



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**



**TESIS QUE CON EL TÍTULO
IMPACTO DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
UNA AUSCULTACIÓN EXPLORATORIA**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA
ENRIQUE ESPINOZA CRUZ**

**ASESOR DE TESIS:
MTRO. ENRIQUE GARCÍA MARTÍNEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, JULIO DE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria:

*A mis Padres
Srma Graciela Cruz Victoria y
Enrique Espinoza Navarro*

*Con todo mi amor, cariño, respeto y admiración,
este trabajo es sólo para ustedes.*

Agradecimientos

Todavía recuerdo mi primer día de clases de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, desde el hoy lejano Agosto de 2005, a lo largo de este tiempo un sinnúmero de personas han participado y reforzado mi formación académica, por lo que hoy resulta conveniente expresar mi gratitud a cada uno de ustedes.

En primer lugar, quiero señalar que soy uno de esos tipos afortunados, que ha vivido la gran experiencia de ser universitario y formar parte de la máxima casa de estudios, por lo cual mi primer agradecimiento es a esta noble institución a la Universidad Nacional Autónoma de México en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, porque en estos años fue como mi segundo hogar, lugar en el que viví todo tipo de sentimientos y, aprendí a cuestionar y enfrentarme a mí mismo. Del mismo modo, agradezco a mis padres por toda su paciencia y esperanzas depositadas en mí, sin ellos nada de esto sería posible.

Mención especial merece el Director de esta Tesis, Mtro. Enrique García Martínez, quien no sólo me brindo su asesoría, si no que me ofreció su amistad desinteresada, confió en mí y me entregó su apoyo total, entendiendo mis defectos y limitantes, cabe decirle que le estoy infinitamente agradecido y espero seguir trabajando y concluir proyectos pendientes con usted. Asimismo quiero agradecer a cada uno de mis sínodos, por sus invaluable; comentarios, aportaciones y correcciones.

Finalmente, y no por ello menos importante, deseo agradecer a cada uno de los profesores, compañeros, amigos y familia que estudiaron conmigo a lo largo de mi formación académica, resultaría maratónico nombrar a cada uno de ellos, por lo que sólo hago una mención universal de ello, entendiendo que cada uno tuvo un peso específico, especial e irremplazable para mí.

Julio de 2011

En pie

Sigo en pie
por latido
por costumbre
por no abrir la ventana decisiva
y mirar de una vez a la insolente
muerte
esa mansa
dueña de la espera

sigo en pie
por pereza en los adioses
cierre y demolición
de la memoria

no es un mérito
otros desafían
la claridad
el caos
o la tortura

seguir en pie
quiere decir coraje

o no tener
donde caerse
muerto.

Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN----- 1 -

CAPÍTULO 1

1. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UN LARGO CAMINO. APUNTES DE REFERENCIA----- 9 -

1.1 ¿Qué es la profesionalización de los servidores públicos y para qué sirve?-----	9 -
1.1.1 Antecedentes del servicio profesional de carrera en la administración pública federal -----	21 -
1.1.2 Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil -----	23 -
1.1.3 Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil -----	25 -
1.1.4 Acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática -----	28 -
1.1.5 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 -----	32 -
1.1.6 Carta Iberoamericana de la Función Pública -----	35 -
1.1.7 Normatividad local respecto a la profesionalización de servidores públicos -----	39 -
1.1.7.1 Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal -----	41 -
1.1.7.2 Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes -----	43 -
1.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal -----	44 -
1.2.1 Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal -----	48 -
1.2.2 Primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera -----	51 -
1.2.3 Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera -----	52 -
1.3 Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal -----	53 -
1.3.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -----	54 -
1.3.2 La Secretaría de la Función Pública frente del reto de dirigir al Sistema del Servicio Profesional de Carrera -----	54 -
1.3.3 Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública -----	55 -

CAPÍTULO 2

2. LA PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, ESBOZO DE GRANDES TENDENCIAS----- 58 -

2.1 La función pública y el sistema del servicio profesional de carrera, breve discusión sobre su naturaleza y alcances -----	58 -
2.2 ¿Servicio civil de carrera, servicio civil de empleo o función pública?-----	65 -
2.2.1 Servicio civil, una pequeña aproximación-----	68 -
2.2.2 Función pública, breve reflexión sobre su origen-----	70 -
2.2.3 ¿Qué es el servicio civil de carrera?-----	73 -
2.2.4 ¿Qué es el servicio civil de empleo? -----	78 -
2.2.5 Rasgos comunes de la función pública: Anatomía del servicio civil -----	83 -
2.3 Modelos de función pública en el contexto internacional-----	87 -
2.3.1 La función pública en España-----	87 -
2.3.2 La función pública en Alemania -----	89 -
2.3.3 El servicio civil en Estados Unidos -----	92 -
2.4 Rasgos comunes entre los modelos de función pública-----	94 -
2.5 ¿El sistema del servicio profesional de carrera a qué modelo de función pública responde?-----	97 -

CAPÍTULO 3

3. EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL -----	99 -
3.1 El sistema del servicio profesional de carrera a siete años de su instrumentación -----	99 -
3.2 Elementos digitales en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera -----	104 -
3.2.1 TrabajaEn-----	106 -
3.2.2 Rhnet-----	108 -
3.2.3 @Campus México-----	109 -
3.2.4 Metateca Digital-----	110 -
3.2.5 Infomex -----	111 -
3.3 El sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, situación actual -----	111 -
3.3.1 Registro Único del Servidor Público Profesional -----	112 -
3.3.2 Subsistema de planeación de los recursos humanos -----	114 -
3.3.3 Subsistema de ingreso -----	119 -
3.3.3.1 Otras formas de ingreso -----	128 -
3.3.4 Subsistema de desarrollo profesional-----	134 -
3.3.5 Subsistema de capacitación y certificación de capacidades -----	139 -
3.3.6 Subsistema de evaluación al desempeño -----	144 -
3.3.7 Subsistema de separación-----	149 -
3.3.8 Subsistema de control y evaluación -----	154 -

CAPÍTULO 4

4. ASIGNATURAS PENDIENTES EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, PERSPECTIVAS INDAGATORIAS A MANERA DE PROPUESTA -----	158 -
4.1 Determinación del perfil del servidor público de carrera-----	158 -
4.1.1 Escuela de Administración Pública-----	160 -
4.1.2 El servicio civil ejecutivo para altos funcionarios -----	162 -
4.1.3 La impostergable necesidad de ampliar el universo de servidores públicos de carrera -----	164 -
4.2 Regulación Base Cero -----	166 -
4.2.1 Manuales Administrativos de aplicación general-----	167 -
4.2.2 Aplicación de la reforma regulatoria en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera -	169 -
4.3 La gestión orientada al desempeño de los servidores públicos de carrera-----	172 -
4.3.1 El cambio de “chip” a través del paso de las E’s a las C’s -----	176 -
4.3.2 Remuneración y/o ascenso con base en la evaluación a resultados-----	179 -
4.4 Políticas de modernización tecnológica en la administración pública -----	181 -
4.4.1 Fortalecimiento del gobierno digital en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera -	182 -
4.4.2 Comunicación e innovación administrativa en el servicio profesional de carrera -----	184 -
4.5 Competencias profesionales de los servidores públicos de carrera-----	185 -
4.5.1 Competencias académicas -----	189 -
4.5.2 Competencias profesionales -----	189 -
4.5.3 Imperativos éticos del servidor público de carrera-----	191 -
4.6 La Secretaría de la Función Pública frente al reto permanente del sistema del servicio profesional de carrera-----	192 -
4.7 Agenda del buen gobierno con visión de Estado -----	196 -
5. CONCLUSIONES -----	199 -
BIBLIOGRAFÍA -----	208 -

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Con el inicio de una nueva década y a la luz de las transformaciones que se suscitan constantemente dentro de la administración pública, la presente investigación se inmiscuye en el estudio del sistema del servicio profesional de carrera, modelo actual de profesionalización para servidores públicos en la administración pública federal.

El presente trabajo de investigación se suscita mediante un análisis basado en un criterio científico - deductivo bajo los objetivos, hipótesis y líneas de acción que se explican en los párrafos subsecuentes, con el afán de aportar elementos para la exposición integral sobre la vida y desarrollo del sistema del servicio profesional de carrera. La inquietud por vislumbrar sus antecedentes, su presente y futuro fue el motivo para la realización de este trabajo de investigación.

La revisión y el análisis de la vida y, desarrollo del sistema del servicio profesional de carrera, se realiza con el objetivo de vislumbrar oportunidades de desarrollo académico y con ello aportar elementos en la búsqueda de un fortalecimiento institucional para contribuir en la formulación de acciones en la mejora de la gestión gubernamental en los aspectos relativos a la profesionalización de los servidores públicos.

El proceso de elaboración de la investigación se realizó mediante una exploración integral de la profesionalización de los servidores públicos a partir de la última etapa de vida del Estado mexicano, con la influencia de organismos internacionales encabezados por las reformas del Consenso de Washington y la introducción de ideas del paradigma de la Nueva Gestión Pública, en el marco de la reforma del Estado y la modernización administrativa suscitada con el inicio de la década de los ochentas.

Partiendo de la idea, de que en la administración pública mexicana los servidores públicos se pueden dividir en los hechos en dos grandes grupos: los de base y los de confianza, ubicamos dentro de éste último grupo a los servidores

públicos de carrera, que se sitúan en el supuesto de aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, regidos por el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en la citada Ley, nace el sistema del servicio profesional de carrera, que formalmente comenzó operaciones a partir del 2 de abril del 2004, fecha en la cual se publicó su primer Reglamento en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual se consumó una reforma administrativa anhelada por académicos, especialistas y demás actores interesados en la profesionalización del servicio público, lo anterior suscitado dentro del contexto de la alternancia política.

Con dicha legislación, orientada a la modernización administrativa se buscó eliminar patologías burocráticas como el sistema de botín, el compadrazgo, el nepotismo y el clientelismo político entre otras prácticas enraizadas en la administración pública mexicana. A través del ingreso, desarrollo y permanencia en el servicio público mediante la competencia por mérito e igualdad de oportunidades entre otros principios a través de; concursos públicos y abiertos, capacitación y evaluación al desempeño, gestionados por el sistema del servicio profesional de carrera en cada una de las dependencias de la administración pública federal a su vez dirigido por la Secretaría de la Función Pública.

Así, el sistema del servicio profesional de carrera se instrumentó con el propósito de generar certidumbre, estabilidad y seguridad en el empleo dentro del servicio público frente a reacomodos en la administración pública, derivados de triunfos electorales o cambios administrativos dentro del contexto del sistema político ejercido en el Estado mexicano. Por otro lado, con el objetivo de consolidar la mejora en la capacidad de respuesta por parte de los servidores públicos, a través de la constante capacitación y certificación, actualización y evaluación al desempeño tanto individual como colectivo.

Hoy en día, el sistema del servicio profesional de carrera cuenta con poca legitimidad y se encuentra envuelto dentro de un gran escepticismo debido

principalmente a la alta opacidad en su manejo; a partir de ello se considera necesaria una auscultación exploratoria con el fin de identificar los factores que han conllevado a la generación de poca confianza en el modelo de profesionalización actual.

En materia de profesionalización, la figura del servicio civil se ha desarrollado para fomentar una carrera administrativa en otras administraciones públicas dentro del contexto internacional, con lo cual esta investigación se fortalece mediante un pequeño estudio del servicio civil, analizando de forma acotada su desarrollo histórico, conceptual y de aplicación en diferentes contextos administrativos.

Como adelante se desarrollará para Martínez Puón el servicio profesional de carrera es la versión moderna del servicio civil de carrera, bajo esta premisa la investigación indaga en la conceptualización de lo que es; un servicio civil de carrera, servicio civil de empleo y lo que en otros países con distinta cultura administrativa se conoce como la función pública. Para con ello, contar con elementos académicos suficientes para identificar el modelo al que hace alusión el sistema del servicio profesional de carrera, en el entendido de que no existe como tal un servicio civil puro, ya que dicho término ha sufrido modificaciones con el paso del tiempo.

Durante la investigación se realizó una comparación del servicio civil en diferentes administraciones públicas, con el afán de identificar diferencias o similitudes con la implementación del sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana, bajo la idea de fortalecer una visión panóptica del objeto de estudio de esta investigación.

Subsecuentemente el estudio del sistema del servicio profesional de carrera, se realizó analizando los elementos digitales que intervienen en su gestión para con ello dar paso a la revisión de cada uno de los siete subsistemas que lo conforman. Esta labor de investigación se realizó mediante el estudio de la situación actual de cada elemento componente del sistema del servicio profesional de carrera para con ello establecer una visión integral sobre su implementación, manejo,

seguimiento, control y ejecución por parte de las dependencias y de la Secretaría de la Función Pública.

Mediante el análisis de la situación actual del sistema del servicio profesional de carrera, se busca construir propuestas que coadyuven en el ajuste y renovación en su gestión; como sistema en conjunto y en particular de cada uno de los subsistemas que lo conforman, incluyendo aspectos que no fueron tomados en cuenta en la implementación del sistema del servicio profesional de carrera como la propia formación de los servidores públicos de carrera y la excesiva centralización por parte de la Secretaría de la Función Pública.

Con el paso del tiempo la administración pública se enfrenta al reto de adecuarse a los cambios generados por los contextos económico-político y social del país insertados en los procesos de globalización, el sistema del servicio profesional de carrera no es la excepción por lo cual esta investigación se sustenta en la búsqueda de respuestas ante los problemas suscitados en la gestión de procesos de la administración pública.

Finalmente con base en el análisis integral realizado a partir del estudio de los procesos de profesionalización en el Estado mexicano, así como con la identificación de los modelos de profesionalización y la situación actual del sistema del servicio profesional de carrera, se busca construir una serie de propuestas que coadyuven al fortalecimiento institucional del sistema del servicio profesional de carrera, asimismo construir las conclusiones finales del presente trabajo de investigación.

Objetivo General:

Realizar un estudio integral del sistema del servicio profesional de carrera, a través de la revisión y análisis de cada uno de los siete subsistemas que lo conforman identificando con ello antecedentes, normatividad y el estado actual de gestión del modelo de profesionalización de servidores públicos en la administración pública federal.

Objetivos Específicos:

- 1) Analizar el contexto de la profesionalización en la administración pública federal del Estado mexicano, tomando en cuenta antecedentes institucionales hasta la creación e instrumentación del sistema del servicio profesional de carrera.
- 2) Analizar la naturaleza del servicio civil, diferenciando modelos desde una visión integral, con base en el estudio comparado de función pública dentro de otras administraciones públicas, para con ello determinar el modelo de servicio civil al que se refiere el sistema del servicio profesional de carrera.
- 3) Analizar integralmente la gestión de los siete subsistemas del sistema del servicio profesional de carrera y demás elementos que lo integran, como factores fundamentales para el desarrollo del mismo. Así como, construir una serie de propuestas sobre dificultades identificadas, bajo premisas y sustento académico, representando el apartado propositivo de la investigación.

Hipótesis de trabajo:

El presente trabajo de investigación parte de la siguiente pregunta: ¿La instrumentación del sistema del servicio profesional de carrera ha resultado un factor determinante para el ingreso con base en el mérito y en igualdad de oportunidades a la administración pública federal y con ello ha propiciado el desarrollo y mejora en la gestión administrativa dentro del Estado mexicano?

Luego entonces;

Si la instrumentación del sistema del servicio profesional de carrera, para el reclutamiento, selección, certificación, capacitación, evaluación y separación del servidor público de carrera no ha sido revocado y continua en operación, entonces se ha cumplido con la consecución de los principios y objetivos plasmados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Hipótesis Secundarias:

- 1) Si la profesionalización de servidores públicos a través del sistema del servicio profesional de carrera encuentra el modelo idóneo, entonces ello produciría la consagración de una carrera administrativa, que fortalezca la mejora sustantiva en la gestión de la administración pública.
- 2) Si las dependencias objeto de aplicación del sistema del servicio profesional de carrera, no se encuentran en homogeneidad respecto al desarrollo de disposiciones administrativas relativas a la instrumentación del sistema, entonces permite que puedan seleccionar, capacitar, certificar, evaluar y separar a servidores públicos con un alto margen discrecional.
- 3) Si los subsistemas que integran el sistema del servicio profesional de carrera cuentan con las herramientas administrativas suficientes, entonces el sistema en conjunto cumplirá con los principios plasmados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

La elaboración de esta investigación se encuentra organizada y estructurada bajo la pauta de cuatro capítulos en los cuales, se abordará el objeto de estudio de cada uno de sus componentes de manera ordenada, lo que permitirá la explicación coherente y metódica del sistema del servicio profesional de carrera. El primer capítulo enfatizará en la elaboración de una reseña sobre el marco teórico - conceptual de la investigación; en el cuál sustantivamente se desarrolla el análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su marco normativo.

Por su parte el capítulo segundo, presenta una breve discusión sobre la interpretación de la función pública, para con ello identificar las grandes tendencias de modelos de función pública, el entorno en el que se desarrolla y las perspectivas de profesionalización en diferentes países mediante el recorrido sobre los procesos de profesionalización del servidor público en el contexto internacional, además de una breve interpretación del modelo de gestión del sistema del servicio profesional de carrera.

En el tercer capítulo, se realizará una revisión y análisis sobre la situación actual del sistema del servicio profesional de carrera, examinando cada subsistema y su gestión mediante información actual, cabe destacar que este capítulo representa la parte práctica - empírica de la investigación ya que la información contenida en este apartado fue recolectada a través de solicitudes de información y el análisis del marco normativo específico.

El capítulo cuarto, presenta las asignaturas pendientes a las que se enfrenta el sistema del servicio profesional de carrera, de una manera exploratoria se indaga sobre propuestas de fondo y forma, tomando en cuenta posibles limitaciones inherentes al propio sistema, con la tarea de elaborar propuestas que coadyuven en la búsqueda del desarrollo integral en la instrumentación del sistema, integrando elementos analizados a lo largo de la investigación, lo que representa la parte propositiva de la investigación.

Por último se cuenta con un apartado en el cual se exponen las conclusiones de la investigación, orientadas a subrayar los elementos sustantivos de cada capítulo, con el afán de concentrar el trabajo de investigación así como para confirmar o desechar las hipótesis planteadas, cabe mencionar que esta investigación pretende confirmar en sentido negativo la hipótesis central, es decir, desecharla.

Los capítulos contarán con citas bibliográficas y de otras fuentes como revistas o páginas electrónicas; de la misma manera a lo largo de la investigación se incluyen cuadros que ofrecen una visión esquemática e integral del objeto de estudio. Por último, reitero mi agradecimiento a mi asesor Mtro. Enrique García Martínez, y subrayo que cualquier error presente en esta investigación y plasmado en estas líneas es únicamente responsabilidad del autor.

Capítulo 1

1. La profesionalización de los servidores públicos en la administración pública, un largo camino. Apuntes de referencia

El presente Capítulo tiene como objetivo primordial establecer un marco de referencia histórica y conceptual, sobre la profesionalización de los servidores públicos a través de las diferentes etapas de la vida del Estado mexicano dentro del contexto de la modernización administrativa, que para efectos de esta tesis encuentra su génesis a partir de la llamada reforma del Estado y con ella la introducción de ideas tomadas de la Nueva Gestión Pública (NGP), que tuvieron como fin entre otros; modernizar el servicio público por medio de reformas políticas, económicas y administrativas.

En este sentido se parte formalmente desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988), se abarca el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994), de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000), de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000 - 2006) y se finaliza con el actual presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006 -2012), en este recorrido se enfatiza sobre los procesos de profesionalización de los servidores públicos, tomando en cuenta los arreglos institucionales concretados y su repercusión con el modelo de profesionalización actual.

1.1 ¿Qué es la profesionalización de los servidores públicos y para qué sirve?

La inquietud de contar con servidores públicos profesionales en el Estado mexicano, se encuentra ligada con el paso de la sociedad tradicional a la sociedad del conocimiento, a la constante revolución de telecomunicaciones así como por la formulación de los llamados “nuevos paradigmas” administrativos del servicio público, como la propia NGP, al respecto existe una considerable literatura a partir de la década de los ochentas del siglo XX, que han enriquecido la teoría de la administración pública contemporánea.

Dicha literatura está relacionada con la instrumentación en palabras de Dussauge de; “la “*reforma*”, “*reinención*”, “*renovación*”, “*modernización*” o “*transformación*” [...] en los discursos políticos como en las realidades administrativas de los últimos 25 o 30 años”.¹ Estas reformas, contemplan dentro de su agenda a la profesionalización de los servidores públicos como un eje principal, para el funcionamiento de sus propuestas y la consecución de los objetivos contenidos en ellas, tanto a nivel internacional como en el Estado mexicano, insertado en los procesos de globalización.

La profesionalización de los servidores públicos, debe contar con elementos característicos, contemplados en las citadas reformas como lo son; la economía, eficiencia y eficacia,² la democratización del servicio público, la flexibilización organizacional, la rendición de cuentas, el control y evaluación, un código de ética, la certificación de capacidades, el enfoque empresarial, la gerencia por objetivos y resultados, que representan mecanismos para la modernización del sector público. Elementos que el paradigma organizacional *weberiano* tradicional no contemplaba, adjudicándole pues un desgaste en su aplicación.

De este manera, profesionalizar a los servidores públicos a través de las reformas, en principio se puede entender por medio de la exploración de dos grandes tendencias; bajo un modelo de gestión de recursos humanos cerrado y un modelo abierto,³ esto se ejemplifica por un lado con los modelos flexibles respaldados por la Gestión Estratégica de Recursos Humanos y por el otro con el esquema rescatado del modelo *weberiano* tradicional conocido como el servicio civil de carrera.

¹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades. Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVIII, Número II, 2009. p. 440.

² METCALFE, Les. La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En ¿De Burócratas a Gerentes? Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1999. p. 47. De acuerdo con Metcalfe, “Los valores básicos en torno a los cuales giró la reforma durante los años noventa se resumen en lo que ha venido a conocerse como “las tres E” –Economía, Eficiencia, Eficacia-, entendidas como la erradicación del despilfarro, la racionalización de los servicios y la especificación de objetivos que oriente los recursos directamente hacia la resolución de problemas”.

³ RAMIO Carles y Salvador Serna, Miquel *apud* MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005. p. 55.

Grosso modo profesionalizar a los servidores públicos de acuerdo con Martínez Puón implica profesionalizar a los gobiernos y a las propias administraciones públicas, ya que aún cuando obedecen a distintas tendencias tienen la finalidad de dotar de herramientas para la consecución de objetivos de la administración pública.⁴

En principio el dilema que surge a partir de estas tendencias, es identificar el modelo adecuado para cada administración pública y particularmente en cada organización de acuerdo con su contexto socio-económico político, que debe identificarse realizando un diagnóstico de necesidades, en este sentido Nava señala que; “*La vía fácil es implantar técnicas lineamientos y discursos en forma artificial y altamente ineficaz. Alternativa que ha sido sistemáticamente intentada y rotundamente fracasada*”.⁵ De ahí la importancia de un diagnóstico certero y no, una simple especulación o en el peor de los casos realizar un copia.

Ahora bien, analicemos el origen de la idea de profesionalización de los servidores públicos actual. Desde una perspectiva internacional el Estado mexicano se vio influido por actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por el Consenso de Washington; que fomentaron reformas, que involucraron la descentralización, desregulación y desestatificación, conocidas como las reformas de primera generación con referencia primordialmente en el redimensionamiento del Estado o la reforma del Estado.

Subsecuentemente las reformas de segunda generación, se enfocaron en aspectos concretos como; la profesionalización de las administraciones públicas, la calidad, y en general la adopción de una cultura gerencial dentro del servicio público, de alguna forma éste es el inicio de la idea de profesionalización de los

⁴ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. La profesionalización de la Administración Pública en México, Dilemas y perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 14.

⁵ NAVA GUTIÉRREZ, Ramiro. ¿Profesionalizar sin servicio civil? IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. p. 3.

servidores públicos en la actualidad.⁶ La profesionalización es pues una cuestión de actitud y aptitud, vinculado directamente con la cultura administrativa.

Para cumplir con las reformas de segunda generación o también llamada “Programa de Ajuste Estructural”, el gobierno mexicano se enfrentó a la necesidad de actualizar su marco normativo, así como reformar a las instituciones gubernamentales y administrativas. Además en el ámbito económico, integrarse a un modelo neoliberal, debido al dogma de que el mercado por sí solo se debe regular, a fin de que el Estado no entorpezca las relaciones comerciales, proceso que inició en la presidencia de Miguel de la Madrid, sintetizándose con Carlos Salinas y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En este tenor, el gobierno mexicano se enfrentó a la tarea de instrumentar reformas que tuvieron la intención entre otras cosas de; profesionalizar la burocracia, con el propósito de contar con servidores públicos calificados y constantemente capacitados, protegidos de prácticas clientelares o corporativistas “*spoil system*”, en aras de la democratización mexicana, asimismo surgió la preocupación de que dichos servidores públicos contarán con buena remuneración e incentivos, con el fin de ofrecer competitividad respecto a lo que la iniciativa privada puede brindar.⁷

A partir de estas reformas e insertado en los procesos de globalización, el Estado mexicano ha experimentado al igual que el resto de Latinoamérica, innovaciones denominadas reformas de tercera generación, que para Martínez Puón representan progresos en; “[...] *la prestación de servicios públicos, nuevas relaciones con los ciudadanos, la adopción de nuevas tecnologías,*

⁶ Cfr CEJUDO, Guillermo M. Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana. Revista Buen Gobierno, No. 3, semestral 2007, pp. 10-12.

Artículo en el cual señala como un mito la influencia de actores internacionales en el cambio de la administración pública mexicana, sin embargo lo menciona como un mito con vigencia, ya que los mismos actores internacionales promueven la idea de que su participación en asesorías y consultas ha sido fundamental, así como la comunidad académica ha manifestado su acuerdo en considerar a dicha influencia como promotora del cambio en la administración pública mexicana.

⁷ Documentos de trabajo de Consejo Científico del CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD. 1998. p. 17.

Disponible en línea:

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngpesp.pdf> (Consulta 15 octubre de 2010).

descentralización, la descentralización administrativa y financiera y hasta la propia profesionalización del personal de las Administraciones Públicas".⁸ Pero que no han resultado definitivas ni fundamentales, por lo cual resulta eminente su constante actualización.

Para adentrarnos plenamente en el tema de la profesionalización de los servidores públicos, resulta conveniente determinar la conceptualización de la profesionalización de los servidores públicos o también denominada profesionalización del servicio público,⁹ Dror señala que el, "*profesionalismo [...] implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción*".¹⁰

De este modo el profesionalismo, cuenta con cuatro características;

- Un código de ética profesional;
- Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder;
- Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia; y
- Una búsqueda constante de creatividad.¹¹

Esta conceptualización en su sentido más amplia, ya que hablar de profesionalización actualmente incluye factores, como honradez y aptitudes para el servicio, rendición de cuentas, constante evaluación y capacitación, certificación

⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. pp. 16-17.

⁹ "Profesionalización. Acción y efecto de profesionalizar." "Profesionalizar. 1. tr. Dar carácter de profesión a una actividad. 2. tr. Convertir a un aficionado en profesional (persona que ejerce una profesión). "Profesionalismo Cultivo o utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro." Consulta en el Diccionario de la Real Academia Española.

Para términos de esta investigación, la profesionalización de los servidores públicos y profesionalización del servicio público son utilizados indistintamente como sinónimos, asimismo con profesionalización y profesionalismo.

¹⁰ DROR, Yehezkel. El profesionalismo en el arte de gobernar en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Administración Pública, No. 91, pp. 51-52.

¹¹ MEJIA LIRA, José. Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004. p. 10.

de capacidades gerenciales, competencias genéricas y gerenciales, eficacia y efectividad, orientación a resultados, trabajo en equipo entre otros elementos propios de los cambios suscitados en el Estado mexicano, debido a las reformas administrativas y a la influencia de múltiples actores internacionales.¹²

Hoy en día se puede determinar que la profesionalización del servicio público, está ajustado a la relación de la calidad en la administración pública y los servicios inherentes a ella, así como en la actividad que esto involucra y la efectividad para ofrecer resultados,¹³ utilizando términos ligados a las organizaciones de la iniciativa privada como eficiencia y eficacia u orientación a satisfacción del cliente, calidad total, y el uso de técnicas y corrientes norteamericanas como; *benchmarking*, *coaching*, *headhunter*, círculo de *Deming*¹⁴ entre otras; técnicas que algunas han sido tachadas de inadaptables en la administración pública mexicana.

Ahora bien, retomando los modelos de profesionalización de los servidores públicos, que son en esencia complejos y están compuestos por diferentes elementos, desde una visión integral se puede realizar un análisis de dichos modelos desde cuatro perspectivas desglosadas de la siguiente manera;

- La perspectiva institucional, con base en la condición de establecimiento de servicios civiles de carrera como modelos de profesionalización (arreglo institucional);
- La perspectiva o visión política con base en la implementación de la profesionalización como política pública, condicionante de impacto en las demás políticas tanto públicas como meramente gubernamentales;
- La perspectiva de gestión de recursos humanos con base en el mejoramiento del desempeño y su impacto en el beneficio social; y

¹² Elementos retomados de la administración privada a través de las tendencias de la NGP, en este sentido Guerrero Orozco señala, la introducción del concepto “manager” a los servidores públicos entre otros conceptos retomados de la administración privada y que cuentan con las características mencionadas sumando la orientación a la satisfacción del cliente, la reducción de costos, el incremento de utilidad, la economía a escala.

¹³ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 30.

¹⁴ El presente estudio no abunda en estas técnicas, en el entendido de que por sí mismas, podrían crear otro tipo de discusión que alejaría del tema central del trabajo.

- La perspectiva comparada, que involucra una visión amplia sobre modelos de profesionalización del empleo público.¹⁵

Es la perspectiva comparada, la que en un principio se vincula en mayor medida con la línea de esta investigación, que por supuesto involucra a las restantes perspectivas, por lo cual también son utilizadas en el presente estudio. De esta manera desde la perspectiva institucional, la profesionalización de los servidores públicos implica un sistema de reclutamiento, sobre un catálogo funcional (aptitudes, habilidades, competencias), con un sistema de capacitación permanente ligado con constante evaluación periódica del desempeño profesional, así como sistemas de incentivos con el objetivo de concretar una carrera administrativa, esto manifiesta un trabajo largo y complicado, que presupone un constante desafío y una constante actualización.¹⁶

Por lo que; *“La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”*.¹⁷ Tomando la perspectiva institucional como la adecuada para fomentar una carrera administrativa sólida y por ende que a través de la profesionalización de los servidores públicos se profesionalice el servicio público y con ello la propia administración pública, aún cuando parezca tautológico.

En este orden de ideas, un arreglo institucional debe contemplar al menos los siguientes elementos básicos para que pueda ser considerado como profesionalizado;

- La formación inicial;

¹⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. La profesionalización del empleo público, Revista Latinoamericana de Administración Pública (50-51), 2006. pp. 241-248.

¹⁶ MERINO HUERTA, Mauricio. De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 91. pp. 16-17.

En este ensayo el autor, señala los retos a los que se enfrenta la instrumentación de un servicio profesional de carrera, como la capacitación, la evaluación, los incentivos y el inherente desafío de su retroalimentación y en su caso reinversión, no sólo de los gestores del sistema sino de los propios servidores públicos.

¹⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo y Marcela Bravo Ruiz (Coord.). Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, Plaza y Valdez, México, 1999. p.51.

- El reclutamiento;
- El marco jurídico;
- La capacitación; y
- La evaluación y el desempeño.¹⁸

Lo que deriva en que; *“La profesionalización del servicio público debe entenderse en una acepción macro - institucional como un proceso encaminado a que las capacidades de respuesta tanto del gobierno como de la administración pública sean oportunas y eficaces. Si gobernar se refiere a conducir con eficacia la vida pública y la vida política, también alude a cómo lograrlo”*.¹⁹ La profesionalización implica no sólo la meta, si no un constante proceso de capacidad de respuesta, por lo cual la profesionalización no es un fin, sino un medio para que el gobierno fortalezca su capacidad de respuesta.

En el caso mexicano, la tendencia hacia la profesionalización por medio de un servicio civil de carrera con carácter meritocrático, ha sido influida por tendencias internacionales y procesos de globalización, asimismo por una sociedad mayor informada, el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, así como por la gobernabilidad democrática,²⁰ hacia la construcción de una burocracia calificada, lo que implica un cambio radical ya que incluye factores técnicos-administrativos y sobre todo culturales difíciles de modificar, inherentes a la idiosincrasia mexicana, ligada más a una burocracia patrimonial, rígida y cerrada.

Ahora bien, la profesionalización por medio de un arreglo institucional en el que los actores participativos se involucren, representa un largo camino lleno de obstáculos y múltiples dificultades, de este modo Nava señala que; *“La mayor parte de las organizaciones deberá pasar por un amplío y difícil proceso de transición, antes de poder innovar e instaurar procesos de profesionalización; cambiar el sentido de las organizaciones no puede entenderse como una labor*

¹⁸ *Ibíd.* pp. 52-53.

¹⁹ UVALLE BERRONES, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdez, México. 2002. p. 206.

²⁰ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *op. cit.* p. 31.

instrumental, lineal donde a partir de documentos ad hoc sea observable un cambio automático".²¹

Bajo esta última idea se plantean las preguntas, ¿resulta entonces conveniente tomar el camino de institucionalizar un servicio civil?, ¿México está en condiciones para afrontar el reto de consagrar un cambio radical en el manejo del empleo público, aún cuando cuenta con una larga tradición de nepotismo, corrupción, padrino, entre otras múltiples prácticas clientelares propias de una burocracia patrimonialista?, ¿La administración pública y las organizaciones que la componen, podrán afrontar el reto de profesionalizar a sus servidores públicos, éstas se encuentran con la misma capacidad de adaptación y respuesta? Para dar respuesta a estas interrogantes, se parte de la idea de que el Estado mexicano ha realizado distintas actividades que lo han llevado a la instauración de un servicio civil.

Los primeros pasos de este arduo camino para fortalecer a la profesionalización de los servidores públicos en el Estado mexicano, ya se realizaron aún cuando se cuenta con más fracasos que victorias, y es que en esencia cruzar dicho camino y consolidar un modelo de profesionalización tiene altas ventajas, por lo cual es conveniente determinar la utilidad que representa contar con esquemas de profesionalización afianzados, y aún en el supuesto de lograr consolidar un modelo de profesionalización institucional que involucre las demás perspectivas, se enfrenta a un dinamismo inherente a la adecuación de los cambios y su constante perfeccionamiento, actualización y reingeniería²² en sus procesos, debido a la naturaleza de su actividad.

En tal sentido, se generan más preguntas ¿para qué sirve la profesionalización de los servidores públicos? Para dar respuesta, se parte de diferentes puntos de

²¹ NAVA GUTIÉRREZ, Ramiro. art. cit. p. 3.

²² GUERRERO OROZCO, Omar. Los gerentes públicos pintados por sí mismos. Revista Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 036, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. p. 223.

Reingeniería en el servicio público, es un proceso de reestructuración administrativa que antaño tenía otro nombre: organización y métodos. La reingeniería ha sido considerado una moda administrativa, que lejos de ser novedosa, solo ha cambiado de denominación. En este sentido, Guerrero señala que la "reingeniería" es propiamente "un vino viejo en una botella nueva".

vista, obteniendo cierta utilidad en cada una de ellas; así bien, la profesionalización es utilizada, como elemento que presupone que los servidores públicos cuenten con capacidades técnicas certificadas, a través de la valoración de su experiencia educativa, académica, laboral, con base en el mérito e imparcialidad, con el fin de que el servidor público desempeñe funciones a su cargo de una manera concreta y pertinente, bajo la premisa de cargos con base en su capacidad y de forma objetiva, y no por pertenecer a un grupo o camarilla política, con los llamados sistemas de botín.

Al respecto Dussauge señala que *“el proceso de profesionalización de los funcionarios se ha continuado bajo el claro objetivo de lograr una provisión de bienes y servicios públicos de mayor calidad”*,²³ cumpliendo con la finalidad de la administración pública, ya que; *“la creación de la administración pública, tiene como objetivo cumplir con las finalidades de satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado, un instrumento fundamental para que el Estado realice aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer”*.²⁴ Es decir, la profesionalización del servicio público conlleva la realización y cumplimiento de los fines reconocidos por el Estado y ejecutados por la administración pública.

La calidad en el servicio público se da con el cumplimiento de las necesidades reconocidas por el Estado, como la seguridad, la educación, la vivienda, mismas que representan un eje primordial que junto con la profesionalización, la mejora regulatoria, la honestidad y transparencia, en el servicio público a través de la innovación gubernamental se encontraron plasmadas en la agenda presidencial de “Buen Gobierno”, antecedente último del actual modelo de profesionalización.²⁵

La profesionalización de los servidores públicos, participa activamente en la consolidación de la “democracia” ya que contribuye con prácticas en beneficio de

²³ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Anatomía del Servicio Civil, Foro Internacional XLII-4. Colegio de México. oct. – dic. 2002. p. 801.

²⁴ CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo. El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México. IAPEM, INAP, Instituto de Administración Pública del estado de Michoacán, México, 2009. p. 39.

²⁵ MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón. Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Fox. Fondo de Cultura Económica, México, 2004. p. 72.

ella. Longo menciona que el contar con un modelo institucional de profesionalización en países Latinoamericanos; *“implica, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político o intentos de captura por intereses particulares”*,²⁶ patologías con alta incidencia en países latinoamericanos así como la corrupción, y que han frenado el desarrollo integral de los mismos, como el caso del Estado mexicano.

Otra de las ventajas con las que cuenta una burocracia con servidores públicos profesionales desde un modelo con arreglo institucional, es que resultan; *“...un elemento necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países”*,²⁷ asimismo *“existe una relación directa y positiva entre el servicio civil y eficacia gubernamental con el crecimiento económico, asimismo con el combate a la corrupción”*,²⁸ que han sido precisamente el crecimiento y el desarrollo económico el discurso incansable de quien se encuentra al frente del ejecutivo federal, y que la profesionalización de la burocracia resulta un proceso para aspirar a ello, para fortalecer la capacidad de respuesta de la administración pública.

Por ello, la importancia de concientizar a la clase política para la consolidación de un arreglo institucional fuerte y permanente, debido a que la burocracia calificada en sentido estricto; es una herramienta para lograr los objetivos administrativos programados por los políticos, en la esfera de su ámbito de competencia. *“Cuando un gobierno tiene una burocracia no sólo profesional sino profesionalizada, tiene mejores elementos para formular e implementar capacidades de respuesta”*.²⁹ De esta manera la burocracia profesionalizada, hace referencia a su constante capacitación para su fortalecimiento institucional.

Ante ello; *“Debe existir voluntad política para construir y operar un sistema [...] donde sindicatos, servidores públicos, grupos gerenciales públicos, personal de*

²⁶ LONGO, Francisco. Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público, Paidós. España. 2004. pp. 68-69.

²⁷ *Ibíd.* p. 74.

²⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 36.

²⁹ UVALLE BERRONES, Ricardo. op. cit. p. 206.

mando y directivo converjan en un fin, responder mejor a los retos sociales".³⁰ El arreglo institucional como la normatividad que emane de ella, deben ser respetadas y aplicadas en un esfuerzo conjunto entre los diferentes actores que convergen en el servicio público.

La profesionalización, contribuye con; *"la consolidación de Estado de derecho puesto que la garantía de imparcialidad que ofrece el Servicio Civil funciona en los países como un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica"*.³¹ En el aspecto normativo sin duda, la profesionalización debe contar con un marco legal, que respete y haga valer las condiciones, ya que el decreto o publicación de leyes no garantiza su real cumplimiento en *stricto sensu*. Asimismo involucra otros elementos que deben ser tomados en cuenta, como la asimilación y comprensión de la naturaleza de aplicación del marco normativo.

En dicho tenor, el contar con una burocracia profesional, contribuye a otorgar legitimidad al gobierno y su administración pública y con base en ello al propio Estado mexicano, esto con el objetivo de generar gobernanza, y contar con la aprobación no sólo jurídica, sino administrativa para el despacho de las funciones de la administración pública, con objetivos bien delimitados, atendiendo a diferentes disposiciones y reglamentación, tomando en cuenta procesos modernizadores de la administración en pro del beneficio del servicio público.

La utilidad de la profesionalización de los servidores públicos y por ende del servicio público resulta extensa y con base a ello ha adquirido un carácter de impostergable,³² de esto modo se prioriza en la necesidad de contar con un modelo que cumpla no sólo con las expectativas anteriormente mencionadas si no con más elementos administrativos, fortaleciendo aspectos para el desarrollo del

³⁰ MEJIA LIRA, José Luis. art. cit. p.11.

³¹ VILLAROEL BÖRTH, Sergio. Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos. Edición FAM, MPP, AECI, 2005. p. 9.

³² Es impostergable para quienes tienen vocación de servicio y en un sentido romántico aman al país, ya que están consientes de la problemática nacional, en distintas materias. Por ello, aunque no esté en la agenda política y no todos estén de acuerdo, se trata de un asunto de pronta resolución, ya que su cumplimiento real y certero condicionaría positivamente la gestión administrativa.

país, ya que se involucra no sólo a la burocracia, sino a los beneficios que propicia su profesionalización hacia los ciudadanos.

La profesionalización del servicio público debe contar con elementos que contribuyan en la solución de actividades sustantivas de la administración pública mexicana, y que generen certidumbre, legitimidad, gobernanza y una cultura política en el que predomine la ética, aislándola de intereses particulares o de sistemas de botín, prácticas prevalecientes en la historia del sistema político mexicano y, de la burocracia y administración pública mexicana.³³

Con este marco de referencia, se enfatiza sobre la pertinencia de la instauración de un modelo de profesionalización para el servicio público mexicano. A continuación se presentan los antecedentes recientes de profesionalización en la administración pública mexicana, partiendo desde la última etapa de vida del Estado mexicano, iniciada con el agotamiento del Estado de bienestar.

1.1.1 Antecedentes del servicio profesional de carrera en la administración pública federal

La profesionalización de los servidores públicos, aún cuando se supone ligada a diferentes premisas lideradas por la NGP, no es un tema contemporáneo del todo, quizá lo relativamente nuevo radica en su “reinvención o modernización”, ya que existen indicios que señalan que los esfuerzos por profesionalizar a los servidores públicos son actividades añejas, incluso el modelo *weberiano* tradicional estipula al servicio civil de carrera, que se caracterizó por ser un modelo cerrado, las tendencias recientes de sistemas de servicio civil señalan su apertura como nueva condición y adecuación debido al desgaste de su capacidad para otorgar respuestas, teniendo al mérito y la imparcialidad como re-inventores del concepto. Al respecto;

³³ KLINGNER, Donald E., y ARELLANO GAULT David. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública. Revista Servicio Profesional de Carrera Vol. III. Núm. 6. México, segundo semestre de 2006. pp. 62-63.

*La profesionalización de funcionarios públicos es un tema añejo en términos internacionales, sin embargo, en México la experiencia en esta área es muy limitada, pues existe sólo un pequeño número de servicios profesionales de Carrera en el país y, con excepción del Servicio Exterior, todos han sido creados en las últimas dos o tres décadas. Por supuesto, esta ausencia de referentes prácticos vuelve más complicada, aunque también más interesante, la tarea de construir esquemas y estructuras de profesionalización en nuestras organizaciones públicas.*³⁴

El arreglo institucional simboliza; la profesionalización de los servidores públicos a través de un modelo que involucre carrera administrativa, rendición de cuentas, código de ética, entre otros factores, los antecedentes se abordarán desde el sexenio de Miguel de la Madrid, en el cual se aprobó el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CISC), documento que para el presente estudio, representa el primer antecedente de profesionalización bajo la perspectiva institucional, aun cuando ya existían experiencias sectoriales como el servicio exterior mexicano.

