlatoani* (gobernador), teniendo como autoridad suprema a un consejo de ancianos, y eran estos quienes designaban a los funcionarios tanto ejecutivos, administrativos como judiciales, siendo su cargo vitalicio. Durante la época colonial, se estableció el sistema del municipio y la producción económica se sujetó al control de la metrópoli, por lo cual la organización de *calpullis* fue perdiendo fuerza hasta su desaparición.

El sistema político que rigió en la Nueva España fue:

1. Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias.
2. Un dispositivo Central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia.

² *Ibidem*. Pp. 305-310

³ Derecho Municipal. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie A: Fuentes b) textos y estudios legislativos, núm. 82. México, primera edición, 1991. Pp. 10-12

⁴ Forma de organización política, económica y social que estaban integrados por un número de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra, produciendo bienes para su subsistencia.

3. Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

4. Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales⁵.

Continúa en su estudio Hernández Gaona que este sistema sirvió como un instrumento de dominación española, en lugar de responder a las necesidades propias del ayuntamiento, los funcionarios se elegían por los cabildos españoles y a mediados del siglo XVI, España estableció que se vendieran los cargos municipales.

Es importante tomar en cuenta algunos documentos de esta etapa⁶, dado que proponían alternativas técnicas y prácticas para mejorar el control, fiscalización y evaluación de los asuntos públicos de la Corona española, entre los que se encuentran el Informe General del Visitador José de Gálvez (1771), en el cual se vislumbró la necesidad de implementar un régimen administrativo adecuado para los territorios conquistados, revirtiendo las funciones públicas que habían sido concesionadas a la iglesia y organizaciones civiles, y establecer una reforma que le permitiera a la Real Hacienda incrementar sus ingresos.

Por otro lado, se tiene el Informe de Revillagigedo en 1791, en el cual el establecimiento de las Intendencias en la Nueva España reflejan los temas más relevantes de la Administración pública. “La Ordenanza de Intendencias constituye un denso documento de derecho administrativo y, a la vez, un manual del trabajo de gobierno intendente, la cual está formada por cinco partes: la primera, a modo de proemio, señala las modificaciones a la vieja organización administrativa virreinal y su coexistencia actual con el nuevo sistema; las otras cuatro tratan de las cuatro causas o ramas del gobierno indiano: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.”⁷

Según Hernández Gaona⁸, fue hasta principios del siglo XIX que el municipio tomó parte activa en el proceso político, debido a que un grupo de criollos fueron comprando los cargos municipales y que estaban a favor de la conspiración de la independencia. En la etapa de independencia, con la promulgación de Cádiz en

⁵ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. *Op. Cit.* p. 13

⁶ Sánchez González, José Juan. Historia del estudio de la Administración Pública en México. Serie CONOCER PARA DECIDIR. H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Autónoma del Estado de México, primera edición, 2009. p 12, 32 y 33

⁷ *Ibidem* pp 34-35

⁸ *Ibidem* pp. 18-28

1812, se trató de reestructurar el régimen municipal, a través de la elección popular, en proporción al número de habitantes, y se establecía la no reelección. En la Constitución de 1824 no se hizo referencia a la forma de gobierno municipal, por lo que los estados tenían plena libertad de organizarse de acuerdo a sus intereses, costumbres y circunstancias particulares de la localidad, siempre y cuando no contradijeran a esta Constitución.

En 1836, con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales, se consagraron constitucionalmente los ayuntamientos, de elección popular, sin embargo, dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

La Constitución de 1857 no se ocupó del régimen de municipalidades, sino solamente en el Distrito Federal, siendo de elección popular, y en consecuencia, la regulación quedaba a cargo de las Constituciones de los estados.

En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, con la finalidad de mejorar un poco el nivel municipal, no obstante, fue la parte más insignificante de la estructura económica y política, ya que sólo se tomaba en cuenta en los procesos electorales de diputados.

Con el movimiento social de 1910 a 1917 se luchó por la libertad municipal y la supresión de los jefes políticos nefastos para la vida municipal. Por lo que, con la promulgación de la Constitución de 1917, se abordó la organización de los estados y municipios en un solo artículo, el 115 constitucional, en el cual los estados basan su división territorial y organización política y administrativa en el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; administrando libremente su hacienda; e investidos de personalidad jurídica.

A partir de entonces, este artículo constitucional ha sufrido varias reformas, en aras de darle importancia al municipio e integrarlo al desarrollo socio-económico del país, sentando las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y conseguir independencia económica.

1.2. Desarrollo en México de la función pública y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

José Juan Sánchez González⁹, señala que en 1922 se creó en México la Escuela Superior de Administración Pública, como un plantel para que los empleados públicos se capacitaran para un eficiente desempeño, cuya ideal original era un curso de contabilidad fiscal para los empleados del Departamento de Contraloría, convirtiéndose en un plan muy ambicioso destinado a formar a los funcionarios del gobierno federal, toda vez que éstos no podían desempeñar sus tareas por falta de experiencia, ni tampoco podían innovar por carecer de inventiva; el propósito era crear un plan de estudios que lo preparara para justificar su puesto y desempeñar cualquier otro por oposición, con base en la competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de responsabilidad, entre otros. No obstante, en enero de 1925 la escuela cerró por insuficiencia presupuestal, pero el Presidente de la República ordena su reapertura en febrero del mismo año, progresando académica y organizacionalmente hasta obtener su incorporación a la Universidad Nacional de México.

En abril de 1934 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en cuya exposición de motivos, el entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez, señala: "Por razones de índole doctrinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los deberes fundamentales de los órganos políticos del Estado, una clase social laborante, la de los Servidores del Poder Público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo, no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo 2o. del Ordenamiento expresado, dijo: »Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan»; y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país, que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras intenciones"¹⁰.

⁹ *Op. Cit.* pp 253-256

¹⁰ Diario Oficial de la Federación No. 20, Tomo LXXXIII, de fecha 12 de abril de 1934. Consultado en <http://www.dof.gob.mx> el 19 de julio de 2019 a las 11:20 hrs.

Dicho Acuerdo, desde el punto de vista de Rafael Martínez Puón¹¹, bien pudo haber sido una Ley, siendo una aproximación al esquema de lo que sería un Servicio Civil de Carrera, integrado de siete capítulos: I. Del Servicio Civil; II. De las Comisiones del Servicio Civil; III. Del ingreso al Servicio Civil; IV. De las vacaciones, licencias y permisos; V. De las recompensas y ascensos; VI. De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil de Carrera; VII. De las sanciones. Así como Disposiciones Complementarias y Artículos Transitorios.

El tema de la profesionalización de los servidores públicos fue considerado después en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; y en la administración de Zedillo se elabora el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000¹² (Promap), en el cual se diagnosticaron cuatro áreas de oportunidad, entre ellas la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. Dicho diagnóstico arrojó que:

“La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, a la lealtad, esfuerzo y creatividad... En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquema de servicio civil de los servidores públicos federales... son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Esta situación... provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a la Administración para resolver asuntos que se relacionen con su propia esfera de intereses y derechos.”¹³

A raíz del diagnóstico anterior, se creó un subprograma para la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, a realizarse en el corto y mediano plazo, cuyos objetivos eran contar con un servicio profesional de carrera en la

¹¹ Lineamientos generales para el establecimiento del servicio civil de carrera en México, en Sistema Político Mexicano. Estudios políticos No. 20, cuarta época, enero-abril, 1999. Consultado en www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37227/33811 el día 19 de julio de 2019 a las 12:00 hrs.

¹² Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de mayo de 1996. Consultado el 26 de junio de 2019 a las 18:15 hrs.

¹³ *Ibidem* pp 60-61

Administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Además de impulsar al servidor público a una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad; proponiendo como líneas de acción 1) un sistema de selección, a fin de que cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desempeño de sus responsabilidades; 2) actualización de conocimientos y habilidades, debiendo ser objeto de evaluación periódica; 3) un sistema integral de Desarrollo de Recursos Humanos, mediante un sistema electrónico, en línea y con las entidades y dependencias de la Administración pública; 4) establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo, para garantizar la igualdad de oportunidades, mediante un mecanismo para seleccionar a los prospectos para ocupar la vacante, un sistema de evaluación del desempeño, estímulos económicos ligados a la productividad, desempeño y evaluación y establecimiento de condiciones para el retiro o separación temporal; 5) fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, elevando los valores y principios que rigen la conducta del servidor público, promoviendo, a través de la Secretaría de Educación Pública, la inclusión dentro de la currícula educativa los valores éticos y principios que deben regir en el servicio público; 6) efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades, con el fin de prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar a fincar responsabilidades en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y adopción de un código de conducta en la función pública¹⁴.