La publicación del acuerdo por el que se creó CISC, se logró debido a la creación de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General del Servicio Civil, adscritas a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), de este modo la Dirección General del Servicio Civil creó el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal. La profesionalización y la creación de una carrera administrativa son abordados desde este período para efectos del presente trabajo, como el primer intento de profesionalización.

Lo anterior, sin demeritar los antiguos esfuerzos de profesionalización como el proyecto de Ley del Servicio Civil, presentado por Justo Sierra en 1911, o la expedición del Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de junio de 1971.

³⁴ DUSSAUGE, LAGUNA, Mauricio I. La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas. Papeles de la Vida Institucional. DIVIP, A. C., México. 2003. p. 3.

Incluso desde la primera revista de administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se incluyó un artículo en el cual se enfatizó por la profesionalización de la administración pública mexicana y la modernización administrativa que data de 1956,³⁵ asimismo el entonces presidente Abelardo Luján Rodríguez, pronunció el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

Esfuerzos importantes en su contexto histórico político y administrativo, ya que forman parte del proceso de la tradición mexicana de la profesionalización en los servidores públicos del Estado mexicano, y que han sentado las bases históricas sobre la profesionalización del servidor público. Sin embargo, en el Estado mexicano moderno el primer esfuerzo fuerte y serio se generó en 1983 en el cual se emitió el Acuerdo por el que se crea la CISC, que a continuación se revisa.

1.1.2 Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

Por acuerdo presidencial de fecha 29 de junio de 1983,³⁶ se constituyó la CISC, *“como un instrumento de coordinación y asesoría directamente relacionado con el Jefe del Poder ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal”*.³⁷ Que tuvo por objeto, crear las condiciones para fomentar una carrera administrativa, garantizando la estabilidad y seguridad en el empleo, promoviendo mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, así como la promoción de la capacitación permanente del personal federal con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983 – 1988, el cual instituyó la necesidad de contar con el servicio civil de carrera en la administración pública mexicana.

³⁵ RODRIGUEZ REYES, Álvaro. La formación de funcionarios públicos, Revista de Administración Pública, No. 1. Instituto Nacional de Administración Pública, Enero – Marzo de 1956.

³⁶ Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. DOF. 29 de junio de 1983.

³⁷ MORENO ESPINOSA, Roberto. Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México, Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004. p. 32.

El servicio civil de carrera en dicho acuerdo, es considerado como la herramienta bajo la cual se contribuiría y apoyaría en asegurar la lealtad a las instituciones, bajo esquemas de eficiencia, honradez y control del gasto público, con la particularidad de la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), esto denota un acuerdo ambicioso ya que incluía gran parte del universo de trabajadores de la administración pública, como lo representan los trabajadores de base, primer nivel de la pirámide ocupacional de servidores públicos y que constituyen el grueso poblacional del empleo público.

La CISC con base en el acuerdo segundo, estaría integrado por los Secretarios de Gobernación, el Secretario de Programación y Presupuesto, el Secretario de la Contraloría General de la Federación (CGF), el Secretario de Educación Pública y el Secretario del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la FSTSE, asimismo se señala que los titulares de las demás dependencias de la administración pública federal podrían participar si la CISC lo determinaba conveniente.³⁸

Entre las funciones que destacan de la CISC, se enfatizan las siguientes:

*I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal **la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;***

*II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, **encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;***

*V. **Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983—1988;***

³⁸ La SPP presidiría la CISC, sin embargo fue extinguida en 1992 por el entonces presidente Carlos Salinas, por lo cual la Dirección General del Servicio Civil paso a formar parte de la antigua CGF; la cual experimento cambios en su denominación pasando a denominarse Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa SECODAM del periodo 1994 a 2003 y desde 2003 se denomina Secretaría de la Función Pública que incluso en 2009 estuvo a punto de desaparecer.

VII. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil;
[Énfasis añadido]

La CISC, contempló la creación de una Subcomisión Técnica del Servicio Civil, que tuvo a su cargo la formulación de estudios para apoyar el desempeño de las funciones de la CISC, dicha subcomisión estaría integrada por Oficiales Mayores y por representantes de la FSTSE.

El acuerdo por el que se crea la CISC, señala que el Titular de la SPP, sería también el Secretario Técnico que entre sus funciones tiene; dar seguimiento a los acuerdos emitidos por la CISC, allegarse de elementos e información de las dependencias para hacer cumplir sus fines, así como registrar y controlar las actas, acuerdos y aquella documentación relativa al mismo. Los actores que conforman la CISC, en virtud de lo señalado en el acuerdo son;

- Los Titulares de Secretarías de Estado (5);
- El Secretario General de la FSTSE;
- El Presidente de la CISC;
- El Secretario Técnico (Titular de la SPP);
- La Subcomisión Técnica del Servicio Civil;
- La Coordinar General de la Subcomisión Técnica;
- Los Secretarios Auxiliares de la Subcomisión Técnica; y
- Los Comités de Trabajo.

Una vez concretado el acuerdo por el que se crea la CISC al año siguiente se reglamentó su actuación, por lo cual entraría en vigor ese mismo año ejerciendo las funciones establecidas en el acuerdo siguiendo lo señalado en su Reglamento Interior.

1.1.3 Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

El Reglamento Interior de la CISC publicado en el DOF el 19 de junio de 1984,³⁹ resultó un ordenamiento más robusto que el propio acuerdo por el que se creó la

³⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, DOF. 19 de junio de 1984.

CISC; sin embargo, sustancialmente contiene los mismos elementos y actores, pero se regula y desglosa de una manera más extensa las funciones, adhiriendo algunas figuras no estipuladas en el acuerdo.

Su objetivo fue la de reglamentar las funciones y atribuciones de la CISC, en él se menciona que el Secretario Técnico estará a cargo de la Dirección General del Servicio Civil, se introduce la figura de un Secretario Adjunto al Secretario Técnico, así como de Secretarios Auxiliares a consideración que el propio Secretario Técnico contemple.

El Reglamento Interior, abunda en las funciones inherentes a la CISC introduciendo la de; determinar y proponer elementos para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera, asimismo de promover mecanismos de participación permanente entre las dependencias y las representaciones sindicales en la instrumentación del servicio civil de carrera.

Destaca la nomenclatura de obligaciones de los miembros de la CISC, en la cual se estipula que el Presidente de la CISC deberá informar al Presidente de la República, acerca de los avances respecto a los trabajos que representa la instauración del servicio civil de carrera, también se reglamenta la obligación de los miembros de la CISC de asistir a reuniones ordinarias y extraordinarias, para el cabal cumplimiento del acuerdo y Reglamento Interior de la CISC.

Asimismo en el Reglamento Interior se abunda sobre la Subcomisión Técnica, añadiendo la figura de un Coordinador General, que se encargará de crear un vínculo informativo entre la Subcomisión y los Comités de Trabajo, este Coordinador se estipula será elegido por el Presidente de la CISC.

Por otro lado se reglamenta la figura de los Comités de Trabajo, que se integran por responsables de áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias de la administración pública federal, así como de representantes de la FSTSE, estos tendrán funciones de asesoría, apoyo y orientación para la

Subcomisión Técnica. Estos comités tendrán las funciones de asesorar en materia técnica, jurídica laboral, así como en elaboración de programas específicos.

Del mismo modo los miembros de los Comités de Trabajo, deberán cumplir con obligaciones como; realizar individualmente o por equipo los trabajos encomendados por el Coordinador General a través de sus Secretarios Auxiliares, así como proporcionar informes sobre avances en sus funciones; por último el Reglamento Interior estipula la organización de las sesiones de la CISC y de la Subcomisión Intersecretarial.

Finalmente la CISC, no tuvo una repercusión en el servicio público, al grado de que prácticamente no está documentado ningún avance en el rubro de la instrumentación de un servicio civil de carrera fuerte en alguna de las dependencias pertenecientes a ella; por el contrario, dependencias ajenas a ésta, realizaron trabajos de profesionalización aislados, como las experiencias de profesionalización sectorizadas.

La CISC fue un proyecto realmente ambicioso, ya que formalizaba la instauración de un servicio civil de carrera, que contemplaba a todos los servidores públicos, quizá en esta generalidad, se perdió entre el gran número de servidores públicos que co-existen en el régimen laboral de la administración pública mexicana, fundamentados por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En los hechos cada servidor público pertenece a un grupo ya sea de base o de confianza como los dos grandes conjuntos de servidores públicos, estos tienen diferente régimen laboral, los primeros se encuentran sindicalizados y si bien es cierto que la CISC contempló a la FSTSE, es oportuno mencionar la forma reacia con lo que defienden su carácter operativo y su estabilidad permanente debido a sus contratos colectivos de trabajo.

Debido a ello y, *"Por razones logísticas y de incentivos entre instituciones, la comisión en cuestión ha sido más bien normativa (existente en papel) que real."*

[...] se requiere de un organismo “suprasedcretarial” dotado de autoridad suficiente para dirimir intereses entre dependencias para alcanzar resultados satisfactorios”.⁴⁰ Así la CISC, quedó como el primer intento por instaurar el servicio civil de carrera a gran escala dentro de la administración pública mexicana, pero enfrentó problemas no sólo de carácter técnico-administrativas sino de la propia cultura de la burocracia mexicana.

1.1.4 Acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

El 11 de noviembre de 1994 fue publicado en el DOF, el acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),⁴¹ cabe destacar que al momento de ser publicado el acuerdo, éste era un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo cual formaba parte de la administración pública federal centralizada, hoy en día es un organismo autónomo. Dicho acuerdo tiene como antecedente al Programa Integral de Capacitación (PIC) de 1989.

El PIC contempló acciones y actividades que abarcaron 10 vertientes, descentralización, infraestructura y equipamiento, metodologías, capacitación, concertación, nuevas áreas técnicas, nuevos productos, fomento a la cultura estadística y geográfica, nuevo marco administrativo, profesionalización del personal y calidad total, desprendiéndose de la vertiente profesionalización del personal el cual se formalizó con el acuerdo por el que se establece el Sistema Integral de Profesionalización (SIP).⁴²

⁴⁰ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer. Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. pp. 176-177.

⁴¹ Acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, DOF. 11 de noviembre de 1994.

⁴² VENTURA NEVARES, Jorge. La experiencia del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Memoria del Seminario, Servicio Público de Carrera en México, Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 58.

Si bien la experiencia de profesionalización en el INEGI, es considerada sectorial, en este estudio se toma como antecedente en la administración pública federal, de una manera discrecional, fundamentada en que el SIP-INEGI estipula que enviara informes a la CISC.

En este acuerdo, se instituyen las bases de profesionalización bajo la consideración de la alta especialización técnica. Con la conformación e implementación de un SIP, que resulta un arreglo institucional para realizar las actividades encomendadas a este ex-órgano administrativo desconcentrado, en el marco del programa de modernización y calidad administrativa.⁴³

El SIP en virtud de dicho acuerdo, es operado por la Comisión SIP - INEGI, que es la Comisión Interna de Personal del Sistema, dicha comisión está integrada por todos los Directores del INEGI, y se identifica la participación del Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI, únicamente cuando se trate de una plaza o de un trabajador de base.

Los principios rectores del SIP, de acuerdo con el programa del INEGI, son los siguientes;

- La mejor ubicación del personal de acuerdo con sus capacidades;
- Diseños de trabajo con posibilidades de crecimiento;
- Claridad con objetivos, funciones y programas de trabajo;
- Evaluación y retroalimentación del desempeño;
- Corresponsabilidad en todos los niveles; y
- Ampliación de la gama de capacitación y actualización.⁴⁴

La Comisión del SIP en virtud de lo señalado en el programa de modernización y de calidad total, entre sus funciones destaca;

- Coordinar y vigilar la operación del SIP;
- Emitir normas y lineamientos para la operación del SIP;
- Determinar la creación de subcomisiones para la operación del SIP;
- Emitir dictamen respecto de los exámenes y concursos de oposición;
- Aprobar el diseño y contenido de los instrumentos de evaluación;
- Establecer los parámetros de calificación por puesto;
- Programa de inducción al puesto;

⁴³ PUIG ESCUDERO, Antonio. Servicio integral de profesionalización (Un servicio civil de carrera vigente), Revista de Administración Pública, El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. No. 103. México 2001. p. 76.

⁴⁴ *Ibíd.* p. 82.

- Seguridad en el empleo;
- Programa de desarrollo profesional del trabajador;
- Aprobar el diseño de reglas claras; y
- Ser la Comisión reguladora del SIP.⁴⁵

Cabe subrayar que la Comisión SIP, de acuerdo con el artículo 8° tendrá la atribución de elaborar y remitir anualmente a la Secretaría Técnica de la CISC, un informe sobre avances y metas alcanzadas por el SIP, para la evaluación del mismo por la Secretaría Técnica, de ahí la importancia de la mención del SIP como antecedente. Asimismo la Comisión SIP, cuenta con dos subcomisiones, la subcomisión de elaboración y actualización de exámenes y la subcomisión de análisis presupuestal.

Por otro lado, el acuerdo determina que cada Dirección General y Direcciones Regionales del INEGI, contarán con una subcomisión de profesionalización, que integrarán y analizarán expedientes a candidatos a exámenes o concursos de oposición, así como la aplicación de los exámenes correspondiente, para su aprobación por parte de la Comisión SIP.

El SIP, contó con el subsistema de profesionalización a personal de confianza, subsistema de personal de confianza nombrado bajo las normas generales del sector público federal y el subsistema del personal de base, en este sentido, *“está integrado por tres subsistemas, aunque de facto sólo responden a los intereses del primero”*.⁴⁶

Por lo que, el SIP resolvió la dicotomía en los sistemas de personal entre libre designación y base contra servidores de carrera a través de los subsistemas, dicotomía que ha significado una constante lucha y rivalidad entre los dos grandes grupos de servidores públicos que conforman la administración pública mexicana.

El SIP, contó con un catálogo de puestos divididos en ramas de especialización; Estadística, Geografía, Informática, Difusión y Administrativa.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 84.

⁴⁶ HARO BÉLCHEZ, Guillermo *apud* MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 155.

Inherentes a las actividades realizadas por el INEGI, y que necesitan de una alta tecnificación para su correcto despacho. De esas ramas de especialización, el SIP se divide por rangos o puestos, que van desde servicios y apoyo, hasta el propio Presidente del INEGI, incluyendo del nivel más bajo al mayor 11 puestos, tomando en consideración la división entre trabajadores de confianza y de base, con fundamento en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

El SIP, cuenta con mecanismos de acceso y promociones, en el que se establecen derechos y obligaciones de los candidatos, así como la reglamentación correspondiente a las convocatorias que pueden ser internas y abiertas,⁴⁷ asimismo el acuerdo caracteriza de una forma concreta la situación para la cual se encuentra cada plaza, especificando las plazas y la especialización correspondiente, detallada en las mismas convocatorias, contando con un tabulador de puestos.

El acuerdo establece elementos referentes a la capacitación de los servidores públicos del INEGI con base en las necesidades de cada área de especialización, señala la planeación de los programas de trabajo, referente a obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, establece un marco de actuación, considerando incluso disposiciones disciplinarias, y señala los supuestos para el término de vigencia del nombramiento de servidores públicos.

Resulta interesante el esquema de profesionalización manejado por el SIP, ya que integra los elementos básicos para considerarlo como un servicio civil, ya que cuenta con un sistema de ingreso, de capacitación, de remuneraciones, de licencias, de separación, que en conjunto puede ser considerado un sistema de profesionalización completo, ya que no sólo versa sobre la carrera administrativa, sino con otros elementos inherentes a la profesionalización bajo distintas perspectivas.

⁴⁷ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas. Miguel Ángel Porrúa, México 2000. p. 211.

Puig, señala que; *“Con el sistema integral de profesionalización el personal del INEGI ahora tiene acceso a un conjunto de posibilidades de desarrollo laboral y profesional que satisface sus expectativas personales, logrando el mejoramiento en la calidad de vida del trabajador, su familia y del quehacer institucional”*.⁴⁸

Su impacto aunque relativamente es pequeño debido a que está dirigido a un grupo específico de servidores públicos, resulta una experiencia de profesionalización a consideración ya que simboliza cierto avance en el tema dentro de la administración pública mexicana.

1.1.5 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000

Dentro del PND 1995 - 2000, y con participación de la Ley de Planeación,⁴⁹ se derivó la necesidad de contar con un Programa de Modernización, *“un programa especial de mediano plazo y de carácter obligatorio para la Administración Pública Federal, que incorpora los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia demandadas por los ciudadanos”*.⁵⁰

De este modo el 28 de mayo de 1996, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo dio a conocer el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995 - 2000, asimismo a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se promovería, facilitaría y se daría seguimiento al PROMAP, en el cuál se *“[...] incluyó en uno de sus apartados el objetivo de crear un servicio civil de carrera. Aún cuando no se concretó, la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda logró publicar algunas normas de profesionalización del servicio público”*.⁵¹

⁴⁸ PUIG ESCUDERO, Antonio. art. cit. p. 85.

⁴⁹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. op. cit. p. 195.

⁵⁰ MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Uri Raich Portman (Coord.). Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales. Instituto Nacional de Administración Pública. 2000. p. 46.

⁵¹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. art. cit. p. 750.

El PROMAP contó con un subprograma con sus respectivas líneas de estrategia sobre; Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público (DPESP), el cual entre sus objetivos mencionaba el de contar con un servicio profesional de carrera, para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos con base en una nueva cultura de servicio que favorezca los valores éticos, de honestidad, eficiencia y dignidad.

El DPESP, contempló entre otras las siguientes actividades y líneas de acción que paulatinamente en periodos anuales serían empleadas por las dependencias del gobierno federal;

- Sistemas de selección, para aplicar procedimientos más rigurosos en la contratación de los servidores públicos;
- Actualización de conocimientos y habilidades, para proveer a servidores públicos de habilidades administrativas y técnicas para los diferentes puestos;
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo, para establecer un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y al desempeño;
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos, con el afán de tener un óptimo control sobre los recursos humanos de las dependencias; y
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.

Por otro lado, el PROMAP contempló la implementación de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el cual se estipula la medición de resultados tanto de los servidores públicos como de la administración pública,⁵² el PROMAP de la misma forma contó con el Sistema Integral de Formación y Capacitación (SIFC), el cual fue definido como el conjunto organizado de actividades de formación continua e integral orientadas a dotar al servidor público de conocimientos, habilidades y actitudes

⁵² ARRELLANO GAULT, David., GIL GARCÍA, José Ramón., Ramírez Macías, José de Jesús, Rojano Aguilar, Ángeles., Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México, Una aproximación crítica. p. 6.

para contribuir al logro de los objetivos institucionales, del área de trabajo y del propio servidor.⁵³

El SIFC, tiene un enfoque sistémico que reconoce elementos inherentes a la administración pública, el sistema explícitamente señala sus objetivos y alcances, entre los cuales se destacan los siguientes;

- Proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren para el desempeño de su función;
- Dotar a los servidores públicos las capacidades y actitudes que demanda la calidad en los servicios de atención a la población;
- Contribuir al desarrollo integral del servidor público; y
- Complementar la educación formal del servidor público ante un ambiente de mayor competencia laboral.

Dichos objetivos y alcances trazados a través del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (DNC), que comprende la base de la planificación y la instrucción sobre los requerimientos de capacitación del servidor público, una vez establecido el diagnóstico se determinaba un plan de trabajo con estrategias de acción, para atender los requerimientos establecidos por el DNC, con la programación, parte organizativa del sistema integral de formación y capacitación.

La parte final del SIFC, consistía en la ejecución de las acciones establecidas previamente por el sistema, con el objetivo de impartir eventos de formación a las unidades administrativas identificadas bajo el supuesto de formación o capacitación de acuerdo con el diagnóstico emitido, por último se estipuló la participación de la evaluación y el seguimiento, en el cual se determina con los resultados del sistema en su conjunto, de una forma objetiva, metódica e integral.

El PROMAP, resultó un gran intento por modernizar a la administración pública mexicana, ya que buscó entre otros objetivos, revalorar la dignificación del servicio público, así como fortalecer la ética pública e instaurar un servicio civil,

⁵³ Véase, Guía técnica del Sistema Integral de Formación y Capacitación, emitido por la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en atención al Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. Julio 2000.

“mismo que no fue posible implantar con lo cual se alcanzaron poco más de seis décadas de intentos fallidos por implantar un servicio a todas luces necesario”,⁵⁴ así los intentos por profesionalizar a los servidores públicos encontraron otro fracaso dentro de la historia del Estado mexicano.

1.1.6 Carta Iberoamericana de la Función Pública

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobó en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, durante los días 26 y 27 de junio de 2003, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno realizada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, mediante Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra.⁵⁵

La CIFP establece la profesionalización de la función pública como una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado, entendiendo a la profesionalización como la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación del servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia, asimismo establece el término de función pública como un equivalente del servicio civil, ya que es utilizada indistintamente en algunos países iberoamericanos, pero que para efectos de la CIFP se entienden como equivalentes.⁵⁶

Por otro lado, la CIFP señala que el establecimiento de una función pública profesional y eficaz, resulta un propósito impostergable y permanente para

⁵⁴ MORENO ESPINOSA, Roberto. art. cit. p. 33.

⁵⁵ Documentos CLAD. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004. pp. 139-163.

La CIFP aún cuando fue publicada después de la propia LSPCAPF tema central del presente estudio, forma parte de sus antecedentes ya que la LSPCAPF menciona en sus artículos transitorios, su entrada en vigor, después de 180 días de su publicación en el DOF, así como la instrumentación del sistema del servicio profesional de carrera paulatinamente en cuanto contará con su reglamentación correspondiente, lo que sucedió hasta el 2004, asimismo como se detalla más adelante la reglamentación actual, se postergó hasta septiembre 2007, es decir mucho después de la aprobación de la CIFP.

⁵⁶ Al respecto, más adelante se establecerán de forma más concreta las definiciones correspondientes entre servicio civil de carrera y función pública, así como las diferencias con el servicio civil de empleo.

cualquier sociedad democrática, buscando la eficacia en los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que garanticen la permanencia de arreglos institucionales entre los países iberoamericanos a fin de proporcionar resultados óptimos en las gestiones gubernamentales, atendiendo cuestiones culturales, de idiosincrasia, costumbres, así como de tradición jurídica de cada país, estableciendo como referente común lo contenido sustancialmente en la CIFP.

De acuerdo con Martínez Puón la CIFP;

*[...] se constituye esencialmente en una guía o herramienta metodológica para la construcción de un servicio profesional de carrera para Latinoamérica, a través de una serie de conceptos y principios rectores. Entre los aportes más importantes, [...] la sugerencia de criterios orientadores, los requerimientos funcionales, la coherencia estratégica, la planificación de recursos humanos, la evaluación del rendimiento, la responsabilidad laboral, así como el cambio cultural que todo sistema profesional de carrera debe considerar.*⁵⁷

La finalidad de la aprobación de la CIFP, consiste en definir las bases para configurar un sistema profesional y eficaz de función pública, configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión mediante un lenguaje común, igualmente de ser utilizada como una fuente de inspiración, para la aplicación de reformas, modernización o mejora de la función pública establecida en Iberoamérica.

En este sentido; *“Los criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta presentan un grado de generalidad que hace posible el consenso, pero no facilita el intento de corroborar en qué medida de los procesos de cambio realizados en los países corresponden con las propuestas”*,⁵⁸ Longo señala que *“la implantación de la Carta es equivalente a la realización de reformas capaces de mejorar, de forma efectiva y sostenible en el tiempo, los sistemas de gestión de*

⁵⁷ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 38.

⁵⁸ BONIFACIO, José Alberto. Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006. p. 14.

empleo y los recursos humanos en los países latinoamericanos".⁵⁹ De acuerdo con la CIFP, el ámbito de aplicación de la misma incluye sectores como educación y sanidad con su respectiva normatividad referente al régimen laboral.

Del mismo modo, la aplicación de la CIFP, incluye a los diferentes órdenes de gobiernos y administración, tomando en cuenta para el caso mexicano al gobierno federal, estatal y municipal, así como organismos descentralizados, ya sean autónomos o cualquier otro elemento distintivo. Es decir, su ámbito de aplicación, prácticamente aspira a implantarse en toda la administración pública del país latinoamericano que adopte la CIFP.

La CIFP contempla entre criterios orientadores indispensable para su aplicación los siguientes:

- La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos;
- La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones pública;
- La estabilidad del empleo público y protección frente a la destitución arbitraria;
- La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público;
- La responsabilidad de los empleados públicos;
- La observancia de los principios éticos del servicio público;
- El protagonismo de los directivos públicos;
- La promoción de la comunicación, y el consenso orientado al interés general; y
- El impulso de políticas en pro de la igualdad de género entre los servidores públicos.

Por otro lado la CIFP distingue principios rectores de la función pública de observancia por parte de los países latinoamericanos los cuales son:

- Igualdad de todos los ciudadanos;

⁵⁹ LONGO, Francisco. La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias de Reforma, Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, México D.F, México 5 y 6 de mayo de 2005. p. 9.

- Mérito, desempeño y capacidad como criterios de acceso, carrera y demás políticas de recursos humanos;
- Eficacia, efectividad y eficiencia en el accionar;
- Transparencia, objetividad e imparcialidad;
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Para que la CIFP, cumpla con los criterios orientadores y con los principios de la función pública, requiere de elementos funcionales, por principio; con la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo bajo esquemas de perfiles de puestos, un elemento de acceso al empleo, evaluación del rendimiento, remuneraciones o compensación, desarrollo o carrera administrativa, responsabilidad laboral aplicación de normas, desvinculación o cese, así como la permisibilidad de relaciones humanas y sociales, bajo un esquema de organización de los recursos humanos.

Por último, la CIFP establece las condiciones de eficacia, con el fin de sostener claramente que no es un receta aplicable en todos los ámbitos sino que se debe adecuar en virtud de diferentes factores como; el nivel cultural, la pluralidad en el desarrollo de la misma, el diseño organizativo que adquiera a través del marco legal aplicable a cada país, entre otras características que distinguen a cada país, incluso a cada región dentro del mismo Estado.

La CIFP consiste en un esfuerzo por generar condiciones similares dentro de los países latinoamericanos para la aplicación de un modelo de profesionalización. La CIFP actúa como guía para la modernización de los servicios civiles dentro de países latinoamericanos; sin embargo, se enfrenta a una serie de obstáculos en su implementación debido a las diferentes condiciones de los países, al respecto Longo, distingue los siguientes problemas en su aplicación;

- Problemas que plantea, con carácter general, la gestión de procesos de cambio;
- Problemas específicos de las reformas de la función pública;
- Intereses opuestos o divergentes;
- Factores de orden cultural;

- Problemas derivados del diseño institucional del sistema político;
- Los déficit de liderazgo político; y
- Las carencias de capacidad interna.⁶⁰

La problemática para la instrumentación de un modelo de profesionalización que cuente con los elementos suficientes para su aplicación y ofrezca resultados comprobables, resulta influenciada por diferentes factores, se vislumbra claramente que la simple aplicación de una norma o estatuto no es suficiente para su consolidación y funcionamiento en virtud de que interactúan otros elementos que pueden ir en contra de los principios del propio modelo de profesionalización adoptado.⁶¹

1.1.7 Normatividad local respecto a la profesionalización de servidores públicos

La documentación de legislación más añeja que se tiene en esta materia, es la promulgación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en el estado de San Luis Potosí en 1923, lo que representó el primer esfuerzo por establecer una carrera administrativa en las entidades federativas.

Con base en la necesidad de contar con administraciones públicas que respondan ante las demandas de modernización y con los antecedentes previamente mencionados, entidades federativas del Estado mexicano, se aventuraron a promulgar normatividad correspondiente a la instrumentación de un servicio civil como modelo de profesionalización, algunos de estos esfuerzos quedaron sólo como buenas intenciones, otras simplemente nunca funcionaron, ya que formalmente nunca se echaron a andar.

Resulta interesante una pequeña exploración al respecto, ya que aún cuando no hayan funcionado o se haya postergado su ejecución, representan cierto grado de voluntad política y administrativa, por establecer un modelo de profesionalización a los servidores públicos locales, en contraparte se puede interpretar que se ha convertido en un juego de simulación en el cual los

⁶⁰ LONGO, Francisco. op. cit. pp. 10-16.

⁶¹ BONIFACIO, José Alberto. art. cit. p. 24.

responsables de instrumentar el servicio civil, simplemente lo vetan o no lo ejecutan, impidiendo que el arreglo institucional ofrezca resultados dentro de las administraciones públicas correspondientes.

Asimismo, es conveniente mencionar que la aplicación de modelos de servicio civil en las entidades federativas del Estado mexicano, no ha resultado una práctica homogénea entre las 32 entidades del país, lo mismo sucede con las reformas administrativas, debido sobre todo a la excesiva centralización de los quehaceres gubernamentales por parte del orden federal, entre otros elementos como falta de voluntad política, paupérrima infraestructura, así como falta de planificación, con visión a mediano y largo plazo.

Para efecto de esta tesis, se toma como ejemplo dos experiencias en entidades federativas más por un carácter simbólico, que por un fuerte antecedente de profesionalización, por otro lado y en el contexto de las experiencias de profesionalización sectoriales, no son ahondadas en este trabajo exceptuando al citado SIP en INEGI, ya que aún cuando dichas experiencias representan avances en la profesionalización de servidores públicos no son objeto formal de estudio y análisis de este trabajo.

Sin embargo, resulta pertinente citar las experiencias sectoriales, haciendo mención de ellas, pero sin adentrarse a su análisis, para lo cual se presenta el siguiente cuadro;

Experiencias sectoriales	
Denominación	Entidad o Dependencia

- Servicio Exterior ⁶²	- Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)
- Carrera Magisterial	- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Instituto de Formación Profesional	- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Sistema de Especialistas en Hidráulica	- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
- Servicio Fiscal de Carrera	- Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- Sistema Integral de Profesionalización	- INEGI

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia con base en las memorias del seminario, Servicio Público de Carrera en México, INAP 2001 y MORENO ESPINOSA, Roberto. art. cit. p. 33.

1.1.7.1 Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

El Distrito Federal (DF) contó con una legislación sobre profesionalización de servidores públicos, a partir de la publicación de la Ley del Servicio Público de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPAPDF) en la Gaceta Oficial del DF el 13 de junio de 2000, “*se trata del primer esfuerzo integral de profesionalización que abarcará al personal de más de una organización pública*”,⁶³ en dicha legislación se cuenta con los criterios establecidos por la OCDE para diseñar legislaciones referentes al servicio civil de carrera.

⁶² MARTÍNEZ CIANCA, Gustavo. La carrera en el servicio exterior mexicano. Memorias del Seminario, Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001. pp. 21-31.

El Servicio Exterior Mexicano ha contado a lo largo de su formación y consolidación con un total de 29 leyes o reglamentos, desde 1822 hasta 1994, fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano, el 4 de Enero de de 1994 publicada en el DOF. Siendo el servicio civil de carrera más antiguo y que ha perdurado dentro de la administración pública mexicana, para algunos académicos, único servicio civil de carrera que ha funcionado, cuenta con la característica de ser altamente cerrado.

⁶³ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., El servicio civil de carrera en el Distrito Federal. Asamblea, núm. 3, mayo 2001, p. 3.

Con la publicación de la LSPAPDF, el DF se convirtió en la primera entidad federativa en contar con una ley sobre el servicio civil moderno, la cual se enfrentó al desafío de resistir inercias, hábitos y costumbres, así como a la dificultad de resolver problemas culturales y organizativos derivados de lealtades individuales y colectivas a grupos políticos, camarillas, sindicatos entre otros frente a la desidia y nula rendición de cuentas de los servidores públicos del gobierno del DF.

Con la LSPAPDF se pretendió profesionalizar en un principio a alrededor de 130 mil trabajadores de base y 12 mil funcionarios de confianza, a través de dos líneas de atención; por un lado la carrera de los servidores públicos de base y la carrera de los servidores públicos de confianza.⁶⁴

La LSPAPDF estipula las bases e instrumentos del servidor público de carrera, detallando; los principios, la naturaleza y los objetivos concretos de su establecimiento. Dicha legislación establece concretamente su ámbito de aplicación, así como otorga cierta flexibilidad, considerando a las autoridades vinculadas con la aplicación del servicio público de carrera, a través de un Consejo y Comités Técnicos mediante sistemas de evaluación del desempeño, de formación profesional y de promociones.

La LSPAPDF, postergó su aplicación debido a que los artículos transitorios aplazaron su fecha de instrumentación, hasta quedar metafóricamente en el baúl de los recuerdos, siendo que en teoría debió entrar en vigor el 1° de julio de 2004,⁶⁵ lo cual no sucedió y a la postre la LSPAPDF el 8 de octubre de 2008, la LSPAPDF fue abrogada, creando una nueva Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del DF.

La postergación de la profesionalización de los servidores públicos del gobierno del DF ha sido una constante, el 5 octubre de 2010 y dos años después de la

⁶⁴ SALAFRANCA Y VÁZQUEZ, Alejandro. El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Memorias del Seminario, Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001. pp. 65-69.

⁶⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 168.

publicación de la última Ley, los assembleístas del DF aprobaron reformas al Estatuto de Gobierno del DF con la finalidad de implementar un servicio profesional de carrera, lo que lejos de parecer un proceso de profesionalización, aparenta un nuevo proceso de postergación.⁶⁶

1.1.7.2 Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes

Otra entidad federativa que promulgó una ley referente al servicio civil moderno, fue el estado de Aguascalientes en 2002 denominada Ley del Servicio Civil de Carrera para el estado de Aguascalientes (LSCCEA), con la cual aparentemente se contaba con la voluntad política por parte del gobernador del estado y del congreso local, en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo 1998 - 2004 que contempló la instauración de un servicio civil, incluyéndolo en el eje uno, el cual impulsaba un gobierno moderno, profesional, eficiente y con vocación de servicio.

De distinguirse resulta el hecho, que el estado de Aguascalientes, para la promulgación de la LSCCEA, pidió ayuda mediante la embajada francesa, para la instrumentación del servicio civil, a través del acuerdo de cooperación entre el gobierno del estado y la federación mundial de ciudades unidas, para el auxilio en la instrumentación y puesta en marcha del sistema de carrera contenido en la LSCCEA, mediante; mesas de trabajo, conferencias, seminarios, asesorías, diagnósticos y otras actividades encaminadas a su instrumentación.⁶⁷

El servicio civil del estado de Aguascalientes contempló un esquema de Capacitación y Evaluación en Competencias Genéricas, de igual forma uno de Capacitación y Evaluación en Competencias Específicas, para los servidores públicos sujetos a la aplicación de la LSCCEA, asimismo definió al mérito como el principio rector de la carrera administrativa e ingreso, en principio únicamente para puestos de jefe de departamento, subdirector de área y director de área.

⁶⁶ RAMOS, Rolando. Diputados aprueban servicio profesional de carrera para GDF. El Economista. Disponible en línea:

<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/10/05/diputados-aprueban-servicio-profesional-carrera-gdf> (Consulta 5 de octubre de 2010).

⁶⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y Apoyo al Desarrollo Municipal. INAFED.

Disponible en línea:

http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C02_1COP.pdf (Consulta 10 octubre de 2010).

Al igual que en el DF, la primera LSCCEA fue reemplazada aún cuando aparentemente cumplía con todos los requerimientos tanto jurídicos como de alcance para instrumentarla, ya que incluso contó con reglamentación, así el 7 de julio de 2005 se publicó una nueva Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, con lo cual lejos de representar una buena señal con la reinvencción de la LSCCEA, se identifica como un claro fracaso a la instrumentación de una ley de servicio civil de carrera en entidades federativas antes de la aplicación de una Ley en el orden federal; en este tenor Zacatecas, Quintana Roo entre otras entidades se unieron a esta tendencia.

1.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Antes de entrar de lleno, con este subtema se consideran sus antecedentes inmediatos, en primera instancia la Ley del Servicio Civil de Carrera fue presentada por parte del Partido Acción Nacional (PAN) en 1996, junto con la Ley para la Profesionalización y Evaluación al Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada por parte del senador Moctezuma Barragán en 1998.⁶⁸ El 24 de octubre del 2000, se presenta por Carlos Rojas senador del PRI, el proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.⁶⁹ Finalmente estas iniciativas no prosperaron, pero marcaron la tendencia de discusión sobre la profesionalización de los servidores públicos ubicándolas en temas de pronta discusión y resolución.

Del PND 2001 - 2006, se desprendieron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 - 2006 (PNCCFTDA), y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEPLAIG), del PNCCFTDA se rescata el objetivo primero; Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, sobre este objetivo se desprende la Línea Estratégica; Desarrollar los Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

⁶⁸MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 282.

⁶⁹ CEPEDA ISLAS, Susana. El Servicio Profesional de Carrera: ¿una alternativa para lograr la eficiencia de los servidores públicos? CLAD. 18 - 21 octubre 2005. p. 4.

A partir de la línea estratégica mencionada, se contó con la línea de acción: 1.3.3 Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual tenía “*el propósito de coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia*”,⁷⁰ asimismo se contempla la creación de la Ley del Servicio Civil de Carrera, coordinada por la SECODAM y la SHCP.

Por otro lado del MEPLAIG, se rescata la creación de un Código de Ética para los servidores públicos, con el objetivo *grosso modo* de concentrar a los servidores públicos en un propósito orientado a generar resultados, que añadan valor al gobierno, sociedad y a la importancia de los servidores públicos en cuanto al entorno en el que se desarrolla, ya que tiene repercusión en la administración pública, asimismo se piensa en la idea de una ética pública liderada por los propios servidores públicos.

De las tendencias de iniciativas en el Congreso, en segunda instancia fue presentada el 30 de abril del 2002 la iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional por el senador César Jáuregui Robles del PAN,⁷¹ asimismo el 24 de octubre de 2002, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a través de la senadora Magdalena Núñez, presenta el Proyecto de la LSPCAPF, el cual se aprobó el mismo día y se remitió la minuta respectiva a la Cámara Baja, quien la turnó a la Comisión de Gobierno y Seguridad Pública.⁷²

Bajo este marco de referencia directa, el decreto de publicación de la LSPCAPF fue signada por el presidente Vicente Fox el miércoles 9 de abril de 2010, publicada en el DOF un día después el jueves 10 de abril de 2003, este hecho se suscitó en el contexto de la “alternancia política” proclamada así a partir del triunfo electoral del candidato de un partido de oposición para tomar la titularidad del poder ejecutivo, después de más de 70 años de presidentes del PRI.

⁷⁰ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. La profesionalización... op. cit. pp. 134-137.

⁷¹ *id* MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Servicio profesional de carrera ¿para qué?... op. cit. p. 282.

⁷² CEPEDA ISLAS, Susana. art. cit. p. 4.

Pardo sintetiza lo siguiente en cuanto al trabajo legislativo; “*Sin mayores sobresaltos, en abril de 2003 la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) con 93 votos a favor y ninguno en contra, lo que sugiere el consenso que lograba una iniciativa de esta envergadura en esta materia*”.⁷³ Asimismo el Decreto que expide la LSPCAPF, reformó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se adicionó la Ley de Planeación.

Para Guerrero Orozco, la publicación de la LSPCAPF significó el renacimiento de la carrera administrativa, en México señalando que “*En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín*”,⁷⁴ que con la LSPCAPF se buscó erradicar.

La profesionalización del servicio público no marcó su inicio a partir de la publicación de la LSPCAPF, si no que ha sido un proceso largo y con algunos aciertos y fracasos que han dado origen a la instrumentación de la misma, en este sentido aún cuando el presidente Vicente Fox, estandarizó su gobierno con la idea de la Agenda del Buen Gobierno, la publicación de la LSPCAPF fue posible a partir de su cabildeo y discusión en el Congreso, y no todo por parte del presidente, sin restarle ni demeritar su importancia en la promulgación de la LSPCAPF y la visión plasmada a partir del PND correspondiente a su sexenio.

La LSPCAPF dentro de la reforma administrativa se publicó a la par de otras leyes como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP; 2002), y la Ley Federal de Transparencia y Acceso

⁷³ PARDO, María del Carmen. El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 8. Auditoría Superior de la Federación. p. 71.

Al respecto, María del Carmen Pardo, señala que al perder el PRI la presidencia de la República, el sistema político cambió y la relación entre política y administración pública se fracturó. El arreglo se volvió disfuncional pues para el jefe del ejecutivo resultó cada vez más difícil controlar la parte del juego político que concierne a la movilidad de los funcionarios.

⁷⁴ GUERRERO OROZCO, Omar. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003. p. 28.

a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG; 2002) que de acuerdo con Cejudo se orientaron a:

[...] crear mecanismos de control, introducir reglas homogéneas a toda la administración pública federal [...] y a disminuir los espacios de autonomía [...] que tienen un impacto notable en la retórica administrativa, pero que no afectan autonomía a los funcionarios ni a las agencias públicas, no llevan a un sistema de presupuesto por resultados y a una evaluación efectiva del desempeño, ni promueven la competencia y la creación de mercados internos en el sector público. Son, por tanto, reformas que poco tienen que ver con las promesas de la NGP.⁷⁵

Lo que pone entredicho a la NGP como promotora del cambio y la reforma administrativa en el Estado mexicano, ya que dichas legislaciones no tienen orientación a promover mercados de desarrollo dentro de la administración pública, evaluaciones al desempeño y orientación a resultados, si no por el contrario se introdujeron como un control rígido y poco flexible, que homologa a la administración pública federal.

Ahora bien, respecto a la publicación de la LSPCAPF, Dussauge señala que; *“La creación del servicio profesional de carrera (SPC) es una de las reformas administrativas más importantes en la historia de México. Sin lugar a dudas, en pocas ocasiones anteriores el Estado ha decidido comprometer en un solo proyecto de reforma gubernamental (aunque quizás sin saberlo) una cantidad tan grande de esfuerzos políticos, intelectuales y organizativos, así como de recursos administrativos, humanos y presupuestales”.*⁷⁶ De alguna forma la LSPCAPF fue el anhelo de académicos, intelectuales y ciudadanos interesados en la profesionalización del servicio público mexicano.

El carácter profesional de este servicio civil, lo distingue respecto a otros servicios civiles, *“Los hacedores de esa disposición optaron por dar propiamente un nombre a los funcionarios públicos que nutrirán las filas de la carrera*

⁷⁵ CEJUDO, M. Guillermo. art. cit. pp. 11-12.

⁷⁶ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. Foro Internacional 182, XLV, 2005 (4), p. 761.

administrativa: servicio profesional de carrera, adoptando la noción de servicio, propia del servicio civil británico; la voz de carrera, inherente a la carrera administrativa, y añadiéndole la índole profesional que evoca las cualidades de la pericia".⁷⁷ En este sentido la LSPCAPF, invoca un carácter integral entre las características de profesionalización ya que mezcla servicio civil, la carrera administrativa, el carácter profesional y hace énfasis en la equidad e imparcialidad para el acceso al empleo público.

Con ello se pensó que *"A través del servicio profesional de carrera, en fin, México contará con un sistema de profesionalización del servicio público, se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia y promoción, así como la separación; basado, dicho sistema en el mérito e igualdad de condiciones, mediando al efecto un conjunto de evaluaciones"*.⁷⁸ De esta manera se piensa, que al fin ha llegado Godot.⁷⁹

Asimismo se piensa que; *"el servicio profesional de carrera trata de unir dos elementos: por una parte, la carrera administrativa, propio de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), con el tema de la profesionalización mucho más propio de los sistemas abiertos o sajones. Por lo que se constituye en un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo"*.⁸⁰ De este modo en primera instancia podríamos determinar que es un modelo mixto, lo cual más adelante en esta investigación se abundará.

1.2.1 Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

En este apartado se realiza una distinción y análisis sobre los títulos que conforma la LSPCAPF, con el fin de conocer de manera más detallada su integración; el

⁷⁷ GUERRERO OROZCO, Omar. op. cit. p. 53.

⁷⁸ *Ibíd*em p. 35.

⁷⁹ MENDEZ, José Luis. La profesionalización del Estado Mexicano; ¿Olvidando o Esperando a Godot?, Revista Reforma del Estado, Octubre, 1995.

Guerrero Orozco comienza los comentarios sobre el dictamen senatorial de la LSPCAPF, mencionando las razones por las cuales Godot, ha llegado de una manera metafórica. En el cual Godot es la representación del servicio civil y la carrera administrativa necesarios para la profesionalización del Estado mexicano.

⁸⁰ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 63

Título Primero denominado la Naturaleza y objeto de la Ley, está conformado por un Único Capítulo conformado por los artículos primero al noveno, dentro de los cuales, el artículo segundo señala; que el sistema del servicio profesional de carrera es 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 sociedad.

Dentro de este Título, se define al servidor público de carrera como eventual o titular, asimismo señala las plazas que son objeto de la LSPCAPF, las cuales son: Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, asimismo los homólogos o adjuntos de estos cinco puestos, asimismo también se señala quienes no formaran parte del Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC), como los trabajadores de base, por honorarios, de libre designación y ciertas Secretarías que por su naturaleza no son objeto de aplicación de la LSPCAPF.

El Título Segundo, denominado Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema, está compuesto por dos Capítulos; el primero comprende el artículo 10 que establece los derechos de los servidores públicos de carrera, en las que destaca tener estabilidad y permanencia, recibir capacitación y percibir las remuneraciones correspondientes; por otro lado, el Capítulo Segundo conformado por el artículo 11 señala las obligaciones de los servidores públicos de carrera, que son entre otras: ejercer sus funciones en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia, participar en los programas de capacitación, guardar reserva de la información, por último el artículo 12 señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos, respetando las disposiciones laborales correspondientes.

El Título Tercero, denominado Estructura del SSPC está integrado por los artículos 13 al 75, y comprende el Capítulo Primero que contiene las consideraciones preliminares, en el cual señala someramente los subsistemas que integran al SSPC y el Capítulo Segundo que contiene la estructura funcional

del SSPC, en éste se detallan los subsistemas que integran el SSPC los cuales son los siguientes:

- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos;
- Subsistema de Ingreso;
- Subsistema de Desarrollo Profesional;
- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades;
- Subsistema de Evaluación al Desempeño;
- Subsistema de Separación;
- Subsistema de Control y Evaluación.

Con el fin de esquematizar la conformación de los siete subsistemas, se presenta el siguiente cuadro:



Cuadro 2. Fuente: Elaboración propia con base en la LSPCAPF y el sistema Rhnet

Asimismo se integra por el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), que se define como el padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública de acuerdo con los artículos 15 al 20 de la LSPCAPF.

El Capítulo Noveno del Título Tercero, señala la estructura orgánica del SSPC, en el cual se ubica a la Secretaría de la Función Pública (SFP), como la encargada de dirigir el SSPC, el Consejo como la instancia que apoya a la SFP, y los Comités Técnicos de Profesionalización (CTP) y Comités Técnicos de

Selección (CTS), cuerpos colegiados instaurados en cada una de las dependencias objeto de aplicación de la LSPCAPF.

El Título Cuarto del Recurso de Revocación, está compuesto por dos Capítulos los cuales comprenden los artículos 76 al 80 de la LSPCAPF, el Capítulo Primero corresponde al recursos de revocación en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección; por otro lado, el Capítulo Segundo señala al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCyA) como el juzgador para conocer sobre los conflictos laborales entre las dependencias y los servidores públicos de carrera y por último la LSPCAPF contiene siete artículos transitorios.

1.2.2 Primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

El viernes 2 de abril de 2004 fue publicado en el DOF, el primer Reglamento de la LSPCAPF (RLSPFCAPF), el cual representa el inicio de operación del SSPC, ya que a partir de su publicación, ninguna persona salvo los casos de libre designación, podrán ingresar a la administración pública de los puestos de enlace a director general, si no mediante un concurso por convocatoria pública y abierta.

El RLSPFCAPF tenía por objeto reglamentar a la LSPCAPF, en el cual se abunda sobre las disposiciones contenidas en ella; el RLSPFCAPF estuvo conformado por cinco Títulos: El Título Primero, contiene las disposiciones generales, definiendo en su artículo cuarto, los principios rectores del SSPC que son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito y el Título Segundo denominado de los servidores públicos de carrera, clasifica a los servidores públicos de carrera.

El Título Tercero denominado del funcionamiento y organización del SSPC, contiene la reglamentación de los subsistemas del SSPC y comprende los artículos 15 al 93 del RLSPFCAPF, en este sentido reglamenta la parte sustantiva del SSPC conformado por el Título Tercero de la LSPCAPF, asimismo el Título Cuarto de los Órganos del Sistema abunda sobre la integración y funcionamiento del consejo consultivo, de los CTP y CTS.

Por último el Título Quinto de las inconformidades y el recurso de revocación, señala las causales de procedencia así como el procedimiento correspondiente. Finalmente el RLSPFCAPF, contiene doce artículos transitorios, la vigencia del RLSPFCAPF, fue aproximadamente de tres años, ya que fue abrogada en 2007 por el presidente Felipe Calderón, quien promulgó un nuevo reglamento con la intención de fortalecer el SSPC.

1.2.3 Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

El jueves 6 de septiembre de 2007, se publicó en el DOF el Reglamento de la LSPCAPF (NRLSPFCAPF) que actualmente rige el SSPC, mismo que modificó los lineamientos para la instalación de Comités en dependencias y en órganos administrativos desconcentrados,⁸¹ Criterios para los nombramientos por artículo 34 de la LSPCAPF⁸² y los Lineamientos para determinar puestos claves.⁸³ De acuerdo con la presentación sobre el impacto del NRLSPFCAPF celebrada el 18 de septiembre de 2007.⁸⁴

El NRLSPFCAPF se encuentra estructurado de la siguiente manera; cuenta con 18 Capítulos, el Capítulo Primero disposiciones generales, establece los términos que se entenderán a lo largo del NRLSPFCAPF, comprende del artículo 1° al artículo 4°. El Capítulo segundo, clasifica y define a los servidores públicos de carrera así como su nombramiento consiste en los artículos 5 y 6 del NRLSPFCAPF.

El Capítulo Tercero denominado de la Organización del SSPC, señala a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, adscrita a la SFP, como la encargada de apoyar y darle seguimiento al

⁸¹ Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la instalación de Comités en Dependencias y en órganos administrativos desconcentrados, DOF, 18 de septiembre de 2004.

⁸² Secretaría de la Función Pública. Criterios para los nombramientos por artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF, 11 de abril de 2005.

⁸³ Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para determinar puestos claves, DOF, 2 de mayo de 2005.

⁸⁴ Disponible en la página oficial del SSPC:

<http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/RED%20DE%20RH%2018%20SEP%202007.pps>

(Consulta 22 octubre de 2010).

SSPC, facultada para dirigir y coordinar los siete subsistemas. El Capítulo Cuarto, señala la integración del Consejo Consultivo del SSPC.

El Capítulo Quinto, define a los CTP su integración y atribuciones, separa expresamente mediante el Capítulo Sexto, a los CTS, los cuales tendrán diferentes atribuciones y naturaleza distinta. Por otro lado el Capítulo Séptimo establece la operación del SSPC en el cual se señala que cada dependencia de la Administración Pública Federal deberá llevar el SSPC atendiendo a la LSPCAPF y al NRLSPFCAPF, para su ejecución y demás normatividad supletoria.

En el NRLSPFCAPF cada subsistema se encuentra reglamentado de la siguiente manera;

- Capítulo Octavo, del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos;
- Capítulo Décimo, del Subsistema de Ingreso;
- Capítulo Décimo Primero, del Subsistema de Desarrollo Profesional;
- Capítulo Décimo Segundo, del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades;
- Capítulo Décimo Tercero, del Subsistema de Evaluación al Desempeño,
- Capítulo Décimo Cuarto, del Subsistema de Separación; y
- Capítulo Décimo Quinto, del Subsistema de Control y Evaluación.

El Capítulo Noveno por su parte, reglamenta al RUSP, el Capítulo Décimo Sexto de las excepciones del SSPC, menciona el carácter excepcional de los puestos de libre designación añadiendo esta reglamentación respecto al primer RLSPFCAPF, el Capítulo Décimo Séptimo de las inconformidades reglamenta de manera precisa la instancia en la que se revisan los actos relacionados con la operación del SSPC, el Capítulo Décimo Octavo trata sobre el recurso de revocación, finalmente el NRLSPFCAPF contiene 11 artículos transitorios.

1.3 Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El SSPC, se rige a partir de la LSPCAPF y el NRLSPFCAPF sin embargo, su marco jurídico aplicable es más extenso, ya que se fundamenta con la CPEUM en el

artículo 123 apartado “B”, asimismo por la LFTSE reglamentaria del apartado citado, y por la Jurisprudencia Pronunciada por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo resulta aplicable para cada caso concreto, diferente normatividad, siendo permanente la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (LISSSTE), la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) y la (LFRASP).

1.3.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La LOAPF, establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal, fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976; en ella se justifican y establecen las atribuciones generales de funcionamiento de cada una de las secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. Las reformas efectuadas a la LOAPF, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Planeación, y la expedición de la LSPCAPF del 10 de abril de 2003 se inscriben en el cambio de denominación y modificación de funciones de la SECODAM por la SFP.

La LOAPF, en su artículo 37 señala los asuntos que le corresponde resolver a la SFP, entre los que destaca la fracción VI bis, que indica que a esta le corresponde: Dirigir, organizar y operar el SSPC en la administración pública federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

1.3.2 La Secretaría de la Función Pública frente del reto de dirigir al Sistema del Servicio Profesional de Carrera

La LSPCAPF, establece que el SSPC estará dirigido por la SFP, entre las atribuciones que tiene; podrá emitir los criterios generales para determinar los

cargos que serán de libre designación. Asimismo emitirá normatividad respecto del SSPC, la cual debe ser atendida en el ámbito de su competencia por cada una de las dependencias, además tendrá la facultad de emitir las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operaran tanto los CTP como los CTS.

La SFP establecerá bases para su evaluación con el objetivo de perfeccionarlo, en este sentido la LSPCAPF determina en sus artículos 67 y 68, que la SFP será la encargada de dirigir el funcionamiento del SSPC, en las dependencias; coordinará, dará seguimiento y evaluará el funcionamiento, vigilando que los principios rectores sean aplicados.

En el artículo 69 de la LSPCAPF, establece las facultades que tendrá la SFP respecto al funcionamiento, coordinación, vigilancia y seguimiento del SSPC, entre las que destacan, elaborar el presupuesto anual para la operación del SSPC, administrar los bienes y recursos del SSPC, expedir los manuales de organización y procedimientos necesarios para el funcionamiento, aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación, revisar de manera periódica y selectiva su operación en las diversas dependencias.

La SFP, encuentra un reto complejo, ya que involucra la aplicación del SSPC, en gran parte de la administración pública federal, el desafío es constante ya que no sólo representa la implementación del SSPC, sino su control, seguimiento y evaluación; Así el SSPC, se convierte en una tarea diaria y constante en la cual contando solamente con todos los mecanismos se podrá cumplir con las atribuciones que expresamente le señala la LSPCAPF.

1.3.3 Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública

De la revisión del Reglamento Interno de la SFP, se desprende que se cuenta con la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera, dependiente de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, a la que le corresponderá;

Artículo 20.- [...]

I. Diseñar, elaborar y proponer, en coordinación con la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, para aprobación superior, **las políticas, normas, lineamientos, criterios de carácter general y demás disposiciones** en materia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

II. Definir, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, **la operación integral de los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera** en la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones jurídicas en la materia;

III. Emitir, en el ámbito de sus atribuciones, **criterios técnicos, metodologías, guías, instructivos, manuales de procedimientos o demás instrumentos análogos** que se requiera en materia del Servicio Profesional de Carrera;

IV. Dictar las medidas correctivas que se requieran para el adecuado funcionamiento y operación del Servicio Profesional de Carrera, y coordinar con los órganos internos de control de las dependencias las acciones que correspondan para verificar su cumplimiento;

V. Elaborar el proyecto de Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas operativos anuales que deriven del mismo, en términos del Reglamento de la Ley de la materia;

VI. Aprobar la constitución, modificación o desaparición de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a que se refiere la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como las reglas, actos de carácter general y propuestas de políticas y programas específicos que emitan los mismos;

VII. Autorizar el intercambio de servidores públicos de carrera a que se refiere el artículo 41 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

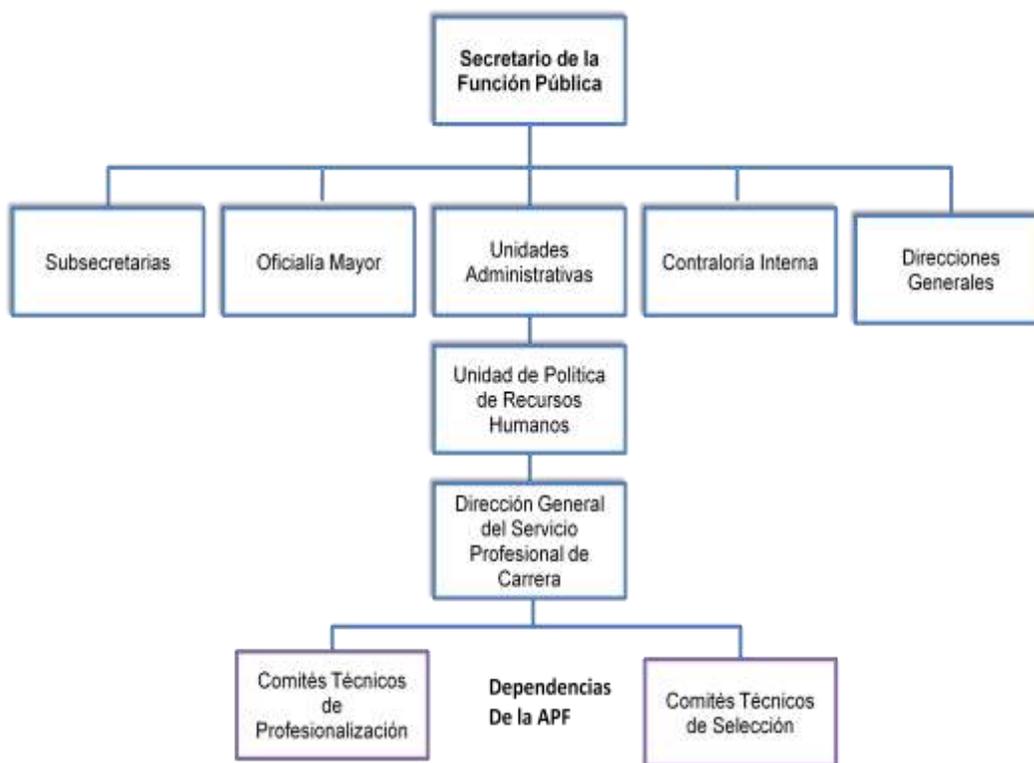
VIII. Realizar o encomendar investigaciones, estudios o análisis que sean necesarios en materia del Servicio Profesional de Carrera, así como proporcionar la asesoría y orientación que le sea requerida por las dependencias y las unidades administrativas de la Secretaría;

[...]

[Énfasis añadido]

Con base en lo anterior se desprende la importancia participativa de la SFP en el funcionamiento del SSPC, ya que en el análisis de las atribuciones de la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera se deduce una vinculación directa con los CTP quienes son los ejecutores en cada dependencia; así como,

los CTS que se encargan de la selección y el reclutamiento, cuya esquematización se representa de la siguiente forma:



Cuadro 3. Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interno de la SFP, la LSPCAPF y el NRLSPCAPF

La SFP tiene un papel protagónico en la gestión del SSPC, señalado tanto en su Reglamento Interno como en la LSPCAPF, el NRLSPCAPF y demás disposiciones emanadas de ellos que en párrafos subsecuentes se revisarán, no sin antes conocer el contexto internacional del servicio civil.

Por lo que, una vez vistos los procesos de profesionalización de los servidores públicos en el Estado mexicano, con énfasis en las últimas tres décadas hasta culminar con la publicación de la LSPCAPF y su reglamento, es pertinente realizar un análisis de lo que ha sucedido en el contexto internacional, con el fin de comparar las similitudes y/o diferencias entre modelos de función pública utilizados por distintos países lo que se pretende desahogar en el siguiente Capítulo.

Capítulo 2

2. La profesionalización de servidores públicos en el contexto internacional, esbozo de grandes tendencias

El presente Capítulo tiene el objetivo de establecer un marco de referencia, en el cual se identifica y se diferencia al servicio civil y a la función pública, respondiendo a las siguientes interrogantes: ¿qué es un servicio civil de carrera?, ¿qué es un servicio civil de empleo?, ¿qué es función pública? conceptos que se pretenden enfatizar y analizar, con el objetivo de establecer una visión integral sobre la profesionalización de los servidores públicos en el Estado mexicano y en el contexto internacional.

Del mismo modo este Capítulo se enfoca en la revisión de la función pública de tres países (España, Alemania y Estados Unidos), siendo estos los referentes en cuanto a modelos de profesionalización, asimismo a lo largo del Capítulo son mencionados Francia e Inglaterra debido a su gran tradición en cuanto a modelos de función pública se refiere, subsecuentemente se analizará de una forma concreta cuál es el modelo de profesionalización en la administración pública mexicana, con base en la comparación tanto de modelos de función pública como de la experiencia internacional.

2.1 La función pública y el sistema del servicio profesional de carrera, breve discusión sobre su naturaleza y alcances

Antes de adentrarnos en la discusión sobre la función pública y el SSPC debemos establecer que para efectos de este apartado se entiende a la administración pública con base en lo establecido por Peters:

En lo esencial, la administración pública puede describirse así:

1. *En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las **reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.***

2. Como **estructuras gubernamentales** cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en 1.⁸⁵
[Énfasis añadido]

La administración pública federal se rige a partir de un marco normativo en el cual su organización se encuentra plasmada en la LOAPF que deriva en la gestión administrativa. Del mismo modo la gestión del SSPC surge a partir de una regla general (LSPCAPF) y que es la SFP en coordinación con las dependencias la instrumentarla, llevando a cabo la gestión del SSPC, por medio de decisiones específicas en cada dependencia que conforma la estructura administrativa.

Ahora bien, para poder identificar la naturaleza y alcances de la función pública y del SSPC, se parte de la interpretación emanada de la LSPCAPF, en el entendido de situar al Estado mexicano como un “Estado de Derecho”, el cual se encuentra regido mediante reglas escritas emanadas de la CPEUM.

Con base en lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la LSPCAPF, la función pública puede ser interpretada de dos maneras, tomando como referencia al artículo 2° de la LSPCAPF, que por su importancia se transcribe:

Artículo 2.- *El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es 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 sociedad.*

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

*Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, **imparcialidad, equidad, competencia por mérito** y equidad de género.*
[Énfasis añadido]

De acuerdo con lo anterior destaco los siguientes elementos:

⁸⁵ PETERS, Guy B. La política de la burocracia. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 2001. pp. 68 – 69.

1.- En primera instancia la función pública, puede ser interpretada como la gestión, mejora y por ende ejercicio de la administración pública para el beneficio de la sociedad, en este sentido la función pública se evoca al desarrollo y ejercicio de la administración pública, ya que esta última es quien ejecuta las finalidades del Estado, como la educación, salud, vivienda y desarrollo social entre otros.

Derivado de lo anterior, podemos dilucidar que la función pública es entendida como el despacho, mejora y calidad de la administración pública. Desde esta perspectiva función pública y administración pública representan la parte operativa del Estado mexicano, con el énfasis en que la función pública tiene el fin de mejorar la gestión de la administración pública, mediante diferentes objetivos y estrategias, que la SFP tendrá a su cargo establecer, delimitar y ejecutar.

2.- Por otro lado, la función pública puede ser interpretada como el desarrollo de un servicio civil⁸⁶ en beneficio de la sociedad, esta afirmación con base en el artículo citado, y en la fracción V del artículo 75 de la LSPCAPF, correspondiente a los CTP, señala que estos últimos entre sus atribuciones tendrán entre sus atribuciones el de, realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública.

De esta forma el SSPC, tiene el fin de favorecer a la sociedad, con base en la instauración de un servicio civil que cuente con la utilidad de la profesionalización de los servidores públicos (vista en el Capítulo primero del presente trabajo), a través de la instrumentación del SSPC como modelo de profesionalización que más adelante se detallará.

Con la publicación de la LSPCAPF, *“constituye un producto sincrético de experiencias nacionales y extranjeras. Aquí se siguió el caso francés, tanto en lo que se refiere al concepto de función pública, como a la dependencia*

⁸⁶Como se mencionó, autores como Martínez Puón, Dussauge Laguna, Francisco Longo e incluso la CIFP, mencionan a la función pública como un término equivalente al servicio civil, ya que debido a la tradición de diferentes países iberoamericanos estos dos términos evocan a lo mismo aunque tengan un origen distinto. Sin embargo estos conceptos se diferenciarán más adelante.

administrativa que está a cargo de su gestión".⁸⁷ De esta manera se interpreta en la LSPCAPF, a la función pública emanada de la experiencia francesa, situando su condición de rectora de una carrera administrativa a la SFP, que a lo largo de la LSPCAPF se mantiene presente como acreedora del reto de la gestión del SSPC.

Ahora bien, a partir de esta doble interpretación de la LSPCAPF, se debe empezar con la idea de establecer diferencias e identificar plenamente qué es la función pública, ya que no sólo se le atribuye el hecho de la mejora y desarrollo de la administración pública sino que incluso se puede homologar con administración pública como tal.

Igualmente como se mencionó, la función pública es indistintamente equiparada con servicio civil, por lo cual resulta inminente marcar las diferencias sin pretender abundar en el tema, sino interpretar de una manera racional el contexto de utilización de cada concepto, así como establecer el concepto de función pública para efectos de interpretación del presente trabajo.

Cabe mencionar que aun cuando sean conceptos interrelacionados y complementarios, el servicio civil no es lo mismo que la administración pública, a pesar de que en la literatura sobre el servicio civil al menos en México e Iberoamérica, se use sin distinción el término.

Con la creación de la SFP en 2003 y la modificación a la LOAPF en su artículo 37, el término función pública, se identificó como tal con la SFP al menos en el caso del Estado mexicano, la cual entre otras funciones tiene;

*1. **Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de recursos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;***

⁸⁷ GUERRERO OROZCO, Omar. op. cit. p. 55.

[...]

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

[Énfasis añadido]

Desde este contexto la función pública de la mano de la SFP se acuñó en el léxico mexicano directamente con el despacho y mejora de las funciones públicas mediante su simplificación y con la búsqueda de la eficacia, encomendadas a la administración pública emanadas de la LOAPF, por medio de las diferentes dependencias, y evaluadas por la SFP sucesora de la SECODAM, que en el propio nombre “contraloría y el desarrollo administrativo” explícitamente señala su actividad, y que fue sustituido por el término de función pública.

La SFP ostenta las actividades sustantivas de la SECODAM mismas que no han perdido vigencia. De este modo se reitera que se vincula a la función pública como el desarrollo, mejora y gestión de la propia administración pública en beneficio de la sociedad. Asimismo se observa claramente que el término función pública, puede ser interpretado de acuerdo con diferentes contextos, en este sentido se debe identificar el panorama en el que se desenvuelve para determinar el uso correcto del término en su contexto y situación.

Ahora bien, desde otro enfoque; “*la función pública es el medio que posibilita la relación funcional entre el gobierno y la sociedad*”.⁸⁸ De esta forma se señala que la función pública es el camino de comunicación, para que la sociedad demande lo que necesita y el gobierno le ofrezca respuesta en el ámbito de su competencia, entendida función pública dentro de un contexto “democrático”, de esta manera la

⁸⁸ UVALLE BERRONES, Ricardo. op. cit. p. 165.

función pública adquiere cierto carácter político emanada de la comunicación que realiza.

Con base en lo anterior se puede interpretar que a la función pública se le sitúa dentro de una particularidad instrumental y técnica, alejado de consideraciones éticas y políticas. Sin embargo la *“función pública es la herramienta que utiliza la Política para dar capacidad de realización tanto a los gobernantes como a los grupos sociales”*.⁸⁹ Es pues un instrumento de comunicación entre la sociedad y el gobierno, incluso otorgándole ese carácter político innato a la comunicación entre la sociedad y el gobierno.

Se sitúa la relevancia de la función pública en un contexto democrático; *“Lo relevante en las democracias, es que la función pública sea entendida y aceptada como el medio que permite el quehacer de las instituciones atendiendo al patrón efectivo de gobernar y administrar la vida comunitaria para alcanzar el cumplimiento de las metas colectivas”*.⁹⁰

Por otro lado de acuerdo con Castelazo, *“la función pública es la vocación y la definición de la naturaleza y alcance de todo órgano dotado de facultades y atribuciones legales para realizar las tareas del Estado”*.⁹¹ De esta manera se entiende a la función pública como la realización de las actividades del Estado aún cuando no compongan lo que en el Estado mexicano se conoce como administración pública.

Bajo otro enfoque la función pública y la administración pública pueden incluso representar lo mismo, al respecto esta última es la ejecutora de las finalidades del Estado, *“La Administración Pública consiste en el ejercicio dinámico que se desarrolla dentro del Estado como actividad organizada del mismo”*.⁹² En estricto sentido esta visión de la función pública es correcta, ya que por el uso de las

⁸⁹ CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Rafael. Administración Pública, Una visión de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2008. p. 15.

⁹⁰ UVALLE BERRONES, Ricardo. Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México. México. 2010. p. 138.

⁹¹ GUERRERO OROZCO *apud* CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Rafael. op. cit. p. 11

⁹² CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo. op. cit. p. 41

palabras función y pública, se puede entender como las actividades que son de carácter común y que por ende el Estado cuenta con la legitimidad para darle despacho a través de la administración pública.

De esta forma la función pública encuentra su naturaleza a la par de la creación del Estado, ya que es el brazo ejecutor de éste último, del mismo modo los objetivos son establecidos por el gobierno, y corresponden intrínsecamente a las finalidades del propio Estado, añadiendo el hecho de la función pública es el puente entre la sociedad y el gobierno, además con la mejora y control de la administración pública, encargada de darle despacho a los fines del Estado.

Sin embargo la función pública es un término que rebasa a la administración pública, ya que administración pública en sentido estricto es vinculada sólo con el poder público, en cambio función pública la ejercen todos los poderes emanadas del Estado, en el caso mexicano pues se puede entender que realizan función pública, no sólo el poder ejecutivo mediante la administración pública consagrada en el artículo 90 de la CPEUM, sino también el poder legislativo y judicial realizan función pública.⁹³

Abundando al respecto; *“el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la “función pública” sólo puede ser la manifestación del ente estatal”*.⁹⁴ En este sentido la función pública abarca cualquier actividad emanada del Estado, y que es ejercida por los tres poderes de la República como es el caso del Estado mexicano.

La función pública apunta a ofrecer protección y mantener el sentido unificador de la sociedad moderna y con ello fortalecer decisiones y acciones que incentiven el bien común derivado de las razones de Estado, del gobierno y de la administración pública, con lo cual la función pública participa en el favorecimiento del trinomio Estado-gobierno-administración pública. Ahora bien, de la dicotomía de interpretación de la función pública de acuerdo con la LSPCAPF, en este

⁹³ CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Rafael. op. cit. p. 11

⁹⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho disciplinario de la función pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1990. p. 9.

apartado se entiende como la ejecutora de los fines del Estado mexicano, no sólo en la administración pública federal, sino en el poder legislativo y el poder judicial, asimismo con su carácter político emanado de la comunicación entre el gobierno y la sociedad, por lo cual denota un sentido amplio en su interpretación, consecuentemente para el entendimiento del término se propone delimitar su contexto de aplicación.

En otro orden de ideas, la naturaleza y objeto del SSPC encuentra una estrecha relación con los términos servicio civil y función pública, por un lado el servicio civil es un término adoptado por países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra, por el otro lado el término función pública tiene su origen en países de distinta tradición administrativa como Francia y España.

El fin del SSPC en este sentido, es el de ser un modelo de profesionalización para los servidores públicos adscritos al gobierno federal y con ello otorgar una mejora en el funcionamiento y despacho de las funciones y atribuciones encomendadas a la administración pública y divididas por normatividad correspondiente por la LOAPF y demás normatividad emanada de ella y aplicable en cada caso concreto correspondiente a la dependencia que aplique el SSPC.

El SSPC de esta manera de acuerdo con el análisis del Capítulo primero, cuenta con el objetivo de profesionalizar a los servidores públicos, en beneficio de la sociedad asimismo se encuentra plasmado en la publicación de la LSPCAPF su reglamento y las disposiciones emanadas de ella, en este sentido el SSPC tiene un carácter administrativo más que laboral para los servidores públicos. Por lo cual si bien es entendida como un servicio civil, es indispensable reconocer los modelos de servicio civil existentes que ya fueron mencionados pero que en este Capítulo se pretende enfatizar.

2.2 ¿Servicio civil de carrera, servicio civil de empleo o función pública?

El SSPC, invoca el término de “carrera administrativa”, rasgo particularizado del servicio civil de carrera, asimismo a la igualdad de oportunidades en el acceso al

servicio público comprendiendo los rangos de enlace hasta Dirección General, por lo cual se puede acceder al SSPC, incluso a los niveles de mayor rango, sin forzosamente cruzar la vía “natural” de escalafón que supone el servicio civil de carrera, por lo cual se puede identificar como servicio civil de empleo, ya que no es necesario crear una carrera administrativa para alcanzar la cúspide de la pirámide laboral.

Existe “*una clara distinción entre la Carrera en Administración Pública - acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la Carrera Administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina servicio civil y en Francia función pública*”.⁹⁵ A manera de introducción, esto marca el inicio de la distinción entre el servicio civil y la función pública.

Al respecto; “*Dentro del universo de experiencias nacional e internacionales, resulta posible distinguir con cierta claridad dos grandes modelos de Servicio Civil. En primer lugar, los Servicios Civiles de Carrera propiamente dichos, que en ocasiones también suelen conocerse como “servicios civiles cerrados”*”.⁹⁶ Los servicios civiles de carrera son aquellos que surgieron a partir del modelo burocrático *weberiano* que entre sus características encuentran la rigidez y el estricto apego a la norma, así como un escalafón ligado a la jerarquía lograda con base en la antigüedad en el servicio público.

Por otro lado, existen; servicios civiles de empleo - puesto o servicios civiles abiertos, este modelo es relativamente reciente comparado con el servicio civil de carrera, bajo este panorama resulta pertinente hacer una distinción precisa entre estos dos servicios civiles, asimismo la distinción entre la función pública como modelo de profesionalización equitativo al servicio civil de acuerdo con la CIFP y cierta literatura de la administración pública que los señala como equivalentes.

⁹⁵ GUERRERO OROZCO, Omar. El Funcionario, El Diplomático y el Juez. Instituto Nacional de Administración Pública. Plaza y Valdez Editores. México, 1998. p. 68.

⁹⁶ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005. p. 45.

En contraste, *“la definición inicial del modelo a partir de los parámetros abierto - cerrado y politización - profesionalización es el primer paso para la construcción del sistema del servicio civil”*,⁹⁷ para poder entender al SSPC, es necesario conocer qué parámetro utiliza abierto o cerrado, o incluso semi - abierto o semi - cerrado, así como el nivel de politización, que en el caso mexicano lejos quedó de estar en la agenda nacional, ya que no hay voluntad política para ejecutarla, ya sea por desilusiones, desinterés o por estrategias políticas.

El servicio civil puede ser identificado desde distintos criterios entre ellos;

- El orden jurídico - formal, se identifica al servicio civil como aquella parte del empleo público regulado por normas de derecho administrativo;
- El orden jurídico, se identifica al servicio civil de acuerdo con el contenido regido por la Ley y que es administrado por un empleador público de una forma unilateral;
- Servicio civil como el empleo público de la administración del gobierno central, excluyendo a los demás niveles subnacionales; y
- Servicio civil como el régimen de empleo de una parte de los servidores públicos, aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de las llamadas potestades públicas vinculadas a hacer efectivo el Estado de Derecho.⁹⁸

En este sentido, analizando al SSPC; *“La asociación inmediata entre ambos términos (“servicios civiles” y “de carrera”) es por supuesto lógica y adecuada, en tanto que hablar de un servicio civil o servicio profesional implica referirse a un grupo estable de funcionarios que idealmente, con base en sus méritos, desarrollan una carrera dentro del sector público. Sin embargo, esta asociación directa entre los dos términos puede ser, al mismo tiempo, conceptualmente imprecisa”*.⁹⁹

Desde estos referentes queda cuestionarse ¿Cuál es la diferencia entre los servicios civiles mas allá de la distinción abierto o cerrado?, ¿Qué es el SSPC ubicándolo o comparándolo con estos esquemas de servicio civil? Para responder

⁹⁷ RAMIO MATAS Carles y Salvador Serna, Miquel *apud* MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. El servicio profesional de carrera ¿Para qué?... op. cit. p. 59.

⁹⁸ VILLARROEL BÖHRT, Sergio G. op. cit. p. 16.

⁹⁹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. ¿Servicio civil... art. cit. p. 46.

estas preguntas se ubica a cada concepto en su contexto particular, y con base en ello determinar las posibles respuestas.

2.2.1 Servicio civil, una pequeña aproximación

El origen del servicio civil es añejo; “*Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración. Tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII*”.¹⁰⁰ Con estos acontecimientos “*El empleado público deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes*”.¹⁰¹

El término servicio civil tiene un origen anglosajón; en principio *civil servant* que es el servidor público, el *civil service* como tal el servicio civil, y por último a manera de ejemplo el *merit system* sobre la reforma del servicio civil, términos que surgieron en Inglaterra y Estados Unidos, aunque este último con una tendencia más flexible por el contrario del primero ya que en Estados Unidos las designaciones han tenido un carácter de mayor libre designación de puestos en la administración pública.

En Inglaterra incluso se cuenta con una escuela el *Civil Service College*, sin embargo el origen del servicio civil se remonta a la carrera administrativa implementada en la India, en este sentido con la creación de un órgano que regulará el servicio civil, su aplicación se dirigió a tres grupos, a la clase superior formada por egresados de universidades, a la clase auxiliar a ciudadanos con cierta educación y los oficinistas que ocupaban cargos en la administración pública.¹⁰²

¹⁰⁰ MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. Sistemas de servicio civil: una comparación internacional, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. p. 8.

¹⁰¹ SÁNCHEZ MÓRON *apud* LONGO, Francisco. La reforma del servicio civil... op. cit. pp. 6-7

¹⁰² GUERRERO OROZCO, Omar. op. cit. p. 295.

El servicio civil ha ido evolucionando desde su formación en el siglo XVIII, “los principios básicos del Servicio Civil en el Estado Constitucional, a saber: mérito e igualdad, aparecen establecidos en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (26 de agosto de 1789), donde se proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”.¹⁰³

De acuerdo con el Diccionario de Política y Administración Pública él;

*[...] servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.*¹⁰⁴

La profesionalización y el servicio civil se ven ligados con el objetivo de que la administración pública responda con mayor rapidez los asuntos institucionales. Para el estudio y comprensión del servicio civil en América Latina zona en la que se encuentra el Estado mexicano, Longo señala que;

*En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil al sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada. En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.*¹⁰⁵

¹⁰³ VILLARROEL BÖHRT, Sergio G. op. cit. p. 15.

¹⁰⁴ PARDO, María del Carmen. op. cit. p. 9.

¹⁰⁵ LONGO, Francisco. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil, en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política. p. 4.

Así el servicio civil se refiere “*como el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales*”.¹⁰⁶ El servicio civil tiene una relación directa con una administración pública profesional, con esta apreciación particularmente se liga el SSPC de una forma más concreta con el servicio civil; sin embargo, se ha distinguido claramente dos grandes posturas (abierto y cerrado), por lo que cabe mencionar y distinguir dichas tendencias, con lo que empezamos por analizar al servicio civil de carrera, no sin antes conocer qué se entiende por función pública en el contexto de su homologación con el servicio civil.

Finalmente, Peters lleva la discusión sobre el servicio civil más allá de lo estrictamente administrativo, señalando que; “*El servicio civil es una ocupación de la clase media por excelencia, y los hijos de la clase media tienen una probabilidad de obtener ocupaciones de clase media mucho mayor que la de los hijos de clase obrera*”.¹⁰⁷ El origen del servicio civil tiene raíces económicas y de la formación de clases sociales dentro de un Estado, por lo cual podemos afirmar que el servicio civil es una figura económica socio-política que va más allá de ser sólo un sistema de administración del personal público.

2.2.2 Función pública, breve reflexión sobre su origen

A lo largo de este trabajo, se ha identificado a la función pública¹⁰⁸ como sinónimo de servicio civil, debido a que diversos autores han manejado indistintamente como equitativos estos términos, comparten el hecho de ser un modelo de profesionalización a través de arreglos institucionales, para la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, tal cual lo sitúa la CIFP, sin embargo, este subtema pretende enfatizar ciertas diferencias entre servicio civil y función pública.

¹⁰⁶ LONGO, Francisco. La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política. p. 6.

¹⁰⁷ PETERS, Guy B. op. cit. p. 187.

¹⁰⁸ La función pública en este Capítulo, ya fue analizada desde varias perspectivas emanadas no sólo de la interpretación de la LSPCAPF, sino del léxico mexicano y de distintos autores que han explicado el término, sin embargo para efectos de esta investigación, la función pública es un término que representa un sinónimo de servicio civil, por lo que en este subtema se explica y desarrolla.

Resulta en este sentido, realizar una importante aclaración, aún cuando se discutió en el principio del presente Capítulo sobre la naturaleza y alcances de la función pública, esta última entendida en primera instancia bajo la dicotomía de la mejora de la administración pública y como un símil del SSPC (servicio civil), y con ella analizando diferentes definiciones de la función pública en la administración pública mexicana, hasta entenderla como el accionar del Estado, no sólo en la administración pública sino en otros poderes.

La función pública para efectos de este trabajo es entendida como equitativa al servicio civil, tal cual lo han abordado los distintos autores del tema. Sin embargo cabe aclarar el porqué de este hecho, las razones y demás elementos que aportaron para concebir a la función pública como servicio civil en el Estado mexicano, ya que los términos servicio civil y función pública, tienen un origen diferente pero refieren a los servidores públicos que formaban cierta carrera administrativa.

De esta manera, función pública se entiende como el modelo en el que, *“los funcionarios tienden a ser vistos como investidos de potestades y el “derecho” (entendido como las ciencias jurídicas) es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían, entre otros, algunos de los países donde esta cultura es dominante”*.¹⁰⁹

Función pública o servicio civil es; *“aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad... se habla de función pública como regida por un estatuto propio, distinto del que se aplica al empleo laboral común”*.¹¹⁰

La función pública proviene del modelo francés referente a las grandes escuelas que se encargaban de formar élites de funcionarios quienes, *“imbuidos de la cultura del ethos público, tienen el propósito primordial de servir al Estado de*

¹⁰⁹ VILLAROEEL BÖHRT, Sergio G. op. cit. pp.18-19.

¹¹⁰ LONGO, Francisco. Mérito y flexibilidad... op. cit. p. 64.

manera racional y desinteresada".¹¹¹ La función pública en Francia se caracteriza por crear cuadros o grupos, por medio de prestigiadas escuelas dedicadas a la docencia de las tareas públicas.

En Francia se liga fuertemente la educación universitaria con el acceso al empleo público, los concursos efectuados por la *École Nationale d'Administration* (ENA) son el medio más importante para el reclutamiento ministerial, la ENA ofrece instrucción en finanzas, administración y derecho, asimismo otras escuelas que generan cuadros son la *École Normale Supérieure*, el *Polytechnique* de ella egresan ingenieros y técnicos, la *École de Mines* y la *École des Ponts et Chaussées*, el gobierno francés administra aproximadamente 77 escuelas para preparar a sus servidores públicos.¹¹²

Derivado de ello; *"El reclutamiento por concurso es la norma, bajo diferentes modalidades, el reclutamiento es el papel que en el mismo se atribuye a las escuelas de funcionarios. De hecho, lo que normalmente recluta la Administración central francesa no son directamente funcionarios, sino alumnos de una escuela especializada, en la que serán formados los futuros funcionarios"*.¹¹³ Vinculado con el modelo cerrado de cuerpos.

El énfasis en la mención del caso francés, proviene de que el término función pública tiene su origen en el término francés (*fonction publique*), en este sentido, el servicio civil francés es conocido como la función pública y adoptado en países como España o Argentina e incluso Bolivia, por citar un caso latinoamericano. La función pública en Francia es *"una actividad de interés general ejercida en nombre [de] y para los ciudadanos. Ella requiere, entonces, de titulares con una calificación técnica y de aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario, es una función social, una especie de magistratura"*.¹¹⁴ La función pública se gestiona

¹¹¹ PARDO, María del Carmen. op. cit. p. 54.

¹¹² PETERS, Guy B. op. cit. p. 193.

¹¹³ LONGO, Francisco. op. cit. p. 79

¹¹⁴ SERGE Salon y SAVIGNAC Jean Charles *apud* PARDO, María del Carmen. El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995. p. 291.

mediante cuerpos de funcionarios regidos por un mismo estatuto, tienen en común el diseño de carrera profesional en grados y escalafones.¹¹⁵

Asimismo Longo señala *“la función pública como un sistema en el que los contenidos de dicha relación están establecidos legalmente, y administrados por el empleador público, en buena medida, de forma unilateral. Fuera del mismo quedarían los supuestos, normales en el mundo del trabajo, en los que el contenido de la relación de empleo se establece contractualmente, mediante negociación individual o colectiva entre el empleador y los empleados”*.¹¹⁶

Con base en lo analizado entre servicio civil y función pública, el uso indistinto de estos términos se justifica, por lo cual es correcto decir servicio civil o función pública, la diferencia palpable entre estos términos es su origen por un lado el servicio civil es un término que proviene de Inglaterra y la función pública es un concepto emanado de Francia; de la misma manera el servicio civil y la función pública, en un principio estuvieron ligados a un modelo cerrado, y a la formación de una carrera, que con el paso del tiempo han sido modernizados y flexibilizados; con base en las nuevas necesidades de la gestión pública en las diferentes administraciones públicas.

El modelo de profesionalización de servidores públicos, con base en lo anterior puede usar indistintamente el término servicio civil o función pública, una vez aclarado esto, a continuación se revisan las dos grandes tendencias emanadas del modelo de profesionalización de servidores públicos por medio de un arreglo institucional, es decir, el servicio civil que hoy en día tiene que ser regido mediante normas, insertados en un Estado de Derecho.

2.2.3 ¿Qué es el servicio civil de carrera?

El servicio civil de carrera ha sido un tema que ha generado una gran discusión en el ámbito académico, así como entre funcionarios, legisladores y las administraciones públicas interesadas en llevarlo a la práctica, sin embargo su

¹¹⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 79.

¹¹⁶ LONGO, Francisco. op. cit. p. 65.

definición es compleja, debido a que se ha presentado en diferentes países, con diferentes contextos y consecuentemente con diferentes resultados,¹¹⁷ por no decir que en un mismo país en experiencias sectoriales ha tenido resultados contrastantes como lo representa el caso del Estado mexicano.

El servicio civil de carrera inmediatamente se sitúa como un término equitativo al SSPC, sin embargo, obedecen a distintos elementos y están configurados de una forma diferente aunque por supuesto este último, es de reciente manufactura, caso contrario del servicio civil de carrera; por lo cual resulta interesante explorar su origen y evolución, a lo largo de la historia administrativa.

Hablar de servicio civil de carrera remite indudablemente al pensamiento de Max Weber, de acuerdo con los principios de tipología de dominación legal - racional, ya que esto constituye la base del modelo tradicional de administración pública, en este sentido Pardo señala que los valores sobre los que se establecen los servicios de carrera ahora son el mérito como criterio de reclutamiento y escalafón del personal, con el fin de evitar prácticas de botín político.

El servicio civil de carrera ha tenido algunas modificaciones respecto al modelo racional - legal, en este sentido el mérito y la igualdad de oportunidades han sido un ingrediente fundamental para la comprensión del servicio civil de carrera moderno, adquiriendo un carácter de flexibilidad y en la consecución de objetivos más allá del estricto apego a la norma.