Sin embargo, no se ha concretado el establecimiento de un sistema, en sí, de servicio profesional de carrera, y no fue sino hasta el 2003 en que se expide por Decreto la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que comienzan a darse pasos en concreto en algunos sectores como en

¹⁴ *Ibíd*em pp 69 a 71

la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, la Cámara de Diputados y Senadores, el Servicio Exterior Mexicano, en el Poder Judicial, en el Ministerio Público y en el Magisterio para la implementación de un servicio civil de carrera.

En virtud de todo lo anterior, se hace necesario realizar un estudio de lo que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece, cuál es la legislación o reglamentación emanada de ella, para estar en posibilidad de proponer un sistema para el establecimiento del servicio civil profesional de carrera dentro del gobierno municipal, como una forma de entender y conocer el beneficio social y laboral que se generaría a través de la profesionalización de los servidores públicos municipales.

1.3. Legislación vigente y aplicable en México y en el Estado de Querétaro

Si bien tenemos una Ley a nivel Federal, cuyo objetivo es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad¹⁵; por cuanto ve al Estado de Querétaro ha iniciado de manera parcial la implementación del servicio profesional de carrera en algunas entidades de gobierno, contando con una Ley del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Querétaro¹⁶, un Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General del Estado de Querétaro¹⁷ y un Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro¹⁸, sin embargo,

¹⁵ Artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

¹⁶ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 22 de mayo de 2015 (P. O. No. 26)

¹⁷ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 23 de diciembre de 2016 (P. O. No. 72)

¹⁸ Publicado en el Periódico Oficial Del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 12 de mayo de 2017 (P. O. No. 27)

no existe alguna legislación o reglamentación para el gobierno municipal en el Estado de Querétaro, que si consideramos su duración es bastante corta (tres años), los funcionarios que ingresan, la gran mayoría por cuestiones políticas, son removidos constantemente, provocando una inestabilidad laboral, normativa y organizacional, aún para aquellos que ingresan por méritos, provocando una deficiencia en la atención al ciudadano, en la planeación de los programas sociales y urbanos; y en general, en toda la actuación de gobierno municipal.

Si se considera que desde abril de 2003 se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la finalidad de orientar la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad; de responder a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación ante los ciudadanos, para ser instituida en algunas instituciones públicas federales y estatales, así como en organismos descentralizados, según exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley.

En 2004 se expide el respectivo reglamento, el cual quedó abrogado en 2007 para dar paso a un nuevo reglamento.

Doce años después, en Querétaro se intenta establecer un sistema de profesionalización en el poder legislativo del Estado, con la Ley del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Querétaro que rige para el personal del Poder Legislativo, sin que a la fecha se haya expedido el respectivo reglamento.

Así mismo se cuenta con un Reglamento para establecer las bases para regular el Servicio Profesional de Carrera para los Fiscales y Peritos y el Desarrollo Policial para los Investigación de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, a partir de la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública de procuración de justicia, con base en el mérito; y otro para todo el personal de Carrera Policial de la Policía Estatal, el cual regula los procedimientos que integran el Servicio Profesional de Carrera Policial, la profesionalización y el régimen disciplinario policial.

Dieciséis años más tarde de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el Estado de Querétaro, aún no se ha concretado un sistema de carrera para los servidores públicos municipales, provocando una desestabilidad económica, política, laboral e incluso social, en virtud de que al no haber una profesionalización de los servidores públicos no se puede innovar y sólo se repiten malos patrones por costumbre, cada vez es más evidente la deficiencia en la prestación de los servicios públicos, la falta de credibilidad en las políticas sociales, que propicia el descontento social por ver funcionarios burócratas¹⁹, la apatía entre los buenos servidores públicos que no ven oportunidades de crecimiento aún cuando tengan los conocimientos y aptitudes para un cargo de mayor jerarquía, la falta de un incentivo que genere mayor competitividad y productividad.

Es de tomarse en cuenta que a nivel internacional, la Carta Iberoamericana de la Función Pública²⁰, de la cual México fue parte, y que señala que la profesionalización de la función pública es una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado, entendiéndola ésta como una serie de atributos como el mérito, la vocación de servicio, la capacidad, la eficacia en el desempeño de la función pública, la responsabilidad, la honestidad y los valores y principios de la democracia, para con ello lograr combatir la corrupción generando el crecimiento económico sustentable de los países. Dicha carta define las bases comunes para el funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales, debiendo adaptarse a cada idiosincrasia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de cada uno.

Dicha Carta plasma los principios rectores del sistema de la función pública para las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos como es: 1) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. 2) Mérito, desempeño y capacidad de criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.

¹⁹ En un sentido peyorativo, entendido como personas corruptas, parásitos de la sociedad, que frenan los avances de cualquier gestión administrativa por incompetencia o pereza, que sólo viven del erario público sin el menor esfuerzo.

²⁰ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26-27 de junio de 2003, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

3) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. 4) Transparencia, objetividad e imparcialidad. 5) Pleno sometimiento a la ley y al derecho²¹.

Por todo lo anterior, se cuenta con elementos necesarios y suficientes para establecer los lineamientos para un sistema de servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal, acorde a la normativa nacional e internacional, que genere una nueva política dentro de la Administración pública municipal, para ir consolidando el desarrollo municipal y en consecuencia, el nacional, como se explicará en capítulos siguientes.

²¹ *Op. Cit.* p. 9

CAPÍTULO SEGUNDO

Análisis del servicio profesional de carrera en la Administración pública

En el presente capítulo se efectuará un análisis de lo que el servicio profesional de carrera implica para el mejor desempeño de las funciones de los servidores públicos dentro de la Administración Pública.

Así mismo, se estudiarán los capítulos trascendentales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal vigente, en cuanto a los derechos y obligaciones de quienes funjan como servidores públicos de carrera, y la estructura orgánica y funcional del sistema del servicio profesional de carrera.

2.1. Perspectiva del funcionario público ante la sociedad

Primeramente, se debe entender lo que es la Administración pública, que según Quijano Torres²² se trata del medio por el cual cualquier sociedad exige certidumbre en el desarrollo nacional, reviste de especial importancia así como las relaciones que derivan del contacto cotidiano de los ciudadanos con los servidores públicos a través de la función pública. La Administración pública se integra por los órganos de gobierno, para la realización de los fines del Estado, en beneficio de la comunidad o sociedad, a través de la función pública. Así, la función pública la define como el desarrollo de actividades que se despliegan en materia de interacción y definición de tácticas de acción a fin de satisfacer las demandas y necesidades sociales.

En consecuencia, las relaciones de la Administración pública y los funcionarios con la sociedad, se encuentran íntimamente vinculadas. Por ello, la importancia del funcionario público es tal, ya que cotidianamente trata con los ciudadanos para brindarles la atención a sus necesidades o proporcionarle alternativas de solución, y si éstas no son satisfechas, se genera un descontento social, el cual se irá

²² Quijano Torres, Manuel. La Revaloración y el prestigio de la función pública en la democracia. P.32-33 Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx, el día 04 de julio de 2019, a las 10:30 hrs.

incrementando en la medida que las necesidades continúen o surjan nuevas sin que haya una posible solución.

Por ello, a juicio de Manuel Quijano Torres²³, resulta imperante que sea garantizado al ciudadano el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas, estableciendo los mecanismos necesarios para evitar la corrupción y la resistencia al cambio.

La percepción social de un funcionario público está muy deteriorada, ya que a través de los años se da mucha publicidad en su contra, como el hecho de que los cargos son ocupados por familiares directos e indirectos, por amigos cercanos, por compromisos políticos; en ocasiones éstos no saben cómo informar (sea por falta de capacitación, preparación, desconocimiento de su área o por el constante cambio de reglas administrativas al interior del departamento) y permiten que los ciudadanos acudan muchas veces por un mismo tema; no se les brinda una solución inmediata a sus problemas o necesidades; no se les toma en cuenta realmente para la elaboración de los programas de carácter social y urbano; todo eso, aunado al hecho de que el ciudadano percibe que un funcionario trabaja poco o nada y cobra bastante bien; que pasa más tiempo platicando que atendiendo a la ciudadanía; que es insensible a las peticiones ciudadanas, que persiguen intereses personales y económicos, que carecen de vocación de servicio público, falta de ética, etc.

En este tenor, se ha promulgado una Ley de Anticorrupción y Códigos de Ética, con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas, la fiscalización y control de recursos públicos²⁴, así como regular la conducta del funcionario promoviendo principios, valores y reglas de integridad en su trato con el ciudadano²⁵.