El origen del servicio civil de carrera moderno responde a cinco fenómenos;

- La separación de lo público y privado;
- La separación de lo político y lo administrativo;
- El desarrollo de la responsabilidad individual;
- La seguridad en el empleo; y
- La selección por mérito e igualdad.¹¹⁸

¹¹⁷ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Anatomía del servicio civil. art. cit. pp. 746-747.

¹¹⁸ LONGO, Francisco. La reforma del servicio civil... op. cit. p. 7.

Ante este panorama se puede decir; *“que no existe una definición única de servicio civil de carrera; sin embargo, de manera generalizada se utiliza como sinónimo de carrera administrativa y se relaciona siempre con los funcionarios, función pública y servicio público”*.¹¹⁹ El servicio civil de carrera ha tenido diferentes definiciones, sin embargo, se han identificado características específicas inherentes a él, que a continuación se sintetizan.

El servicio civil de carrera es asociado a un sistema cerrado, es *“un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el nacional a través de puntos de entrada y salida”*.¹²⁰ Esto con respecto al caso del Estado mexicano y sus intentos por establecerlo, revisados con anterioridad.

Por otro lado; *“El concepto de Servicio Civil de Carrera se divide en dos: el Servicio Civil, así, a solas, como mecanismo de gestión de personal y, por otro lado, la construcción de un plan - escalera como medio para acceder a los distintos puestos, con los retos a superar en cada paso hacia la cúspide, todo lo cual significa la carrera en sí”*.¹²¹ La carrera administrativa es una característica particular del servicio civil de carrera característica tautológica.

Para Ramió y Salvador *“El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración”*.¹²²

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 11.

¹²⁰ GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México, Presupuesto y Gasto Público del CIDE. p. 2.

¹²¹ CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Rafael. op. cit. p. 353.

¹²² RAMIO MATAS Carles y Salvador Sema, Miquel. Servicio civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas tentativas. p. 66.

En el modelo cerrado de servicio civil, el servidor público a través de la carrera administrativa, por lo general, liga toda su vida profesional al servicio del Estado, mediante su pertenencia dentro de grupos o cuerpos que cuentan con elementos comunes como el grado académico o especialización, en el cual no hay un acceso a un puesto de trabajo en específico sino dentro del cuerpo o categoría de trabajo.¹²³

El servicio civil de carrera a partir de su nacimiento mantiene un proceso evolutivo, hasta contar con características distintivas dentro del contexto de la modernización administrativa, y por ende el considerar la existencia de un servicio civil de carrera moderno con rasgos particulares que lo diferencia de sus inicios, tomando como referencia a Pardo y su señalamiento sobre las distintas definiciones de servicio civil de carrera.

De acuerdo con lo anterior, aún cuando existen una gama amplia de variedades de conceptualización del servicio civil de carrera, existen características diferenciadoras del sistema de servicio civil de carrera moderno respecto a otros modelos de servicio civil, de esta forma se identifica al servicio civil de carrera de acuerdo con sus particularidades que son las siguientes:

Servicio Civil de Carrera	
Características:	
- Las actividades públicas/estatales tiene en mayor estima que la iniciativa privada;	- Se liga al funcionario de por vida en carrera administrativa al servicio público;
- Sistema cerrado, ya que el ingreso se realiza desde la base ocupacional;	- Se basa en el diseño jerarquizado de los empleos públicos;
- Ascensos conforme una base de carrera predeterminada;	- Nivel educativo predeterminado por estatuto o ley;

¹²³ *Ibidem.*

- No se compite por un puesto en específico, sino mediante un cuerpo;

- La carrera administrativa se inicia desde la base de la pirámide ocupacional, en la mayoría de los casos;

- Incentiva una carrera administrativa ascendente dentro de la organización;

- Se compite con servidores públicos internos únicamente.

Cuadro 4. Fuente: Elaboración propia con base en DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. *¿El servicio civil de carrera...* art. cit. pp. 6-7.

Los elementos distintivos del servicio civil de carrera cuentan con diferentes ventajas y limitaciones propias de cualquier sistema. Se destaca que; *“El servicio civil de carrera garantiza la continuidad y memoria institucional, pero, por otro lado, genera cotos de poder; por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de recursos humanos”*.¹²⁴

Dentro del contexto de modernización administrativa, el servicio civil de carrera resurge como respuesta a la demanda de personal mayor calificado, a las nuevas condiciones establecidas a partir de la globalización, y también por el desprestigio de funcionarios públicos, relacionados y homologados como corruptos, ineficientes e incluso el término burócrata como un término peyorativo.

Grosso modo las ventajas del servicio civil de carrera; intensifica la formación de un “espíritu de cuerpo”, diseña una carrera administrativa, crea una fuerte lealtad a la institución; el ascenso del servidor público en la pirámide organizacional cuenta con las condiciones necesarias para adaptarse rápidamente a su nuevo puesto ya que conoce casi a la perfección las funciones del puesto y de la organización.

Por otro lado, las desventajas de un sistema cerrado radican básicamente en un conformismo por parte de los servidores públicos y el tiempo excesivo en que un talento puede escalar hasta llegar a puestos directivos; por otro lado se dificulta la

¹²⁴ BARRAGÁN Moctezuma y Andrés Roemer. op. cit. pp. 50-51.

contratación de servidores públicos con gran experiencia ajenos al cuerpo, y como desventaja principal se carece de mecanismos para introducir ideas innovadoras.

En el servicio civil de carrera el acceso a los puestos superiores dentro de la pirámide organizacional se da solamente mediante promociones internas, en la cual no participan personas ajenas a los cuerpos, en este sentido Weber señala que: *“El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes y peor pagadas, pasa a las superiores. Claro está que el funcionario medio desea un ajuste mecánico de las condiciones de promoción: si no de los cargos, por lo menos de los niveles de sueldo”*.¹²⁵

Con base en lo anterior podemos concluir que el servicio civil de carrera es un modelo cerrado, formado por cuerpos o grupos de funcionarios con características comunes y que generalmente ligan su vida laboral a la carrera administrativa dentro de la organización, accediendo a cargos de mayor jerarquía a través de promociones internas ligadas a la antigüedad y el conocimiento de la organización. Finalmente el servicio civil de carrera no está exento de los cambios que se suscitan dentro de la administración pública, una vez identificadas sus características particulares en el subtema siguiente analizaremos al servicio civil de empleo.

2.2.4 ¿Qué es el servicio civil de empleo?

El servicio civil de empleo surgió a partir de la flexibilización de la administración de personal en el sector público, no como un modelo opuesto al servicio civil de carrera, sino como un modelo abierto acorde a la modernización administrativa y a la reforma del Estado ligada a la NGP.

El servicio civil de empleo como sistema de profesionalización está presente en países donde el empleo público no ha sido considerado más importante que el

¹²⁵ WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Libros Tauro. pp. 20-21.

Disponible en línea:

http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf (Consulta 30 de octubre de 2010).

empleo en la iniciativa privada, es decir en países anglosajones, en los cuales los servidores públicos, son considerados más como un empleado público que un funcionario investido de potestades.

Al respecto Longo señala que con el cliché de la NGP, y con ella las reformas intervinieron en el servicio civil, tomando como lema central la flexibilidad,¹²⁶ lo que provocó una alteración en los arreglos institucionales, en mayor o menor medida sobre la garantía del sistema meritocrático, debido a la entrada de nuevas condiciones de reclutamiento, de permanencia y escalafón dentro del servicio público.

El servicio civil de empleo responde al modelo abierto ya que, *“se basa en los diferentes puestos de trabajos de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. Con el principio de buscar la mejor persona para cada puesto, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema”*.¹²⁷

El modelo de servicio civil de empleo en las administraciones públicas *“Están organizados a partir de las necesidades de personal de la Administración a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para incorporarse a un grupo profesional más amplio que habilite para desempeñar distintos puestos”*.¹²⁸

Ahondando al respecto *“Los sistemas de empleo están organizados a partir de las necesidades de personal de la Administración Pública en el corto plazo. [...] se produce para un cargo o puesto específico y no contempla la posibilidad de movilización definitiva de funcionarios a cargos superiores o paralelos sin antes entrar en un nuevo proceso de selección competitivo”*.¹²⁹

¹²⁶ LONGO, Francisco. Servicio Civil y Ética Pública, CLAD, España, 2004. pp. 3-4.

¹²⁷ RAMIO MATAS Carles y Salvador Serna, Miquel. op. cit. p. 67.

¹²⁸ *id* LONGO, Francisco. Mérito y Flexibilidad... op. cit. p. 82.

¹²⁹ VILLARROEL BÖHRT, Sergio G. op. cit. p. 15.

El modelo abierto de servicio civil puede ser conocido como el modelo de interés público de acuerdo con los países que lo adoptan, este modelo *“atribuye al Estado (o más bien al Gobierno) un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La Ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso [...] para la adopción de iniciativas de interés general”*.¹³⁰

El servicio civil de empleo, como modelo abierto es también conocido como modelo de puestos de trabajo, ya que su característica particular es la relación de puestos de trabajo, a través del cual se determinan los perfiles de puestos para la ocupación de vacantes, así la organización pública busca servidores públicos ya sea internos o externos para cubrir un puesto en específico, no como un grupo o cuerpo a diferencia del modelo cerrado.

Para Peters, *“la definición de la persona más capacitada para desempeñar un puesto puede depender de características demográficas tanto como de la educación formal y la posesión de ciertas capacidades”*.¹³¹ Con lo cual el servidor público de carrera actúa de una forma independiente respecto a los demás servidores públicos adoptando una forma individualista inclusive frente a la organización.

De esta forma, el ingreso del servidor público no está diseñado como tal para generar una carrera administrativa, ya que eventualmente podría ejercer su profesión dentro de la iniciativa privada o dentro de otra organización del servicio público, debido a que en lo general el sistema de empleo es utilizado en países en los que el servicio público no es visto más importante que el sector privado. Con lo cual el servidor público podrá intercalar entre el sector público y privado de acuerdo con sus necesidades y demanda de trabajo, sin pretender pertenecer a una organización pública de por vida.

¹³⁰ *Ibid.* p. 19.

¹³¹ PETERS, Guy B. op. cit. p. 188.

La gestión del modelo abierto se extendió a diferentes administraciones públicas, que buscaban romper con el exceso de rigidez y el carácter protector de las normas estrictas de gestión pública, de esta manera el modelo abierto, respondió a la necesidad de maximizar la producción, así como la búsqueda de la mejora en los estándares de calidad entre otras cuestiones tomadas de la NGP.

En el servicio civil de empleo, el servidor público puede ingresar a cualquier nivel de la pirámide organización establecida en una organización, en este sentido el término abierto toma relevancia, en el hecho de que los puestos están abiertos, tanto internamente como de aspirantes externos, que cumplan con los requisitos para ocupar un puesto. El servicio civil de empleo es un; “*sistema abierto, en el que cualquier puesto puede ser provisto por candidatos externos a la Administración [...] pueden encontrarse condiciones diferentes para candidatos internos y externos*”.¹³² Característica particular del servicio civil de empleo en el cual la pertinencia a un cuerpo no es requisito para ingresar al servicio público.

Con base en lo anterior, las características que identifican a un servicio civil de empleo, que la distinguen *grosso modo* de otros modelos de servicio civil, son las siguientes:

Servicio Civil de Empleo	
Características:	
<ul style="list-style-type: none"> - Las actividades públicas/estatales en menor estima; - Ingreso se realiza prácticamente a cualquier rango jerárquico; - Ascensos conforme a la divulgación de concursos públicos y abiertos; 	<ul style="list-style-type: none"> - No se liga al funcionario de por vida, sino sólo a un tiempo específico de acuerdo con el puesto; - Se basa en la idea del hombre correcto para el puesto correcto; - La experiencia laboral en el sector privado es importante dentro del perfil indicado para cada puesto;

¹³² LONGO, Francisco. op. cit. p. 82.

- Se compete por un puesto en específico;
- El ingreso no supone una carrera administrativa ascendente dentro de la organización;
- El reclutamiento se enfoca a conocimientos y habilidades por encima de pertenencia a un grupo;
- Se compete con servidores públicos internos y aspirantes externos.

Cuadro 5. Fuente: Elaboración propia con base en DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. ¿El servicio civil de carrera... art. cit. p. 55.

El servicio civil de empleo, aún cuando fue una respuesta ante la rigidez, también ha encontrado ciertas desventajas. Bajo este hecho, resulta pertinente, en primera instancia observar algunas de sus ventajas y subsecuentemente sus desventaja. El servicio civil de empleo cuenta con particulares ventajas, las cuales son las siguientes:

En primer lugar, un servicio civil de empleo permite la llegada de servidores públicos con ideas innovadoras y altas competencias, prácticamente a cualquier nivel de la organización, asimismo la posibilidad de concursar tanto en cualquier puesto permite contratar a aspirantes con una gran diversidad de conocimientos y competencias profesionales.

Resulta una ventaja del modelo que los funcionarios con gran potencial y con grandes competencias puedan saltarse algunos niveles marcados jerárquicamente, que en el servicio civil de carrera les hubiera tomado años esperando una oportunidad, asimismo de desarrolla una mística sobre la evaluación de los méritos profesionales y no la antigüedad como criterio fundamental para obtener estímulos y/o ascensos en la organización.

Por otro lado, el servicio civil de empleo también cuenta con ciertas desventajas entre las cuales, se pueden sintetizar: el funcionario no forma parte de un “espíritu de cuerpo” ya que no se desarrolla un sentido de identidad con la organización, debido a que su carrera quizá no la culmine en la organización, sino en varias, aunado a esto cuando los aspirantes ingresan al servicio público, suelen enfrentarse a un largo proceso de adaptación. Los servidores públicos no cuentan

con una trayectoria marcada para el desarrollo de una carrera administrativa dentro de la organización, ya que se sujetan al ascenso únicamente por medio de convocatorias públicas y abiertas, lo que puede representar una ingratitud administrativa de la organización, en el caso de que algún candidato externo ocupe vacantes de mayor rango limitando con ello el ascenso de servidores públicos internos.

Con base en lo anterior, el servicio civil de empleo es aquel modelo flexible en cual no se da un ingreso necesariamente en la base organizacional sino mediante la acreditación de un perfil que puede ser incluso el más alto en la pirámide organizacional, en busca del mejor hombre para cada puesto, este modelo se dio en países en los cuales las actividades estatales no tienen gran aceptación y se basa en la competencia académica y de experiencia profesional entre candidatos externos e internos.

Finalmente respecto a la idea de contar con los mejores hombres y mujeres para cada puesto como lo señala el modelo abierto, Peters señala la idea de dejar de lado argumentos económicos a favor de la contratación de los mejores y más brillantes, por el objetivo de construir simplemente un servicio civil adecuado, atendiendo cuestiones políticas y administrativas particulares, mediante un previo diagnóstico integral de limitantes administrativas, económicas, políticas y sociales.

2.2.5 Rasgos comunes de la función pública: Anatomía del servicio civil

El servicio civil de carrera y el servicio civil de empleo, no son conceptos opositores el uno del otro, por el contrario comparten el objetivo de profesionalizar a los servidores públicos en pro de la atención oportuna de los quehaceres de la administración pública, teniendo en común “el espíritu del servicio civil”¹³³ a decirse el mérito y la igualdad, así como otros elementos que forman su columna vertebral constituido por diferentes sistemas que los erige como modelos de profesionalización.

¹³³ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. La anatomía del servicio civil... art. cit. p. 755.

El análisis del servicio civil se basa en un enfoque sistémico, partiendo de la idea del ingreso de insumos y la formación de productos metafóricamente servidores públicos profesionales, de esta manera, en este enfoque la LSPCAPF señala la existencia de subsistemas del SSPC, éstos conformarían la parte medular del sistema.

En principio todo sistema necesita insumos, de esta manera para el reclutamiento de servidores públicos, el servicio civil cuenta con un sistema de ingreso, el cual es el encargado de realizar los parámetros para que un aspirante pueda acceder al servicio público y con ello convertirse en servidor público de una organización en específico, el ingreso de esta manera forma la parte medular ya que debe garantizar el acceso a un cargo público, con base en el mérito y la igualdad, el ingreso es pues el mecanismo que permite el acceso a formar parte de la burocracia.

Entre las diferentes experiencias del servicio civil, los sistemas de ingreso contienen el hecho de que;

*[...] todo acceso a un cargo público debe necesariamente partir de una **convocatoria oficial donde se encuentren publicadas todas las vacantes** [...]*

a) en una primera instancia se encuentran los procesos que permiten al responsable de la institución o entidad convocante, un amplio margen de libertad para la selección; y

b) en segundo lugar se sitúan aquellos sistemas que incorporan mecanismos adicionales de garantía para la preservación de los principios de igualdad y mérito, ya sea encomendando el proceso de reclutamiento, a un órgano central independiente (Gran Bretaña) o introduciendo mecanismos tales como la necesidad de contar con un tribunal externo (Francia).¹³⁴

[Énfasis añadido]

El sistema de formación inicial o inducción no está presente en todos los servicios civiles, ya que esto se liga regularmente con escuelas especializadas

¹³⁴ VILLAROEL BÖHRT, Sergio G. op. cit. pp. 19-20.

que instruyen y generan conocimientos y habilidades a los aspirantes a convertirse en servidores públicos previos al ingreso formal al empleo público.

Asimismo los servicios civiles cuentan con sistemas de formación continua, que preparan a los servidores públicos una vez que forman parte de la organización, orientándolos a adquirir nuevos conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de sus actividades, frente a las nuevas necesidades organizacionales mediante sistemas de especialización que incluso se da por escuelas como el caso inglés.

El sistema de evaluación al desempeño está diseñado para detectar deficiencias administrativas en el cumplimiento de los objetivos organizacionales, con lo que se genera un examen sobre la actuación administrativa, este sistema es fundamental, ya que de alguna forma denota principios tomados de la NGP, asimismo representa lo primordial de la profesionalización de los servidores públicos, es decir que ofrezcan resultados con base en los objetivos planteados.

Estos objetivos deben ser inteligentes, basados en las siguientes premisas: específicos, medibles, alcanzables, reales y temporalmente delimitados, sintetizados en objetivos SMARTS,¹³⁵ cuando los objetivos cumplen estas características su valoración y análisis resulta concreto y genera certidumbre sobre los resultados obtenidos por los servidores públicos pertenecientes al servicio civil.

Asimismo la existencia de un sistema de promoción, el cual es el encargado de efectuar ascensos, promociones, un mejor salario entre otras, ligadas más al servicio civil de carrera en el hecho, de que estos ascensos y promociones se ligan directamente con la carrera administrativa. Por último, la columna vertebral está compuesta por un sistema de pensiones, en el cual mediante una cotización se valora el número de años al servicio de determinada organización con base en la normatividad correspondiente, el servidor público tiene el derecho a recibir una pensión por parte del Estado.

¹³⁵ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Anatomía... art. cit. p. 767.

Ahora bien, de acuerdo con lo observado y analizado en diferentes servicios civiles, existen sistemas presentes en los servicios civiles de una forma menos común, al respecto, estos pueden variar en el contexto que se desenvuelva el servicio civil, dependiendo de diferentes características que llevaron a su implementación, *grosso modo* los sistemas latentes son los siguientes;

- Sistema de sanción;
- Sistema de movilidad;
- Sistema de licencia/separaciones temporales;
- Estatuto o Ley; y
- Código de conducta.

Para sintetizar los rangos comunes el siguiente cuadro ilustra la columna vertebral y los sistemas latentes del servicio civil;

Rasgos comunes de la función pública	
Columna Vertebral	Sistemas Latentes
<ul style="list-style-type: none"> - Espíritu del servicio civil Mérito e igualdad de oportunidades - Sistema de Ingreso; - Sistema de Evaluación al Desempeño; - Sistema de promoción; - Sistema de pensiones; 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación inicial ; - Sistema de sanción; - Sistema de movilidad; - Sistema de Licencia/separaciones; - Estatuto o Ley; - Código de conducta.

Cuadro 6. Fuente: Elaboración propia con en DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Anatomía del Servicio Civil. art. cit. pp. 755-767.

En el diagnóstico integral del SSPC con base en la LSPCAPF, se analizará a detalle los elementos compuestas establecidas en ellos, a fin de delimitar de acuerdo con la anatomía del servicio civil, cuales sistemas latentes lo conforman, asimismo si la columna vertebral responde a lo establecido en la LSPCAPF, así como un análisis integral al respecto del funcionamiento del SSPC.

Sin embargo antes de adentrarnos al estudio integral del estado actual del SSPC, se realizará un breve recorrido por distintos países y sus servicios civiles para con ello contar con una visión con mayor amplitud respecto a la gestión de modelos de función pública.

2.3 Modelos de función pública en el contexto internacional

Una vez vistos los grandes modelos de función pública: cerrado y abierto, que como aclaración resulta pertinente mencionar, que ello no significa que no existan más, como se vio en el Capítulo primero del presente trabajo, este subtema tiene la intención de realizar un breve recorrido y con ello una aproximación a los procesos de función pública en el contexto internacional tomando como referente a España, Alemania y Estados Unidos.

Partiendo como referente el hecho de que, se analizó un poco sobre Inglaterra y Francia, ya que de ellos emanó el servicio civil y la función pública respectivamente y que en este trabajo se han tomado como sinónimos. En este sentido no se abunda sobre la función pública de cada uno de estos países, sino que se realiza un esbozo de lo que ha sucedido a fin de ampliar el panorama de la profesionalización en el contexto internacional.

2.3.1 La función pública en España

La función pública en España se distingue por estar regida por organismos estatales, como el caso del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP),¹³⁶ así como un conjunto de dependencias públicas que tienen entre sus objetivos el de formar funcionarios públicos. Su origen data del último período del Estado absolutista, con el paso del tiempo ha sufrido modificaciones, pasando al régimen constitucional, emanado de estatutos referentes al servidor público español, de acuerdo con Guerrero, hasta finalizar el siglo XIX se expandió la idea de crear cuerpos de funcionarios, con títulos universitarios, cierta preparación y

¹³⁶ En el Capítulo anterior y a lo largo de esta investigación se hace referencia al INAP mexicano, sin embargo en este apartado se hace referencia al INAP de España. Cabe destacar que aún cuando ostentan el mismo nombre tienen diferente repercusión en la administración pública del país correspondiente, ya que en el caso mexicano no forma como tal parte de ella ya que es una asociación civil, por el contrario en el caso español el INAP forma parte del Estado y de la administración pública de aquel país.

especialización administrativa. En 1892, apareció la primera legislación sobre la función pública en España.

De alguna manera el caso español se asemeja al francés, en el que se forman cuerpos para ingresar al servicio público; sin embargo, de acuerdo con Ramió y Salvador, el modelo español, *“combina rasgos propios del modelo cerrado, con un sistema de cuerpos y categorías, con la introducción de modificaciones que apuntan al modelo de estructura abierta a partir de la definición de puestos de trabajo. De ello surge un modelo en el que el acceso se realiza a cuerpos, mediante los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa”*.¹³⁷

En años más recientes con el fin de la dictadura y el paso a la transición democrática, la función pública fue reformada, mediante la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la que considera dos tipos de empleados públicos, funcionarios de carrera y por otro lado empleados laborales con relación a través del derecho del trabajo español; sin embargo, las figuras de puestos de trabajo y la de cuerpos se conservaron.¹³⁸

En la función pública española se establece el acceso mediante cuerpos pero se realiza una carrera administrativa a través de puestos de trabajo, añadiendo la dimensión entre lo político y profesional, en el cual interviene la confianza política y los méritos profesionales para el ingreso y ascenso dentro de la pirámide organizacional, con lo cual podemos afirmar que es un sistema mixto de función pública. Ya que ha sido objeto de reformas en los últimos años, las tendencias de modernización a la función pública española, se pueden sintetizar en cinco;

- Elaboración de un Estatuto de la Función Pública;
- Planificación recóndita en las necesidades de funcionarios públicos;
- Fortalecimiento de políticas de formación;
- Equilibrio entre las condiciones del trabajador y de la organización; y

¹³⁷ RAMÍO Carles y Salvador Sema, Miquel. op. cit. p. 67.

¹³⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 111.

- Acuerdos con sindicatos sobre las condiciones de la función pública.¹³⁹

En este sentido la función pública española, ha evolucionado desde sus orígenes adoptando ideas de la NGP, la última reforma de la función pública se ha realizado con Aznar y Rodríguez Zapatero, en la cual se revitaliza el concepto de la modernización administrativa, otorgando para esto nuevas instrumentos jurídicos para su implementación, así como otorgarle a los funcionarios públicos herramientas para que instrumente la profesionalización de sus actividades.¹⁴⁰

La discusión sobre la reforma de la función pública se ha desarrollado desde 1997, para la creación de un nuevo estatuto, en este sentido en 2006 se propuso el Estatuto Básico de los Funcionarios Públicos a la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso, por parte de Jordi Sevilla, en el cual se busca la evaluación de resultados del desempeño como elementos de la modernización.¹⁴¹

Asimismo con este estatuto se busca crear un modelo homogéneo de función pública, un diálogo social, una estructura acorde a la realidad, la reducción de temporalidad de funcionarios públicos, así como garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público. Por último se busca modernizar las normas de acceso y los procesos de selección con el apoyo de un Código de Conducta, atendiendo cuestiones de igualdad, equidad de género y no discriminación.

2.3.2 La función pública en Alemania

La función pública en Alemania, pertenece al grupo de funciones públicas por cuerpos como lo es el caso francés y el español, su instauración se remite a la Ley General Prusiana de 1794, que ha ido a evolucionando como la elaboración de un Código Funcionario en 1873, el cual reformó a la función pública alemana. Un poco más reciente durante el monopolio de los juristas, se realizan ciertas reformas que se sintetizaron en la aceptación de funcionarios de las ciencias

¹³⁹ *Ibid.* p. 120.

¹⁴⁰ MOYADA ESTRADA, Francisco. Reforma de la función pública en España: el Estatuto que viene, Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006. p. 132.

¹⁴¹ *Ibid.* pp. 135-137.

sociales, así como la realización de cursos de formación mediante la Academia Federal de Administración Pública (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*).¹⁴²

Las reformas de la función pública alemana se han basado en tres características de los principios con las que se ejerce, en este sentido se busca, la erosión del monopolio por juristas, la entrada de carreras mixtas tanto internas como externas, que termina afectando el principio de la permanencia vitalicia, asimismo, la exponencial politización partidista, generó conflictos por lo cual se instauró un principio de neutralidad de la función pública respecto al gobierno alemán, buscando un equilibrio entre el conocimiento y la lealtad.¹⁴³

La función pública alemana mediante el estatuto legal de la función pública, ha logrado formar una gran tradición de respeto a la Constitución, basado en principios, tales como: relación de derecho público, servicio y fidelidad, función pública como profesión, de carrera administrativa, mérito, compensación y garantías sociales adecuadas, carácter apolítico y la libertad de asociación, entre otras que forjan toda una cultura y larga tradición en el funcionario público alemán.

Respecto a la formación del funcionario público Guerrero señala que “*El rasgo característico del sistema de formación funcionarial en la Alemania moderna es, como lo fue también en la Alemania del pasado, el servicio preparatorio establecido como preámbulo del ingreso a la administración pública. Desde la época de la Alemania Federal, la formación de los servidores públicos ha comprendido de entre tres y medio años, hasta ocho años posteriores a los estudios universitarios*”.¹⁴⁴ En este sentido el modelo alemán, se orienta a garantizar la formación del servidor público aún cuando resulte un proceso prolongado.

El modelo de función pública alemán es un sistema basado en procesos en los cuales se combinan teoría y práctica. En primer lugar se realiza un examen después de estudiar en las universidades estatales con un periodo preparatorio

¹⁴² UVALLE BERRONES, Ricardo. op. cit. pp. 94-95.

¹⁴³ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. op. cit. p. 74.

¹⁴⁴ GUERRERO OROZCO, Omar. op. cit. pp. 168-169.

dos años en el cual se complementa la formación teórica con la realización de prácticas profesionales. En un segundo examen con el consenso de un tribunal independiente, el servidor público se encuentra a prueba por un par de años más.

En la función pública alemana existe una academia nacional del servicio civil que instruye a servidores públicos de carrera, con el fin de capacitarlos y que obtengan las capacidades técnicas necesarias de la mejor manera, en el cual se mezcla tanto conocimiento teórico como práctico.

El modelo de función pública alemana responde a la perspectiva *rechtstaat*, que exige al funcionario entrega total al servicio del Estado, excluyendo actividades secundarias, mantiene un fuerte principio de carrera, mediante (cuerpos), en los cuales en funcionario público alemán desarrollara su vida profesional, para el acceso a la función pública se cumple con el principio del mérito, sobre la antigüedad en cuanto a los ascensos, aún cuando en la práctica de la función pública alemana tradicional la antigüedad represente un peso específico fundamental para el ascenso a puestos superiores.¹⁴⁵

El funcionario público alemán entre sus derechos y obligaciones tiene la posibilidad de ejercer un mandato de elección, así como cuenta con el derecho de asociación, sin embargo no se le reconoce el Derecho de huelga. La función pública alemana sentó las bases en la generación de sentimientos de lealtad y fidelidad a la administración pública lo que a la postre dio forma a idea al Estado de Derecho.

En la función pública alemana, *“El servicio público (Offentlicher Dienst) está subdividido en tres categorías: funcionario (Beamten), empleado (Angestellten) y trabajador (Arbeiter), cuya proporción respectivamente es de 42%, 34% y 24% [...] solamente la categoría de funcionario está investida de los poderes soberanos del Estado”*.¹⁴⁶

¹⁴⁵ UVALLE BERRONES, Ricardo. op. cit. p. 99.

¹⁴⁶ GUERRERO OROZCO, Omar. La Ley del Servicio... op. cit. p. 10.

Una distinción interesante en la función pública alemana es el hecho de que una vez obtenida la categoría de “*Beamten*” ésta se conserva de por vida, prácticamente sin excepción lo que le permite “*abandonar temporalmente el servicio gubernamental, mientras sigue una carrera política, y luego retorna al servicio o se jubila temprano con una pensión completa*”.¹⁴⁷ Con lo cual se puede combinar actividades con la ejecución de funciones públicas.

Por último, la función pública alemana mantiene una cultura dominante tradicional, la burocracia alemana responde al modelo *weberiano* racional legal sobre la formación de funcionarios públicos, no ha tenido profundas reformas debido a su gran aceptación y respuesta, en cuanto a la jerarquía de los puestos, un sistema de carrera cerrado, basando el servicio público al del interés general. Alemania no ha seguido el paradigma de la NGP, ni en la reducción del Estado, tendiendo a posicionarse como un modelo conservador.

2.3.3 El servicio civil en Estados Unidos

El servicio civil en Estados Unidos, respecto a los dos países anteriormente revisados, en primera instancia se distingue por responder al modelo abierto o sistema de empleo. El modelo norteamericano retomó algunas cuestiones del servicio civil británico, sin embargo su mística se puede sintetizar en el hecho de que el ingreso de un servidor público no se efectúa para que realice una carrera administrativa en el servicio público sino para desempeñar un cargo en específico, parecido a lo que sucede en la iniciativa privada.

El modelo norteamericano es un sistema abierto, se basa en el (*job description*), técnica formulada por la iniciativa privada referente a realizar un valuación y descripción del puesto y de esta forma ser el parámetro de contratación de servidores públicos, sin que necesariamente tengan vocación de servicio público o hayan surgido de alguna escuela de esta forma dista de ser un sistema cerrado.

¹⁴⁷ PETERS, Guy. op. cit. pp. 203 – 204.

En el servicio civil norteamericano se desarrolló una gran cultura de patronazgo, en el cual los funcionarios pasaban a ser fiduciarios públicos, respondían a intereses políticos de acuerdo con quien los había asignado, asimismo la cultura norteamericana nunca ha visto con buenos ojos la existencia del gobierno, incluso se reproduce entre la ciudadanía la idea de que el gobierno es un mal necesario, con lo cual el patronazgo fue de alguna forma aceptado hasta que alrededor de 1880 se realizó un movimiento a favor del sistema del mérito, con lo cual el servicio civil y el sistema de mérito son sinónimos en el caso norteamericano.¹⁴⁸

Aunque se destaca el hecho que el patronazgo no se extinguió a partir de las reformas del servicio civil ahora de carrera, estas prácticas fueron reformadas por sus ejecutores con base en los objetivos del *New Deal*, la reforma sustancial fue hasta la Ley de Reforma del Servicio Civil en 1978. Con la cual se creó el (*Merit Systems Protection Board*) que en esencia tiene la atribución de validar los derechos del mérito con ella se creó de igual forma el (*Office of Personnel Management*), la que tenía la encomienda de realizar una mejora sobre el manejo del personal público.

Sin embargo, en Estados Unidos aproximadamente cuando se publicó la LSPCAPF en el Estado mexicano, en el vecino país del norte se inicio una revisión exhaustiva sobre el “*merit system*”, que significaría un cambio radical en el manejo de recursos humanos, en el gobierno federal estadounidense.¹⁴⁹

En Estados Unidos, el servicio civil involucra al poder ejecutivo, legislativo y judicial, incluyendo puestos administrativos en los cuales el método de contratación puede combinar criterios meritocráticos y discrecionales, aún cuando la base del “*merit system*” para la selección predomine existe el “*excepted*

¹⁴⁸ UVALLE BERRONES, Ricardo. op. cit. p. 129.

Esta premisa puede abrir el debate en el hecho de que Estados Unidos adecuó y de alguna forma inventó el mérito en la función pública, sin embargo su función pública tiene una larga tradición de designación política y ello no ha significado un fracaso, por el contrario en algunos momentos a combinado el sistema de mérito y el sistema de asignación política. lo cual demuestra que no son como tal sistemas contradictorios y pueden convivir dentro de la administración pública.

¹⁴⁹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada, Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 5, 2006. pp. 1-2.

appointment”, que en el léxico mexicano podría homologarse con los puestos de libre designación u de otra naturaleza.

El servicio civil en Estados Unidos y en general la acción del gobierno, tiene un aceptación negativa entre los ciudadanos, ya que se considera que es en esencia incapaz de responder a las necesidades, y actuando por ende con lentitud e ineficacia, la creencia en el mercado es de alguna manera innata a la cultura norteamericana, claro sin generalizar a toda la ciudadanía. Las reformas del servicio civil norteamericano recalcan en la necesidad de crear un sistema flexible, así como de que el sistema sea heterogéneo, y de “reinventar” el sistema de profesionalización, que si bien ya existe se necesita adecuarlo una vez identificadas sus fallas.

De estas necesidades se desprenden ciertos retos, que se resumen en: contar con las capacidades administrativas para ejecutar la reforma, desarrollar mecanismos de coordinación inter - organizacional, aprovechar las economías de escala y definir las áreas de descentralización, armonizar los roles realizados por la oficina central del servicio civil, así como garantizar la legitimidad y durabilidad de las reformas.¹⁵⁰

2.4 Rasgos comunes entre los modelos de función pública

Con base en el análisis y revisión breve pero concreta de los modelos de función pública de tres países anteriormente citados, se puede deducir una serie de características que tienen en común. En primer lugar, la función pública en estos países: dos europeos y un americano, cuentan con una larga historia y con ella tradición de función pública, de esta manera estos han sido instaurados desde el siglo XVIII, y respondieron al proceso de cambio de lo privado a lo público así como el paso a ser funcionario del Estado y no de la corona, al menos en los casos europeos, aunque en Estados Unidos se vio una tendencia de acoplamiento del sistema británico.

¹⁵⁰ *Ibid.* pp.10-22.

El rasgo común siguiente a estos, es que la función pública ha tenido una serie de reformas a la aplicación de su sistema de gestión de recursos humanos, reformas que se han elaborado a partir del desgaste o fracaso de tendencias a utilización de métodos de función pública, a este respecto España y Estados Unidos, han reformado mediante estatutos o leyes, la función pública correspondiente, sin embargo Alemania se ha mantenido de alguna forma con una fuerte tradición en la gestión de la función pública mediante cuerpos.

La comparación que se hace a estos países da como resultado el establecer que el modelo alemán respecto al modelo norteamericano, son opuestos ya que por un lado como la función pública alemana, cuenta con cierta tradición de un sistema de carrera mediante cuerpos en los que pueden pasar años para la prueba de funcionarios públicos, en contra sentido el modelo norteamericano mediante el sistema de empleo busca cubrir los huecos o vacantes que se generen mediante el reclutamiento de un servidor público que cumpla con ciertas características en este sentido se sigue la mística del hombre correcto para el puesto correcto.

Podemos deducir que el modelo francés y el modelo alemán responden al modelo del servicio civil de carrera, en el cual mediante cuerpos de funcionarios no se accede a un puesto en específico, sino mediante grupos de funcionarios que cumplirán con ciertas funciones, a su vez estos servidores públicos iniciarán una carrera administrativa predeterminada y su inicio recalca en las bases de la pirámide organizacional.

Por otro lado el sistema de empleo, pondera en el énfasis en el funcionario en sí, no dentro de un grupo, para que atienda lo respectivo a un puesto de trabajo en específico, práctica retomada de la iniciativa privada, ya que empresas privadas llevan este sistema para la gestión de sus empleados. Estados Unidos, como ejemplo del sistema de empleo, reformó su servicio civil con énfasis en el sistema de mérito, proponiendo su flexibilización.

El modelo español, resulta curioso ya que cuenta con un inicio un sistema de función pública cerrado, asemejándose al caso francés incluso retomando parte de su doctrina, sin embargo las últimas reformas apuntan a su apertura, sin descartar de todo el modelo cerrado, sino la adopción del mérito y la igualdad como estandarte, asimismo en los últimos años se propuso un cambio en el estatuto que rige a los funcionarios públicos.

Un elemento común entre las funciones públicas de estos países, es que se cuenta con escuelas de formación de funcionarios públicos, en este sentido, existen grandes instituciones ya sea nacionales o incluso privadas que generan cuadros de funcionarios públicos, que estos ingresan al servicio público, ya sea por concurso o por mérito e incluso por pertenecer a un grupo o cuerpo.

Ahora bien un rasgo fundamental, y que marca la pauta para la función pública es el hecho que las funciones públicas en estos países, se realiza una distinción de sus servidores públicos, en este sentido pueden tener rangos inferiores al grado de no pertenecer como tal a las potestades que otorga el Estado como en el caso alemán, en este respecto Estados Unidos con una cultura considera a sus funcionarios públicos como servidores y de ellos permite hasta cierto punto el patronazgo que imperó por mucho tiempo en la burocracia que es vista como un mal necesario.

Los funcionarios públicos que están regidos por el servicio civil en estos países abarca una gran cantidad de la población del empleo público, ya que no solamente incluye al poder ejecutivo, sino al legislativo y al judicial, por lo cual los funcionarios públicos, son regidos por un estatuto o ley en común, sin distinguir entre los poderes públicos a los cuales están adscritos.

Las reformas que fueron realizadas en los países revisados cuentan con el “espíritu del servicio civil”, que es el mérito y la igualdad, en este sentido Estados Unidos como precursor del mérito realizó una reforma integral para re - instrumentarlo, asimismo España flexibilizo su gestión pública, sin embargo el caso alemán resulta el caso conservador manteniendo rigidez en cuanto a la

aplicación de reformas como igualdad y mérito, manteniendo su carácter cerrado y que lejos se ve de cambiar.

Por último Dussauge menciona que; *“la mayoría de los países de Europa continental, por ejemplo, han estructurado históricamente sus servicios civiles como sistemas de carrera, mientras que los países escandinavos y anglosajones han desarrollado servicios civiles más cercanos al modelo de empleo”*.¹⁵¹ Para efectos de este trabajo se omitió a países latinoamericanos debido a que como en el caso de México, las experiencias del servicio civil son relativamente jóvenes.

2.5 ¿El sistema del servicio profesional de carrera a qué modelo de función pública responde?

Con base en lo revisado a lo largo de este Capítulo, una vez analizado el servicio civil como modelo de profesionalización y sus dos grandes modelos tanto abierto como cerrado, así como un breve recorrido por experiencias europeas en el cual aplican modelos de función pública, cabe reflexionar en donde situamos a la LSPCAPF en específico al SSPC, dentro del marco de esta comparación.

En este sentido, *¿en dónde ubicar al nuevo Servicio Profesional de Carrera (SPC), dentro de la dicotomía carrera/empleo?*,¹⁵² por el nombre pareciese que hace referencia al sistema de carrera, ya que se plantea inicialmente que el servidor público forjará una carrera administrativa dentro del servicio público, sin embargo, el SSPC contempla la idea de que todas las plazas se concursarán pública y abiertamente, lo cual responde en mayor medida a las características del sistema de empleo.

Aún cuando se cuente con un subsistema de desarrollo profesional, éste no establece como tal una carrera administrativa, sino que prevé en todo caso, la probable incorporación de un servidor público a un puesto de mayor jerarquía siguiendo un escalafón, sin embargo el puesto jerárquicamente de mayor grado será concursado pública y abiertamente, por lo cual se puede hablar de una

¹⁵¹ DUSSAUGE LAGUNA. Mauricio I. ¿servicio civil de carrera... art. cit. p. 58.

¹⁵² *Ibíd.* p. 60.

mezcla entre una carrera administrativa propia del modelo cerrado así como la posible incorporación de un candidato externo, previa acreditación de un perfil de puesto.

De acuerdo con la LSPCAPF y el NRLSPCAPF todas las plazas vacantes se someterán a concurso y serán públicas en el DOF, asimismo dichas plazas abarcan diferentes niveles de responsabilidad y de remuneración por lo cual no necesariamente se inicia la carrera administrativa desde el nivel de responsabilidad y remuneración más bajo, con lo cual se puede situar al SSPC como un modelo apegado al servicio civil de empleo.

No se prevé que los funcionarios públicos formen cuerpos, contrario a esto, los servidores públicos aspiran a ocupar una plaza detallada cubriendo previamente un perfil predeterminado por el sistema de valuación de puestos, sin embargo el Capítulo tercero de esta investigación está diseñado para realizar un análisis integral sobre cada subsistema del SSPC, en el cual se reflejará de una manera certera los elementos que contiene del modelo cerrado y del modelo abierto, ya que no existen como tal modelo de servicio civil puros.

El SSPC aún cuando sea nombrado de carrera y probablemente muchos servidores públicos accedan a él, harán carrera administrativa, el hecho de que no exista una trayectoria previamente marcada y que cualquier ascenso se ligue a un concurso público y abierto, dista de relacionarse con un modelo de carrera. Por lo cual, queda darle paso al estudio del estado actual del SSPC, realizando para ello un análisis integral de cada uno de los siete subsistemas que lo componen.

Con base en los antecedentes de la profesionalización en México, así como un breve recorrido del contexto internacional sobre servicio civil, resulta menester realizar un análisis integral de lo que sucede en la administración pública mexicana, basado en el estudio sintético sobre el estado actual del SSPC. Por ello el siguiente Capítulo tiene la intención de mostrar su gestión a siete años de la publicación de la LSPCAPF.

Capítulo 3

3. El estado actual del sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal

Posteriormente de la revisión del contexto internacional del servicio civil en el cual se observó el uso del modelo cerrado, abierto e incluso un modelo mixto, y contando con una base teórica para el estudio del servicio civil comparado, se interpretó al SSPC como un modelo abierto con base en lo observado referente al modelo de servicio civil de empleo.

El presente Capítulo pretende realizar una revisión y un pronóstico sobre el SSPC su actualidad y su futuro cercano, con base en el estudio de sus subsistemas que a lo largo de los siguientes párrafos se desarrollará, deteniéndonos en cada caso de forma concreta, asimismo se tomarán en cuenta los elementos electrónicos que intervienen su gestión administrativa.

Por último, es necesario mencionar que se toman ciertas dependencias como muestra del SSPC, en el entendido que estas comprenden actualmente 72,¹⁵³ de las cuales se realizó recolección de información con una muestra pequeña, pero significativa de lo que representa el SSPC, su actualidad y su futuro probable de acuerdo con el estudio vertido en esta investigación.

3.1 El sistema del servicio profesional de carrera a siete años de su instrumentación

Retomando el hecho de que la LSPCAPF, fue publicada el 10 de abril de 2003 en el DOF y empezó formalmente su instrumentación a partir de la publicación del RLSPCAPF en abril de 2004; se parte de la idea para efectos de este trabajo que el SSPC será analizado hasta el final del 2010; es decir, a siete años¹⁵⁴ tomando en

¹⁵³ De acuerdo con el último informe del servicio profesional de carrera emitido por la SFP correspondiente al ejercicio fiscal 2007.

¹⁵⁴ De acuerdo con un carácter práctico resultarían seis años efectivos, ya que se descuenta obviamente el año en la cual la LSPCAPF, estuvo sin reglamento y por lo cual no fue aplicada. Sin embargo es tomado como siete años debido al carácter simbólico otorgado en 2003 con la publicación de la LSPCAPF. Asimismo por el

cuenta el hecho de que el NRLSPCAPF fue publicado en octubre de 2007, es decir a tres años de su última modificación.

Ahora bien, retomando los retos a los que se enfrentó desde un inicio, la puesta en marcha del SSPC, se vería enfrentada a una serie de problemas no sólo de carácter técnico y administrativo, sino de carácter político, social y cultural, así la puesta en práctica, generó una fuerte resistencia por parte de ciertos grupos de funcionarios desde niveles medios y altos, así como por parte de líderes sindicales que han ofrecido cierta intransigencia respecto a la profesionalización.¹⁵⁵

Por otro lado, el hecho de que el SSPC, tendría el reto de reforzar la cultura sobre una distinción entre las personas asignadas políticamente y los funcionarios administrativos de alto rango, mismo que en la burocracia mexicana no se encuentra distinguido ya que no hay una tradición sobre la competencia por mérito e igualdad, sino que se sitúa inmediatamente una relación en la asignación de puestos, debido a diferentes tipos de lealtades revisados con anterioridad con el llamado “*spoil system*” visto en el primer Capítulo del presente trabajo.

Los primeros tres años del SSPC, se enfatizaron en el diseño y la implementación de un plan, con miras a la transformación de la administración pública así como de los mecanismos de gestión de sus recursos humanos, lo que incluyó transformación en cuestiones organizativas, de presupuesto y de carácter cultural,¹⁵⁶ sin embargo, en la evaluación a tres años de la instrumentación del SSPC, realizada en 2006 aún sigue presente el gran reto, que es el consolidar un sistema de profesionalización que cuente con legitimidad.¹⁵⁷

hecho de que desde el momento de la publicación de la LSPCAPF, las dependencias objeto de aplicación debían de adecuarse a las disposiciones de la misma.

¹⁵⁵ ARELLANO GAULT, David y KLINGNER E. Donald. La Ley del Servicio. art. cit. p. 5.

¹⁵⁶ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. Revista Gestión y Política Pública, volumen XV, numero 2, II semestre de 2006. p. 459.

¹⁵⁷ Legitimidad por parte de los concursantes, para aspirar a ocupar una plaza dentro de la administración pública, asimismo como de los ejecutores y miembros de la administración pública, que al parecer tampoco han creído en el proyecto. Es decir, la legitimidad al menos tiene dos vertientes por parte de los que aspiran a ingresar al SSPC así como de los responsables de ejecutar la LSPCAPF y las disposiciones emanadas de ella.

Se parte de la idea de que debe contar con cierto respaldo institucional para poder funcionar, sin que el SSPC signifique por sí mismo la solución ante este hecho. De acuerdo con el informe otorgado por parte de la SFP y la SHCP, al Congreso de la Unión antes de la instrumentación del SSPC, se señalaron los siguientes problemas:

Organización de la Administración Pública Federal	
Antes de la instrumentación del SSPC	
- Existencia de estructuras reales versus estructuras formales;	- Ausencia de organizaciones eficientes de acuerdo con las necesidades de las dependencias;
- Existencia de diferencias entre estrategias y responsabilidades;	- Los funcionarios públicos desconocen la estrategia a seguir por parte de la dependencia;
- Cambios en estructuras de manera aislada y no de una forma integral,	- Número excesivo de dependencias y órganos desconcentrados sin estructuras organizaciones básicas;
- Inexistencia de un diagnóstico para la implementación del SSPC;	- Alta diversidad en la homologación lo que genera que no se puedan proyectar tendencias;
- Falta de descripción de puestos con funciones y objetivos actualizados;	- Falta de experiencia para el diseño y selección de capacidades;
- Resistencia al cambio para la implementación del SSPC;	- Existencia de una normatividad excesiva;
- Las dependencias alinean sus puestos conforme al título de éste y no según su nivel de responsabilidad y contribución a la organización;	- Existencia de estructuras organizaciones inequitativas y proporción inadecuada de áreas sustantivas versus áreas adjetivas.

Cuadro 7. Fuente: Elaboración propia con base en MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Alcances y resultados... art. cit. pp. 460-461.

Ahora bien con base en el Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004 - 2006,¹⁵⁸ se mencionan los siguientes resultados:

¹⁵⁸ Disponible en línea: http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/prog_SPC04_06_dof16082005.doc (Consulta 15 de noviembre de 2010).

- La publicación de las vacantes no era una práctica generalizada entre las dependencias;
- La decisión en la selección de los candidatos por parte del jefe inmediato;
- Falta de experiencia y técnicas adecuadas para los mecanismos y procesos de selección;
- No había procesos de inducción antes de la aplicación del SSPC, solamente en algunas dependencias;
- Una paupérrima muestra de dependencias contaban con actividades de evaluación al desempeño; y
- Sólo el 44% de instituciones contaban con mecanismos de control y evaluación.¹⁵⁹

Con base en esta información, el SSPC se enfrenta a una serie de retos, administrativos, políticos culturales y sociales de gran impacto. Pensar en una pronta respuesta, en combatir todos estos elementos se antoja difícil, ya que representan retos difíciles de superar al menos en pocos años, por lo cual se necesita una maduración lo que se traduce en un proceso lento; sin embargo, resulta interesante conocer cómo va dicho proceso de maduración.

De acuerdo con Arellano y Klingner, para 2006 *“México tendrá un versión limitada del sistema, dominada todavía por el control de los funcionarios designados al nivel superior, y mínimamente responsable ante la vigilancia exterior, con la capacidad limitada de la evaluación del funcionamiento debido a la carencia del tiempo y de habilidad para consensuar y convencer, para hacerse legítimo ante la sociedad”*.¹⁶⁰

Por otro lado la SFP, entre sus atribuciones como acreedora del reto se encuentra darle seguimiento y evaluación, plasmado en un informe el cual debe hacerse del dominio público cada año; sin embargo, se puede comprobar en la página oficial del SSPC, que el informe correspondiente al año 2007,¹⁶¹ es el último informe que se ha dado a conocer; es decir, al último año con el primer

¹⁵⁹ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. art. cit. p. 462.

¹⁶⁰ ARELLANO GAULT, David y KLINGNER E. Donald. art. cit. p. 5

¹⁶¹ Disponible en línea: <http://www.spc.gob.mx/consultaInformato.html> (Consulta 15 de noviembre de 2010).

reglamento. Por lo cual la recolección de datos recientes se vuelve tarea fundamental para conocer su actualidad.

Resulta conveniente analizar el último informe emitido por la SFP, titulado “Informe anual de operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2007”,¹⁶² (IAOSPCAPF) el último año en el que fue reglamentado por el RLSPCAPF, por lo cual no existe al menos en medio público información relativa a los últimos informes del SSPC, desde la entrada en vigor del NRLSPCAPF, lo que más adelante se pretende acotar.

La estructura del IAOSPCAPF, se divide de la siguiente manera; la primera parte contiene consideraciones generales de la operación del SSPC, identificando al Programa Operativo Anual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (POA - SPC 2007), el esquema de evaluación y las dependencias sujetas. En su segunda parte se ofrecen los resultados de la operación de los subsistemas en las dependencias, con base en su desempeño y sus resultados.

En la tercera parte, se hace referencia a los reconocimientos y observaciones para la mejora del SSPC y sus subsistemas, por último el informe contiene un apartado referente a los principios del SSPC y el ambiente laboral y cambio cultural, en este sentido el POA - SPC 2007, servirá como base para un análisis integral de acuerdo con lo emitido a este último informe y lo que se ha llevado a cabo en los últimos tres años.

A través de la página oficial tanto de Normateca como del SSPC,¹⁶³ sólo se encuentra disponible el Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Operativo Anual del SSPC, para el año 2007. Por otro lado, para los años 2008, 2009 y 2010 no se encuentran indicios es decir, de los últimos tres años que han

¹⁶² Disponible en línea: <http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2007.pdf> (Consulta 15 de noviembre de 2010).

¹⁶³ Disponible en línea: http://www.normateca.gob.mx/NF_Secciones_Otras.php?Seccion=7 (Consulta 17 de noviembre de 2010).

Página oficial del servicio profesional de carrera: <http://www.spc.gob.mx/> (Consulta 17 de noviembre de 2010).

sido operados bajo el NRSPCAPF, lo cual sintetiza la poca voluntad, por parte del titular de la SFP y del poder ejecutivo.

Ante los hechos mencionados, surgen diferentes cuestionamientos, ¿realmente el SSPC, ha respondido a los retos que se afrontó? ¿Se ha creado un SSPC fuerte, y con una estructura alejada de los designios políticos y culturales de la alta burocracia? En el desarrollo del presente Capítulo se pretende responder éstas y demás interrogantes surgidas a partir de la instrumentación del SSPC, a fin de responder las hipótesis planteadas al inicio de este proyecto.

En los subsecuentes subtemas se analizará cada parte que conforma el SSPC, en virtud de realizar una pequeña evaluación en su accionar, más allá de lo mostrado por el IAOSPCAPF 2007. Sistemáticamente se analizará a través de un método científico - deductivo con el fin de realizar una auscultación integral al SSPC y de detectar partes fundamentales en su vida; es decir, su anatomía comparándolo con un ser vivo, cabe destacar que para la revisión del SSPC se tomaron en cuenta dieciséis dependencias (doce Secretarías de Estado y cuatro Órganos Administrativos Desconcentrados), que representan el 20% del total de dependencias que lo integran.

3.2 Elementos digitales en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera

La forma en que el gobierno mantiene sus relaciones, tanto dentro como fuera de sus dependencias, ha ido evolucionando con el paso de la sociedad tradicional a la sociedad del conocimiento y procesos internacionales como la globalización, y con ello el uso continuo de tecnologías de la información y comunicación (TIC's), el SSPC no es la excepción, ya que gran parte de sus procedimientos se realizan a través de medios electrónicos, tendencia conocida como el (*e-government*) o en el caso de habla hispana el (e-gobierno).¹⁶⁴

¹⁶⁴ REILLY Katherine y ECHEBERRÍA Raúl. El papel del ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno. Enero del 2003.p. 24.

De acuerdo con Katherine Reilly y Raúl Echeberría en un estudio realizado sobre la participación del e-gobierno y las Organizaciones de la sociedad civil, el e-gobierno para el caso mexicano tomado de la página oficial de la Presidencia de la República, es definido como: “Innovación continua en la entrega de servicios, la

De acuerdo con la agenda de “Buen Gobierno”, la cuarta línea de acción tendría referencia un gobierno digital, el cual mediante diferentes estrategias, *“procura que los ciudadanos cuenten con un gobierno digital eficiente que les permita obtener información del sector público y acceso a los servicios que éste ofrece desde la comodidad de su casa, oficina”*.¹⁶⁵

El SSPC, responde a las tendencias de modernización de la gestión pública y la comunicación administrativa, mediante el uso de elementos digitales mismos que deben hacer referencia a estos cuatro puntos:

- Gobierno - Ciudadanos;
- Gobierno - Empresarios;
- Gobierno - Otros Gobiernos; y
- Intragobierno.¹⁶⁶

Asimismo el grado de avance en la utilización de las TIC's por parte de un gobierno, puede ser visto desde otro enfoque, a través de un proceso gradual en el cual incluya los siguientes elementos:

- Información (Publicación de la información);
- Interacción (en la cual un usuario externo pueda tener comunicación);
- Transacción (Completar un trámite); e
- Integración.¹⁶⁷

Ahora bien, sin abundar sobre los elementos que representan en conjunto al gobierno electrónico, el presente trabajo tiene sólo la finalidad de citar el contexto haciendo énfasis en los elementos digitales que forman parte del SSPC, y que a continuación se revisan, tomando en cuenta los enfoques citados para el análisis del gobierno electrónico, así como el Programa Especial de Mejora de la Gestión

participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, la Internet y los nuevos medios de comunicación”.

¹⁶⁵ MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón. op. cit. p. 94.

¹⁶⁶ PORRÚA VIGÓN, Miguel A. Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. p.3.

¹⁶⁷ *Ibíd.* p. 4.

Pública (PMG) dentro de la Administración Pública Federal 2008 - 2012,¹⁶⁸ que tiene dos grandes objetivos, que son: maximizar la calidad de bienes y servicios que otorga la administración pública e incrementar la efectividad.

3.2.1 TrabajaEn

La página electrónica TrabajaEn, es una “*Herramienta diseñada para administrar la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, sirve como ventanilla única para la recepción y procesamiento de las solicitudes de ingreso a los concursos públicos y abiertos, integra la Base de Datos de Talentos*”.¹⁶⁹ Tiene la función primordial de concentrar las actividades realizadas para el ingreso.

Tiene además las siguientes funciones; con base en el Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección, las cuales se pueden sintetizar así:

- La Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) podrá invitar a participar en el concurso respectivo ante la eventual vacancia de una plaza que será publicada;
- Muestra un listado de los resultados de cada fase o etapa en los procesos de reclutamiento y selección, mediante el uso de folio de cada aspirante;
- Genera de manera automática un primer registro y folio consecutivo a cada aspirante que haga uso registrando sus datos;
- Recibe y registra solicitudes para la inscripción a concursos,
- Realiza un corte con el listado final sobre los aspirantes inscritos en cada concurso cumpliendo los plazos establecidos,

¹⁶⁸ Secretaría de la Función Pública, Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública dentro de la Administración Pública Federal 2008-2012.

¹⁶⁹ Secretaría de la Función Pública. Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. DOF. Viernes 4 de junio de 2004.

- Es utilizada por las dependencias para realizar una revisión curricular con la compatibilidad puesto - persona, para determinación de aceptación o rechazo,
- Integra la base de datos de talentos con la información de candidatos preseleccionados que cumplan con registro, evaluaciones y que hayan llegado a la etapa final del concurso.

TrabajaEn es la herramienta por la cual los aspirantes, son notificados sobre el proceso de reclutamiento y selección, por lo cual resulta interesante analizar la estructura de la página en mención; la pantalla inicial está compuesta por una sección para usuarios registrados, otra sección para el registro así como un pequeño manual de usuario,¹⁷⁰ asimismo una sección en la cual se encuentra la LSPCAPF, el NRLSPCAPF, los lineamientos de operación del subsistema de ingreso y una pestaña sobre información y documentos relevantes.

Ahora bien una vez registrado en TrabajaEn, se procede a llenar el Currículo Vitae (C.V.) conforme a los lineamientos establecidos en la página, con el llenado entre otros elementos de la experiencia académica, profesional, otros cursos, idiomas, así como información personal. El C.V. será pues el primer contacto con los concursos.

La página ofrece la búsqueda de concursos vigentes en periodo de registro, esta búsqueda puede ser filtrada ya sea por experiencia (campo de experiencia y/o área de experiencia, por dependencia integrada por 77 dependencias),¹⁷¹ por nivel de compensación (que integra desde Dirección General u homólogo hasta enlace u homólogo), por escolaridad (área de estudio y carrera genérica) y por entidad federativa.

TrabajaEn, está compuesta en su pantalla de bienvenida por las siguientes secciones: Mis consultas, Mis solicitudes, Mis mensajes, Mi cuenta y Mi

¹⁷⁰Véase. Secretaría de la Función Pública. Manual de Usuario de TrabajaEn.

¹⁷¹ Conteo propio con base en las opciones de búsqueda en la propia página de TrabajaEn, sin embargo es de destacar que dentro de estas 77 dependencias se contempla al Instituto Politécnico Nacional y a la Universidad Pedagógica Nacional, instituciones educativas que en la práctica no llevan a cabo el SSPC, por lo cual se puede descontar a estas dependencias, así como otras, que aún cuando se encuentran en el registro, no emiten convocatorias y tampoco efectúan los procesos propios del SSPC, por lo cual se cuentan 72, dato mencionado con anterioridad.

currículum; asimismo, la pantalla contiene las solicitudes activas del aspirante a ingresar o ascender, así como los mensajes emitidos por cada dependencia ya sea de revisión curricular, invitación a exámenes, cotejo documental o entrevistas, en cumplimiento con el artículo 34 del NRLSPCAPF.

Sintetizando lo anterior TrabajaEn, es un elemento digital, parte fundamental para el ingreso, movilidad y en su caso ascenso, maneja los procesos relativos al subsistema de ingreso, concentra las convocatorias en todos los niveles, y todas las dependencias, y se encuentra gestionada por la SFP, asimismo concentra la base de datos sobre aspirantes.

3.2.2 Rhnet

Con base en los lineamientos para la operación del sistema informático Rhnet,¹⁷² éste es definido como el sistema informático administrado por la SFP a través del cual las dependencias y entidades realizarán la transmisión de la información del servidor público y efectuarán los trámites, autorizaciones y consultas, teniendo como objetivo llevar a cabo dichas actividades relacionadas con la planeación, administración y desarrollo de los recursos humanos, reguladas por la SFP y operadas en cada una de las dependencias.

Las dependencias en la esfera de su competencia a través de los Oficiales Mayores y la DGRH, efectuarán los trámites, autorizaciones, consultas y transmisión de la información de servidores públicos a través del sistema Rhnet, contando con ello con material informático necesario para su transmisión y comunicación entre dependencias y la SFP.

Cabe destacar que la página Rhnet, es de acceso únicamente para cierto grupo de servidores públicos encargados del manejo de los recursos humanos y no es de carácter público. De acuerdo con Martínez Puón, con Rhnet, las dependencias gestionarán los siete subsistemas, a partir del segundo bimestre de 2005.

¹⁷² Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la operación del Sistema Informático Rhnet, DOF.15 de diciembre de 2005.

3.2.3 @Campus México

*@Campus México “es un sistema que integra la oferta la demanda de capacitación y actualización para el servidor público a través de un portal electrónico, el cual genera una amplia gama de oportunidades de aprendizaje dirigida a reforzar el liderazgo, las negociaciones, la visión estratégica, la orientación a resultados y el trabajo en equipo de los servidores públicos”.*¹⁷³

De acuerdo con la norma para la capacitación de los servidores públicos, @Campus México, es la herramienta del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades enfocada a proporcionar a los servidores públicos de carrera una oferta sólida de cursos para el fortalecimiento de sus capacidades en la Administración Pública Federal Centralizada.¹⁷⁴

Está destinado a impartir cursos de capacitación y actualización, enfocándose a los siguientes grupos de capacidades:

- Visión del Servicio Público;
- Gerenciales;
- Técnicas Transversales; y
- Técnicas Específicas.

De acuerdo con el portal @Campus México, éste es un recurso tecnológico que tiene la función de integrar la profesionalización, la tecnología y la mejora continua para el desarrollo de capacidades y con ello contar con un mejor desarrollo del servicio ofrecido dentro de la administración pública.

De esta manera @Campus México es, *“un proyecto operado por la SFP para realizar, en forma eficiente, eficaz y transparente, los procesos que permitirán la profesionalización de los servidores públicos. Los modelos de profesionalización integrados en el @Campus México se complementan con la oferta de los*

¹⁷³ PICHARDO GARCÍA, Raúl. La tecnología como herramienta efectiva para el desarrollo de los servidores públicos: “@Campus México”, Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005. p. 146.

¹⁷⁴ Secretaría de la Función Pública. Norma para la capacitación de los servidores públicos, así como su Anexo. DOF, 2 de mayo de 2005.

*servicios de capacitación, evaluación y certificación y son definidos conforme a las distintas capacidades identificadas como necesarias para desempeñar las funciones del servicio público”.*¹⁷⁵

@Campus México ofrece capacitación y/o actualización, en él se encuentran inscritos diferentes universidades e instituciones educativas que tienen el afán de impulsar el desarrollo profesional de los servidores públicos, mediante la impartición de cursos, diplomados, seminarios entre otros, con el objetivo de enriquecer el conocimiento mediante sistemas digitales semi - presenciales o totalmente en línea. Una de las instituciones que se ha preocupado en mayor medida por el desarrollo de cursos, diplomados, maestrías para servidores públicos, es el INAP, incluso con la certificación de cursos en modalidad virtual.

3.2.4 Metateca Digital

La metateca digital, es un sistema digital “*que concentra las metas individuales negociadas y alineadas a las políticas públicas y estrategias de cada institución de la administración pública federal centralizada*”,¹⁷⁶ se traduce en una base de datos que permite identificar las metas por parte de los servidores públicos de carrera,¹⁷⁷ y con ello establecer el grado de obtención de resultados conforme a lo planeado.

La metateca digital, concentra las metas individuales que son los “*Resultados cuantificables, esperados de un servidor público, para evaluar su desempeño y su contribución al logro de los objetivos y/o metas institucionales*”, de acuerdo con los lineamientos de operación del subsistema de evaluación. La metateca digital fue autorizada para su uso en 2005 por parte de los Oficiales Mayores. Resulta fundamental la actuación de este elemento digital para identificar el grado de alcance de las metas en cada una de las dependencias, por parte de cada uno de los servidores públicos de carrera y en su conjunto.

¹⁷⁵ Disponible en línea: http://www.rhnet.gob.mx/camp_1/espanol/conceptualizacion.jsp (Consulta 19 de octubre de 2010).

¹⁷⁶ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Alcances y resultados del servicio... art. cit. p. 469.

¹⁷⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas. La Profesionalización del Servicio Público en México: Análisis de su origen y evolución. Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Sexagésima Primera Legislatura 2009-2010, p. 62.

La metateca digital, tiene afinidad con una de las capacidades gerenciales requeridas para el ingreso al sistema que es la orientación a resultados, que forma parte de un grupo de competencias, que vinculan la obtención de resultados como requisito de permanencia en el SSPC, de esta manera la metateca digital comenzó a surtir efectos para todas las dependencias a partir del 2006, después de un periodo de inducción y asimilación.

3.2.5 Infomex

El elemento digital Infomex, no es un elemento perteneciente al SSPC, sin embargo se menciona debido a que mediante dicho elemento, se obtuvo información, a través de transparencia y acceso a la información fundamentada en la LFTAIPG. Así Infomex es un sistema electrónico, gestionado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), mediante el cual, por medio de un previo registro, cualquier ciudadano puede tener acceso a la información que contengan las dependencias.

Para la realización de la presente investigación se utilizaron las solicitudes de información, fundamentadas en puntos clave de la LSPCAPF, para con ellas, realizar un análisis integral del estado actual del SSPC, además la intervención del IFAI, se dio en cuanto las dependencias no otorgaron la información requerida y se procedió a promover un recurso de revisión.

3.3 El sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, situación actual

Este apartado tiene la intención de realizar un análisis de la situación del SSPC, con objetividad y tomando en cuenta elementos que puedan aportar para poner en tela de juicio ideas y suposiciones acerca del tema de estudio, se aborda cada subsistema por separado para identificar sus características y actuación.

Este ejercicio de revisión y análisis, tiene sus limitantes y con ello no se pretende ser exhaustivo en la revisión total del SSPC, ya que debido a la magnitud de información, sería inverosímil acceder a toda la información; asimismo es

necesario mencionar que se parte de una visión objetiva, ya que en el carácter de investigación académica se dota de imparcialidad al estudio.

En los antecedentes de profesionalización de los servidores públicos, vimos como han estado presente fallas dentro de los servicios civiles que se han aplicado; sin embargo, la persistente idea de profesionalización es un elemento por rescatar, así el SSPC, como el último gran intento de profesionalización, debe ser tomado con la cautela necesaria para no caer, en supuestos, mitos o ideas erróneas, identificándolo como un servicio civil de empleo y no de carrera como su nomenclatura le atribuye.

Como gran pendiente queda la legitimidad del SSPC, de acuerdo con Cabrero citado por Martínez Vilchis, se puede enfrentar la dicotomía “legitimidad o eficiencia”,¹⁷⁸ queda preguntarse, sí ¿el SSPC es legítimo o al menos cuenta con eficiencia o viceversa?, pregunta que como las mencionadas anteriormente se pretenden desahogar en esta investigación.

3.3.1 Registro Único del Servidor Público Profesional

Existen dos tipos de servidores públicos de carrera; los servidores públicos de carrera titulares y los servidores públicos de carrera eventuales, de acuerdo con la LSPCAPF, definidos en su artículo cuarto; sin embargo, para el manejo en una base de datos tanto para la dependencia como por parte de la SFP, es importante tener en cuenta las características básicas y profesionales de cada servidor público de carrera, es por ello que se contempla al RUSP.

El RUSP, se encuentra regulado por el acuerdo que establece los lineamientos para el registro del personal civil,¹⁷⁹ en cual el su objetivo primero establece el hecho de que facilite la consulta, el estudio y la comparación a partir de la generación de reportes correspondientes, asimismo cuenta con información

¹⁷⁸ MARTÍNEZ VILCHIS, José. Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007. p. 69.

¹⁷⁹ Lineamientos del Sistema de Registro del Personal Civil del Gobierno Federal, denominado RUSP. Secretaría de la Función Pública. DOF. 30 de noviembre de 2006.

básica y técnica en materia de recursos humanos, para el desarrollo del servidor público de carrera dentro de la dependencia.

El RUSP, es definido como un padrón que contiene información básica, técnica y complementaria en materia de recursos humanos; para su análisis y toma de decisiones, de acuerdo con el Manual del sistema del RUSP, para operadores del registro. Está dirigido por la SFP; sin embargo, cada dependencia deberá de llevar un control sobre su integración, con el afán de tener cierto control para el seguimiento del servidor público de carrera.

El RUSP, está conformado por campos establecidos dentro del Manual de Información del formato que captura la información, en principio se encuentran los campos del Archivo de Información Básica en el cual se contienen:

- Los datos de la institución (el ramo y la unidad responsable);
- Información del Puesto, (consecutivo, nombre del puesto, código presupuestal);
- Información de la ocupación (Estatus ocupacional);
- Información del Servidor Público;
- Información de la Persona/Puesto;
- Información de Fechas; y
- Campos del Archivo de Datos Personales.

Dicha información fue solicitada a diferentes dependencias; sin embargo, de las respuestas otorgadas argumentaron incompetencia en el manejo del RUSP, dejando dicha competencia a la SFP, para un mayor detalle respecto a los elementos que corresponden al RUSP se puede verificar mediante consulta pública en Infomex.¹⁸⁰

El RUSP, es de suma importancia ya que no sólo es un padrón que contiene los datos del servidor público, sino es otro elemento administrativo - digital con el cual los subsistemas se interrelacionan ya que se encuentra relacionado de la misma

¹⁸⁰ Consulta a la SEP, mediante folio 0001100386710, en el cual se establecen los campos del RUSP actualizados al 2010. Asimismo en los folios 0001400072210 y 0001800128110, respectivamente.

manera con el sistema Rhnet, así como con TrabajaEn, por lo cual su uso en cada subsistema se turna fundamental.

3.3.2 Subsistema de planeación de los recursos humanos

Para Fócil Ortega, *“El subsistema de planeación, se convierte en la parte medular del SSPC. A partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo, es posible garantizar un buen inicio de la implantación del modelo en la Administración Pública Federal”*.¹⁸¹ De esta manera, con el inicio de la aplicación del SSPC para el 2010 los subsistemas deben estar en pleno funcionamiento, incluso desde el 2006.¹⁸²

El subsistema de planeación de los recursos humanos (SPRH), funge como la base inicial para el desarrollo de los servidores públicos de carrera, éste tiene como función; coordinar entre la SFP y las dependencias, las condiciones necesarias para las actividades de los servidores públicos, a través de la planificación en todos los rubros de su ámbito laboral así como la identificación de necesidades de las dependencias, y el interés de allegarse de los mejores aspirantes para ocupar puestos.

Por otro lado, el SPRH tiene la facultad de operar el RUSP, asimismo calcula las necesidades cuantitativas de personal, así como la elaboración de estudios prospectivos de los escenarios futuros dentro de la administración pública, además con base en las evaluaciones al SSPC, revisa y planea la administración de los recursos humanos, con base en el artículo 14 de la LSPCAPF.

De acuerdo con el NRLSPCAPF, el SPRH determinará los perfiles de puestos de los servidores públicos de carrera, a través del CTP, de la misma manera está facultado para realizar modificaciones en el caso de una reestructuración de una

¹⁸¹ FÓCIL ORTEGA, José Alberto. El servicio profesional de carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público. Revista de Administración Pública No. 110, Instituto Nacional de Administración Pública. p. 42.

¹⁸² MENDEZ, José Luis. Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y Retos, Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. V. núm. 9, México, primer semestre de 2008. p. 14.

dependencia, o la supresión de puestos. En cuanto a la realización de la valuación de puestos, las dependencias se apoyan por la Norma para la Descripción, Perfil y Valuación de Puestos,¹⁸³ asimismo el SPRH, para el cumplimiento de la Norma para la Descripción, se apoya con el oficio circular No. SSFP/412.1/001,¹⁸⁴ emitido por la SFP con relación a los puestos vacantes generados dentro de la administración pública en cada una de sus dependencias.

Al mismo tiempo el SPRH, cuenta para su auxilio con el oficio circular No. SSFP/USPRH/408/022/2005,¹⁸⁵ en el cual se establecen las bases para la valuación de puestos y la descripción de perfiles. Para Herrera Macías, esto aún significa un reto para el SSPC, ya que *“En este rubro se lleva a cabo una metodología en la cual se determina el valor que tiene una plaza, usando variables como la línea de mando y el grado de responsabilidad”*.¹⁸⁶

La descripción de puestos, así como los requisitos tanto académicos y de experiencia profesional que deberán reunir los servidores públicos de carrera, están contenidos dentro de las convocatorias que son publicadas dentro del sistema TrabajaEn, dichas convocatorias, cuentan específicamente con la descripción del perfil, remuneraciones, adscripción, funciones, así como la conformación de los CTS, además de un temario de estudio.

La descripción de puestos y la valuación, se actualiza constantemente mediante el sistema Rhnet, en cuanto a ciertos cambios que pueda tener en el ejercicio de las funciones de algún servidor público de carrera, resultando una actividad dinámica, estableciendo las distinciones entre altos funcionarios y aquellos que tienen un menor grado de responsabilidad.

¹⁸³ Secretaría de la Función Pública. Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos. DOF. 2 de mayo de 2005.

¹⁸⁴ Secretaría de la Función Pública, Oficio Circular No. SSFP/ 412.1/001, 7 de junio 2005.

¹⁸⁵ Secretaría de la Función Pública, OFICIO CIRCULAR por el que se informa a los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en los órganos administrativos desconcentrados, sujetas al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el proceso integral de descripción, perfil y valuación de sus puestos, en términos de la Norma correspondiente emitida por esta Secretaría.

¹⁸⁶ HERRERA MACÍAS, Alejandro. Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. V, núm. 9, México, primer semestre de 2008. p. 29.

De esta manera, se establecen perfiles de puestos - plazas que van desde Director General, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento hasta un enlace con sus respectivos homólogos, entendiendo las funciones de cada uno de ellos y su importancia dentro de la administración pública federal.

Se puede sintetizar que el SPRH, *“es el cerebro del modelo, de él depende la evolución del mismo, su arranque pero también su permanente actualización”*,¹⁸⁷ *asimismo, tiene conexión con otros subsistemas, al respecto Pardo señala que en el SPRH se “analizan los resultados de las evaluaciones del desempeño de los funcionarios y de las agencias; y se toman en cuenta los resultados de las evaluaciones para definir la planeación de los recursos humanos”*.¹⁸⁸

Aún cuando existen normas expedidas por la SFP, en la cual se establecen las normas para describir, valorar puestos, las dependencias siguen teniendo cierta disparidad, ya que se apegan a dichos criterios, pero aún así existen dependencias que exigen diferentes perfiles para un puesto homologado, siendo unas en cierta medida con mayor exigencia en cuanto al perfil y otras con cierta flexibilidad.

Una de las dependencias que exige demasiado en sus perfiles ha resultado la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) y su órgano administrativo desconcentrado el Servicio Nacional de Inocuidad, Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), ya que para puestos de enlace, en sus perfiles son requisito contar con título profesional y con dos años de experiencia laboral, lo cual se antoja difícil de cumplir para jóvenes menores de 25 años, que es la edad promedio para integrarse a un servicio civil de carrera, con la idea de desarrollar una carrera administrativa.¹⁸⁹

En contra posición el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que por citar un ejemplo en el concurso 33572 y 33573 lanzados en 2010, para puestos de enlace ni siquiera requiere que el aspirante tenga experiencia profesional, incluso

¹⁸⁷ FÓCIL ORTEGA, José Alberto. art. cit. p. 42.

¹⁸⁸ PARDO, María del Carmen. op. cit. p. 73.

¹⁸⁹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. Anatomía... art. cit. p. 756.

una carrera universitaria, sino sólo contar con la acreditación del nivel medio superior, siendo que dicho puesto tiene prácticamente la misma responsabilidad que aquel enlace que labore en SAGARPA.

De esta manera no hay uniformidad, en cuanto a la valoración de puestos, mucho menos con su remuneración, aun cuando se basa en el catalogo de puestos y la tabla de compensaciones, existe una disparidad, en la cual dependencias como SAGARPA, pagan prácticamente lo mínimo para sus puestos, exigiendo por otro parte los más altos niveles en cuanto a experiencia académica y profesional, por otro lado en una plaza de enlace como en el concurso 33659 de 2010 de la SHCP, el enlace aún sin ser requisito tener carrera universitaria, la remuneración es la más alta para dicho nivel, rebasando incluso algunas percepciones de jefes de departamento en otras dependencias.

Ahora bien, siguiendo con SAGARPA, se realizó una solicitud de información para conocer el trabajo del SPRH, específicamente en lo referente en la realización de estudios prospectivos sobre los servidores públicos de carrera, fundamentada en las fracciones IV y VII del artículo 14 de la LSPCAPF. En primera instancia la dependencia contestó que mediante un simulador de movimientos: plazas - puestos,¹⁹⁰ se cumple con la citada disposición, de esta manera el SPRH, realiza el estudio prospectivo del movimiento de personal.

Sin embargo, un simulador no consiste como tal en un documento que acredite fehacientemente estudios prospectivos, por lo cual, se interpuso un recurso de revisión para conocer si realmente es una información veraz y si había atendido del todo la solicitud de información. Una vez establecido el recurso de revisión ante el IFAI, la SAGARPA modificó su respuesta original.

Así SAGARPA mediante su Comité de Información, declaró formalmente la inexistencia de la información, es decir, que el SPRH no cuenta con estudios prospectivos de ningún año, referente al periodo del 2007 a la fecha, es decir desde la publicación del NRLSPCAPF, esto se puede constatar mediante el

¹⁹⁰ La cual se puede consultar públicamente a través de infomex folio: 0000800103410.

expediente 6672/10 del IFAI, con resolución pública.¹⁹¹ Del mismo modo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), confirmó formalmente la inexistencia de información, referente a estudios prospectivos en dicha dependencia.

Por otro lado en la Secretaría de Economía (SE), se le solicitaron; estudios prospectivos, respondiendo directamente que no es de su competencia sino de la SFP, por otro lado la SEP, respondió dicha solicitud, con estudios prospectivos sobre su alcance educacional y no del SSPC.¹⁹²

Se puede deducir que el SPRH no está descentralizado, es decir en aplicación al menos en los estudios prospectivos por parte de las dependencias y en el manejo del RUSP, ya que la argumentación sobre la competencia exclusiva a la SFP, se manifiesta de la misma manera por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS). Asimismo la Secretaría de Turismo (SECTUR), manifiesta su incompetencia respecto a la realización de estudios prospectivos, en tanto SENASICA, argumenta la interpretación de la LSPCAPF, en la cual solamente la SFP realizará estudios prospectivos.¹⁹³

Por último, CONAGUA manifestó que no es de su competencia elaborar estudios prospectivos,¹⁹⁴ sino reitera que es una actividad exclusiva de la SFP, respuesta que fue turnada a recurso de revisión en la cual el IFAI en el expediente 6743/10 resolvió revocar tal respuesta en virtud de que el SPRH y los procedimientos establecidos en él, son de aplicación para cada una de las dependencias.

De lo anterior podemos dilucidar, que las dependencias argumentan que sólo la SFP realiza estudios prospectivos y demás estudios; es de comentar que al quererse allegar a dicha información, la SFP argumentó un gran costo de

¹⁹¹ Para su consulta, es necesario acceder a la página institucional del IFAI, www.ifai.org.mx/ en la sección información general, seleccionar resoluciones, aparecerán opciones de búsqueda en la cual simplemente se pone el número de expediente y el año que en este caso es 2010.

¹⁹² Información que puede ser consultada públicamente a través de infomex, con los folios: 0002000102610, 0001000152310 y 0001100369410 respectivamente.

¹⁹³ Información que puede ser consultada públicamente a través de infomex, con los folios: 0001400070410, 0002100042610 y 0821000012210 respectivamente.

¹⁹⁴ Información que puede ser consultada públicamente a través de infomex, con el folio: 1610100184510

reproducción y que dicha información solamente con un previo pago se podía otorgar, lo cual provoca una seria opacidad, para conocer los estudios prospectivos de recursos humanos, prácticamente negada o porque no decirlo; inexistente.

La centralización por parte de la SFP, en el ejercicio de las atribuciones conferidas al SPRH, es evidente ya que incluso en el manejo del RUSP, las dependencias argumentan incompetencia, y sólo la SFP, es la dependencia que maneja dicha información, lo cual lejos de beneficiar al SSPC lo centraliza en exceso, así como lo aleja de las circunstancias reales que se generan dentro de cada dependencia.

En este sentido, se encuentran dos problemas básicos: por un lado, no existe una homogenización en la descripción, valuación y perfil de puestos, por lo cual se determina de una forma arbitraria tanto las funciones como las percepciones de los puestos de trabajo, estableciendo remuneraciones con criterios propios, aun cuando estén basados en normas, se pueden interpretar en una descripción y valuación totalmente discrecional por parte de la dependencia.

Y por otro lado, el SPRH no trabaja de manera coordinada a favor de la aplicación y actualización prospectiva de la necesidad cuantitativa y cualitativa de recursos humanos; es decir el manejo centralizado de un estudio prospectivo, genera incertidumbre a largo plazo, ya que no hay visión de un gradual mejoramiento de las actividades realizadas en cada una de las dependencias, sino que se alude exclusivamente a la SFP para que realice lo referente a la planeación, sin que las dependencias se involucren en esta tarea.

3.3.3 Subsistema de ingreso

El subsistema de ingreso (SUBIN), es un subsistema que otorga legitimidad y confianza al SSPC en su generalidad, ya que la propia LSPCAPF, señala en su artículo segundo que; el SSPC garantizará el acceso en igualdad de oportunidades y en competencia por mérito para laborar dentro de la administración pública, tomando en cuenta además otros principios rectores.

El SUBIN, al ser la puerta de entrada de los aspirantes para ser servidores públicos de carrera, resulta de un carácter fundamental. Desde un enfoque sistémico se encarga de que los insumos sean de la mayor calidad posible, además de que actúa de una forma imparcial de acuerdo con Pardo “*Regula el proceso de selección de candidatos para cada puesto y garantiza igualdad de trato y un reclutamiento basado en el mérito*”.¹⁹⁵

El SUBIN, cuenta con Lineamientos para su operación,¹⁹⁶ mismos que tienen el fin de otorgar mayor flexibilidad en la operación del ingreso, en dichos lineamientos se establecen la conformación de los CTS y el CTP, se establecen los procesos de selección y reclutamiento, asimismo las reglas de valoración en la selección de los aspirantes, los medios para hacer públicas las convocatorias, que podrán ser dirigidas a todo aquel interesado ingresar, o dirigidas a la reserva de talentos.

Las convocatorias, pueden variar entre las dependencias, algunas lanzando muchos concursos y otras no tanto, lo que se puede justificar de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, en este sentido, no necesariamente existe una homogenización en el lanzamiento de convocatorias, sin embargo se puede establecer que las secretarías de Estado, son las dependencias que lanzan el mayor número de convocatorias, los órganos administrativos desconcentrados al ser más chicos en cuanto a personal tienen menor oferta de convocatorias y las demás dependencias, algunas veces no lanzan convocatorias en mucho tiempo, incluso el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional, aún estando contempladas en TrabajaEn, no han lanzado convocatoria alguna.¹⁹⁷

Así existen dependencias como el Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, que sólo tiene nueve ganadores, es decir, contando sólo con ese

¹⁹⁵ PARDO, María del Carme. op. cit. p. 73.

¹⁹⁶ Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la operación del Subsistema de Ingreso. DOF, 10 de diciembre de 2008.

¹⁹⁷ Esto se puede verificar en la página de TrabajaEn, de la siguiente manera, en la página inicial antes de entrar con usuario y contraseña, dar click en información sobre concursos, ahí aparecerán criterios de búsqueda, seleccionar Universidad Pedagógica Nacional y/o Instituto Politécnico Nacional y se verá que no hay registro alguno respecto a plazas en proceso, con ganador o en su defecto declarado desierto.

número de servidores públicos de carrera, lo que resulta paupérrimo dentro de una dependencia, aún cuando sea pequeña. Por otro lado, existen dependencias que han lanzado un gran número de concursos como la SHCP, con un total de 757 convocatorias, tan sólo del primero de enero de 2007 al 28 de septiembre de 2010, asimismo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del 2007 a septiembre de 2010 ha lanzado 144 convocatorias.¹⁹⁸

Por otro lado la STyPS, lanzó 65 convocatorias,¹⁹⁹ en la cual se presentan diferentes concursos dentro del periodo antes señalado, la SFP por otro lado es una de las dependencias que ha lanzado un mayor número de convocatorias.²⁰⁰ Podemos establecer que el número de convocatorias responde a diferentes necesidades, con lo cual no existe una homogenización entre el número de servidores públicos de carrera dentro de cada dependencia, sólo estableciendo que las secretarías de Estado son las que lanzan un mayor número de convocatorias, las dependencias cuentan con políticas para la operación del SUBIN, como lo es, el caso de la SHCP²⁰¹ entre otras, dichas políticas abundan respecto a los procesos que conlleva el SUBIN.

De esta manera una vez lanzada la convocatoria y a su vez el concurso, de acuerdo con el artículo 34 del NRLSPCAPF y los lineamientos de operación del SUBIN, así como las políticas de aplicación del SUBIN en cada dependencia, el proceso de ingreso consta de cinco etapas, por el cual un aspirante ocupará un puesto. Las etapas son sintetizadas en los siguientes pasos:

¹⁹⁸ Información que puede ser consultada públicamente en infomex, a través del folio: 0000600253710 y 0000900265610 respectivamente.

¹⁹⁹ Información que puede ser consultada públicamente en infomex, con el folio: 0001400072310.

²⁰⁰ Las cuales se encuentran concentradas en la siguiente liga disponible en línea: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/bolsa-de-trabajo/vacantes-en-la-sfp/convocatorias-y-temarios-publicados-en-el-dof> (Consulta 01 de diciembre de 2010).

²⁰¹ Información que puede ser consultada públicamente en infomex, con el folio: 0000600244610.



Cuadro 8. Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 34 del NRLSPCAPF

La revisión curricular, se realiza de manera automática mediante TrabajaEn, en el cual a través de un cotejo electrónico, se realiza una comparación directa con los requisitos establecidos por la convocatoria. Se determina de manera instantánea, si se acredita dicha fase, mediante la asignación de un número de folio de participación o un número de rechazo del concurso, en el caso de no cumplir con los requisitos establecidos.