Sin embargo, para cambiar la percepción que los ciudadanos tienen del servidor público o funcionario público se debe realizar un intercambio de opiniones y posiciones para lograr la formulación de programas con un mejor impacto social,

²³ *Ibidem* p .36

²⁴ Artículo 6 de la Ley del Sistema Estatal de Anticorrupción del Estado de Querétaro.

²⁵ Acuerdo Primero del Código de Ética de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública.

estableciendo la necesidades prioritarias y creando proyectos innovadores, y sobre todo, creando un mecanismo de ingreso, selección y capacitación del personal de la Administración pública, que brinde estabilidad, certidumbre y coherencia en los servicios que brinda la función pública. Debe dejarse ya el burocratismo insensible y autoritario, por un perfil humanista y social que demanda eficacia, eficiencia y productividad, a criterio de Manuel Quijano Torres²⁶.

Luis Vázquez Cano²⁷ afirma que es imprescindible que dentro de la Administración pública municipal se elimine todo tipo de vicios burocráticos, para que el ciudadano pueda percibir competencia y profesionalismo en el actuar del funcionario público; donde existan trámites sencillos y claros para el ciudadano; donde la actitud de servicio, la calidad y transparencia sean un reflejo de confianza y credibilidad en el gobierno.

Debiera considerarse que si se cambia la perspectiva de la ciudadanía hacia la burocracia, hacia el servidor público, se lograrían avances en las políticas gubernamentales, en los programas sociales y urbanos, en virtud de que la participación ciudadana incrementaría, sería real y fortalecería el vínculo con el gobierno municipal, en el marco de la democracia.

Entendiendo a la democracia como “un deber ser en el que sólo puede tener cabida como parte de una concepción ética de las actitudes democráticas de los individuos, al reconocerla como parte de la política y la posibilidad de conducir a la sociedad, conciliando intereses y encontrando soluciones pacíficas a los problemas sociales y a las controversias... Consiste en un pacto animado que procura la gobernabilidad, el desarrollo integral de una Nación y la mejora continua de la calidad de vida de sus habitantes²⁸”.

²⁶ *Op. Cit.* P 35

²⁷ Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la Administración pública del Gobierno Federal, en *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública AC. Primera edición, 2001. p. 1129

²⁸ Quijano Torres, Manuel. *Op. Cit.* Pp. 21, 23

2.2. El servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal

El servicio profesional de carrera ha iniciado a nivel federal, sin embargo, resultaría indispensable que se institucionalice en todos los niveles de gobierno, es decir llegar hasta el nivel municipal, como un punto efectivo de partida, la profesionalización de los servidores públicos.

Entendiendo como profesionalizar “la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan; así como transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público a fin de asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores servidores públicos y, por lo tanto, sean evaluados en su desempeño y premiados cuando realmente se sirva a la sociedad y no a intereses inmediatos de cualquier signo; profesionalismo que es también formación permanente y educación continua. Con lo anterior se combate la improvisación y se aspira a hacer mejor lo que ya se sabe; profesionalización en un marco de leyes y de seguridad laboral, que signifique, en el marco de la ética pública, demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones. Profesionalizar para darnos la oportunidad de poner en marcha un nuevo código ético y activo, capaz de inspirar a quienes se desempeñan en la Función Pública y ponerla decididamente al servicio de la democracia y la nación²⁹”.

Al ser parte de un componente de poder, el funcionario público tiene como deber brindar soluciones político-administrativas, socio-económicas y jurídico-administrativas, en un entorno cambiante y dinámico; por ello, debería capacitarse constantemente, profesionalizarse, tener la capacidad de innovar y de ofrecer soluciones prácticas, en beneficio de la sociedad a quien sirve³⁰.

Una adecuada formación educativa y cultural en los servidores públicos fortalecería actitudes, valores éticos y habilidades, de tal forma que se lograrían mejores resultados institucionales³¹.

Si la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se estableciera e integrara también en el ámbito municipal, habría grandes

²⁹ *Ibidem* p 36

³⁰ *Ibidem* p 43-45

³¹ Vázquez Cano, Luis. *Op Cit.* pp. 1130

ventajas y beneficios, como sería un mejor gobierno municipal que responda a las exigencias de la comunidad, servidores públicos competitivos, calificados, responsables y comprometidos con la institución (no con una fuerza política), continuidad en los procesos de cambio de poder y en la formulación y ejecución de políticas públicas a mediano y largo plazo.

2.2.1. Objetivo del sistema de servicio profesional de carrera

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal³² se describe:

“La ciudadanía reclama hoy una Administración pública institucional, moderna y eficiente. Es este un imperativo necesario para lograr el equilibrio social y regional del país, para contribuir al incremento de la productividad de la economía y para avanzar en las tareas del desarrollo nacional.

En ese proceso, se requiere que el gobierno cuente con una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad; que responda a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuantas de su actuación a los ciudadanos.

Esta Ley tiene los propósitos fundamentales de lograr una Administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de metas del Poder Ejecutivo Federal.

Por ello, se crea un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación y se regula en ingreso y promoción de los cuadros de la Administración pública, con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acordes con los intereses nacionales.”

De lo anterior, se observa cuál es el objetivo de implementar un servicio profesional de carrera, no sólo a nivel Federal sino también Estatal y Municipal, que se resume en eficiencia, eficacia, productividad, calidad en el servicio, funcionamiento y ejecución adecuadas así como el logro de metas.

³² Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. Sesión del 24 de octubre de 2000. Consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado2.html> el día 07 de julio de 2019 a las 15:45 hrs.

Para lograr este objetivo se debe crear un mecanismo de evaluación y capacitación permanente.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal cuenta con cuatro Títulos: disposiciones generales, derechos y obligaciones de los servidores públicos, estructura del sistema de servicio profesional de carrera y recursos, de los cuales se estudiarán los derechos, las obligaciones y cómo está estructurado el sistema profesional de carrera en México, para entender cuál es su importancia y trascendencia.

2.2.2. Derechos y obligaciones

El artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece diez **derechos** principales que gozan quienes funjan como servidores públicos de carrera, entre los que destacan:

1. Estabilidad y permanencia en el servicio.- A través de un proceso de reclutamiento mediante convocatorias públicas abiertas, considerando trayectoria, experiencia y resultados de evaluaciones de conocimientos y habilidades. Igualmente se garantiza el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera con base en el mérito, para ocupar plazas vacantes en cualquier dependencia o entidades públicas en las cuales exista un convenio.

2. Nombramiento.- Que reconoce la calidad de Servidor Público de Carrera.

3. Remuneraciones, beneficios y estímulos.- A través de mecanismos de medición y evaluación del desempeño y la productividad para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos. Igualmente, los servidores públicos de carrera gozarán del apoyo institucional necesario para que continúen con su educación formal o especial.

4. Acceder a un cargo distinto.- Tomando en cuenta el puntaje obtenido en las evaluaciones de desempeño, promociones y resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, cumpliendo además con los requisitos de la convocatoria. Aunado a ello, se podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales y municipales y organismos

públicos o privados para el intercambio de los recursos humanos, una vez cubiertos los perfiles requeridos.

5. Recibir capacitación y actualización.- Mediante certificación de capacidades, los servidores públicos son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. El objetivo es desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos o habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera, prepararlos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y certificar³³ las capacidades profesionales adquiridas.

6. Ser evaluado.- Al igual que el punto anterior, es un derecho ser evaluado para obtener un cargo de jerarquía superior, un incremento salarial, una beca para continuar con sus estudios o cualquier incentivo para desarrollarse profesionalmente, pero desafortunadamente también lo es para mantener su permanencia en el cargo y dentro del sistema de carrera.

7. Participar en el Comité de selección.- Cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior.

8. Promover los medios de defensa.- Contra las resoluciones emitidas en la aplicación de la ley, como el recurso de revocación.

9. Recibir indemnización.- Cuando sea despedido injustificadamente.

Según el artículo 11 de la citada Ley, entre las **obligaciones** de los servidores públicos de carrera están:

1) Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia.