Para Molinar Bustos, “se garantiza que en igualdad de oportunidades y sin riesgo de corrupción y malos manejos, un mecanismo automatizado realice la verificación de los requisitos señalados en la convocatoria respectiva”.²⁰² Se puede afirmar, que el uso de TIC’s, es un mecanismo neutral de revisión, lo que garantiza prácticamente un nulo porcentaje de error, al momento de realizar la revisión curricular.

Los exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades, se realizan en algunos casos cumpliendo con las fechas señaladas en las convocatorias para cada etapa del proceso, sin embargo, la mayoría de las veces no se cumple con las fechas establecidas, siendo retrasados por mucho tiempo, sin aparente razón y sólo justificada en virtud de que las fechas pueden estar sujetas a cambios.

²⁰² MOLINAR BUSTOS, Fernando. El ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. I, núm., 2, México, segundo semestre de 2004. p. 69.

En cuanto a los exámenes de conocimientos no existe uniformidad por parte de las dependencias, ya que algunas utilizan medios electrónicos para realizar evaluaciones lo que genera un resultado en tiempo real y otras mediante el método antiguo, en el llenado de respuestas con pluma y papel, el punto común sólo radica en que los exámenes son de opción múltiple, con tres o cuatro posibles respuestas y sólo una correcta, aún con la existencia del Oficio circular No. SSFP/413/001/2008, por el cual se comunica sobre la aplicación del Módulo Generador de Exámenes.²⁰³

La Secretaría de Gobernación (SEGOB), SFP, INDESOL, STyPS y SHCP entre otras son dependencias que sus exámenes se realizan a través del modulo generador de exámenes el cual se encuentra directamente conectado con TrabajaEn, lo que genera cierta certidumbre ya que otorga la calificación de forma instantánea ya sea aprobatoria o no.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP), SEDESOL, SAGARPA son dependencias que los exámenes se realizan a través de una hoja impresa, la temática es la misma, mediante la selección de una respuesta con opción múltiple, sin embargo, el hecho de que es calificado manualmente puede generar cierta incertidumbre, ya que no es calificado en el momento y en presencia del aspirante.

Se puede determinar que no existe homogeneidad en el manejo de sistemas informáticos para la realización de exámenes, incluso dentro de una misma dependencia y sus órganos administrativos desconcentrados como es el caso de SEDESOL e INDESOL, asimismo para el Programa Desarrollo Humano de SEDESOL para la realización de sus exámenes se utilizan medios electrónicos, sin embargo para algunos puestos en SEDESOL la realización de sus exámenes son mediante llenado con pluma, como en el caso de la ocupación de plaza vacante, identificada con el número de concurso 33907 de 2010.

²⁰³ Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, sobre la aplicación de pruebas en el Módulo Generador de Exámenes, para los procesos de selección.

De acuerdo con la norma para la operación del SUBIN, en cada dependencia hay un puntaje mínimo aprobatorio en los diferentes puestos, ésta oscila entre el 60% al 80% puntaje mínimo de acreditación, siendo este criterio utilizado indistintamente por las dependencias, pero que se encuentra especificado en cada una de las convocatorias; esta calificación tiene vigencia de un año. Por otro lado, en cuanto a los exámenes de habilidades, estos tienen dos vertientes por un lado son exámenes gerenciales y por el otro, exámenes psicométricos, estos últimos no son motivo de descarte.

Estos únicamente se realizan a través del modulo generador de exámenes, y los resultados se visualizan a través de TrabajaEn. Es de destacar el hecho que los exámenes, tienen vigencia de un año señalado mediante oficio circular No. SSFP/USPRH/408/007/2005,²⁰⁴ en el cual se establecen las bases para renunciar a una calificación, asimismo para hacer válido la obtención de calificaciones aprobatorias en otros concursos una vez acreditados las capacidades gerenciales o psicométricas, las cuales en el caso de la inscripción en otro concurso aparecerán automáticamente en la lista de los aspirantes con el número de folio correspondiente.

La tercera etapa, consiste en la evaluación de la experiencia y valoración del mérito, es de destacar que para llegar a esta etapa, se tuvo que haber obtenido calificación aprobatoria en el caso del examen de conocimientos y si fue el caso de exámenes gerenciales, estos también con calificación aprobatoria, ya que el no aprobar es causa de descarte.

Existe una metodología en la revisión de la experiencia, en la cual los aspirantes mediante un cotejo documental, entregan con base en los criterios de evaluación de la experiencia los documentos previstos, mismos que se revisan para el cumplimiento del perfil, esto se hace con el fin de verificar físicamente el perfil del aspirante, ya que como la revisión curricular se hace de manera

²⁰⁴ Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se establecen criterios de carácter obligatorio que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados sobre la vigencia de la evaluación de las capacidades de los aspirantes a ocupar un puesto en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada. 28 de febrero de 2005.

automática, ésta puede ser maneada por el aspirante, ya que puede utilizar perfil con el que no cuenta para realizar exámenes.

Ahora bien, un punto importante es que la experiencia oscila entre 10 y 15 puntos sobre el 100 total, de la calificación a la que se puede aspirar y en la mayoría de las dependencias estos puntos se otorgan de facto, prácticamente todos los aspirantes que demuestren tener la experiencia requerida obtendrán los puntos, sin importar que existan aspirantes con mayor grado de experiencia profesional, para el caso de enlace y algunas jefaturas de departamento los puntos de experiencia se otorgan de facto, no así para niveles superiores en los cuales existe una metodología de valoración a la experiencia.

Sin duda el mérito, como se ha visto a lo largo del presente trabajo es el espíritu del servicio civil, sin embargo para efectos prácticos, el mérito en el SSPC, es solamente; otros cursos, publicaciones u otros estudios, que puede ser acreditado mediante conferencias, algún escrito en un medio de comunicación. Actividades que si bien son parte fundamental en el desarrollo, lejos están de reflejar como tal el mérito profesional de un aspirante, asimismo la calificación máxima es de 10 puntos, lo que pone en tela de juicio la importancia de este “mérito”, ya que sólo representa un pequeño porcentaje de la calificación definitiva.

El mérito, no debe tener un valor tan pequeño en la calificación, quizá no debe ser presentado de esa manera, sino que forma parte de cada una de las etapas, y no estigmatizar al mérito como lo hace TrabajaEn, sólo como distinciones como “*honoris causa*”, “participación en ponencias” “publicaciones”, que si bien forman parte del mérito no pueden establecerse como el total del valor del mérito, ya que reflejan actividad académica como profesión y no con ello envuelve todo lo que significa el mérito.

Ahora bien, la medición del mérito es tendenciosa ya que ésta establece como puntos de medición, acciones de profesionalización, evaluación al desempeño entre otros elementos; que si bien un servidor público de carrera debe tener, los

aspirantes externos obviamente no la tendrán. En una interpretación personal la medición del mérito con base en lo mencionado es altamente discrecional, asimismo cuenta con poco valor.

Después de la revisión documental y la valoración del mérito, existe una prueba que no está estipulada entre las cinco etapas señaladas en el artículo 34 del NRLSPCAPF, la cual es denominada prueba de aptitud para el servicio, que no tiene valor en la escala de calificaciones ni es motivo de descarte, sino que únicamente se toma como referencia para la determinación del CTS.

Una vez realizados los pasos anteriores, se establece una prelación de aspirantes aquellos que son sujetos a ser considerados para entrevista, en la mayoría de las convocatorias el número de aspirantes a entrevistar oscila entre tres a cinco, sin embargo, existen concursos en los cuales sólo una persona, o ninguna llega a la entrevista, con lo cual a partir de ese momento se puede declarar desierto un concurso.

La entrevista consiste en el proceso en el cual el aspirante a ingresar o ascender, es citado, con la intención de que el CTS lo conozca tanto físicamente así como, mediante pruebas, que miden diferentes capacidades, la entrevista tiene un valor igual al examen de conocimiento que oscila entre 20 a 30 puntos. Con la realización de las entrevistas, son considerados como finalistas aspirantes con calificación mínima de aptitud. El CTS tiene la encomienda de escoger entre los finalistas al ganador, en dado caso que ninguno de los entrevistados cumpla con los requerimientos, se puede seguir entrevistando a más aspirantes; en el caso, que no existan más aspirantes, el concurso se declara desierto.

La última etapa del proceso es la determinación, en ésta el ganador puede ser el aspirante que haya tenido la calificación definitiva más alta, sin embargo de acuerdo con el NRLSPCAPF, el presidente del CTS puede vetar a un aspirante justificando sus razones, en el supuesto de que exista un ganador este es notificado, y el concurso es declarado con ganador mediante el levantamiento del acta administrativa correspondiente. Desde la instrumentación del SSPC hasta la

mitad del 2010, se han declarado concursos con ganador 15,671 puestos de carrera, siendo que de acuerdo con los datos proporcionados por la SFP el total de servidores públicos de carrera ha oscilado entre 40,000 y 30,000 a continuación se muestra una tabla con los concursos que han sido declarados con ganador:

	Concursos Con Ganador												TOTAL
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
AÑO													
Inicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1												1
2004	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0	1	0	0	2219	61	79	418	126	152	253	114	3423
2007	115	113	110	109	100	131	226	187	198	309	195	181	1974
2008	125	121	196	298	357	486	381	334	479	403	323	344	3847
2009	177	196	664	579	113	108	124	191	468	592	435	408	4055
2010	234	443	384	499	596	215							2371
TOTAL	652	874	1354	1485	3385	1001	810	1130	1271	1456	1206	1047	15671

Cuadro 9. Fuente: SFP mediante folio de consulta por infomex: 0002700116910

Realizando un análisis diáfano del anterior cuadro, identificamos claramente que durante los dos primeros años no hubo un solo ganador, es decir, formalmente comenzaron a declararse concursos con ganador hasta mayo de 2006, a casi tres años de la publicación de la LSPCAPF, a su vez paradójicamente el año en el que se reforzó el SSPC con la publicación del NRLSPCAPF fue cuando se tuvo un menor número de concursos declarados con ganador. Por otro lado, se identifica que mayo es el mes en el que ha habido un mayor número de ganadores, quizá esto se liga con el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación, para ese mes se empieza a liberar con lo cual se puede ocupar en mayor medida para la contratación de personal, lo que puede atender a intereses políticos o institucionales diversos no necesariamente ligados con los principios de la LSPCAPF.

En contraparte, enero es el mes que tiene menor número de concursos declarados con ganador, por lo que se le puede dar la lectura, de que debido a que los egresos de la federación aún se encuentran en disputa, muchas de las plazas publicadas en el año inmediato anterior, son ignoradas e incluso se

posterga su determinación hasta mediados de cada año, lo que puede atender no a demandas administrativas, si no a cuestiones de otro carácter. Asimismo, resulta claro determinar que tan sólo 15,671 ganadores de concursos, resulta paupérrimo para pensar en un impacto positivo dentro de la gestión pública.

Finalmente y como último paso del proceso, en caso de que hayan quedado aspirantes con el puntaje mínimo requerido en la convocatoria, serán considerados como finalistas y pasaran a la reserva de aspirantes de acuerdo con el oficio circular No. SSFP/408/019/08,²⁰⁵ en el cual se señala la posibilidad de generar reservas de aspirantes.

3.3.3.1 Otras formas de ingreso

Este subtema tratará de las formas de ingreso, por las cuales se podrá ingresar al SSPC sin tener que pasar por todo el proceso citado, mismo que puede prolongarse por mucho tiempo, si no se ajusta al tiempo determinado por las convocatorias, en algunos casos, incluso sobrepasa en exceso el tiempo límite de determinación señalado por las convocatorias,²⁰⁶ el tiempo entre la publicación de la convocatoria y la determinación en teoría no debe rebasar 90 días naturales.

Así bien, tanto la LSPCAPF como el NRLSPCAPF, contemplan aquellos puestos que podrán ser de libre designación, en el artículo 5 de la LSPCAPF se señala que la SFP, emitirá los criterios para la determinación de dichos cargos, asimismo la SFP en coordinación con el CTP de cada dependencia, de acuerdo con la fracción XVI del artículo 69 y el artículo 75 de la LSPCAPF, aprobará dichos cargos.

²⁰⁵ Secretaría de la Función Pública. Oficio circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la posibilidad de generar reservas de aspirantes en los concursos de selección de sus puestos, clasificadas en ramas de cargo o puesto.

²⁰⁶ Para ilustrar esta afirmación, se puede realizar una consulta pública al folio: 0001400048010, en dicha solicitud se pide las razones por las cuales el concurso 26115 lanzado por la STyPS, tenía como límite el 18 de enero de 2010, para su determinación de acuerdo con la convocatoria correspondiente, pasando más de 253 días a partir de que la convocatoria fue lanzada, la cual fue determinada hasta el 1° de julio de 2010, es decir seis meses después de que originalmente estuviera programada la determinación, cabe destacar que al final, dicho concurso fue declarado desierto. Por otro lado, el concurso con número 30668, lanzado por SEDESOL, en puesto de enlace, tiene como fecha límite de determinación el 18 de octubre de 2010, sin embargo al 31 de enero de 2011 pasando 255 días naturales, el proceso ni siquiera ha iniciado en su etapa II es decir en los exámenes de conocimientos, por lo cual no se está cumpliendo con las fechas programadas, ni para el desahogo de las etapas, mucho menos para la determinación.

El servidor público de libre designación a pesar de no formar parte del SSPC, es objeto de evaluaciones al desempeño, para Sosa, la aprobación de los Criterios y disposiciones generales para la asignación de puestos de libre designación ha marcado categóricamente “La muerte del servicio profesional de carrera”.²⁰⁷ Ya que la administración de Felipe Calderón está premiando lealtades partidistas cual sistema patrimonialista y “*spoil system*”, con lo cual la esencia del SSPC ha perdido fuerza, legitimidad y con ello se traduce en su muerte, ya que se continúa practicando un sinnúmero de patologías burocráticas.

Con dichos criterios, los Directores Generales que de por sí, ya eran indistintamente ocupados en las dependencias por artículo 34, se convertirán en puestos de libre designación, siempre y cuando sus actividades conlleven fines estratégicos para la administración pública elemento que para Sosa da una ambigüedad de términos, convirtiendo en prácticamente cualquier Director General objeto de ser de libre designación. Por lo que reducen prácticamente al mínimo, que los servidores públicos demuestren capacidades, al grado que incluso no se necesita contar con título universitario, con lo cual prácticamente cualquiera puede ocupar el cargo, muy bueno si se aprecia desde fines democráticos de igualdad de oportunidades, pero malo, si el cargo necesita cierta especialización, sobre todo en cuestiones de agronomía, jurisdicción, o incluso seguridad nacional y educación, asimismo atenta contra principios como la; competencia por mérito e imparcialidad.

Es indudable que en ocasiones para la atención de funciones, se necesite personal de confianza y con quien se tenga buena relación laboral, creando un ambiente laboral sano; sin embargo, los puestos de libre designación, tendrán la oportunidad de adueñarse de aquellos que con mérito y cultura del esfuerzo son reconocidos por el SSPC, por si esto no fuera poco en toda la existencia del SSPC a partir de la publicación de su primer reglamento, han existido los servidores

²⁰⁷ SOSA, José de Jesús. La Muerte del Servicio Profesional de Carrera. Diario Crónica, Lunes 19 de abril de 2010.

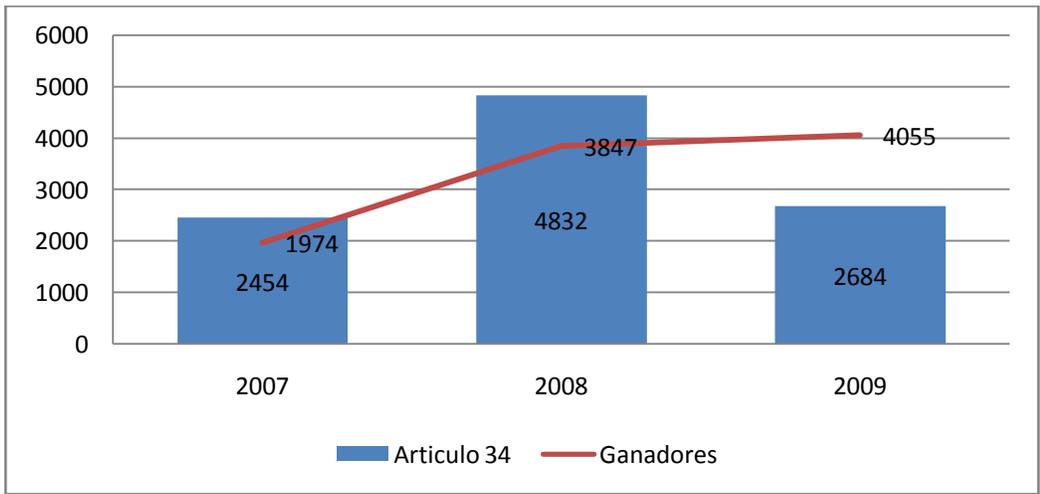
Disponibile en línea:

http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_notas=501303 (Consulta 9 de noviembre de 2010).

públicos de carrera, bajo el amparo del artículo 34 de la LSPCAPF veamos a continuación un poco del uso excesivo de dicho nombramiento.

El artículo 34, señala aquellos puestos que serán ocupados, por casos excepcionales, o cuando se peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, así como causas de fuerza mayor, sin necesidad de que tenga que pasar por el proceso de selección y reclutamiento. A su vez señala aquellos casos en los que servidores públicos ocuparan puestos, previo a que se publique la convocatoria; sin embargo, al parecer dichos casos deberían ser mínimos ya que sólo se realizarán cuando se peligre la actuación de la dependencia, no obstante, su utilización es una práctica en exceso común dentro de las dependencias.

De acuerdo con datos proporcionados por la SFP, durante los años 2007 al 15 de junio del 2010, en todas las dependencias, se tiene registro de 9,969 servidores públicos de carrera, bajo el amparo del artículo 34, lo que claramente nos da una idea, que lejos de ser utilizado para casos excepcionales, se ha convertido en una práctica común atentando contra los principios del SSPC.²⁰⁸ Incluso el nombramiento por artículo 34 excede el número de ganadores de concursos correspondiente al periodo 2007 al 2009 representado de en la siguiente gráfica:



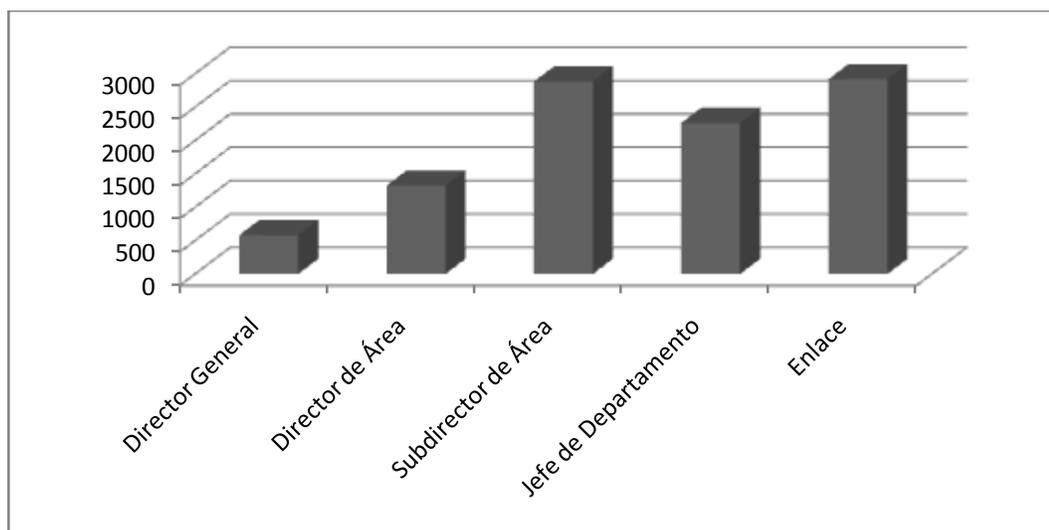
Cuadro 10. Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por SFP a través de infomex.

²⁰⁸ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0002700116910

En la gráfica se observa que en 2007 hay un mayor número de nombramientos por artículo 34 que ganadores de concursos, en lo que respecta al 2008 hubo un incremento en los nombramientos por artículo 34 de igual manera de concursos ganados, únicamente en 2009 hubo un ligero avance en el hecho de que los nombramientos por ganar un concurso son mayores que por artículo 34.

Asimismo que los concursos ganados mantuvieron un aumento, sin embargo, los concursos declarados con ganadores incluyen también aquellos que fueron ocupados por artículo 34, lo que nos da una idea de la utilización indiscriminada del multicitado artículo lejos de atender la naturaleza por la cual fue creado, ya que está prácticamente presente en cualquier ingreso.

El puesto - plaza que tiene mayor ocupación bajo el amparo del artículo 34 es la de enlace u homólogo seguido de subdirector de área, representado en la siguiente gráfica:



Cuadro 11. Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la SFP a través de infomex.

El uso indiscriminado del artículo 34 pone en tela de juicio, el espíritu del SSPC, ya que las dependencias, lo utilizan al por mayor, evadiendo los principios que lo rigen, y es que los servidores públicos que son asignados mediante el artículo 34 tienen ventaja respecto a los demás aspirantes, tanto en la experiencia, como en los conocimientos y por supuesto en la entrevista, ya que el superior jerárquico es

quien preside el CTS, con lo cual la igualdad de oportunidades, queda vulnerada, como letra muerta y completamente rebasada.

Para Martínez Puón la utilización indiscriminada del artículo 34, en la designación de servidores públicos que concursan por una plaza dentro del SSPC, es “La Perfecta Simulación”,²⁰⁹ ya que con ello se corrompen los principios que rigen el SSPC, y que la SFP ha permitido, al parecer sin hacer nada al respecto por el contrario permite la aplicación de formatos para la asignación mediante dicho artículo.

Asimismo, de acuerdo con las cifras otorgadas por la SFP, de las plazas ocupadas por artículo 34, y que se tuvieron que lanzar a concurso de las 9,969 sólo resultaron ganadores 4,097 aquellos que ocuparon el artículo 34,²¹⁰ con lo cual se demuestra la preferencia, y la ventaja que demuestra el ser asignado bajo el amparo de dicho artículo.

Se puede identificar que menos de la mitad de los asignados por artículo 34 resultan ganadores de los concursos, sin embargo, esto se puede explicar, ya que algunos servidores públicos ocupan al máximo su capacidad de ser objeto de dicho artículo; es decir, dos veces, luego descansan un año, y posteriormente de nueva cuenta pueden ser asignados a un puesto, con dicho artículo sin violentar ninguna ley.²¹¹

²⁰⁹ Tomado de la mesa de trabajo “Impacto del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por el Secretario Técnico de la mesa, Rafael Martínez Puón,, realizada el 25 de noviembre de 2010, dentro del Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública, organizado por el INAP que dio como fruto los *Lineamientos para la formación de administradores públicos*.

²¹⁰ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0002700116910

²¹¹ Se ejemplifica la utilización del artículo 34 de la siguiente manera: Respecto al Concurso lanzado por SEDESOL, denominado Coordinador de Proyectos para la Transparencia, fue ocupado hasta el 31 de Octubre de 2010, por Milan Corona Pamela. Como antecedente, dicha plaza fue ocupada del 1 de marzo de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009 por Pliego Calderón Carolina, de igual forma por artículo 34, quien después de esa plaza paso a ocupar otro artículo 34 ahora como coordinador de gestión de movimientos de personal, dentro de la misma Dirección General de Recursos Humanos, asimismo del 16 de diciembre de 2008 al 15 octubre del 2009 la plaza fue ocupada, por Franco Cortes Norma Zuluay, es decir ya tres veces por diferentes personas bajo el amparo del artículo 34.

Es evidente que la utilización del artículo 34 ha sido excesivo para esta plaza, debiendo en su caso realizar una revisión exhaustiva de esta plaza y bajo qué condiciones se encuentra operando, y si realmente se encuentra dentro del caso de excepción como lo marca explícitamente la LSPCAPF.

Relación de artículo 34 en donde se verifico la información:

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802251/file/art_34_2010.pdf

Es indiscutible el hecho de que se ha identificado claramente como tanto la utilización del artículo 34, como la utilización de los criterios y disposiciones para los puestos de libre designación,²¹² han hecho que el SSPC pierda legitimidad ya que en ninguno de los casos anteriores, se da privilegio a la igualdad de oportunidades ni a la competencia por mérito, sino que se refleja amplio favoritismo.

El ingreso riguroso por principios al SSPC resulta limitado debido a los puestos de libre designación, sumándole el excesivo uso del amparo del artículo 34, razones que han hecho que sólo un pequeño número de aspirantes honestos que buscan concursar por un puesto, accedan mediante una real igualdad de oportunidades y competencia por mérito, al respecto este porcentaje es aún muy bajo, práctica identificada por Cruz Villalobos.²¹³

Por último, tendrá que pasar por un año, antes de ser servidor público de carrera titular, en el caso de enlace, ya que tendrá que pasar por un periodo de prueba, mismo que para Dussauge “*sirve para comprobar que el aspirante seleccionado tiene realmente las capacidades necesarias para convertirse en funcionario de carrera*”,²¹⁴ para después ser formalmente servidor público de carrera titular, se recalca la idea de que para puestos superiores a enlace, el nombramiento como titular es simplemente al declararse ganador.

Esto genera cierta discordia, ya que probablemente el tiempo de adaptación al nuevo empleo en cualquier rango, requiera de cierta inducción que algunas veces no es ofrecida por las dependencias, ya que algunos servidores públicos vendrían de la iniciativa privada en donde el ambiente laboral, las expectativas, la visión y

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802251/file/art_34_2009.pdf

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802251/file/art_34_2008.pdf

²¹² NIETO MENDOZA, Arturo. Corrupción en la asignación y desempeño de los cargos públicos. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006. p. 184.

Nieto Mendoza en este artículo señala las conductas más recurrentes de corrupción en la función pública, por lo cual se puede situar al artículo 34 y a los puestos de libre designación dentro de lo que él considera como el favoritismo, que consiste en un problema que surge por intereses particulares e implica la interferencia y la influencia sobre decisiones del personal, se representa por favores de administrativos y/o políticos. Conlleva la discrecionalidad y la preferencia personal se intensifican en los criterios de evaluación de capacidades y desempeño.

²¹³ CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo. op. cit. p. 337.

²¹⁴ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Anatomía... art. cit. p. 762.

misión de la empresa, poco tendrá que ver con el nuevo ambiente laboral, y los fines que persigue la administración pública federal.

3.3.4 Subsistema de desarrollo profesional

El subsistema de desarrollo profesional (SDP), es el encargado de contener los procedimientos para que el CTP, determine los planes individualizados de carrera, con el objetivo de identificar las posibles trayectorias, ocupando con ello cargos de igual nivel o mayor nivel jerárquico, una vez cumplidos los requisitos previamente establecidos, por la SFP y la dependencia correspondiente.

Para Guerrero Orozco existe una ambigüedad en el SDP, ya que *“se percibe la confusión entre la carrera administrativa como un proceso objetivo de ascenso gradual y programado de su miembros, y la superación personal del servidor público como condición de toda promoción entendida como desarrollo profesional, que es el resultado principalmente de la formación universitaria del nivel de licenciatura”*.²¹⁵ Con lo cual el SDP apunta más a la promoción como desarrollo profesional que a la procuración de una carrera administrativa.

El SDP, lleva a cabo la movilidad que *“puede ser horizontal o vertical pero siempre debe hacerse conforme a los reglamentos pertinentes”*.²¹⁶ Asimismo los servidores públicos de carrera de acuerdo con el artículo 35 de la LSPCAPF, podrán ocupar cargos del mismo nivel jerárquico o superior dentro de la administración pública o en la iniciativa privada, con las cuales exista convenio.

Respecto a los convenios, entre dependencias federales, estatales o municipales o incluso de la iniciativa privada, es de destacar que al momento puede ser considerada letra muerta, ya que no se ha generado ningún tipo de acuerdo o convenio, se puede ejemplificar esta aseveración, de la siguiente manera: en SEGOB, mediante oficio No. DGRH/DPD/558/10, se confirma que dicha dependencia no ha celebrado acuerdos con autoridades federales, estatales,

²¹⁵ GUERRERO OROZCO, Omar. El Servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Noviembre 8 – 11 del 2006, p. 13.

²¹⁶ PARDO, María del Carmen. op. cit. p. 74.

municipales, ni con organismos públicos y privados, con el fin de intercambio de recursos humanos.

Asimismo el Comité de Información de SEGOB, resolvió la confirmación de la inexistencia de la información, lo cual prácticamente se repitió en todas las dependencias a las cuales se les solicito información respecto al desarrollo profesional de servidores públicos de carrera mediante el intercambio de recursos humanos.²¹⁷

Por otro lado la SHCP, mediante oficio U.E. 1857-2010, argumentó que no se tienen convenios, debido a que la SFP, a la fecha de dicha respuesta, no ha emitido los Lineamientos correspondientes en materia de desarrollo profesional, lo que deja entrever la prevaeciente centralización y/o dependencia con la SFP. De la misma manera SAGARPA, mediante oficio No. 511.03.-1356 manifiesta el hecho de que a pesar de contemplarse en la LSPCAPF y en el NRLSPCAPF, no existen convenios o acuerdos, debido a que la SFP, no ha emitido los lineamientos correspondientes. Asimismo la SCT, alude al hecho antes citado y con ello no será posible celebrar acuerdos.²¹⁸

En este sentido se solicitó directamente a la SFP, respecto a los convenios de intercambio, parte esencial del desarrollo profesional, ya que no sólo incentiva su actuación, sino que con ello adquiere nuevas competencias profesionales, interviniendo con ello factores, psicológicos, de entorno o clima laboral, así como cierta renovación. La SFP, confirmó que no se han celebrado acuerdos ya que la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, no ha emitido dichos lineamientos.²¹⁹

Con lo anterior podemos comprender porque los órganos administrativos desconcentrados, SENASICA y CONAGUA, no cuentan con dichos convenios, aún cuando por el mismo fin de dichos órganos administrativos desconcentrados, se

²¹⁷ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000400180210.

²¹⁸ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folios: 0000600253810, 0000800106210 y 0000900265710.

²¹⁹ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0002700214510

tenga la necesidad de que sus servidores públicos de carrera, cambien de residencia o de lugar de trabajo, en virtud de que el fin último es el manejo de la sanidad y el agua respectivamente, cuestiones que lejos de ser exclusivas de oficina, tienen que ver con cuestiones que incluso rebasan la frontera de trabajo en ciudad y por ende exclusivamente administrativo.

De la misma manera la CNANP, que se encarga de conservar el patrimonio cultural, fomentar la cultura de la conservación y el desarrollo sustentable, que su actividad está relacionada con acuerdos en otras dependencias, no cuenta con ningún convenio de intercambio de servidores públicos de carrera, confirmado mediante resolución 69/2010 del 30 de Noviembre de 2010, derivada de la solicitud con número de folio 16151000025310, misma resolución emanada del Acuerdo CI.CONANP.I.10.022.

Por otro lado el SDP, se compone de los procedimientos para que los servidores públicos de carrera tengan movimientos laterales, dentro de la dependencia, a este respecto se cuenta con el oficio circular No. SSFP/408/005/08,²²⁰ en la cual se especifican los requisitos para que el servidor público de carrera realice, dichas trayectorias anexando al respecto el formato ML DP08, en el cual se realiza la constancia de movimientos o trayectorias laterales.

Con la emisión por parte de la SFP, de dicho oficio circular respecto a los movimientos laterales, las dependencias a través del SDP, llevarán a cabo los procesos para que el servidor público de carrera, tenga una trayectoria dentro de niveles iguales o menores al de su nombramiento, con el afán de que, se introduzca a fondo en otras áreas dentro de la dependencia, fortaleciendo con ello el espíritu y la lealtad hacia la dependencia.

Las trayectorias o movimientos laterales son importantes por lo antes mencionado, sin embargo, aquí cobra sentido la afirmación de Dussauge en el

²²⁰ Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Oficiales Mayores en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la operación de los movimientos o trayectorias laterales de servidores públicos de carrera y de servidores públicos considerados de libre designación que se encuentren ocupando puestos de carrera.

sentido de que, la LSPCAPF puede generar confusión en la denominación de servicio civil, ya que la propia ley aún cuando contiene en su nomenclatura el término carrera, referente a la carrera administrativa, que por lógicas razones debe procurar ser ascendente, no se cumple.

En efecto, un servidor público y en general un trabajador, tiene la aspiración de crecer institucionalmente, mentirían o sería mediocre quien argumentará que se quiere quedar en un sólo puesto durante toda su carrera profesional, a menos que éste sea el último en la escalafón o represente demasiada comodidad. El ser humano por naturaleza aspira a crecer no sólo personalmente, sino profesionalmente, lo que una carrera administrativa dentro del servicio civil de carrera otorga, como lo supondría la LSPCAPF.

De esta manera el CTP de acuerdo con el artículo 36, establecerá las posibles trayectorias de ascenso de los servidores públicos, que es en cierta medida el incentivo y estímulo, ya que representa no sólo un mayor ingreso económico, sino que otorga cierto *status*, tanto social como dentro de la dependencia. De acuerdo con el artículo 36 de la LSPCAPF, los CTP en coordinación con la SFP, a través del SDP establecerán las trayectorias de ascenso de los servidores públicos de carrera, cubriendo ciertos requisitos, aunado al hecho de que en cuanto se genere una vacante ésta debe ser concursada pública y abiertamente.

La SHCP, mediante oficio U.E. 1895-2010, señala que no se han establecido las trayectorias de ascenso y promoción, ni las reglas para cumplirlo por parte de los servidores públicos, en virtud de que la SFP, no ha emitido lineamientos correspondientes, lo que se puede comprobar, mediante la visita a la Normateca en la parte del marco jurídico, en cuanto a desarrollo profesional, sólo se cuenta con el citado oficio circular referente a las trayectorias o movimientos laterales, no así de convenios, ni de planes de carrera personalizados, y mucho menos de trayectorias de ascenso y promociones.²²¹

²²¹ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000600256110. Así como visita a la página Normateca http://www.normateca.gob.mx/NF_Secciones_Otras.php?Seccion=7 (Consulta 3 de diciembre de 2010).

Asimismo en la SAGARPA, el CTP no se ha pronunciado respecto a las posibles trayectorias de ascenso de los servidores públicos de carrera, tan es así, que al solicitar información respecto al desarrollo profesional, la información relativa al respecto resulta inexistente, argumentando que la SFP no ha emitido lineamientos, por lo cual mediante Acuerdo CI/XII.E.3 en la décima segunda sesión extraordinaria del comité de información, confirman la inexistencia de cualquier trayectoria de ascenso de servidores públicos de carrera, lo que deja entrever el hecho de que tampoco hay planes individualizados.²²²

Dentro de la búsqueda de información se identificó que sólo existe el “Proyecto de Lineamientos de Desarrollo Profesional”, el cual contiene la probable normatividad a seguir para la existencia de trayectorias de ascenso y promoción de los servidores públicos, proyecto que data del 23 de septiembre de 2008 y que a la fecha de la realización de esta investigación, no se ha aprobado ni ha tenido modificaciones; por esta razón de la misma manera la SE, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y SEDESOL confirman la inexistencia de la información respecto a las trayectorias de ascenso y promoción, al igual que la SEP y la STyPS, aluden al hecho de la SFP, no ha emitido normatividad al respecto.²²³

Por su parte la SFP, alude al hecho de que la DGRH de dicha dependencia, aún cuando tiene a su cargo la atribución de establecer trayectorias de ascenso, no lo ha hecho en virtud de que no ha emitido los lineamientos por lo cual, la información referente a los planes de trayectorias de ascenso no existe, con lo cual se reitera que los planes individualizados no existen, en virtud de que tampoco existen lineamientos o reglas a seguir emitidos por parte de la SFP.²²⁴

De lo anterior se desprende que el SDP, sólo y exclusivamente está trabajando respecto a trayectorias laterales, que si bien son importantes no han atendido las demás disposiciones que contempla la LSPCAPF, asimismo se reitera la

²²² Información que recayó en el recurso de revisión con expediente 6674/10, resolución de carácter público, con lo cual puede ser consultada en la sección de consulta de resoluciones de la página oficial del IFAI, dicha resolución recayó en la ponencia de la Comisionada Ponente Presidenta, Dra. Jacqueline Peschard Mariscal.

²²³ Información recopilada mediante el sistema infomex con números de folio: 0001000156710, 0001500054210 y 0002000107610 respectivamente.

²²⁴ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0002700216010.

observación acerca de la excesiva centralización del SSPC, que se podría entender en sus inicios incluso con su primer reglamento, sin embargo, es evidente que la SFP, no se ha preocupado por emitir normatividad respecto al desarrollo profesional, cosa que los CTP y en específico el SDP, aprovecha para olvidar parte de su tarea.

3.3.5 Subsistema de capacitación y certificación de capacidades

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades (SUCCC), tiene un carácter complejo y fundamental ya que conlleva el establecimiento de modelos de profesionalización para los servidores públicos en aras de que adquieran;

- Conocimientos básicos sobre la dependencia y la administración pública federal;
- Especialización, actualización y educación formal en el cargo;
- Actitudes y aptitudes necesarias para el desempeño;
- La posibilidad de superarse dentro de la dependencia, personal y profesionalmente;
- Las habilidades necesarias para certificar capacidades; y
- Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación en equidad de género.

Lo anterior con base en el artículo 13 fracción IV de la LSPCAPF. El SUCCC, comprende los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo, asimismo la SFP, determinará las reglas a seguir para regular dichos procesos en las dependencias, a su vez los CTP, están responsabilizados de diseñar los programas anuales de capacitación para cada dependencia.²²⁵

Para sintetizar el SUCCC, tendrá el objetivo de desarrollar, perfeccionar y/o actualizar conocimientos y habilidades, preparando además a los servidores públicos de carrera para funciones de mayor responsabilidades con diferentes naturaleza, asimismo tiene la función de certificar dichas capacidades

²²⁵ PARDO, María del Carmen. op. cit. p. 74.

profesionales adquiridas con la capacitación impartida, participando para ello @Campus México.

El CTP a través del SUCCC, cuenta con la facultad de establecer el Programa Anual de Capacitación (PAC), mismo que deberá ser ejecutado dentro de las dependencias, con el objetivo de realizar la capacitación correspondiente anualmente, asimismo el PAC incluye en su alcance a servidores públicos de libre designación y servidores públicos de base, mismos que no tienen la obligación de certificarse incluso ni de capacitarse, sin embargo para los servidores públicos de carrera resulta una condición para continuar laborando.

Las capacidades técnicas, son evaluadas a través de la guía metodológica para la descripción, evaluación y certificación de capacidades técnicas,²²⁶ guía que contiene la identificación y la descripción de capacidades técnicas (transversales y específicas), el registro de capacidades en el catálogo general de capacidades, las capacidades requeridas por los puestos (Intervención SPRH), evaluación de capacidades técnicas, y la certificación de capacidades técnicas.

Por otro lado, para el cumplimiento del PAC, éste se basa en la Norma para la capacitación de los servidores públicos, así como su Anexo. En dicha norma, se establece que las dependencias darán capacitación a los servidores públicos de carrera al menos cuarenta horas durante un año, esta capacitación será considerada en la evaluación al desempeño; éste se encuentra estructurado en principio para los de nuevo ingreso con una inducción, en la cual se imparten aspectos básicos de la administración pública federal, de la dependencia en específico, así como del puesto a ocupar, asimismo con las acciones de capacitación que designe la DGRH, a través del diagnóstico de necesidades.

El portal @Campus México contiene los cursos de capacitación, estableciendo las capacidades específicas para cada curso, otorgando créditos representados por 1 cada 4 horas efectivas de cursos, de esta manera, para cumplir con las 40

²²⁶ Secretaría de la Función Pública. Guía Metodológica para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades Técnicas.

horas, se tendrá que cumplir con 10 créditos. Ahora bien, procederemos a revisar el PAC, de ciertas dependencias, a fin de identificar los cursos proporcionados por el SUCCC.

De acuerdo con el PAC proporcionado por la SHCP, correspondiente al 2007, éste conto con 48 cursos, de los cuales 21 corresponden a capacidades gerenciales todas ellas en línea a través de @Campus México, 13 cursos para capacidades transversales de estos solamente el curso denominado “Programación y Presupuesto” se impartió de manera presencial, asimismo 14 cursos de capacidades específicas, de los cuales fueron impartidos en línea solamente el “Marco jurídico administrativo presupuestario” y el “proceso presupuestario del gasto público federal”, lo que nos da una idea sobre la importancia de @Campus México en los procesos de capacitación.

En la propia SHCP, el PAC 2008 sólo contó con 24 cursos de capacitación, de los cuales solamente “Promoción y Difusión Cultural” y “Protección y Conservación del Patrimonio Cultural”, referentes a capacidades específicas fueron realizados de manera presencial, cabe destacar que en ellas no participaron servidores públicos de carrera. En dicho PAC, participaron solamente 149 servidores públicos de carrera, destacando el hecho que solamente participaron en cursos referentes a capacidades específicas, no así en capacidades transversales, ni gerenciales ya que estas últimas no fueron contempladas.

Respecto al PAC 2009, se identifica una mejora en la aplicación de los procesos del SUCCC, ya que se agrupa gran variedad de cursos ahora diseñados con cierta finalidad, incorporando diferentes tipos de capacidad. Se agruparon cursos con las siguientes finalidades: Certificación, Inducción, Actualización y Desarrollo, asimismo la participación de servidores públicos de carrera aumento considerablemente, participando de forma activa en los cursos de capacitación y certificación, mismos que siguieron con la tónica en forma presencial o en línea.

De acuerdo con este informe el PAC 2010, aparece como un progreso en materia referente a los procesos de certificación y capacitación ya que en él se establecen acciones de desarrollo, certificación e inducción de los servidores públicos, impartidos por instituciones educativas de prestigio nacional como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y con gran participación del INAP, asimismo se observa un incremento de participación por parte de servidores públicos de carrera.²²⁷

La certificación en este contexto, resulta fundamental ya que garantiza la estabilidad laboral para los servidores públicos de carrera, asimismo la SFP, con el afán de garantizar la certificación emitió el Oficio SSFP/413/007/2009, estableciendo las pruebas para la certificación de capacidades,²²⁸ así se observa que el PAC antes de 2009, no contempló la certificación de capacidades de los servidores públicos, solamente la impartición de cursos.

Para poder reafirmar lo citado en el párrafo anterior, resulta necesario revisar el PAC, de otras dependencias con el fin de identificar similitudes. El PAC 2007 de SAGARPA, contempló grupos de tipos de capacidades en (Visión de Servicio Público, Gerenciales o Directivos, Técnicas Transversales, y Técnicas Específicas), mismas que los cursos se dividieron en capacidades concretas, asimismo adhiere modalidades (Presencial, en línea, satelital y @Campus México), el PAC 2007, conto con la participación de 1,233 servidores públicos de carrera, es de destacar el hecho de que cuenta con cursos especiales referentes a las actividades de la dependencia como capacidades en sanidad, aeronáutico, zootécnicas.²²⁹

Asimismo el PAC 2008, fue organizado de una manera similar respecto al año anterior; sin embargo, impartió menos cursos, ahora con la participación de un mayor número de servidores públicos de carrera, tomando cursos programados

²²⁷ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000600258510.

²²⁸ Secretaría de la Función Pública. Oficio por el que se comunica, a los Directores Generales de Recursos Humanos, homólogos o equivalentes en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados sujetos al Servicio Profesional de Carrera, las pruebas existentes para el proceso de certificación de capacidades.

²²⁹ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000800108010.

en el PAC, y que debían ser validados por el CTP para cumplir con la capacitación correspondiente. El PAC 2009, denota de la misma manera que en la SHCP una mejora en su accionar, ya que los cursos se agrupan de una forma específica. En lo referente a la inducción participaron 1,021 servidores públicos de carrera, por otro lado en el fortalecimiento participaron 1,354 servidores públicos de carrera.