³³ De acuerdo al artículo 52, los servidores públicos de carrera deberán ser sometidos a una evaluación por lo menos cada cinco años, acreditando que han desarrollado y mantienen actualizado el perfil y aptitudes requeridas, como un requisito indispensable para su permanencia, tanto en el cargo como en el Sistema. Algo con lo cual se está en desacuerdo, toda vez que si bien se requiere una actualización de conocimientos, por la misma dinámica de cambio de las políticas de gobierno y de las necesidades de la misma sociedad, es una prioridad para mantenerse dentro del sistema de carrera, pero no debería ser una causal para darlo de baja de su cargo. El mecanismo de actualización debería funcionar como una estímulo para la superación profesional y laboral, no como una sanción o mecanismo de represión, que puede provocar efectos negativos, al generar incertidumbre, ansiedad, inconformidad y poco interés por aprovechar los cursos de actualización, si se consideran sólo para no ser despedidos. Entonces, ¿dónde quedaría la estabilidad laboral? Si cada cinco años se sufriría el riesgo de ser despedidos si no se certifica su actualización. La actualización está considerada dentro de los derechos pero también lo imponen como obligación de participar en las evaluaciones para su permanencia. Es de considerarse que se obtiene más con premios, que con castigos. ¿Por qué no considerar que solamente se dé de baja en el sistema de carrera y se le prive de estímulos o beneficios exclusivos de los servidores públicos de carrera, sin amenazar con la pérdida del empleo o del cargo?

- 2) Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados.
- 3) Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema.
- 4) Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados de desempeño.
- 5) Participar en los programas de capacitación obligatoria: actualización, especialización y educación formal.
- 6) Guardar reserva de la información, documentación y de los asuntos en general que conozca.
- 7) Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades.
- 8) Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas.
- 9) Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren.
- 10) Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña.

Todas estas obligaciones son muy genéricas, en realidad cualquier servidor público debe observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y eficiencia, cumplir con sus responsabilidades con esmero, guardar el secreto profesional, acudir a laborar y respetar sus horarios, no poner en riesgo la seguridad de sus compañeros y excusarse de los asuntos en que hubiera un interés; sin embargo, son sólo tres obligaciones de hecho, adicionales, para quienes sí formen parte del sistema de profesional de carrera: Participar en las evaluaciones; Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados de desempeño; y participar en los programas de capacitación obligatoria, de actualización, especialización y educación formal.

Resulta interesante que dentro de este artículo se señale como obligatorio participar en la evaluaciones para su permanencia en el Sistema, sin hacer mención de la permanencia en su cargo, sin embargo, en artículos posteriores (artículo 52 de la Ley en comento), así como en los artículos 61 y 72 del

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sí condiciona la acreditación de la evaluación para seguir con el cargo, entendiéndose como la conclusión de la relación laboral, lo cual de ser así, resultaría violatorio de las garantías constitucionales, ya que no es una causa justificada para la terminación de la relación laboral, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro³⁴.

Los métodos de evaluación del desempeño incluirán el puntaje que resulte de la combinación de las modalidades de valoración (de cumplimiento individual de las funciones, del cumplimiento cuantitativo de los objetivos de gestión del rendimiento y el cualitativo de las aportaciones institucionales en cumplimiento a los objetivos de la dependencia), así como la tercera parte del puntaje total obtenido de la capacitación acreditada³⁵.

2.2.3. Estructura funcional

La estructura para que el sistema profesional de carrera funcione se conforma por siete subsistemas, de acuerdo a la Ley en estudio:

- Un **subsistema de planeación de los recursos humanos**, el cual determinará las necesidades de personal que requiera la Administración pública, definiendo los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en un Catálogo, el número de servidores adecuados para el buen funcionamiento, analizando el desempeño y resultados de los servidores públicos y las dependencias.

El Registro Único del servicio profesional de carrera contará con un padrón que contenga la información básica y técnica en materia de recursos humanos, el cual se mantendrá actualizado permanentemente.

- Un **subsistema de Ingreso**, el cual regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, a través de convocatorias públicas abiertas.

³⁴ Veáse el Artículo 123, apartado B, fracción VII, Constitucional y Artículo 57 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

³⁵ Artículo 67 correlacionado con el artículo 63 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- Un **subsistema del Desarrollo Profesional**, el cual contendrá los procedimientos de los planes individualizados de carrera de los servidores públicos para que, con base en el mérito, puedan ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier dependencia o entidades públicas.

- Un **subsistema de capacitación y certificación de capacidades**, que permita a los servidores públicos adquirir los conocimientos básicos, especialización, actualización, educación formal, aptitudes y actitudes para ocupar diversos cargos, la superación institucional, profesional y personal; certificar las capacidades profesionales adquiridas así como las condiciones objetivas que propicien la igualdad de oportunidades.

- Un **subsistema de evaluación del desempeño**, que garantice la estabilidad laboral mediante mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad.

- Un **subsistema de separación**, para atender los supuestos por los cuales un servidor público de carrera deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

- Un **subsistema de control y evaluación**, para operar y diseñar los procedimientos de vigilancia y corrección del sistema.

2.2.4. Estructura orgánica

En cuanto a la estructura orgánica del sistema profesional de carrera se integra con tres órganos, que son:

Secretaría.- Encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias, elaborar el presupuesto anual para la operación del sistema, aprobar la constitución o desaparición de Comités, resolver las inconformidades que se presenten en la operación del sistema, promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como planeación de cursos de especialización, y establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del sistema.

Consejo Consultivo.- Cuyas atribuciones están el conocer y opinar obre el programa operativo anual del sistema, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema, estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador, proponer mecanismos de evaluación y puntuación, recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización. Se integrará por el titular de la Secretaría, los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social.

Comités Técnicos de profesionalización y selección.- Instalado un Comité en cada dependencia, el cual se encargará de la implantación, operación y evaluación del sistema al interior de la misma. Serán responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente.

Con lo anterior, se puede ver la importancia y trascendencia que tiene la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin embargo, pasó sin pena ni gloria, al parecer la opinión pública en su momento no le concedió la debida importancia a la promulgación de dicha Ley, no se dió la difusión necesaria como para dar un seguimiento y evaluar los avances o las áreas de oportunidad, como tampoco para instaurarla a nivel Estatal y Municipal.

No obstante, se puede observar que dicha Ley cumple con algunos de los supuestos del servicio profesional de carrera estandarizado en otros países que han demostrado cierto éxito³⁶, como se estudiará en el siguiente capítulo.

Sin embargo, resulta recomendable que el sistema de profesionalización de servidores públicos se instaure gradualmente, a fin de que logre su consolidación, ya que de lo contrario, se correría el riesgo de un fracaso y retroceso en dicho

³⁶ Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Javier. Coordinadores. Servicio Civil de Carrera en México. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LIX Legislatura / Congreso de la Unión. México, octubre de 2004. p 73

proceso, como se aprenderá de aquellos países que intentaron llevarlo a cabo de golpe, sin éxito.

Cabe mencionar que el actual Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024³⁷ no contempla la profesionalización de funcionarios públicos, sólo habla de las corporaciones policiales, por materia de seguridad pública, aunque considera la democracia participativa donde el pueblo participe y se involucre en las decisiones relevantes de quienes lo representa en la función pública, para ello plantea la eliminación de la corrupción, el dispendio y la frivolidad³⁸ y la consulta popular como mecanismo de legitimidad en la toma de decisiones.

El gobierno actual está decidido a eliminar los privilegios y prebendas de que han disfrutado los funcionarios de nivel alto y medio y pondrá fin a la contratación generalizada e indiscriminada de personal de confianza, a la asignación abusiva de oficinas, vehículos, mobiliario, equipos de comunicación y viáticos; al pago con cargo al erario de seguros de gastos médicos; a los presupuestos para fiestas y banquetes y a los viajes sin sentido. Únicamente los titulares de las secretarías de Estado podrán disponer de vehículo y chofer, y sólo se asignarán escoltas a aquellos funcionarios que, por la naturaleza de su trabajo, requieran de medidas de seguridad.³⁹

Por lo anterior, Ricardo Uvalle Berrones⁴⁰ señala que es importante garantizar el control democrático de los ciudadanos, a través de un servidor público que tenga la oportunidad de intervenir en la resolución de los problemas y asuntos públicos, evitando ser sólo un ejecutor de las decisiones y programas colectivos, además de fortalecer los valores éticos en su conducta, que lo dote de una capacidad profesional que genere confianza en los ciudadanos. Se requiere de una gestión pública eficaz, de calidad, sin legalismo, sin triangulación innecesaria

³⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de julio de 2019, consultado en www.dof.gob.mx el día 15 de julio de 2019 a las 17:10 hrs.

³⁸ Señalado en el mismo Plan, mediante la tipificación de la corrupción como un delito grave, prohibir las adjudicaciones directas, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, I. Política y Gobierno. Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. pp. 9-10

⁴⁰ Servicio Profesional y nueva gestión pública en México. pp. 147-150 Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM www.biblio.juridicas.unam.mx el día 2 de mayo de 2019 a las 11:20 hrs.

de trámites; lo que se podría lograr a través de un sistema de calidad, pragmático, eficiente y de compromiso institucional, como sería la profesionalización.

Si bien la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ha sido un primer paso hacia la profesionalización de los servidores públicos en México, aún falta un largo camino para su institucionalización, para que con éxito logre su consolidación e implementación en todos los niveles de gobierno.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO TERCERO

Reglamentación de un sistema de servicio profesional de carrera

3.1. Panorama de la implementación de la Carrera Civil en diversos países.

Un sistema de servicio civil se define como: “un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, la cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial⁴¹”.

Gustavo Quiroga Leos⁴² lo define como “aquel que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la Administración pública.”

Continúa su exposición refiriendo que el servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno, señalando dos modelos extremos que no son realizables en ninguna parte:

1) El servicio civil de estructura abierta, en donde se realiza un inventario y descripción de puestos, el reclutamiento y selección es con base en los requerimientos del puesto, la persona es titular del puesto, no implica esfuerzos de formación de los servidores públicos.

Como ventajas están la simplicidad (sin sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción ni retiro), la flexibilidad (se puede trabajar en el sector

⁴¹ Ozslak, Oscar. El servicio civil en América Latina y El Caribe: Situación y retos futuros. Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington D.C., abril 26 y 27, 2001. p 2.

⁴² El Servicio Civil de Carrera en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, primera edición, 1984. pp. 106

público y privado) y la rentabilidad (sólo se emplea la gente que se necesita), aunado a que los servidores públicos no conforman una élite aislada.

Entre los inconvenientes se encuentra que se necesita una Administración pública muy especializada, se requiere una mentalidad de servicio público, el régimen educativo debe ser muy diversificado y contar con un sector privado importante.

2) Servicio civil de estructura cerrada, contiene dos elementos esenciales un estatuto o ley (con reglas particulares) y la carrera administrativa (promesa de ocupar una serie de puestos organizados y jerarquizados).

Sus ventajas son que proporciona la adaptación con un espíritu de servicio público, son formados desde su entrada y son capacitados.

Los inconvenientes: Hacerlo funcionar de manera que cada quien avance en su carrera administrativa; supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación; se corre el riesgo de la rutina, la monotonía y aburrimiento⁴³.

Así, se estudiará cómo ha operado ese conjunto de reglas para los funcionarios públicos llamado servicio civil de carrera en dos países de Latinoamérica y uno de Europa, para que con base en su experiencia, se pueda proponer en México, propiamente en el Estado de Querétaro y sus Municipios, la implementación exitosa de un servicio civil profesional de carrera en la Administración Pública Municipal.

3.1.1. Brasil

Cleuler de Barros Loyola⁴⁴, hace un bosquejo de la situación en Brasil, que se resume de la siguiente manera:

Es de apreciarse que desde la Constitución de 1824 ya se establecía el derecho a asumir un cargo público con base en talentos y virtudes, sin embargo, fue 110 años después, en la Constitución de 1934 que los funcionarios públicos

⁴³ *Ibidem*, pp. 110-112

⁴⁴ El sistema de mérito y la carrera administrativa en el servicio municipal brasileño en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, primera edición, 1984. pp. 39-46

contaron con un capítulo que les reconocía derecho a la estabilidad, pensión por edad y por invalidez.

Cada Estado miembro de la Federación así como cada Municipio goza de amplia autonomía, lo que ha permitido que en cada nivel de gobierno exista su propio servicio civil por separado, con sus propios estatutos.

Los principios de protección a los funcionarios públicos que establece la Constitución actual son:

1. Acceso a cargos públicos mediante concursos, salvo los cargos de confianza.
2. Estabilidad después de dos años de ejercicio, para quienes son nombrados por concurso.
3. Jubilación por invalidez y obligatoria a los 70 años.
4. Jubilación por tiempo de servicio (35 años para hombres, 30 años para mujeres).
5. Actualización obligatoria de la pensión.
6. Cómputo integral del tiempo de servicio prestado en cualquiera de los tres niveles de gobierno.
7. Garantía para separarse del cargo en caso de elección para mandato.
8. Garantía contra dimisión del funcionario estable.
9. Garantía del retorno al cargo, en caso que se anule el acto de dimisión.

No es suficiente que el gobierno democráticamente les brinde a todos la oportunidad de ingresar al servicio público mediante el sistema de mérito, sino que es necesario que también les ofrezca la posibilidad de crecer profesionalmente, a través de un sistema de enseñanza permanente.

Como no es posible que cada Municipio posea su propia escuela de adiestramiento, es por lo que los Estados, mediante sus organismos de asistencia a los Municipios y sus Contralorías han ofrecido a los servidores municipales oportunidades para perfeccionarse en áreas de tributación, contabilidad y presupuesto.

Por su parte, el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), a través de la Escuela Nacional de Servicios Urbanos (ENSUR), realiza anualmente tres

cursos a nivel de posgrado. Dichos cursos son financiados por el Gobierno Federal, que generalmente otorga becas de estudio a los participantes.

Es interesante que el proceso de enseñanza exige al alumno su activa participación, dado que está encaminada a desarrollar la capacidad del servidor público para resolver las problemáticas que normalmente surgen en la realización de sus actividades. Se utiliza la técnica de simulación y ejercicios prácticos con situaciones reales.

En el municipio típico de Brasil no se orienta al sistema de méritos, sólo en los municipios grandes sí, donde también existen carreras para una parte del cuerpo de servidores, aunado a los salarios bajos, la falta de interés y de recursos financieros, son las razones por las cuales el sistema de profesionalización no ha avanzado.

3.1.2. Costa Rica

Luis Antonio Monge Román⁴⁵, hace un estudio de la carrera administrativa en Costa Rica, del cual se rescata lo siguiente:

Advierte que el proceso de formación y consolidación de la burocracia ha beneficiado fundamentalmente al Gobierno Central y a otros entes públicos descentralizados, antes que a las municipalidades.

En Costa Rica la existencia del régimen municipal se encuentra garantizada en la Constitución Política, otorgándole autonomía.

De un Estado con funciones reducidas a la protección de la propiedad y las libertades públicas, se ha pasado a un Estado con funciones que abarcan sectores más amplios de la vida en sociedad, lo que ha traído consigo el fenómeno de la intervención estatal con miras a orientar y distribuir la riqueza nacional, de una forma más equitativa que beneficie a los sectores marginados de la población.

Al verse el Estado obligado a expandir sus actividades, tuvo que buscar una transformación que suponía la modernización de sus bases y estructuras, así

⁴⁵ La carrera administrativa municipal en Costa Rica en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15. México, primera edición, 1984. pp. 47-55

como la capacitación de sus funcionarios públicos, brindándoles estabilidad laboral y expectativas de ascenso con base en un sistema de méritos.

Con la promulgación de la actual Constitución Política en 1949, surge una tendencia a la creación de instituciones descentralizadas (por servicios o funciones) con autonomía de gobierno y administración, con lo cual se pretendía eliminar los anteriores vicios del sistema, haciéndolas independientes del Gobierno Central y evitando la penetración de la actividad político-electoral. Los cargos se ocuparán con base en méritos y requisitos académicos, asentándose así las bases de la carrera administrativa.

Este tipo de desarrollo institucional sustituye la antigua descentralización de tipo territorial que tenía como base la actividad de los municipios, por una descentralización técnica o por servicios. En consecuencia, el nombramiento del personal era una potestad del Consejo Municipal, lo que significaba que tal decisión quedaba en manos de un cuerpo colegiado y politizado.

Sin embargo, a partir de la promulgación del primer Código Municipal del país y la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en 1970, se comienza a perfilar una carrera administrativa municipal, eliminando al jefe político que tenía funciones propias de ejecutivo municipal, tomándose como modelo el sistema de Junta y Gerente, de los Estrados Unidos de Norteamérica.

Así, la administración de personal se delega en el ejecutivo municipal que asume las funciones de administrador general y jefe de las dependencias municipales, con las particularidades de: a) la administración del personal viene encomendada al ejecutivo municipal; b) cada municipalidad deberá contar con un manual descriptivo de puestos y escala de salarios; c) se establece el concurso de antecedentes con requisitos adecuados para ingresar al servicio; d) se señalan los derechos, deberes y responsabilidades a que está sujeto el personal; e) se le confiere al servidor prerrogativas muy importantes como garantía de inamovilidad, vacaciones más favorables que las establecidas en el Código de Trabajo, concesión de licencias para capacitación con disfrute de salario.

La creación del IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) fue con el objetivo esencial de fortalecer el régimen municipal, estimulando su eficiencia y promoviendo el constante mejoramiento de su administración.