En actualización participaron sólo 609 servidores públicos de carrera; sin embargo en este año no hubo certificación. Asimismo el PAC 2010, se encuentra estructurado de la misma manera que el 2009, pero no existen datos sobre la certificación de servidores públicos de carrera, sin embargo en lo referente a la capacitación se cuenta con 5,328 servidores públicos de carrera participando en cursos. La SFP, emite los cursos a seguir, agrupándolos en capacidades, con lo cual se observa cierta descentralización de los procesos del SUCCC. Lo cual se puede comprobar mediante la revisión de PAC de SENASICA y CNANP.²³⁰

Ahora bien, con base en lo revisado se observa que existe cierto grado de avance respecto a la capacitación y certificación de servidores públicos de carrera a partir de 2009, asimismo existe una descentralización de los cursos impartidos, ya que cada dependencia cuenta con cursos específicos referentes a las actividades sustantivas que realizan, teniendo en común, solamente los cursos referentes a la inducción a la administración pública federal, así como su marco referencial.

El cambio en cuanto a la mejora del PAC en las dependencias, se debe en gran medida con la introducción del NRLSPCAPF, con lo cual la certificación de los servidores públicos se realiza de una manera obligada, asimismo con la instauración de capacidades “profesionales”, con lo cual se intenta evadir la discusión sobre las capacidades que deben de tener los servidores públicos, uniformándolas como profesional.²³¹

²³⁰ Información recopilada mediante el sistema infomex con números de folio: 0002700217210, 0821000013010 y 1615100025810 respectivamente.

²³¹ CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol IV. Núm. 8, México, segundo semestre de 2007. p. 63.

Sin embargo, para INDESOL de acuerdo con la respuesta otorgada mediante las tarjetas N° DONII/476/2010 y No. DCyF/159/2010, niegan la existencia del SUCCC dentro del SSPC, lo cual resulta ilusorio y muestra las carencias en los órganos administrativos desconcentrados para la ejecución de la LSPCAPF su reglamento y demás disposiciones emanadas de ella.²³²

3.3.6 Subsistema de evaluación al desempeño

El subsistema de evaluación al desempeño (SUBED), es una pieza fundamental para el funcionamiento del SSPC, ya que representa el medio para realizar una valoración y medición del desempeño y de la productividad de los servidores públicos de carrera, con el objetivo que estos obtengan estímulos, ascensos, promociones y que con ello además se garantice su estabilidad laboral.

El SUBED, crea indicadores de desempeño para los servidores públicos con base en las metas de la institución, de conformidad con la LSPCAPF los objetivos que persigue son los siguientes:

- Valorar el comportamiento individual y colectivo de los servidores públicos de carrera;
- Determinar el otorgar estímulos o reconocimientos;
- Aportar elementos para el mejor funcionamiento del SSPC referente a la eficiencia, honestidad y calidad del servicio otorgado;
- Detectar necesidades; y
- Identificar los casos de desempeño no favorables.

Las evaluaciones al desempeño tienen un carácter primordial ya que son requisito para que un servidor público de carrera, continúe en su puesto ya que en el supuesto de no aprobar dichas evaluaciones, podría ser objeto de separación sin responsabilidad para la dependencia.

²³² Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 2099900038010.

La SFP emitió los lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos,²³³ en los cuales se establecieron los criterios y objeto de aplicación no sólo los servidores públicos de carrera, sino también los servidores públicos de libre designación que ocupan puestos de carrera. El CTP, con base en los indicadores otorgados por el SUBED mediante los lineamientos para la evaluación del desempeño, tendrá la atribución de otorgar a través de la elaboración previa de un proyecto de reconocimientos, estímulos a los servidores públicos de carrera que cuenten con una actividad destacada dentro de su dependencia. A su vez llevará a cabo la aplicación de los lineamientos de evaluación al desempeño en los cuales medirá por medio de los indicadores establecidos, la evaluación se realizará anualmente y semestralmente, se evaluará:

- Metas del desempeño individual;
- Metas del desempeño colectivo;
- Estándares de actuación profesional; y
- Actividades extraordinarias y aportaciones destacadas.

Éstas serán evaluadas conforme al calendario fiscal emitido por la SHCP, quien fungirá como evaluador será el superior jerárquico inmediato o quien haya sido designado para el seguimiento del desempeño del servidor público de carrera correspondiente, la DGRH establecerá los mecanismos para la evaluación general de los servidores públicos, así como atenderá casos especiales, con lo que se generaran indicadores para ser calificados. La calificación podrá ser interpretada de la siguiente manera:

Calificación Final	Nivel de Desempeño
90 a 100	Sobresaliente
75 a 89.9	Satisfactorio
60 a 74.9	Mínimo aprobatorio
0 a 59.9	No aprobatorio

Cuadro 12. Fuente: Anexo del Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos para la evaluación al desempeño.

²³³ Secretaría de la Función Pública. Acuerdo mediante el cual se expiden los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como su Anexo. DOF. 2 de mayo de 2005.

El SUBED, emite las calificaciones de servidores públicos de carrera y de libre designación para evaluar el desempeño obtenido anualmente y semestralmente por cada servidor público de carrera o de manera colectiva. De acuerdo con el último informe del SSPC 2007, el SUBED programó el 99.68% y el avance alcanzado fue de 99.95%, lo que equivale a que su cumplimiento fue prácticamente total. La SFP identificó que en 2007, los servidores públicos evaluados alcanzaban 99.29% del universo total en cuanto a la evaluación anual.

En cuanto a la evaluación al desempeño, se cumplió con el 100% de servidores públicos evaluados, todos estos datos referentes al último informe del SSPC, sin embargo para verificar su avance analizaremos lo referente al SUBED, con base en la consulta de Avance de Indicadores otorgada por la SFP. La consulta de avances ofrece indicadores de resultados de los siete subsistemas; al no contar con indicadores actuales debido a que el último informe del SSPC data del 2007, resulta pertinente utilizar dicho medio de consulta a fin de verificar el avance en ciertas dependencias que han sido utilizadas como ejemplo para el presente estudio.

SEGOB conforme al último informe correspondiente a octubre de 2010, resulta con *status* general de rechazado, conforme a los dos indicadores de evaluación al desempeño, debido a que los servidores públicos de libre designación no han obtenido su nombramiento, conforme a la meta establecida. Sin embargo en septiembre del mismo año el *status* resulta aceptado en virtud de la situación contraria, es decir, que servidores públicos de carrera de libre designación han obtenido su nombramiento como servidores públicos de carrera titulares, aquí lejos de establecer un avance como aceptado, a juicio personal considero que se atenta abiertamente contra la igualdad de oportunidades en el acceso.

De acuerdo con los indicadores, para que el SUBED, cumpla con sus actividades tienen prioridad en convertir a sus servidores públicos de libre designación como servidores públicos de carrera, ya que mediante la consulta sobre el *status* del SUBED, el indicador principal es que se cumpla con el

nombramiento de servidores públicos de carrera, a través de la evaluación de servidores públicos considerados de libre designación.

Un indicador pertinente es el “porcentaje de servidores públicos sujetos al SPC con metas de evaluación del desempeño orientadas al logro de resultados de su institución”, misma que se puede verificar a SEGOB correspondiente a Junio de 2010, teniendo un *status* de rechazado, por su parte en febrero, marzo, abril y mayo del mismo año el *status* resulta aceptado, pero con la particularidad que no hubo metas a medir de ahí que fuere aceptado sin contratiempo, sino que se prolonga su evaluación hasta junio en el cual fue rechazado.

SAGARPA, resulta con *status* de aceptado para el mes de octubre de 2010 debido a la integración de servidores públicos de libre designación a nombramientos como titulares en puestos de carrera, asimismo cuenta con *status* de aceptado en lo referente a servidores públicos de carrera con evaluación al desempeño orientadas al logro de resultados, contando con un avance del 95%, según cifras obtenidas por la propia página de consulta de indicadores de la SFP.

La SFP, que coordina la evaluación y control de los subsistemas, paradójicamente no cuenta con ningún indicador de avance respecto a los años 2008, 2009 y 2010, lo que nos da una idea clara del poco interés en la evaluación, seguimiento del SSPC en su generalidad.²³⁴

Por otro lado SENASICA, en lo referente al SUBED para el ejercicio 2010, la primera mitad del año se evaluó el desempeño conforme al indicador referente a servidores públicos de carrera en el cumplimiento de metas institucionales, cumpliendo con el 100% lo que muestra que aparentemente en todas las dependencias se están cumpliendo con las metas programadas, asimismo se puede sintetizar que se valora para la evaluación al desempeño, el indicador

²³⁴ Al día 31 de diciembre de 2010 a través de la página de consulta del SSPC, se puede constatar la falta de evaluaciones correspondientes a los ejercicios 2008, 2009 y 2010, incumpliendo con las evaluaciones mensuales y semestrales. Asimismo como se menciono solo ha emitido el informe del 2007, para lo cual no se tiene muestra del ejercicio 2008 ni del 2009 y sin evaluaciones por consultar, ya que se encuentran en *status* pendiente, se antoja difícil la entrega de un nuevo informe sobre el SSPC.

referente al logro de metas instituciones y por otro lado, el nombramiento definitivo como servidor público de carrera a puestos ocupados por libre designación.

Ahora bien, si se están cumpliendo las metas, el CTP de cada dependencia cuenta con la atribución de elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, estímulos, para lo cual se solicitó dicho documento a dependencias el cual resultó inexistente. Así actualmente el SSPC, sólo cuenta de acuerdo con la compilación jurídica correspondiente con la Norma para otorgar el premio nacional de administración pública, sin contar con lo establecido en el artículo 57 de la LSPCAPF, referente al proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño de los servidores públicos de cada dependencia.

SEGOB, mediante el oficio No. DGRH/DPD/660/10, señala la inexistencia de información referente al proyecto antes citado, argumentando que la SFP no ha emitido los lineamientos correspondientes,²³⁵ aún cuando de acuerdo con ciertos indicadores que se pueden verificar públicamente se cumplen las metas, los servidores públicos de carrera no cuentan con estímulos, ni reconocimientos y en ningún momento incluso se habla de ascenso.

Asimismo mediante la resolución C.I. 369/2010 del Comité de Información de la SAGARPA, se declaró formalmente la inexistencia de información referente a un proyecto de estímulos y reconocimiento,²³⁶ no existiendo datos de dicha información. Misma resolución que incluso fue impugnada recayendo en el expediente 6766/10, mismo que en resolución emitida por el IFAI del 24 de noviembre de 2010, confirma que no existe información al respecto aún cuando la LSPCAPF y su reglamento lo establecen.²³⁷

Al respecto la SFP, que es la encargada de emitir los lineamientos correspondientes, señala la inexistencia de la información debido a que no se han

²³⁵ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000400183210.

²³⁶ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000600258710.

²³⁷ La resolución emitida al respecto es pública y se puede consultar a través de la página oficial del IFAI www.ifai.org.mx en la sección de búsqueda de resoluciones, añadiendo a los campos de búsqueda el número de expediente 6766/10 del año 2010.

generado para su publicación y aplicación por parte de las dependencias, por parte de la DGRH de la propia SFP.²³⁸ Siendo el premio nacional de administración pública el único medio por el cual se puede reconocer a servidores públicos en su generalidad y no se habla en particular con énfasis en los servidores públicos de carrera.

Con base en lo anterior podemos establecer que el SUBED, lleva a cabo la evaluación del desempeño basándose en el acuerdo por el que se emiten los lineamientos de evaluación al desempeño y que en cada dependencia, existen los mismos indicadores resaltando el cumplimiento de metas institucionales y la obtención de nombramientos, las evaluaciones de acuerdo con los datos son en su mayoría satisfactorias. Sin embargo, no existen estímulos, ni recompensas, ni mucho menos ascensos para los servidores públicos de carrera, dejando a la evaluación al desempeño como un mero trámite, por contrario de incentivar el desarrollo profesional y por ende de las dependencias.

3.3.7 Subsistema de separación

El subsistema de separación (SUP), se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público de carrera deja de formar parte del SSPC o se suspenden temporalmente sus derechos. Para cumplir con sus funciones el SUP determinar las causales de separación y licencias; asimismo, se vincula con el Órgano Interno de Control (OIC) de cada dependencia en el supuesto de que el servidor público de carrera incumpla con la LFRASP.

De acuerdo con la LSPCAPF, la separación es entendida como la terminación del nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia, las causales de separación son:

- Renuncia formulada por el servidor público;
- Defunción;
- Sentencia ejecutoriada que implique privación de su libertad;
- Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones;

²³⁸ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0002700217310.

- Hacerse acreedor de sanciones establecidas por la LFRASP;
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación al desempeño; y
- Cuando el resultado de la evaluación al desempeño sea deficiente.

El SUP, asimismo atiende los casos en los que los servidores públicos de carrera se hacen acreedores de una licencia, que puede ser con goce de sueldo o sin goce de sueldo, determinados bajo diferentes características. Para poder analizar las actividades del SUP, resulta necesario hacer énfasis en cada una de las causales de separación.

La renuncia, es el proceso mediante el cual un servidor público de carrera por su propia voluntad e intereses deja de desempeñar un puesto, ya sea por ser ganador de otro con mayor o igual jerarquía, o por razones personales. La SFP emitió mediante el oficio circular No. SSFP/408.3/077/08,²³⁹ el modelo de renuncia. Por otro lado aquellos servidores públicos de carrera que formulen su renuncia la podrán elaborar considerando la información básica sobre su puesto, adscripción, nombre y fecha de aplicación de la renuncia.

La defunción del servidor público de carrera, es la segunda causal para darle procedimiento a la separación, únicamente se debe de allegar de elementos que comprueben dicha situación, informando a la DGRH la cual prácticamente sin ningún inconveniente surtirá efectos para darlo de baja en el sistema Rhnet.

La sentencia ejecutoriada que implique la pena de la privación de la libertad, empezará a surtir efectos cuando el superior jerárquico tenga conocimiento de la misma, en este sentido tendrá que informar a la DGRH, para que el encargado de separación en la dependencia proceda a darlo de baja. Para estas tres primeras causales, los procedimientos son similares, de acuerdo con el artículo 76 del

²³⁹ Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos o equivalentes, y operadores del módulo de separación en RH Net de las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de la Administración Pública Federal Centralizada, los criterios y modelo de renuncia que podrán adoptar los servidores públicos de carrera titulares cuando resulten ganadores de un puesto en un concurso público y abierto.

NRLSPCAPF, las cuales procederán a separar al servidor público a partir de que surta efectos el motivo que lo generó.

Las restantes causales de separación, implican un procedimiento administrativo de mayor complejidad, el primero de ellos y/o cuarta causal que es el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones por parte de los servidores públicos conlleva diferentes pasos los cuales son establecidos mediante el NRLSPCAPF, a fin de atender cabalmente lo establecido legalmente para defensa del servidor público de carrera.

Grosso modo, la cuarta causal conlleva, el levantar un acta o actas administrativas en las cuales se establezca el hecho con el cual desatiende una obligación, misma que debe ser firmada tanto por testigos como por el superior jerárquico inmediato, asimismo éste procederá a informar a la DGRH, para que se actúe conforme a lo establecido en la LSPCAPF y su reglamento, consecuentemente se elabora un expediente en el cual se formula una determinación preliminar que es enviada al OIC para que analice la situación, y en su caso subsane deficiencias, una vez establecido esto, la DGRH estudia la situación y la envía al TFCyA para que haga válida la separación sin responsabilidad para la dependencia.

No es objeto de este estudio detallar con precisión cada procedimiento que conllevaría la separación del servidor público de carrera, en el caso de incumplimiento, sin embargo es importante establecer que resulta un procedimiento largo y el juicio incluso puede llegar a durar años, los cuales en caso de ganar el servidor público de carrera, tiene derecho a la instauración en su puesto así como el pago de salarios caídos.

De igual manera el hacerse acreedor de sanciones por parte del OIC, que es quien establece e interpreta dentro de la dependencia la LFRASP, resulta un procedimiento complejo que conlleva todas las características de un juicio laboral y que no es la intención del presente estudio revisar pero sí mencionar.

Respecto a las últimas dos causales de separación, éstas se encuentran ligadas al SUCCC y al SUBDEP, subsistemas que deben informar al SUP, para que esté en condiciones de determinar los procedimientos para la separación del servidor público de carrera, cabe destacar que éstas dos últimas causales en realidad no se llevan a la práctica como detallaremos adelante.

Por último, el SUP, cuenta con la atribución de otorgar licencias a los servidores públicos de carrera, las cuales en su caso se estudiarán para el otorgamiento de licencias con goce de sueldo o en su defecto sin goce de sueldo, que pueden prolongarse de acuerdo con lo establecido en el NRLSPCAPF, licencias que algunos dependencias no se han ejercido ya que no existe normatividad al respecto.

Del análisis de información, se concluyó que a pesar de contener los procedimientos antes mencionados, prácticamente sólo ejecuta la separación por la primera causal que hace referencia a la renuncia, en este sentido no existen indicios que se haya separado servidores públicos de carrera por no acreditar la capacitación y certificación, asimismo tampoco por no aprobar la evaluación al desempeño.²⁴⁰ Con esto se pone en tela de juicio la efectividad de dichos subsistemas, incluso el manual para la operación de la separación en Rhnet, no contempla dichos supuestos, como si anticipara que no ocurrirán por lo cual no resulta necesario detallar el procedimiento correspondiente.²⁴¹

De esta manera, se suma otro cuestionamiento, ¿Acaso serán todos los servidores públicos de carrera, profesionales altamente competentes, eficaces, eficientes y con todas las capacidades?, si esto fuera cierto el impacto del SSPC, sería diferente y probablemente no tendría problemas de legitimidad debido a sus excelentes resultados y su impacto en la gestión pública, está por demás decir que dichos resultados no son percibidos por la sociedad y con ello la legitimidad aún está en tela de juicio, sin particularizar en el ingreso.

²⁴⁰ MENDEZ, José Luis. Diseño, aprobación... art. cit. p. 16.

²⁴¹ Véase, el Manual de Capacitación para el OPER_SEP Subsistema de Separación emitido por la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización.

De acuerdo con la información otorgada por SEGOB, mediante oficio No. DGRH/DAP/0976/10, la única causal de separación fue por la renuncia formulada durante el periodo comprendido del 2007, 2008, 2009 y parte del 2010 ya sea para ocupar un nuevo cargo dentro del SSPC o uno mediante artículo 34, o incluso un puesto que no esté contemplado dentro del SSPC.

Por otro lado la SHCP, registró la mayoría de sus bajas por renuncia, sólo en 2008 existe una; debido al incumplimiento de obligaciones, asimismo 3 separaciones por resolución administrativa; es decir, a través de juicio en el cual el TFCyA, que conlleva la separación del servidor público de carrera. Por otro lado la SAGARPA, de la misma manera prácticamente el total de las separaciones se genera por renuncia, sólo una fue por la causal de defunción correspondiente al año 2007, y a la fecha sólo en mayo de 2010 registra una separación por destitución e inhabilitación por 10 años con base en la LFRASP.²⁴²

Por su parte la SE, de acuerdo con la información otorgada solamente existe registro de separación por renuncia, de la misma manera la SEP sólo reporta separación debido a renunciaciones hasta el 19 de octubre del 2010. Al igual que SEDESOL, INDESOL y la SFP. Por su parte la STyPS, cuenta para el mismo periodo con un total de 141 separaciones por renuncia sumando 35 renunciaciones para la ocupación de otra plaza, una defunción, cuatro incorporaciones a programa de separación y un total de 10 separaciones por resolución administrativa en términos de la LFRASP.²⁴³

Con los datos proporcionados por las dependencias, se establece que es la renuncia la causa mayoritaria de separación y que un porcentaje de ella es destinada para el ascenso o movilidad dentro o fuera del SSPC, ya que la propia SFP no ha emitido lineamientos al respecto, asimismo no existen indicios de separación por causales de no aprobar la capacitación correspondiente y el

²⁴² Información recopilada mediante el sistema infomex con números de folio: 0000400185810, 0000600261310 y 0000800109110 respectivamente.

²⁴³ Información recopilada mediante el sistema infomex con números de folio: 0001000163710, 0001100399910, 0002000109710, 2099900042010, 0002700219210 y 0001400074110 respectivamente.

supuesto de no cumplir con la evaluación al desempeño, lo que evidencia la falta de disciplina por parte de los subsistemas correspondientes.

Como reflexión se sostiene que el SUCCC y el SUBED, pueden otorgar legitimidad el accionar del SSPC y hacer que estas razones sean fundamentales para la estabilidad laboral en él, así como de dotarlo de fortaleza institucional; sin embargo, se concluye que los subsistemas no se encuentran coordinados en las dependencias, ya que al parecer cada una ejerce sus funciones aisladamente y no hay sistemas de sanciones, con lo cual el SUCCC y el SUBED son figuras de hilarante fantasía con énfasis en el último.

3.3.8 Subsistema de control y evaluación

El subsistema de control y evaluación (SCE), es el encargado de diseñar y operar los procedimientos y medios para vigilar y en caso realizar correcciones en la operación del SSPC, coordinado entre las dependencias y la SFP, asimismo con el Consejo Consultivo.²⁴⁴

El SCE, a través de la SFP en coordinación con las dependencias establecerá los mecanismos de evaluación sobre la operación del SSPC, identificará evaluaciones y con ello emitirá reportes sobre el comportamiento del SSPC para cada uno de los subsistemas, con base en los reportes emitidos se elaborará el informe anual sobre la operación, asimismo establecerá el programa anual, sometido a consideración presupuestaria de la SHCP, el cual contendrá diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas, construyendo el proyecto de programa operativo anual del SSPC, el cual será sometido a consideración y opinión del Consejo Consultivo.

De acuerdo con la página institucional del SSPC, únicamente se cuenta con los programas operativos anuales correspondientes al periodo 2005, 2006 y 2007, de la misma manera como se vio anteriormente, sólo existen informes anuales del

²⁴⁴ De acuerdo con artículo 67 de la LSPCAPF, es una instancia de apoyo de la SFP, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del SSPC.

SSPC hasta el 2007, es decir anteriores a la operación del NRLSPCAPF, confirmando el hecho de que no existen indicios de programas operativos anuales ni de informes actuales.²⁴⁵

Respecto a sesiones del Consejo Consultivo, la última que se encuentra publicada en la página institucional data del 14 de agosto de 2008, en la cual se toma por acuerdo el conocimiento respecto a la propuesta del programa para el SSPC 2008 - 2012 (PSPCA 2008 - 2012), así mismo para el Programa operativo anual POA-SPC 2008 y POA - SPC 2009, sin encontrar referencias sobre su puesta en marcha, así como tampoco ningún indicio del POA-SPC 2010, cabe destacar que el ejercicio correspondiente al 2010 concluyó y no se publicitó la información, por lo cual las dependencias no tienen claro el POA-SPC y de alguna forma actúan con libre albedrío.

Esto se puede comprobar mediante la información requerida a SEGOB, en la cual se solicitó el reporte de los subsistemas con base en el artículo 66 de la LSPCAPF, con el fin de visualizar la información correspondiente a los trabajos del SCE, de esta manera no se cuenta con un reporte como tal, sino simplemente indicadores, estos tomados a través de la consulta de indicadores, citado en el subtema referente al SUBED.²⁴⁶

Por su parte la SHCP, de acuerdo con la información requerida emite un reporte en el cual el SUP es el único que logra el 100% de resultados, ya que sólo atiende casos de renuncia y prácticamente ninguno por otra causal, asimismo en el desarrollo profesional durante el 2007 y 2008 no registró ningún avance, la evaluación al desempeño contó con un alto porcentaje de avance, siendo solamente la capacitación y certificación de capacidades aquel subsistema con los

²⁴⁵ Disponible en línea: <http://www.spc.gob.mx/consultaInformato.html> (Consulta 11 de diciembre de 2010)

²⁴⁶ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000400189110.

A través de la siguiente página:

<http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/midespc2008/getAvance.action> (Consulta 11 de diciembre de 2010)

Los indicadores del SCE, se dividen de acuerdo con el subsistema correspondiente y son validados por la SFP, para efectos de sintetizar los indicadores vistos, como anexo de esta investigación se presenta un cuadro en el cual se encuentran los siguientes elementos: subsistema, indicador y nombre de indicador, los cuales son aplicables para cada una de las dependencias.

peores resultados, resultando paradójico ya que con base en éste, se puede establecer la evaluación al desempeño.²⁴⁷

Por otro lado, SAGARPA en su respuesta argumenta que el CTP no ha llevado una evaluación del resultado ya que esto lo realiza la SFP a través del modelo integral del desempeño, asimismo no existen lineamientos para que se evalúe el comportamiento de los subsistemas. Mismo caso que la SCT. Incluso la SRA argumenta la inexistencia de dicha información, por su parte la SE, entrega un reporte en el cual se compara el compromiso del POA con el avance, dando como resultado en todos los años resultados satisfactorios incluso del 100% de cumplimiento, asimismo la SEP otorga una tabla con los resultados de sus reportes de evaluación y control del SSPC.²⁴⁸

Por último INDESOL, incluso realiza un reporte sobre el SPRH ya que éste no se encuentra dentro de los indicadores proporcionados por la SFP, otorgando el número de indicadores desglosado por mes y año, aunque sin el compromiso establecido sino solamente con el número de servidores públicos de carrera que cumplieron con determinado indicador, dicho reporte se elaboró exclusivamente para atender dicha solicitud de información, ya que el formato en la entrega resulta totalmente diferente a lo entregado por otras dependencias.²⁴⁹

De lo anterior podemos concluir lo siguiente; a partir de la entrada en vigor del NRLSPCAPF no existe un informe del SSPC para los años posteriores; es decir, de 2008, 2009 y 2010 ni anuales ni semestrales,²⁵⁰ asimismo no existe un programa de acción del SSPC ya que el POA 2008 - 2012, no se encuentra disponible por lo cual no se visualiza su actuación.

En cuanto a los subsistemas, el SPRH se encuentra centralizado, el SUBIN por otro lado carece de legitimidad debido al excesivo uso del artículo 34 y de la

²⁴⁷ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 0000600266110

²⁴⁸ Información recopilada mediante el sistema infomex con números de folio: 0000600266110, 0000900275210, 0001500055110, 0001000166210 y 0001100408210.

²⁴⁹ Información recopilada mediante el sistema infomex con número de folio: 2099900047010.

²⁵⁰ En el entendido de que el final de 2010 es reciente a la fecha de término de esta investigación y por ende el informe anual del 2010 queda exento.

aprobación de los criterios para la libre designación. El SDP, sólo cuenta con lineamientos para movimientos laterales, no hay registro de planes de carrera personalizados ni algún lineamiento respecto a ascenso o promoción, el SUCCC de alguna manera refleja un avance; sin embargo, no existen datos que verifiquen el real cumplimiento de los programas de capacitación ya que 40 horas por año resulta paupérrimo con el fin de impactar positivamente en la gestión pública.

El SUBED, cuenta con indicadores y metodología para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, de la cual la mayoría aprueban de una manera contundente; sin embargo, no existen indicios de estímulos ni ascensos o promociones. Por otro lado, el SUP, lleva a cabo procedimientos específicos para la separación, sin embargo prácticamente sólo se utiliza la causal de renuncia como motivo de termino de nombramiento, lo que pone en tela de juicio la efectividad y rigor de las evaluaciones al desempeño ya que no existe indicio de alguna separación al respecto.

Finalmente el SCE, cuenta con veinticinco indicadores, incluyendo el “conocimiento, compromiso y credibilidad del SPC”, sin embargo no se han emitido los informes correspondientes para cada POA - SPC. A siete años de la publicación de la LSPCAPF observamos claramente que el SSPC no se encuentra funcionando al 100%, por lo cual resulta pertinente ofrecer alternativas de solución, así como propuestas que se intentaran dilucidar como ejercicio académico en el siguiente Capítulo.

Ahora bien, tomando como base los antecedentes revisados en los tres primeros Capítulos, resulta pertinente realizar una serie de propuestas en cuanto a la solución de las distintas dificultades visualizadas durante la instrumentación y operación del SSPC y con ello contribuir mediante un ejercicio académico a su maduración y fortalecimiento. Por lo que el siguiente Capítulo tiene la intención de presentar posibles alternativas de solución; a manera de reflexión en el entendido de que el SSPC es un sistema joven y que en algunos países la maduración de sus sistemas de servicio civil ha tomado largos periodos de tiempo.

Capítulo 4

4. Asignaturas pendientes en el sistema del servicio profesional de carrera, perspectivas indagatorias a manera de propuesta

En el presente Capítulo mediante perspectivas indagatorias con un apoyo y sustento académico, se presentan supuestos de solución con el afán de consolidar el SSPC, como la herramienta de mayor fortaleza para la profesionalización de los servidores públicos, por lo cual se identifican propuestas de forma y propuestas de fondo.²⁵¹

Hace apenas unos años el SSPC representó una fuerte demanda de académicos, funcionarios, estudiantes y entre otras personas interesadas, por lo cual hoy no se puede dejar que pierda fuerza e importancia. Para ello y con el afán de atender las dificultades que se han encontrado, este Capítulo pretende responder a las necesidades de reorientación, propias de cualquier sistema de servicio civil, en este tenor Martínez Puón señala “*Los estudios comparados han venido a mostrar que los servicios civiles son instituciones que a lo largo de tiempo requieren de profundas revisiones, reorientaciones y reformas para adaptarse a los cambios y necesidades tanto de carácter organizacional como índole contextual*”,²⁵² opinión que comparto.

4.1 Determinación del perfil del servidor público de carrera

En la determinación del perfil del servidor público de carrera intervienen en primera instancia el SPRH y el SUBIN, retomando al SPRH encargado de la planeación de los recursos humanos a través de la elaboración de perfiles, descripción y valuación de puestos, se revisó que no existe una homologación efectiva sobre los perfiles para la ocupación de puestos equivalentes u homólogos entre las dependencias.

²⁵¹ Las propuestas de forma son aquellas de carácter técnico-administrativo, de alguna forma que son simples en la corrección de actividades, por otro lado las propuestas de fondo son aquellas que tienen que ver con el contexto amplio del SSPC y que van más allá de lo establecido en su marco normativo.

²⁵² MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Hacia la construcción de reformas de tercera generación para el Servicio Profesional Electoral. Revista Encrucijada, segundo número, mayo – agosto 2009. p. 1.

El problema no radica como tal en la valuación del perfil y en su descripción, ya que el que no exista una homologación en el perfil es entendible en la medida en que cada dependencia encuentra en su accionar diferentes problemas y dificultades, aunque resulta básico al menos establecer un mínimo de características para el ingreso dentro de los niveles de enlace, cual si fuera el primer paso de la carrera administrativa aludiendo al servicio civil de carrera, por lo cual se identifica la primera propuesta de forma.

Con un alto índice de profesionistas desempleados en el Estado mexicano,²⁵³ resulta básico establecer al menos como requisito para ingresar, si no un título universitario al menos estudios de licenciatura concluidos para cualquier puesto de enlace, incluso sea el de secretaria o chofer que se han incluido dentro del SSPC, ya que resulta lógico que para encontrar un perfil con los mínimos parámetros de carácter profesional, resulta pertinente que cuente con estudios profesionales.

La administración pública demanda administradores públicos frente al perfil del nuevo Estado, bajo lo cual se encuentra por principio serios problemas de formación del administrador público, así como su relación con los espacios para su desenvolvimiento laboral,²⁵⁴ problema añejo en la administración pública no sólo de México sino de distintos países latinoamericanos y que paradójicamente el SSPC no ha podido combatir del todo, lo que identifica un problema de fondo.

Resulta pertinente que por fin se logre dar el paso a una gestión pública que se base en resultados y rendición de cuentas tomando en cuenta principios de ética y legalidad dentro de la actuación del servicio público, que en principio el SSPC

²⁵³ Se puede consultar diferentes noticias mediante su monitoreo a través de periódicos, en los cuales se identifica un alto índice de egresados de múltiples licenciaturas sin expectativa laboral clara. Ahora bien, esto no quiere decir que aquellos que no tengan estudios profesionales, no puedan pertenecer a la administración pública, por el contrario, ellos tendrán sus propias condiciones laborales, como es el caso de operativos de carácter (sindicalizados o base) y aquellos de confianza. Por ello no se busca ser drástico al intentar desaparecerlos si no entender sus propias características y necesidades y su vínculo con los servidores públicos de carrera.

VARGAS, Ivonne. El desempleo, un lastre para México, CNN Expansión, 10 de diciembre de 2010.

MARTÍNEZ, Nurit. Los profesionistas, mal pagados o desempleados, El universal, 01 de enero de 2010.

²⁵⁴ Véase, OSZLAK, Oscar. Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado. II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, INAP, Córdoba. 1994.

debe instaurar para poder expandirse a otros niveles del empleo público y órdenes de gobierno, y no aventurarse drásticamente al fracaso como el caso del DF.

Bajo las anteriores premisas las competencias profesionales más que una moda administrativa, resultan un escaparate para darle solución a problemas en la presentación de resultados y con ello la rendición de cuentas, si bien es cierto que en determinados concursos ofertados, se tienen que acreditar competencias en exámenes gerenciales éstas no se encuentran certificadas y responden más a un carácter de memorización que a una competencia profesional.

4.1.1 Escuela de Administración Pública

De acuerdo con el artículo 123 de la CPEUM, en su apartado “B” fracción VII, el Estado organizará escuelas de Administración Pública, lo cual es una figura de papel ya que no existe indicios de escuelas de administración pública organizadas por el Estado, solamente en el DF recientemente se creó la Escuela de Administración Pública del DF.

Sin embargo, en la organización de escuelas de administración pública se ha dado la espalda a la carrera administrativa como una institución de Estado, esto representa la siguiente propuesta, por lo cual resulta fundamental la creación de escuelas de administración pública tal cual lo tienen establecidas Francia, Alemania incluso España, que han insertado cuerpos para una carrera administrativa; lo cual se desprende como una solución de fondo para la creación de un perfil de servidor público no sólo de carrera sino de cualquier carácter.

Por lo cual, resulta fundamental el establecimiento de una escuela o centro de educación en administración pública atendiendo al mandato emanado de la CPEUM, misma escuela que debe estar instituida por el poder ejecutivo, siendo un plantel de complementación y aplicación.²⁵⁵ Existen instituciones como el INAP

²⁵⁵ En el Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública organizado por el INAP previamente mencionado, se estableció la necesidad de que los estudiantes de administración pública adquirieran conocimientos prácticos realizando un símil con estudiantes de medicina que siendo estudiantes

que en el marco de sus funciones la han propuesto como aquella capaz de erigirse como dicha escuela que marca la CPEUM así como rectora de los procesos de selección y reclutamiento dentro del SSPC, sin embargo esto no se ha concretado.

Para Guerrero Orozco, en un sentido categórico respecto a la necesidad de cumplir con el mandato constitucional y con ello fortalecer la formación de administradores públicos establece lo siguiente;

Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del servicio profesional de carrera y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. En suma: una escuela tal podría recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso, y brindándoles la formación administrativa, los dotaría con las capacidades de desempeño necesarias para ejercitar las funciones públicas.²⁵⁶

Queda como propuesta hacer valer la CPEUM y generar una escuela de administración pública como formadora de servidores públicos, con énfasis en la preparación para ser un servidor público de carrera, así se buscaría que los egresados de licenciatura como vía natural de acceso a la función pública entren como enlace una vez acreditados los requisitos curriculares de titulación obligatoria así como ganar el concurso correspondiente frente a otros aspirantes, con lo cual no se limitaría a aspirantes egresados de otras escuelas, en el afán de no formar élites.

La escuela de administración pública mediante un adecuado diagnóstico de necesidades de administradores públicos privilegiaría así la formación de servidores públicos con las capacidades necesarias; es decir, con el perfil correspondiente con ayuda de las dependencias con la participación del SPRH.

acuden a hospitales a ejercer práctica profesional, así como veterinarios o incluso abogados y contadores, de esta manera dicha Escuela es un vínculo para la ampliación y complementación de estudios referentes a la administración pública.

²⁵⁶ GUERRERO OROZCO, Omar. art. cit. p. 16.

Por otro lado, con la formación de administradores públicos con práctica profesional en enlace o cualquier puesto dentro del SSPC no habría problema con cubrir los requisitos de mayor estándar vistos en el caso de SAGARPA, incluso sería lógico aumentar el estándar de requisitos para aspirar a ingresar al servicio público ya que al ser egresados de una escuela de Estado para la formación de administradores públicos estarían en contacto directo con las dependencias y con ello avalarían la experiencia profesional requerida.

4.1.2 El servicio civil ejecutivo para altos funcionarios

Dentro del perfil del servidor público de carrera se propone establecer una medida correctiva al SSPC de carácter con propuesta de fondo, en su artículo 5° la LSPCAPF prevé los rangos de puestos comprendiendo de enlace u homólogo hasta director general u homólogo, para lo cual es necesario concretar la reforma a dicho artículo removiendo a los directores generales, adjuntos u homólogos.²⁵⁷

Los intentos por quitar a directores generales mediante reformas a la LSPCAPF han sido variados, y no por el fortalecimiento y apoyo al propio SSPC sino mas con tintes políticos y de asignación de puestos con una mayor libertad;²⁵⁸ sin embargo, esto puede ser relativamente beneficioso para el SSPC; ya que alejaría en gran medida puestos de carrera del deseo para premiar lealtades políticas y partidistas, ya que serían puesto de nivel medio exclusivamente.

Dentro de las reorientaciones pertinentes, surge la de *“crear a mediano plazo el servicio profesional de carrera dirigido a altos funcionarios o altos directivos públicos, que bien podría constituirse a partir de los puestos de Director General Adjunto a Titulares de Unidad y cargos homólogos. Dicha carrera bien podría instituirse a través de una legislación propia y paralela”*.²⁵⁹ De esta manera se establecería un perfil particular al director general y otros altos funcionarios para ejecutar un propio servicio civil, independiente pero análogo.

²⁵⁷ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. art. cit. p. 481.

²⁵⁸ *id* MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 – 10 Nov. 2006, pp. 8-9.

²⁵⁹ *Ibid.* p. 13.

El servicio civil ejecutivo resultaría una opción ante la libre designación y los altos amparos del artículo 34 referente a los puestos directivos, por un lado se puede establecer el sistema conocido como el “*Senior Executive Service*” de origen norteamericano con sus respectivas variantes para su aplicación en el sistema mexicano,²⁶⁰ o en el caso de concretarse la creación de la Escuela de Administración Pública, internar a los altos funcionarios con un trato especial y sus respectivos requisitos distintos.

Es importante mencionar que en la categoría de *senior civil servants*, “*quedarían fuera de esta discusión aquellos funcionarios de nombramiento político ([...], subsecretarios, directores de entidad, que en ocasiones también son incluidos en la categoría de “altos funcionarios” en algunos textos académicos o de la prensa*”.²⁶¹ A los cuales en el carácter que les permite tener su *status* dentro de la pirámide organizacional, cuentan con una visión de mayor amplitud respecto a las necesidades de la organización, por lo cual resulta indispensable ubicarlos dentro de otro tipo de perfil.

Por otro lado, de acuerdo con los criterios de libre designación dirigidos principalmente para los mandos altos del SSPC, con la remoción de éstos, se busca no sólo que se elimine gradualmente la utilización de la libre designación sino que dichos servidores públicos cuenten con una preparación con mayor especialización ya que su actividad responde en el mayor caso a niveles altos de responsabilidad, puestos que deben ser ocupados por servidores públicos que cumplan con un mayor número de requisitos tanto de experiencia académica y profesional, como de competencias.

Con la existencia del “*Senior Executive Service*”, los altos funcionarios se convierten en parte fundamental para vincular tanto la parte sustantiva como la parte adjetiva de los gobiernos, que promueva programas políticamente relevantes y administrativamente viables, convirtiéndose en comunicación entre el

²⁶⁰ OSZLAK, Oscar. El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. CLAD VI Congreso Internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre 2001, p. 8.

²⁶¹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Categorías y Características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado. Revista Servicio Profesional de Carrera. núm. 9. p. 35.

grupo político conformado por servidores públicos del gobierno en turno y entre los mandos medios y parte operativa, como propuesta de fondo resulta pertinente establecer un servicio civil ejecutivo, como un servicio civil paralelo al SSPC con su legislación y características correspondientes a fin de expandir la figura del servicio civil como modelo de profesionalización.

Se busca por un lado, que los criterios de libre designación sean abrogados ya que no responden al reto de profesionalización del SSPC y por otro lado que los altos funcionarios cumplan con distintos requisitos profesionales y no disminuir al mínimo los requisitos para ocupar dichos cargos como lo invocan los criterios emitidos por la SFP, ya que estos no responden a los retos del SSPC, por el contrario desestiman la importancia de la profesionalización.

4.1.3 La impostergable necesidad de ampliar el universo de servidores públicos de carrera

De acuerdo con los datos proporcionados por Raúl Arceo Alonzo quien actualmente funge como Titular de la Unidad del SSPC, el gobierno mexicano cuenta con más de un millón de servidores públicos que suman alrededor de 1'476,000 entre trabajadores de base, honorarios, de confianza y demás regímenes laborales entre el gobierno federal y sus trabajadores regulados por el artículo 123 apartado "B" de la CPEUM, del total de trabajadores solamente alrededor de 35,000 pertenecen al SSPC.²⁶²

Lejos de crecer el universo de servidores públicos de carrera, este ha decrecido ya que inicio con 45,000 plazas sujetas a la LSPCAPF, además se inicio con 86 dependencias en las cuales se aplicaría. Actualmente 72 son las dependencias que ejercen el SSPC asimismo de los 35,000 solamente son titulares 27,723 dejando al resto como eventuales ya sea por su primer año de servicio o por la aplicación del artículo 34.

²⁶² Datos proporcionados durante la Conferencia "Panorama de la Profesionalización del Servidor Público" realizada el jueves 28 de octubre de 2010 dentro de la semana de administración pública realizada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, durante el 25 al 28 de octubre de 2010.

Contrario a crecer el SSPC ha ido perdiendo fuerza, tiene poca confiabilidad y su implementación no respondió a la gradualidad necesaria para su maduración con lo cual creció el desprestigio al SSPC, síntoma del diagnóstico realizado en los Capítulos precedentes, con lo cual el “*spoil system*” no fue atacado ya que en el supuesto imaginario de que los 35,000 servidores públicos de carrera, ocupen dicha plaza por mérito e igualdad de oportunidades, sólo representan el 2.3% del universo de trabajadores al servicio del Estado lo cual es realmente paupérrimo, lo que se traduce en un impacto poco significativo.

Como propuesta de fondo, se requiere que exista un mayor número de servidores públicos de carrera, que su crecimiento sea gradual mediante concursos públicos y abiertos, y no bajo el criterio de convertir a los servidores públicos en servidores públicos de carrera con principios distintos al mérito y la igualdad de oportunidades.

El crecimiento de los mandos medios debe ser significativo, ya que pueden representar la instauración de la memoria institucional. La propuesta radica en establecer opciones para el crecimiento del SSPC, mediante la homologación de plazas existentes, incluyendo a organismos descentralizados no sectorizados como el IFAI, aún cuando éste último emitió lineamientos para su propio servicio profesional, resulta pertinente incluir a sus servidores públicos dentro del SSPC, con el afán de hacer crecer a los servidores públicos de carrera, asimismo que el IPN y la UPN empiecen a realizar concursos públicos y abiertos para la ocupación de las plazas que en teoría pertenecen al SSPC.

La propuesta fundamental es que los servidores públicos de base sean reducidos y con ello se cuente con la capacidad para incluir puestos del SSPC dentro de la capacidad presupuestal emitida por la SHCP, se antoja difícil dicho movimiento ya que los sindicatos de trabajadores, ejercen una presión importante ya que no ven a la profesionalización como una opción de acción, por lo cual no lo adoptan como cultura y al parecer no les interesa.