Al establecerse manuales descriptivos de puestos, se clasifican éstos con base en las funciones y responsabilidades, se establecen requisitos académicos y se concibe un sistema de salarios justo y equitativo y se fijan las pautas para el adiestramiento en servicio.

El sistema de valoración de puestos brinda un equilibrio entre salario y puesto; y con la escala de salarios se fijan de forma objetiva y técnica, con incentivos para el servidor y un sistema de pago intermedio que corresponde a una retribución adicional por la prestación de servicios en forma satisfactoria durante un periodo de tiempo determinado.

Se da un reclutamiento y selección de personal con base en el sistema de mérito; se garantiza la estabilidad laboral mediante la asesoría técnica brindada por el IFAM, quien a su vez dedica recursos y esfuerzos a la capacitación del personal municipal. El sistema educativo nacional no brinda ninguna atención a la Administración municipal.

La idea de un ejecutivo municipal fue que tuviera facultades de un gerente, sin embargo, prevalecen los criterios de orden político antes que técnicos.

Se puede afirmar que en los últimos años, en Costa Rica se ha venido estructurando en forma progresiva, un sistema de carrera administrativa a nivel municipal, la cual se puede decir que es la más difícil pero ha contribuido a preparar las bases para su futuro perfeccionamiento y sistematización.

3.1.3. Inglaterra

En Europa, el servicio civil sigue el modelo de estructura cerrada, son servicios complejos por su desarrollo tecnológico y con personal muy diversificado, existe una clase administrativa (de dirección y organización), una ejecutiva (encargados

de la aplicación), una clerical (funciones rutinarias reglamentadas) y una clase menor (tareas manuales)⁴⁶.

Expone Andrew Nickson⁴⁷ que:

Los orígenes de la Administración municipal en Inglaterra se remontan a la primera mitad del siglo XIX, con la creación de Corporaciones Municipales en 1835. Sin embargo, el proceso de un cuerpo profesional inicia a principios de la primera guerra mundial y se completa a finales de la década de los 40.

A principios del siglo XX en las municipalidades inglesas faltaban las normas necesarias para permitir el desarrollo de un servicio. El nivel profesional era muy deficiente. La gran mayoría de jefes administrativos era abogados de profesión, había poquísimos ingenieros y contadores y la gran mayoría de funcionarios carecían en absoluto de calificaciones académicas.

Con el aumento en el volumen del trabajo, los funcionarios de bajo rango comenzaron a asumir más responsabilidades administrativas, sin embargo, el nivel educacional dejaba mucho que desear, y en todos los niveles existían funcionarios ineficientes por la prevalecencia del nepotismo.

A excepción de Londres y Manchester, los funcionarios eran nombrados por el patronazgo, siendo grupos políticos y religiosos quienes competían por dirigir dicho patronazgo, logrando un acuerdo tácito para compartirlo, por lo que el nepotismo se mantuvo aún más. No existía un código de conducta para los funcionarios, tampoco había un escalafón de sueldos a nivel nacional, ni facilidades de entrenamiento como tampoco un sistema de jubilación.

Fueron los propios empleados municipales quienes establecieron sus institutos de enseñanza, con lo que se esperaba erradicar el patronazgo y mejorar la imagen de los funcionarios.

En 1905 se formó la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales (NALGO), con la meta de reclutar a todos los funcionarios municipales y crear un

⁴⁶ Quiroga Leos, Gustavo. El servicio civil de carrera en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15. México, primera edición, 1984. p. 112

⁴⁷ Capacitación y carrera administrativa: la experiencia británica en en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15. México, primera edición, 1984. pp. 75-81

servicio profesional, asociados en una sola organización sindical sin distinción de nivel o rango. En 1918 lograron cierto reconocimiento por parte de las autoridades locales, presionando por la introducción de un sistema de jubilación, que se vió reflejada en la legislación hasta 1922.

Tres informes - el de Robson (1922), Onslow (1929) y Hadow (1934) - ayudaron mucho a NALGO en su campaña a favor de la profesionalización de la carrera municipal.

En las dos primeras décadas de la post-guerra (1946-1966) se introdujo el Sistema de Bienestar Público (Welfare State), implementando condiciones de servicio a nivel nacional, sin embargo, la mejora en cuanto a capacitación quedó atrás ya que los programas de los cursos no eran dirigidos a las prioridades de capacitación de la Administración municipal, por lo que el Comité oficial de Mallaby investigó las lagunas en cuanto a capacitación municipal, recomendando la creación de un Consejo para Capacitación Municipal, creado en 1967 cuyo objetivo es cumplir con las necesidades de capacitación de todos los empleados locales de Inglaterra y Gales, se financia con apoyo estatal, siendo su papel principal el asesoramiento para que las distintas municipalidades estén conscientes de qué tipo de capacitación se realiza en otras y cuáles son los materiales y cursos relevantes, dado que no cuenta con suficiente staff como para llevar a cabo directamente la capacitación, tampoco provee los cursos.

Cabe resaltar que la creación del servicio por sí, no solucionó las necesidades de capacitación. La experiencia inglesa sugiere que un organismo de capacitación municipal, a nivel nacional, puede ayudar e incentivar las municipalidades en la confección de sus propios programas de capacitación, pero no puede sustituir a las mismas municipalidades en el campo de capacitación.

De acuerdo a Gustavo Quiroga Leos⁴⁸, "El servicio civil inglés destaca por una concepción muy rigurosa de la neutralidad política. Los funcionarios están obligados a no expresar ninguna opinión política personal en el servicio administrativo y obedecer al gobierno en turno con la misma lealtad y empeño, cualquiera que sea el partido que llegue al poder".

⁴⁸ Quiroga Leos, Gustavo. *Op. Cit.* p. 115

3.2. Necesidad de reglamentar un sistema de servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal

Ricardo Uvalle Berrones⁴⁹ afirma que un servicio profesionalizado contribuye con el desarrollo económico de una región, por lo cual, el lograr la profesionalización de los funcionarios públicos a nivel municipal traería consigo la implementación de políticas públicas que favorezcan los rendimientos productivos, regulatorios y distributivos del intercambio económico y social. Una estabilidad laboral, seguridad y el desarrollo en los cargos administrativos del gobierno brindarían un compromiso total con el ejercicio de la función pública, en virtud de que los servidores públicos contarían con las condiciones idóneas para cumplir con las metas y objetivos del gobierno municipal, asegurando la toma de decisiones y la implementación continua de los programas y políticas gubernamentales.

“La profesionalización del servicio público es imperativa para que los asuntos y los problemas públicos sean solucionados por personal apto y responsable ante las instituciones de la democracia.

La profesionalización es antídoto para erradicar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientismo, y, de ese modo, enviar señales confiables al público ciudadano, los mercados y las organizaciones de la sociedad en el sentido de que la incertidumbre institucional de los servidores públicos para dar cauce a la carrera administrativa es garantía para que la Administración pública quede a salvo de la politización partidista, la cual ha sido y continúa siendo en algunos órdenes de gobierno una forma evidente que fomenta el sistema de botín.”⁵⁰

Por su parte, Jacinto Faya Viesca refiere que:

⁴⁹ Servicio Profesional y nueva gestión pública en México. p 153-154. Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://biblio.juridicas.unam.mx> el día 16 de julio de 2019, a las 17:40 hrs.

⁵⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Servicio Profesional y nueva gestión pública en México. p 159.

“Modernizar la Administración Pública constituye uno de los retos más importantes de nuestro tiempo, pues implica que la Administración sea sensible a las grandes transformaciones políticas y coadyuve al eficaz cumplimiento del interés social y del interés general. La modernización administrativa implica también su decidida intervención en las importantes y crecientes participaciones de los grandes núcleos de la población mexicana.

Por ello, modernizar la Administración Pública es obtener una mayor transparencia del ejercicio administrativo y una mayor conjunción entre el servidor público y el administrado. De establecerse en México el Servicio Civil de Carrera, mediante un Estatuto formalizado por una Ley expedida por el Congreso de la Unión, constituiría indudablemente un paso más en la tarea transformadora y modernizadora de la Administración Pública Mexicana. Este planteamiento significa que la modernización es una cuestión esencialmente política, aunque su aplicación material sea administrativa, pues de lo que se trata, en última instancia, es de alcanzar una Administración ejecutora del interés nacional y plenamente identificada con las causas sociales de la población y con los más altos intereses regulados por la Ley, el Derecho y las Instituciones Públicas.

La Institución del Municipio Libre, pieza clave fundamental de nuestro Derecho Político Mexicano, encontrará en este Servicio Civil de Carrera Municipal, un instrumento más para su perfeccionamiento⁵¹.”

La alternancia en el poder obliga que la función pública asegure su continuidad e institucionalidad. Cuando la alternancia se traduce en remociones sin límites, se pierden capacidades, experiencias y avances. Pareciera que hay que empezar de nuevo. Debe, por tanto, establecerse un sistema de reglas que asegure, a pesar de los cambios políticos, la atención y ejecución ordinaria de los asuntos de gobierno y las cuestiones de Estado⁵².

Es importante que en México se institucionalice la vigencia del sistema profesionalizado de la Función Pública como medio que permitirá conseguir lo siguiente: 1) la imparcialidad de la función pública; 2) la despolitización de las tareas del gobierno, es decir, que no sean partidistas; 3) que el ingreso, permanencia y promoción de la función pública sea con base en méritos demostrados; 4) asegurar la continuidad de las

⁵¹ El Servicio Civil de Carrera Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15, primera edición, 1984. p. 13.

⁵² Uvalle Berrones, Ricardo. Democracia y Administración pública en México. p. 129. Consultado en www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/49114/44169, el día 26 de julio de 2019, a las 11:43 hrs.

tareas de gobierno; 5) formalizar la carrera administrativa para asegurar la lealtad institucional en favor del interés público; 6) propiciar que la rendición de cuentas públicas sea norma invariable del ejercicio democrático del poder⁵³.

En consecuencia, se debe tomar en cuenta algunas de las características de un municipio, como lo es lo relacionado a las cuentas públicas y su patrimonio para la implementación de un servicio profesional de carrera, dado que:

El gasto municipal es el desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de Administración pública.

La hacienda municipal debe prevenir hacia dónde se han de aprovechar los recursos. El establecer una política de gastos adecuada le debe traer al municipio un gran beneficio económico.

Un ejemplo de gasto en la economía del municipio es tener una nómina exagerada de servidores públicos municipales; si bien se crean empleos, también existe una derrama económica por parte del municipio⁵⁴.

Esto resulta muy importante, tener en cuenta que un sistema de servicio profesional de carrera ayudaría en la política de gastos del municipio, dado que se tendría el personal necesario para realizar sus funciones, de manera permanente, que generarían a su vez una competencia con calidad y eficacia, brindando a la ciudadanía la certeza de una atención adecuada, y trayendo el beneficio económico tan anhelado por el municipio.

Por otro lado, debe considerarse también el patrimonio del Municipio.

“El patrimonio municipal es un conjunto de bienes, derechos e inversiones en dinero, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos. Los elementos que lo constituyen son: los bienes, los derechos y las inversiones.

Los bienes patrimoniales que el municipio destina a la satisfacción de las necesidades públicas y privadas pueden ser: bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

Los bienes del dominio público pueden ser de uso común (inmuebles), o los destinados a un servicio público (servicio de alumbrado, alcantarillado).

Los bienes del dominio privado son los inmuebles y los muebles, los cuales pueden dividirse en: a) fungibles, esto es que pueden acabarse con el uso, por lo que pueden ser reemplazados (vehículos, mobiliario de las dependencias del municipio, escritorios,

⁵³ *Ibídem* p. 130.

⁵⁴ Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. p. 64

archiveros, etcétera), y b) no fungibles, que pueden ser sustituidos (los expedientes de las oficinas, mapas, libros, planos, colecciones científicas, piezas históricas, etcétera)”⁵⁵

Es de observarse que el patrimonio municipal también reviste de gran importancia, y podría verse beneficiado con la implementación de un servicio profesional de carrera municipal, toda vez que muchos de los proyectos y programas sociales, culturales, urbanos y ambientales requieren de continuidad para su éxito, y de instaurarse un personal permanente, que al término de la Administración dé seguimiento a dichos programas y puedan verse los logros a mediano y largo plazo y no como sucede en la actualidad, en que deben elaborarse programas a corto plazo, para tener tiempo de concluirlos pero el beneficio para la comunidad es efímero, y en muchas ocasiones, ni se alcanzan a culminar, porque los tiempos de gobierno son cortos, perdiéndose los avances con la entrada de una nueva Administración, dado que lo que se busca es la simpatía política, no el interés colectivo.

⁵⁵ *Ibidem.* Pp. 65-66

Conclusiones

Existe en México, y propiamente en el Estado de Querétaro, una ausencia de profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles.

A lo largo de la corta experiencia laboral, por cerca de nueve años, dentro de la Administración pública municipal, la falta de un sistema de servicio profesional de carrera, afectaba al funcionario público por la inestabilidad laboral, por la ausencia de igualdad de oportunidades y la nula posibilidad de asumir un cargo de mayor jerarquía por méritos y buen desempeño, lo cual repercutía en una deficiente atención al ciudadano, ausencia de continuidad en los programas de gobierno.

A pesar de haber ingresado por recomendación, en el área de Desarrollo Urbano, fue a modo de prueba, y al paso de tres meses la plaza fue otorgada; y no sólo eso, sino una promoción, porque se observó un buen desempeño, además de las aptitudes profesionales y académicas, la responsabilidad y esmero con que se realizaban todas las actividades encomendadas. Desafortunadamente, al cambio de Administración, se provocaba intensa incertidumbre sobre la permanencia en el puesto, tan sólo por cuestiones políticas y por el poco tiempo de antigüedad. Sin embargo, con cada cambio de Administración, las promesas de campaña y fines políticos de quienes asumían el cargo, provocaban que todos los puestos estuviera en riesgo, y algunos no por un mal desempeño, ni por falta de profesionalismo, ni por no contar con el perfil del puesto, sino simplemente porque había que buscar un lugar para alguien que sí había trabajado en la campaña política, que compartía los ideales políticos o tan sólo por ser familiar de algún alto funcionario (sea de la misma Administración municipal, o sea de la estatal o incluso federal).

Resultaba aberrante ver gente entrar a laborar en cargos menores (pero con salarios de directores) a funcionarios públicos sin aptitudes, ni habilidades, sin conocimiento básico del cargo a asumir y con formación académica, cuando la

había, totalmente ajena a la requerida para el puesto, y en consecuencia, sin preparación para atender las necesidades ciudadanas.

Era frustrante ver un área de Inspección ineficiente, el detrimento del personal dejaba mucho que desear, ya que nueve años atrás los inspectores en su mayoría eran pasantes de arquitectura y podían efectuar visitas de inspección acordes al área de desarrollo urbano, aunque tenían problemas para elaborar una notificación, dado que desconocían los requisitos jurídicos; sin embargo, con el paso de los años, al cambiar de Administración entraban nuevos inspectores, por cuestiones políticas, que ni siquiera contaban con estudios profesionales, la mayoría apenas si contaba con estudios de primaria o secundaria, por lo que su desempeño dejaba mucho que desear, carecían de conocimientos básicos técnicos para inspeccionar construcciones o terrenos, y ya ni hablar de elaborar citatorios o realizar notificaciones, lo cual va en perjuicio de la Administración Pública Municipal, pues su actuar era fácilmente impugnabile. Y las problemáticas que ocasionaban por su deficiencia, eran canalizadas a otra área (la legal), para su resolución (o por lo menos, eso se intentaba, toda vez que cuando se canalizaban, ya era demasiado tarde).

Por otro lado, en el área legal laboraba un médico veterinario como “analista técnico”, que lo único que podía realizar eran cuestiones de archivo y fungir como secretaria, aunque su disposición era mucha, su perfil no era el idóneo. Realmente no había personal para atender las necesidades de toda Dirección (que contaba con ocho coordinaciones), las cuales cada día iban en aumento; si bien había dos “analistas técnicos” (abogados), uno se dedicaba exclusivamente a revisar los documentos, oficios y autorizaciones que emanaban de cada coordinación (sin contar lo que emitía propiamente la coordinación legal) y otro realizaba diversas actividades auxiliares de la coordinadora, además de revisar también los oficios, documentos y autorizaciones, como procedimientos administrativos para imposición de sanciones, contestaciones de demanda, rendición de informes a diferentes instancias, más lo que internamente se requería. Realizar todo un trabajo jurídico-legal recaía exclusiva y realmente en una sola persona, la coordinadora del área, apoyada administrativamente sólo por dos abogados y una

veterinaria. Su salario no reflejaba ni el puesto, ni retribuía la verdadera carga de trabajo, ni mucho menos existía la opción de una promoción o aspiración a un cargo mejor remunerado. La insatisfacción genera comparaciones negativas con otros servidores públicos y en consecuencia, la relación entre compañeros se va deteriorando.

Igualmente, el déficit se presentaba en todas las coordinaciones, donde se contaba con personal de todo tipo de profesión ajena al perfil requerido para cuestiones de desarrollo urbano y ecología, como contadores públicos, diseñador de interiores, ingenieros en sistemas computacionales, maestros de educación física, comunicólogos o fisioterapeutas, cuando tenían profesión, porque en el peor de los casos, ni siquiera contaban con estudios académicos.

No puede dejarse de mencionar la coordinación de desarrollos inmobiliarios, aunque los profesionistas sí tenían el perfil que requería el área (arquitectos), ésta se volvió elitista y respondía únicamente a los intereses políticos y económicos. Contaban con mejores salarios y compensaciones por laborar tiempo extra, situación que no pasaba en ninguna de las demás áreas que, cuando debían trabajar más tiempo, no se les pagaba siquiera ese tiempo extra, pero sí se les obligaba a trabajarlo, bajo amenaza de ser despedidos.

El perfil laboral siempre dejó mucho que desear, aunado a eso, la atención al ciudadano era deficiente, en vez de dar una solución, el problema se agravaba; las quejas ciudadanas iban en aumento por no recibir una adecuada información sobre los requisitos a cumplir para solicitar sus trámites administrativos. En el tema de los planes y programas de desarrollo urbano, la queja radicaba en que no se reflejaba la realidad social, ni las necesidades de las comunidades (aunque se levantaba una consulta pública), dado que sólo respondían éstos a los intereses de las grandes desarrolladoras o funcionarios públicos de gran jerarquía, que contaban con inversiones en determinadas zonas o por convenir a los intereses políticos. Por lo cual, no podía darse una continuidad en la planeación territorial del municipio en cuestión, en virtud de que cada Administración municipal realizaba modificaciones a dichos planes. Y qué decir del Programa de Ordenamiento Ecológico, donde no se ha podido lograr su inscripción en el

Registro Público, debido a candados políticos que no han permitido que entre en vigor por dos o tal vez tres periodos consecutivos, otorgándose las autorizaciones a discreción del titular.

Con la inestabilidad laboral que implicaba cada cambio de Administración, se agregaba la nula posibilidad de un incremento salarial o de cualquier promoción, en virtud de no existir parámetros para medir el desempeño, la experiencia laboral o conocimientos técnicos o académicos que pudieran abrir esa posibilidad. La impotencia de ver gente, sin la debida preparación, asumir un cargo con altos ingresos sin el menor esfuerzo y en algunos casos, sin presentarse a la oficina siquiera.

Ver entrar y salir funcionarios constantemente, sin permitir que los buenos servidores públicos se profesionalicen, ni generen antigüedad, ni mucho menos que se les incremente el salario como el que tampoco obtengan un mejor puesto, es la constante cada tres años en el gobierno municipal, lo que redundaba en poca o nula experiencia en el ámbito de la Administración pública municipal; y qué decir de algunos de los altos funcionarios, cuyo conocimiento y preparación al respecto deja mucho que desear, alterando el poco orden que se ha podido lograr, desestabilizando el sistema e incluso ignorando o manipulando los lineamientos normativos y administrativos.

Aunado a lo anterior, se debían seguir órdenes sin cuestionar, de lo contrario se corría el riesgo de ser despedido.

La deficiencia en el servicio público se debió a todos los factores antes señalados, aunado a que con cada cambio de gobierno, no había oportunidad de brindar una continuidad al trabajo realizado en cuanto a los planes y programas de desarrollo urbano, programas de ordenamiento ecológicos, etc. En virtud de que con cada nuevo Director, había una nueva línea a seguir, perdiéndose la secuencia en el trabajo administrativo, volviendo a comenzar de cero.

Por tanto, se hace necesario implementar una Ley del Servicio Profesional de Carrera, ajustarla a las necesidades municipales así como reglamentarla a nivel municipal, tomando como base la experiencia internacional, e instaurarla de

manera paulatina, hasta lograr su institucionalización, con lo cual se obtendrían beneficios como:

a) La formación y capacitación a los servidores públicos, tanto de los que ya laboran dentro de la Administración pública como a los aspirantes para ingresar;

b) Una mejor atención a la ciudadanía por parte de los servidores públicos;

c) Trabajo con compromiso, legalidad, eficiencia, lealtad, calidad y el esmero que el encargo requiere.

d) Competitividad entre los servidores públicos que genera la estabilidad laboral;

e) Cambiaría la perspectiva tan negativa que el ciudadano tiene de los funcionarios públicos, para convertirse realmente en un servicio público;

f) Eliminación de las designaciones arbitrarias de funcionarios públicos que no cuentan con el perfil laboral ni profesional, que sólo buscan su propio provecho, y que dejan de lado la esencia del servicio público: el beneficio de la comunidad.

Sin embargo, para lograrlo se hará necesario la creación de escuelas o cursos de formación académica y capacitación en la función pública, en cada municipio, acorde a las necesidades regionales y locales, que impulsen el desarrollo profesional de los funcionarios, lo que repercuta en beneficio de la sociedad misma.

No se puede olvidar que la falta de un servicio profesional de carrera en la Administración pública municipal afecta considerablemente en la elaboración y continuidad de programas de desarrollo social, cultural, de planeación urbana y ecológica, al efectuarse constantemente un cambio de personal, el cual carece de capacitación académica y experiencia profesional suficiente para ejercer su encargo, influenciado, además, por las políticas del gobierno en turno, y quien, al tener una inestabilidad laboral así como nulas oportunidades de desarrollo profesional, no se identifican con la institución, ni establecen un compromiso real, a largo plazo, con la comunidad a la cual deben servir y velar por los intereses colectivos.

Bibliografía

Guerrero Orozco, Omar. Los avances del México Contemporáneo 1955-2015. Tomo III. La política y la Administración pública. Primera Edición, 2015.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie A: Fuentes b) textos y estudios legislativos, núm. 82. México, primera edición, 1991.

Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Javier. Coordinadores. Servicio Civil de Carrera en México. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LIX Legislatura / Congreso de la Unión. México, octubre de 2004.

Sánchez González, José Juan. Historia del estudio de la Administración Pública en México. Serie CONOCER PARA DECIDIR. H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Autónoma del Estado de México, primera edición, 2009.

Vázquez Cano, Luis. Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la Administración pública del Gobierno Federal, en Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública AC. Primera edición, 2001.

Hemerografía:

De Barros Loyola, Cleuler. El sistema de mérito y la carrera administrativa en el servicio municipal brasileño en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, primera edición, 1984. pp. 39-46

Faya Viesca, Jacinto. El Servicio Civil de Carrera Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15, primera edición, 1984. pp. 9-13

Monge Román, Luis Antonio. La carrera administrativa municipal en Costa Rica en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15. México, primera edición, 1984. pp. 47-55

Nickson, Andrew. Capacitación y carrera administrativa: la experiencia británica en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-Septiembre 14-15. México, primera edición, 1984. pp. 75-81

Quiroga Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, primera edición, 1984. pp. 105-119

Legislación:

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley del Sistema Estatal de Anticorrupción del Estado de Querétaro

Código de Ética de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública

Sitios en red:

Martínez Puón, Rafael. Lineamientos generales para el establecimiento del servicio civil de carrera en México, en Sistema Político Mexicano. Estudios políticos No. 20, cuarta época, enero-abril, 1999. Consultado en www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37227/33811 el día 19 de julio de 2019 a las 12:00 hrs.

Ozslak, Oscar. El servicio civil en América Latina y El Caribe: Situación y retos futuros. Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington D.C., abril 26 y 27, 2001.

Quijano Torres, Manuel. La Revaloración y el prestigio de la función pública en la democracia. Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx, el día 04 de julio de 2019, a las 10:30 hrs.

Uvalle Berrones, Ricardo. Servicio Profesional y nueva gestión pública en México. Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.biblio.juridicas.unam.mx el día 2 de mayo de 2019 a las 11:20 hrs.

_____. Democracia y Administración pública en México. Consultado en

www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/49114/44169, el día 26 de julio de 2019, a las 11:43 hrs.

Diario Oficial de la Federación No. 20, Tomo LXXXIII, de fecha 12 de abril de 1934. Consultado en <http://www.dof.gob.mx> el 19 de julio de 2019 a las 11:20 hrs.

Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de mayo de 1996. Consultado el 26 de junio de 2019 a las 18:15 hrs.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. Sesión del 24 de octubre de 2000. Consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado2.html> el día 07 de julio de 2019 a las 15:45 hrs.

Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de julio de 2019, consultado en www.dof.gob.mx el día 15 de julio de 2019 a las 17:10 hrs.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26-27 de junio de 2003, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

ANEXOS:

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración
Pública Federal

Dirección General de Bibliotecas UAQ