4.2 Regulación Base Cero

Debido a la excesiva normatividad que existe en la administración pública, desde el 2008 el gobierno federal se ha preocupado por reducir legislación y trabas que retrasan la gestión administrativa, por lo cual a través del Tercer Informe de Gobierno el presidente Felipe Calderón Hinojosa, señaló 10 puntos de acción al respecto del cual se rescata el siguiente:

*OCTAVO. Empondremos en el Gobierno una reforma regulatoria de fondo; en el curso del próximo año debemos lograr el objetivo de contar con **una regulación base cero para el Gobierno Federal**, un proceso que nos permita derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada.*

De lo que se trata, es de facilitar la vida de los ciudadanos, de simplificar todos los trámites que realizan las empresas, de acercar el Gobierno a las necesidades de la gente. Y convoco a los gobiernos estatales y municipales a que coordinemos este esfuerzo y eliminemos trámites innecesarios, y promovamos una nueva cultura de eficiencia en el servicio público.²⁶³

[Énfasis añadido]

Con base en lo anterior, se lanzó el PMG 2008 – 2012, enfocándose principalmente a reducir trámites y a la desregulación interna del gobierno federal, mediante el acuerdo para consolidar la regulación base cero.²⁶⁴ La SFP de acuerdo con sus atribuciones y facultades es la encargada atender dicho mandato presidencial.

La SFP cuenta con una unidad de políticas de mejora de la gestión pública, la cual es partícipe directa, desarrollando dos líneas de acción; por un lado eliminación de trámites y servicios burocráticos y el uso de tecnologías de la

²⁶³ Secretaría de la Función Pública. Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública. Disponible en línea:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-politicas-de-mejora-de-la-gestion-publica/regulacion-base-cero.html> (Consulta 18 de diciembre de 2010).

²⁶⁴ Para algunos autores también se puede entender como desregulación base cero, en el sentido de que se identifica con la búsqueda de la eliminación de normatividad obsoleta o que duplica información, sin embargo como veremos más adelante se nombra en este trabajo como regulación base cero ya que no significa como tal una eliminación directa sino la de obtener un marco jurídico ideal.

información y de la comunicación, y por otro lado, eliminar normas cuya necesidad no esté plenamente justificada, con lo cual se desarrollaron nueve manuales administrativos.

La regulación base cero *“no necesariamente debe partir de la eliminación de instrumentos normativos per se, sino más bien de la construcción de un marco normativo racional que impulse un gobierno más ágil, moderno y eficaz que actúe eficientemente y responda a las necesidades de los ciudadanos en menos tiempos, menos requisitos y menos costos”*.²⁶⁵ Por lo cual se liga el ejercicio del SSPC con la regulación base cero, en el hecho de que la normatividad correspondiente debe tener *“las características de una regulación efectiva y eficaz además de encaminar al cumplimiento de los objetivos y metas para los que fue emitida, calificada en los siguientes aspectos”*.²⁶⁶

- Focalizada;
- Transparente;
- Consistente;
- Rinde Cuentas; y
- Proporcional.

Como se reviso en el Capítulo tercero, las dependencias argumentaron que la SFP no ha emitido los lineamientos para el ejercicio de proyectos de trayectorias de ascenso, intercambio de recursos humanos mediante convenios, o proyectos de reconocimientos entre otros lineamientos. Con base en lo anterior la regulación base cero busca evitar dicha falta de regulación concreta, lo cual se enfatizará como propuesta más adelante no sin antes revisar los manuales que componen la regulación base cero.

4.2.1 Manuales Administrativos de aplicación general

Para la ejecución del acuerdo para consolidar la Regulación Base Cero, el gobierno federal emitió nueve instrumentos jurídicos que simplifican y

²⁶⁵ VALDOVINOS CHÁVEZ, Carlos M. Regulación base cero: retos y desafíos, Revista Buen Gobierno, No. 9, jul - dic 2010, p. 62.

²⁶⁶ *Ibid.* p. 63.

estandarizan los procesos en las 279 dependencias de la administración pública federal. Dichos manuales administrativos de aplicación general son los siguientes:

Regulación Base Cero	
Manuales Administrativos de Aplicación General	
- Auditoría;	- Adquisiciones;
- Control Interno;	- Obra Pública;
- Recursos Financieros;	- Recursos Materiales;
- Recursos Humanos;	-Tecnologías de la Información y Comunicaciones; y
- Transparencia y Rendición de Cuentas.	

Cuadro 13. Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/manuales> (Consulta 17 de diciembre de 2010).

Cada uno de estos manuales, deben ser difundidos y asimilados, ya que integran el conjunto de actividades base que realizan las dependencias. Dichos manuales administrativos de aplicación general se enfrentan a una serie de retos que son los siguientes y que en alguna medida deben influir en la administración del SSPC:

- Estrategia de aplicación de manuales con soporte técnico;
- Claridad respecto al calendario de revisión de avances y resultados;
- Unidad administrativa que coordine los proyectos de aplicación del SSPC y los manuales administrativos;
- Participación activa de los servidores públicos de carrera en los procesos de regulación base cero;
- Comprensión de acciones para el combate a la corrupción; y
- Transparencia en objetivos y etapas en la utilización de estrategias dentro del SSPC.²⁶⁷

²⁶⁷ MÁRQUEZ CARRAZCO, Uriel. Regulación base cero: Un gobierno diseñado en las necesidades del ciudadano. Revista Buen Gobierno, No. 9 semestral jul – dic, 2010, pp. 54-55.

En la aplicación y la instrumentación del SSPC, cada uno de los subsistemas debe tener en cuenta la aplicación de la regulación base cero, en primera instancia para la planeación el SPRH, se debe auxiliar con el acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, asimismo con el manual administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos y organización.²⁶⁸ Queda como propuesta la adhesión de una regulación base cero con base en el manual anteriormente citado para agilizar trámites y actividades relacionadas con la planificación de recursos humanos, con su ingreso y su organización.

La diligencia de dicho manual, con el fin de homologar la valuación y descripción de puestos, de simplificar y hacer expeditos los trámites de ingreso de un servidor público de carrera, por lo cual se procede a realizar una serie de propuestas sobre la aplicación de una reforma regulatoria, no sin antes mencionar la importancia del inicio de la regulación base cero que puede traer consigo un impacto positivo en la gestión administrativa no sólo del SSPC sino de la administración pública en su conjunto.

4.2.2 Aplicación de la reforma regulatoria en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera

Existen alrededor de 36 instrumentos jurídicos que rigen la actuación del SSPC,²⁶⁹ aún cuando existen instrumentos jurídicos que sólo atienden un asunto en específico, se cuenta con un *superávit* de instrumentos jurídicos, que lejos de circunscribirse en el reflejo de una mejora en su actuación, parecen un obstáculo. La propuesta reside en realizar una reforma regulatoria, si bien ya se mencionó que los nueve manuales deben ser conocidos y aplicados en el SSPC, debe haber también una renovación en el marco normativo, con la intención de disminuir

²⁶⁸ Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, y se expide el manual administrativo de aplicación en dicha materia. DOF. 12 de julio de 2010. y Manual Administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos y organización. DOF. 12 de julio de 2010.

²⁶⁹ Conteo personal mediante la visualización de dichos documentos en la página de Normateca correspondiente al SSPC, http://www.normateca.gob.mx/NF_Secciones_Otras.php?Seccion=7 (Consulta 19 de diciembre de 2010).

cargas administrativas o bien establecer la normatividad correspondiente actualizada y de gran alcance.

Derivado de lo anterior la SFP, en primera instancia debe emitir el POA como su nombre lo dice “anualmente” aunque suene tautológico, ya que sólo hay presencia del POA - 2007, y en el primer semestre del 2011 no existen indicios de lo que fue el programa anual para 2008, 2009 y 2010 por lo cual resulta fundamental una emisión previa al inicio del año, es decir estar a la par, cuando se apruebe el presupuesto de egresos de la federación en diciembre de cada año, máximo en marzo del año en curso contar con el POA correspondiente.

Con la idea de una mejora regulatoria y en el afán de sujetarse a los principios de mérito e igualdad de oportunidades se deben suprimir los criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación, hasta que se cuente con criterios que fundamenten la importancia de la libre designación y no como un instrumento para premiar lealtades partidistas o para disminuir los requisitos para la ocupación de puestos.

En cuanto al problema encontrado debido a que las dependencias argumentan que no pueden atender asuntos específicos en los diferentes subsistemas debido a que la SFP no ha emitido los lineamientos, emitir un o una serie de manuales similares a la Regulación Base Cero, para no construir más lineamientos que lejos de ayudar sólo retrasan el accionar del SSPC.

Con base en lo anterior, se descentralizaría de la SFP ya que se podrá atender asuntos sin depender de que la SFP emita lineamientos, de los cuales no está preocupada por publicar, como prueba basta el hecho de que a siete años de la publicación de la LSPCAPF las dependencias declaran incompetencia y en algunos casos se confirmó la inexistencia de los siguientes elementos:

Sistema del Servicio Profesional de Carrera
Deficiencias en su operación:
- Inexistencia de estudios - Estructuras que no coinciden

- | | |
|--|--|
| <p>prospectivos y demás estudios para la planeación de recursos humanos,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inconsistencias en el manejo del RUSP (Trabajo del SPRH); - Poca emisión de lineamientos y guías metodológicas de aplicación para el SUBIN; - No existen acuerdos y convenios de intercambio de recursos humanos, <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de reconocimientos inexistentes; - Centralización en los sistemas de capacitación por parte de la SFP;²⁷¹ - Poca asesoría por instituciones de educación superior; | <p>con las reales, resulta eminente un mecanismo de revisión y sanción;²⁷⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> - No existe un seguimiento de las convocatorias y concursos se dejan al control de la SFP; - No hay un control adecuado sobre la ocupación de puestos por artículo 34 y seguimiento de dichos servidores públicos; - Trayectorias de ascenso inexistentes; - No existe un sistema de puntajes; - Reportes de control y evaluación de subsistemas por cada dependencia, dejando dicha atribución sólo a la SFP; - Legitimidad de la ciudadanía a través de la captación de su opinión respecto al funcionamiento del SSPC.²⁷² |
|--|--|

Cuadro 14. Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida por IFAI y recomendaciones operativas del CIDE.

Los puntos citados, son elementos débiles que con base en una regulación base cero se busca corregir, con el afán de que la normatividad no sea un impedimento para la maduración del SSPC, así la SFP debe emitir una

²⁷⁰ Este elemento en particular es tomado de uno de los puntos de partida de las “Recomendaciones operativas para la puesta en marcha de los 29 puntos críticos del SPC” presentado por el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) a la subsecretaría de la función pública. Disponible en la página oficial del SSPC.

²⁷¹ Esto se puede ejemplificar con lo citado en el Capítulo anterior referente a INDESOL con la negación de la existencia del SUCCC dentro de dicho organismo administrativo desconcentrado, información que se puede verificar nuevamente el mediante el sistema infomex con el folio: 2099900038010.

²⁷² Estos elementos se verificaron en la elaboración del estado actual del SSPC revisados en el Capítulo anterior, respecto a los dos últimos elementos es de rescatar que si bien no forman parte de un subsistema en específico son fundamentales en el accionar del SSPC, de las cuales solamente el CIDE ha participado y no existe una evaluación por parte de la ciudadanía lo que se puede constatar mediante una consulta al sistema infomex con el numero de folio: 0002700222510.

normatividad que encierre elementos parecidos como los proyectos de ascenso, estímulos reconocimientos en uno solo.

Se busca pasar de la idea de cumplir con las normas en estricto apego a cada disposición, por la premisa de entregar resultados y que estos sean sujetos a una rendición y evaluación, es innegable que el SSPC no se encuentra en un total funcionamiento por lo cual resulta imprescindible tomar las medidas correctivas al menos en cuanto al hecho de que cuente con un marco normativo actual y que responda a las necesidades y a la entrega/obtención de resultados.

4.3 La gestión orientada al desempeño de los servidores públicos de carrera

Para que el SSPC pueda ofrecer resultados debe contar con objetivos inteligentes; específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados temporalmente,²⁷³ por principio se busca cambiar el *chip* del cumplimiento estricto a la ley²⁷⁴ por la obtención de resultados, al respecto Pérez González señala que; *“la evaluación de desempeño de los servidores públicos debe corresponder a un proceso sistemático y periódico, a través del cual se establece una medida de los aportes y logros de los miembros de la organización, tanto desde el alcance de resultados como del comportamiento de acuerdo con una filosofía basada en la misión, visión y conformación de objetivos estratégicos”*.²⁷⁵

En el diagnóstico elaborado por Mejía Lira, la evaluación al desempeño forma parte de los retos fundamentales por lo cual para su aplicación *“requerirá una buena metodología y además un ejercicio constante de pruebas y obtención de información, exigiendo recursos y tiempo”*,²⁷⁶ asimismo un buen sistema de evaluación al desempeño debe contar con una evaluación: simultánea, objetiva,

²⁷³ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. La anatomía del... art. cit. p. 767.

²⁷⁴ Aún cuando no se cuente con una legislación actualizada que responda a las prioridades nacionales, de ahí que se busca flexibilizar el estricto apego a la ley con el cumplimiento y la orientación a resultados.

²⁷⁵ PÉREZ GÓNZALEZ, Hugo Nicolás. La evaluación del desempeño de los servidores públicos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Lisboa Portugal, 8 -11 oct. 2002, p. 1.

²⁷⁶ MEJIA LIRA, José. art. cit. p. 18.

sustantiva, social y capaz de generar compromisos.²⁷⁷ Lo que permite observar información acerca de la eficiencia, efectividad y avances o retrasos. De acuerdo con lo observado en el Capítulo anterior el SUBED se rige bajo dos indicadores:

- Porcentaje de servidores públicos sujetos al SPC con metas de evaluación del desempeño orientadas al logro de resultados de su institución; y
- Porcentaje de servidores públicos originalmente considerados de libre designación (hasta 2007), que han obtenido su nombramiento de carrera.

El segundo lejos de ser una evaluación al desempeño pareciera más un indicador correspondiente al SUBIN, paradójicamente el servidor público de libre designación sólo se encuentra en el supuesto de aplicación de evaluaciones al desempeño, que con dichos indicadores dejan pocos objetivos *SMART's* a la vista; es decir, el servidor público de libre designación no tiene problemas para ingresar al servicio público tampoco con la evaluación al desempeño ya que resulta paupérrima y prácticamente nula.

El problema de la evaluación al desempeño no corresponde únicamente al SUBED, en el participa el SPRH que de acuerdo con las recomendaciones emitidas por el CIDE, no se cuenta con un registro de puntos por su certificación, evaluación al desempeño, experiencia, ni trayectoria, por lo cual resulta necesaria la mejora del registro individual de los puntos acumulados.

La metateca digital ha sido el único avance en materia de concentración de metas, sin embargo, la evaluación de dichas metas ha resultado escasa y en su caso sanción, razón principal por lo cual a la fecha no se tenga registro de algún servidor público de carrera que haya sido removido de su puesto por no aprobar la evaluación al desempeño o por algún curso de capacitación y certificación.

El SDP, no cuenta con lineamientos para trayectorias únicamente para movimientos laterales, inmerso de la misma manera en el problema de la evaluación al desempeño ya que ante un manejo pobre del RUSP no existen puntajes para establecer trayectorias, de ahí que los CTP no realicen proyectos de

²⁷⁷ PÉREZ GÓNZALEZ, Hugo Nicolás. art. cit. p. 2.

trayectorias ni de ascensos y muchos menos de estímulos. Por lo cual resulta necesario la identificación de sistemas de puntaje, para con ello los CTP sin depender de lineamientos establecidos por la SFP, emitan proyectos para la posterior revisión y en su caso aprobación o corrección por parte de de la SFP bajo la premisa de realizar evaluación al desempeño con bases concretas.

De acuerdo con el informe emitido por el CIDE, como propuesta para la evaluación al desempeño se necesita partir de; el cumplimiento de metas individuales y metas de desempeño, cumplimiento de estándares de actuación y actividades extraordinarias, por el cumplimiento individual de funciones, cumplimiento cuantitativo de objetivos de gestión del rendimiento en unidades responsables y mediante aportaciones institucionales.²⁷⁸

La evaluación al desempeño es de suma importancia, por lo cual se hace evidente una reestructuración en su accionar con el afán de reorientar, resultando indispensable realizar correcciones tanto de forma como de fondo. En primera instancia que la evaluación al desempeño se haga directamente en la dependencia y que la SFP sólo participe como supervisora y no tenga un control total.

Existen tres niveles elementales de evaluación al desempeño; el nivel elemental, el cual radica en la evaluación al desempeño de los servidores públicos, el nivel intermedio en la evaluación a las dependencias responsables de programas, proyectos o servicios, y el nivel más alto corresponde a la evaluación de la gestión pública; es decir, evaluación al propio gobierno y su atención a la agenda pública.²⁷⁹ Con base en ello, la evaluación al desempeño debe incluir; la evaluación de los servidores públicos de carrera tanto en lo individual y cumplimiento de sus funciones como en lo colectivo, su repercusión en la dependencia y su impacto a nivel federal en el cumplimiento del PND mediante distintos PMG.

²⁷⁸ Informe del CIDE disponible en www.spc.gob.mx p. 28.

²⁷⁹ MUÑOZ GARCIA, Alfredo. Hacia una gestión pública orientada al Desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional? Revista Buen Gobierno, no. 3, semestral 2007, México. p. 67.

Dicha tarea no ha resultado sencilla y requiere de la adopción de una cultura de rendición de cuentas, que incluya transparencia, ya que buscan potenciar una orientación a resultados con la vinculación de éstos y la asignación de recursos presupuestales, planificación estratégica, incentivos y demás cuestiones que no han terminado de asimilarse. En la búsqueda de la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública.²⁸⁰

Al respecto de la literatura sobre la NGP, y la visión empresarial, el financiamiento con base en los resultados a partir de la rendición de cuentas resulta una de las opciones para la entrega de resultados, de acuerdo con Osborne y Gaebler *“si se financia de acuerdo con los resultados, el buen desempeño se convierte en una obsesión”*.²⁸¹

La evaluación al desempeño no sólo debe verse como un sistema de premios o castigos, sino *“como una noción estratégica, en la que se asocian las metas logradas y los recursos organizativos utilizados para este fin, enmarcados en condiciones de exigencia particular que le impone el medio ambiente a la organización”*.²⁸² Mejía Lira propone que la evaluación al desempeño se componga de procesos, áreas, componentes, planes y herramientas. El SUBED, asumiendo dicha responsabilidad al establecer sistemas de puntuación y metodologías. Componente conformado por todos los servidores públicos de carrera, mediante la creación de planes con objetivos inteligentes y con el sustento de recursos para ejercer dicha evaluación.

El proceso de la evaluación al desempeño debe contener: especificación de los resultados esperados, programa de evaluación de resultados, desarrollo de medidas de resultados, recopilación y análisis de información, y por último interpretación y reporte de la evaluación. Si bien lo anterior aparentemente lo ejerce el SUBED como se vio en su estado actual debe madurar y hacer de dicho

²⁸⁰ *Ibíd.* p. 71.

²⁸¹ OSBORNE David y GAEBLER Ted. Un nuevo modelo de gobierno. como transformar el espíritu empresarial al sector publico. Gernika. México, 1994, p. 202.

²⁸² MEJIA LIRA, José. La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la Evaluación del Desempeño en la Administración Pública. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005. p. 193.

subsistema aquel que proyecte los resultados obtenidos en cada una de las dependencias.

En suma se propone realizar una reorientación de fondo al SUBED, convirtiéndolo en la columna vertebral del SSPC, observando la importancia que una evaluación al desempeño traería hacia la confianza y sobre todo la productividad, ya que es una parte que involucra a todos los subsistemas bajo los siguientes puntos:

- Determinar perfiles, competencias y trayectoria (SPRH y SDP);
- Programas de capacitación individualizadas y por dependencia (SUCCC);
- Metodologías de medición con objetivos inteligentes;
- Establecer proyectos de reconocimientos y estímulos;
- Establecer una rendición de cuentas con objetivos y metas previamente marcadas; y
- Permite aterrizar un sistema de capacidades y competencias.²⁸³

La relación que existe entre la evaluación al desempeño y la orientación a resultados proviene de estudios y tendencias de la NGP, estas actividades son tomadas de la iniciativa privada, por lo que se propone el financiamiento de los resultados no de los insumos, bajo distintas vertientes como lo son; diferenciar el éxito y fracaso, identificar éxito para recompensarlo, no premiar el fracaso, aprender de experiencias exitosas, identificar el fracaso para corregirlo, rendición de cuentas para obtener confianza y legitimidad, salario según el desempeño, presupuesto de acuerdo con resultados.²⁸⁴

4.3.1 El cambio de “*chip*” a través del paso de las E’s a las C’s

La NGP aunque tenga el calificativo de “nueva” casi 30 años después ya no puede ser considerada como tal, incluso se habla de un post-nueva gerencia pública o en su defecto de reformas de tercera generación, por lo cual la NGP inclusive puede ser un paradigma obsoleto en pleno siglo XXI, sin embargo existen elementos de la NGP que no pierden vigencia.

²⁸³ CASAS VAZQUEZ, Antonio. La evaluación del desempeño: columna vertebral del Servicio Profesional de Carrera. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005. pp. 214 -215.

²⁸⁴ OSBORNE David y GAEBLER Ted. op. cit. pp. 207-244.

De esta forma, bajo las premisas de la eficiencia, eficacia y economía llamadas las tres E's, que en algún momento fueron paradigmáticas y hoy hablar de dichos conceptos resulta inclusive trivial y superficial. De acuerdo con Dussauge y como propuesta de fondo, se debe pasar de las tres E's a las C's, las cuales son: confianza, coordinación, colaboración, control de la corrupción, construcción de capacidades, calidad, control y rendición de cuentas, competencias.²⁸⁵ Las C's constituyen el cambio en las discusiones académicas entorno a las transformaciones de la gestión pública.

En este apartado abundaremos respecto a la confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción como elementos que forman parte de la evaluación al desempeño. La confianza sólo puede ser adquirida mediante legitimidad, lo que resulta en una propuesta de fondo ya que el SSPC en realidad abarca un universo de servidores públicos de carrera muy pequeño, con base en esto en términos generales para crear confiabilidad se necesita confianza en el propio gobierno, mediante la construcción de un gobierno más abierto, más cercano y accesible y que responda con mayor agilidad y fortaleza a las demandas de la ciudadanía.

Aunque no es como tal propuesta para el SSPC, se propone que existan organizaciones de la sociedad civil o también conocidas como ONG's, que participen como contralores sociales buscando un involucramiento de la sociedad civil tanto en los procesos de entrevista para el ingreso, como en la evaluación del desempeño, control y evaluación, con el fin de otorgar confianza y certidumbre a los procesos.

Por otro lado, la coordinación entre dependencias, la importancia radica en establecer estándares para la formulación y homologación de mecanismos de evaluación al desempeño no sólo entre subsistemas dentro de una dependencia sino coordinación entre órganos dependientes de otros; entre base de datos, intercambio de personal entre dependencias, presupuestación y coordinación

²⁸⁵ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. ¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después. En Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. México: El Colegio de México, 2009. p. 3.

entre el SPRH de la dependencia y sus órganos administrativos desconcentrados, atendiendo no sólo la evaluación al desempeño sino demás acciones inherentes a la planeación de recursos humanos, al desarrollo profesional y a la movilidad.

Asimismo para la consecución de acuerdos o convenios para el intercambio de servidores públicos de carrera, con la propuesta de regulación base cero se podrán celebrar convenios a fin de no retrasar dicho mecanismo de desarrollo profesional mediante la colaboración entre las dependencias. Así mediante la celebración de acuerdos y convenios y con el intercambio de servidores públicos de carrera, se busca que se trabaje en redes organizaciones, con ello se apoyen objetivos y metas particulares colectivas e institucionales y por ende gubernamentales y se cumplan con los convenios. Además se busca que se actúe en redes.

Por último, el control de la corrupción, en el ingreso de artículos 34 y servidores públicos de libre designación; para dicho control de corrupción las medidas son de mayor amplitud a grandes rasgos se presenta la LFTAIPG como una mancuerna para el funcionamiento del SSPC, la transparencia en cada uno de los procesos no sólo en el acceso a la información por parte de los ciudadanos, sino también con la publicitación de resultados de concursos, de los procesos de selección y reclutamiento así como de la evaluación al desempeño.

Asimismo la participación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que incluso ya ha realizado auditorías al SSPC y que han resultado en la identificación de puntos críticos, por otro lado de nueva cuenta la participación de las ONG's en los procesos para identificar actos de corrupción siendo testigos sociales en los exámenes, cotejos documentales e incluso participando en entrevistas y en la determinación, sin calidad de voto y decisión pero sí como vigilante de procesos de ingreso.²⁸⁶

²⁸⁶ *Ibíd.* p. 17.

4.3.2 Remuneración y/o ascenso con base en la evaluación a resultados

En la búsqueda de que los servidores públicos de carrera respondan a la necesidad de efectuar evaluaciones al desempeño profundas y que tengan un carácter de apremio y de castigo en su caso, resulta necesario establecer medidas para obtener un sistema de sanción a los resultados de las evaluaciones al resultado. Se considera pertinente una propuesta encaminada a la relación de la remuneración, ascenso y en su caso despido con base en resultados de la evaluación al desempeño.

No existe como tal un sistema que haga valer las evaluaciones al desempeño, ya que aún cuando se efectúen, no se reflejan en una mayor o menor remuneración, no existe ascenso y tampoco existen despidos de servidores públicos de carrera. Resulta pertinente reformar dicho *status quo* que se ha creado alrededor del SUBED.

Como propuesta queda establecer un sistema “*que impacte en los resultados obtenidos por el servidor público, ligados directamente a sus remuneraciones*”,²⁸⁷ es decir establecer las medidas correctivas para poner en marcha el sistema en el cual se premie a los servidores públicos de carrera que ofrezcan los mejores resultados mediante una prelación de indicadores previamente establecidos.²⁸⁸

La remuneración con base en la evaluación, “*consiste en pagar según el desempeño: algún tipo de sistema por méritos o gratificaciones para individuos y/o grupos que tienen un alto nivel de desempeño*”,²⁸⁹ sin embargo esta actividad requiere de un análisis minucioso ya que no por ofrecer resultados se debe descuidar la calidad en los servicios otorgados por el servidor público.

²⁸⁷ CRUZ VILLALOBOS, Oswaldo. op. cit. p. 324.

²⁸⁸ CARDONA PERETÓ, Francisco. Remuneración ligada al desempeño en la función pública. Conclusiones de la experiencia internacional. Revista servicio profesional de carrera, vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006. pp. 88 – 89.

Este sistema ha encontrado dificultades de carácter técnico e incluso de ambiente laboral, debido a que se vincula con discrecionalidad mediante amiguismo u practicas que no tienen que ver con el mérito, sin embargo se sitúa como propuesta ya que resulta necesaria una evaluación al desempeño correcta y que dicha evaluación tenga un sistema de consecuencias.

²⁸⁹ OSBORNE David y GAEBLER Ted. op. cit. p. 232.

Asimismo en la remuneración incremental o disminuida tiene que ser ejercida mediante una coordinación entre los subsistemas y las demás áreas administrativas dentro de la dependencia encargadas del registro y control contable referente a pagos por concepto de servicios personales. Por lo cual se piensa en el trabajo equipo como opción ya que la remuneración incremental de carácter personal puede crear conflictos internos en el clima laboral.

Para poder pasar a otra propuesta de aplicación al SSPC, consistente en el presupuesto de acuerdo con los resultados, para lo cual se pueden utilizar diferentes modelos inherentes a la actividad contable dentro de las organizaciones públicas y con el apoyo de la SHCP, mediante la aprobación de partidas presupuestales inherentes a promociones estímulos económicos u otras remuneraciones a servidores públicos de carrera.²⁹⁰

Con la evaluación al desempeño, se puede aspirar a obtener ascenso con base en los proyectos establecidos por el CTP, con el fin de estimular al servidor público de carrera en el cumplimiento de sus funciones, por último resulta pertinente la elaboración de proyectos de reconocimientos, estímulos y/o premios inexistente actualmente y que inmediatamente debe ser atendido su emisión por parte de las dependencias con el afán de incentivar la evaluación del desempeño, ya que de ella emanan tanto el apremio como la sanción en su caso.

Las propuestas anteriores tienen un carácter de gran dificultad en su aplicación, ya que se han encontrado diferentes problemáticas no sólo de carácter técnico-administrativo sino de cultura de evaluación al desempeño y rendición de cuentas, de esta manera *“lo que es crucial en todo caso es que los ejercicios de evaluación al desempeño y [remuneración, ascensos y demás elementos inherentes a dicha evaluación] se practiquen de modo que su legitimidad este fuera de toda duda razonable”*.²⁹¹

²⁹⁰ *Ibíd.* pp. 239-241.

²⁹¹ CARDONA PERETÓ, Francisco. art. cit. p. 96.

Nota: lo señalado entre corchetes fue incluido por el autor, con el afán de incrustar los elementos inherentes a la evaluación al desempeño revisados en el subtema correspondiente.

4.4 Políticas de modernización tecnológica en la administración pública

Las TIC's son ya parte fundamental de la vida cotidiana del ser humano en sociedad en pleno siglo XXI no sólo en actividades empresariales sino también entre relaciones humanas a través redes sociales, mensajería instantánea, blog's, e incluso actividades académicas entre un sinfín de dinámicas relacionadas con el uso de algún tipo de TIC's.

La administración pública no es la excepción, por lo cual es de trascendencia la adopción de una cultura del uso coherente y sin ideologías de la modernización tecnológica, y su implementación en la gestión administrativa del SSPC, mediante el uso constante y renovado de TIC's.²⁹² Incluso retomando los manuales administrativos de la regulación base cero, existe un manual administrativo de aplicación general referente a las TIC's bajo la emisión del acuerdo correspondiente, dicho acuerdo se basa en la estrategia 2.3 Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad, correspondiente al PMG 2008 - 2012. Con la línea de acción bajo un gobierno digital orientada a coordinar las políticas y programas en esa materia, para homologar y armonizar reglas y acciones definidas y contar con procesos uniformes para el aprovechamiento y aplicación eficiente.²⁹³

El manual administrativo, establece los objetivos generales y específicos, la aplicación y alcance así como el establecimiento del modelo de gobernabilidad de TIC's, mediante una planeación estratégica, líneas de acción mediante dirección tecnológica, control y tomando en cuenta los riesgos propios de la utilización de las TIC's, así como la administración de los recursos procesos y proyectos emanados por las dependencias.²⁹⁴

²⁹² Cfr. MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Las TIC's no tienen ideología, Revista Política Digital, núm. 51, Octubre – Noviembre, 2009, p. 18.

²⁹³ Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, DOF, 13 de julio de 2010.

²⁹⁴ Anexo único del Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y comunicaciones. DOF, 13 de julio de 2010.

La gestión del SSPC cuenta con elementos digitales como: TrabajaEn, Rhnet, Metateca Digital y @Campus México; sin embargo, dichos elementos digitales han tenido fallas, sobre todo el constante mantenimiento y por lo tanto cese de funciones.²⁹⁵ Por otro lado la educación en línea a través de @Campus México también ha sido objeto de críticas en el sentido de que el servidor público de carrera y en general el ciudadano mexicano no está acostumbrado a recibir educación en línea. Ya que la educación en México cuenta con poca tendencia a ser autodidacta y organizar individualmente el tiempo de estudio.

El modelo de profesionalización que busca @Campus México está basado en un conjunto de habilidades gerenciales a través de un modelo interpersonal, es decir un sistema de capacitación virtual impulsado a través de una plataforma electrónica. Esto significa una paradoja ya que “*los funcionarios públicos deben desarrollar sus habilidades interpersonales en un ambiente completamente impersonal*”,²⁹⁶ dicha paradoja es aplicable al modelo de medición de capacidades gerenciales mediante exámenes, ya que no necesariamente miden la capacidad gerencial, sino más bien la capacidad de retención o memoria de una guía para la actuación en cierta circunstancia y no para su aplicación en el ámbito real. El reto y propuesta se encuentra en pugnar una relación saludable entre los elementos digitales, sin olvidar que algunas actividades necesariamente deben contar con una relación presencial.

4.4.1 Fortalecimiento del gobierno digital en la gestión del sistema del servicio profesional de carrera

El e-gobierno se ha convertido en un elemento imprescindible en el flujo de la información respecto a servidores públicos, por lo tanto se procede a realizar una serie de propuestas para cada subsistema con base en el manejo de un gobierno digital. En el SPRH, la propuesta radica que en el manejo del RUSP se cuente con

²⁹⁵ Para dichos efectos incluso la SFP emitió el Acuerdo por el que se suspende temporalmente los servicios Rhnet, en el DOF el martes 23 de noviembre de 2010.

Sin embargo, dichas funciones en Rhnet y TrabajaEn han estado envueltas en constante fallas por lo cual resulta necesario que dichos elementos digitales cuenten con una fuerte base tecnológica para que el soporte del sistema no sea objeto de críticas.

²⁹⁶ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Paradojas de la Reforma Administrativa en México, Revista Buen Gobierno, núm. 2, 2007. p. 12.

una herramienta de concentración de datos debidamente protegidos y distribuidos para el manejo no sólo de la SFP sino de cada una de las dependencias, mediante medidas de acción para la concertación de un registro de servidores públicos de carrera en el cual puedan acceder los demás subsistemas y las dependencias en el ámbito de su competencia.

Para el SUBIN, se propone que TrabajaEn establezca semáforos para el cumplimiento de las fechas establecidas en las convocatorias con el fin de hacer los procesos de selección y reclutamiento expeditos y con la mayor certeza posible, en la medida en que las dependencias rebasen los límites de cumplimiento de las cinco etapas del artículo 34 del NRLSPCAPF que la SFP establezca prevenciones y en su caso sanciones a los CTS.

Por otro lado con la ayuda del RUSP se propone que se identifique servidores públicos de carrera que hayan sido nombrados bajo el amparo del artículo 34 de la LSPCAPF para que sean bloqueados reduciendo la utilización de dicho amparo solamente a una vez en cinco años, mediante un rubro que identifique el historial de uso del artículo 34 realizando las modificaciones correspondientes a la normatividad establecida.

En cuanto al SDP, se propone establecer un programa o módulo en el cual se identifiquen las trayectorias posibles de los servidores públicos de carrera; con ello poder establecer mecanismos certeros sobre su posible carrera administrativa, en dicho módulo se establecerán los posibles caminos y se llevará un control de los servidores públicos de carrera, estableciendo líneas de tiempo, acciones de capacitación propuestas de desarrollo, intercambio y entre otras materias, conectado a los otros elementos digitales para el intercambio y flujo de información. No se propone como tal un simulador, si no una herramienta de seguimiento tanto en planes individualizados como colectivos, operado por el SDP mediante la comunicación entre la SFP y las dependencias.

En cuanto al SUCCC, si bien es un modelo prácticamente integrado por un elemento digital a través de @Campus México se propone la integración de un

modelo virtual,²⁹⁷ en el cual se tenga que cumplir con tareas, actividades tanto en equipo como individuales para la mejora de capacidades gerenciales y su puesta en práctica con el propósito de generar retroalimentación, que en cursos en línea se ha convertido en una actividad prácticamente inexistente.

Se propone que en el caso de acreditar la capacitación obligatoria para cursos en línea no sea únicamente de 40 horas, sino incluso de un mínimo de 10 horas mensuales, asimismo con el sistema de retroalimentación correspondiente para el afianzamiento de conocimientos y generación de competencias.

En cuanto al SUBED, una vez establecidos los indicadores resulta necesario que cuenten con una base que contenga dichas evaluaciones y que con ella se puedan emitir resultados mediante un estudio detallado con la ayuda de TIC's, para facilitar la recolección e interpretación de información, asimismo que dicha base tenga una comunicación directa con el SUP, para que este último se encuentre con los documentos que hagan valer la separación por la causal VI y VII del artículo 60 de la LSPCAPF.

Por último en cuanto al SCE, se propone que cuente con indicadores correspondientes para medir el desempeño y resultados obtenidos por cada uno de los subsistemas mediante un sistema integral. En conjunto la propuesta radica en el uso de TIC's, para la gestión colectiva e individual de los siete subsistemas.

4.4.2 Comunicación e innovación administrativa en el servicio profesional de carrera

El sistema Rhnet, como elemento digital engloba una serie de actividades llevadas a cabo por los siete subsistemas, sin embargo, al parecer cada subsistema actúa aisladamente, con lo cual resulta indispensable generar canales de comunicación administrativa entre los subsistemas de la dependencia y su relación con la SFP.

²⁹⁷ Respecto al modelo de educación virtual, se propone la participación de los generadores del POLIVIRTUAL modelo de educación en línea que ha tenido un impacto considerable generado a través del IPN.

Resulta como propuesta la comunicación e innovación administrativa, con el afán de generar puentes de información y difusión de los procesos internos y externos de la dependencia. Las TIC's, como medio de comunicación se propone que sean sencillas y amigables, es decir que no se necesite gran especialización para su uso, se busca que dicha tecnología reduzca costos de tiempo y traslado así como de otros gastos. La tarea fundamental es establecer un cultura integral en del desarrollo de comunicación e innovación administrativa, incluso resulta urgente que las propias dependencias generen canales de comunicación e interacción no sólo entre sus áreas administrativas sino entre servidores públicos con el objetivo de concretar la orientación a resultados y trabajo en equipo.

La innovación radica en la elaboración de propuestas con base en las necesidades detectadas, como consecuencia de la inaplazable necesidad de contar con acciones para la mejora continua de la gestión del SSPC; se enfatiza en la actualización constante del uso de dichas herramientas debido a la constante revolución tecnológica, debiendo pugnar por la consolidación del e-gobierno, ya que ha demostrado sus ventajas administrativas no sólo para la comunicación, sino para la propia consecución de las C's y mejora sustantiva en el desempeño.

4.5 Competencias profesionales de los servidores públicos de carrera

Los sistemas basados en competencias para la selección, capacitación, desarrollo profesional, evaluación al desempeño y certificación, han resultado ser una estrategia de uso relativamente nuevo en su aplicación en los sistemas de servicio civil a nivel internacional. Como propuesta resulta precisa la aplicación de estos sistemas en el SSPC. Para poder abordar el tema de las competencias debemos identificar su conceptualización:

*El concepto de **competencia** surge de la necesidad de valorar no sólo el conjunto de los conocimientos apropiados (**saber**) y las habilidades y destrezas (**saber hacer**) desarrolladas por una persona, sino de apreciar su **capacidad de emplearlas para responder a situaciones, resolver problemas y desenvolverse en el mundo**. Igualmente, implica una mirada a las condiciones*

*del individuo y disposiciones con las que actúa, es decir, al componente actitudinal y valorativo (**saber ser**) que incide sobre los resultados de la acción.*²⁹⁸

[Énfasis añadido]

Con base en lo anterior se puede identificar tres características inherentes a las competencias que son:

- Conocimientos apropiados (saber);
- Habilidades y destrezas (saber hacer); y
- Componente de actitud y valor (saber ser).

De acuerdo con la Taxonomía de Bloom, el “saber” es adquirido mediante el dominio cognoscitivo, por razón del (conocimiento, comprensión, aplicación, análisis, síntesis y evaluación), el “saber hacer” por su lado es desarrollado dentro del dominio psicomotor que comprende (imitación, manipulación, precisión, automatización, creatividad, y por último el “saber ser” responde al dominio afectivo en el cual se centra la voluntad del individuo comprendido por (receptividad, respuesta, valoración, organización, caracterización).²⁹⁹

Abundando al respecto, *“Las competencias son procesos complejos que fusionan el saber hacer en contexto, con el saber ser dentro de la actuación y saber conocer la propia disciplina en el marco de la construcción de conocimientos significativos, lo que se traduce en evolucionar del hacer en contexto al actuar en contexto y del actuar en contexto al crear en contexto”*.³⁰⁰

Ahora bien, para abordar el estudio de las competencias y su clasificación existen tres modelos:

²⁹⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para el servicio civil y la función directiva en Latinoamérica: ¿qué se tiene que hacer? XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. p. 2.

²⁹⁹ BLOOM, Benjamín. Taxonomía de Bloom. Disponible en línea: <http://www.cuautitlan.unam.mx/descargas/edudis/recursosacademicos/taxonomiadebloom.pdf> y <http://mafrita.wordpress.com/> (Consulta 25 de diciembre de 2010).

³⁰⁰ TOBON *apud* ARAMBULA MERAZ, Mario. La formación basada en competencias. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. III, núm. 5, México, primer semestre del 2006. p. 150.

- Funcionalista (Inglaterra: relación existente entre problema-resultado-solución),
- Constructivista (Francia: corte funcionalista con adición de la importancia del individuo objetivos y posibilidades), y
- Conductista (Estados Unidos: características del individuo que guardan relación causal con el desempeño superior).³⁰¹

Existen competencias genéricas o gerenciales éstas se pueden identificar para un nivel directivo u operativo. En realidad la clasificación de las competencias resulta todo un campo de estudio, para efectos de esta investigación se pretende sólo una inducción mediante dos tipos de competencia por desarrollar, que son competencias académicas y competencias profesionales.

En el caso mexicano el desarrollo y aplicación de sistemas basados en competencias se encuentra en un nivel medio respecto a los demás países latinoamericanos, el reto es consolidar el desarrollo de dichos sistemas por competencias gerenciales (técnicas transversales, técnicas específicas) consolidar por otro lado los procesos de certificación y poner en marcha los sistemas en todos los procesos de selección, capacitación y evaluación que en un principio se asociaron a competencias,³⁰² pero sin obtener los resultados esperados.

Es conveniente enfatizar como propuesta en un modelo de aplicación de un sistema basado en competencias complementario al SSPC que contemple los siguientes elementos:

Sistema basado en competencias que contemple:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Pasar de la simple descripción de funciones y tareas, a la combinación de conocimientos por desarrollar y competencias | <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de visión estratégica en el desarrollo de una competencia general, que atienda la operación de dicha visión y su influencia en las |
|--|--|

³⁰¹ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. art. cit. pp. 4 – 6.

³⁰² *Ibid.* pp. 12 - 13

- | | |
|--|--|
| <p>intrínsecas pertinentes;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluir el sistema de competencia en los siete subsistemas, es decir que se encuentre alineado a la gestión de recursos humanos; - Creación de competencias exclusivas del sector público; - Asesoría de instituciones de educación superior en materia de competencias; - Valorizar las competencias no sólo como moda administrativa sino como una cultura organizacional; - Exponer la importancia del SPRH y su descentralización del SFP, | <p>conductas de los servidores públicos de carrera;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constante evaluación al sistema por competencias mediante el desarrollo de diagnósticos e investigación en los resultados, comparaciones y supervisión individual y colectiva de servidores públicos de carrera; - Seguimiento, desarrollo y medidas correctivas en el grado de aplicación de las competencias gerenciales; - Relación del SDP en la elaboración de planes de carrera mediante competencias; - Que la SFP, permita la innovación y apertura de acciones por parte de las dependencias en cuanto al desarrollo de competencias; - Establecer gradualmente con base en la construcción de la competencia clave o general para el desarrollo a largo plazo de competencias específicas para cada puesto del SSPC. |
|--|--|

Cuadro 15. Fuente: Elaboración propia con base en MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias... art. cit.

Ahora bien, para poder establecer un modelo de sistema basado en competencias, se propone introducir las competencias académicas y profesionales, que a continuación se analizan.

4.5.1 Competencias académicas

Retomando la idea de la escuela de administración pública, resulta adecuado que en el caso de la consecución y el cumplimiento de dicho mandato constitucional, la escuela cuente con un mapa curricular encargado del desarrollo de competencias académicas, que involucren una orientación hacia la formación de administradores públicos, que no sólo tengan conocimientos, sino que sepan hacer, actuar y ser administradores públicos.

De los tres modelos vistos se propone como formación académica la exploración de cada uno de dichos modelos, involucrando la construcción de nuevas competencias, referentes exclusivamente al sector público inherente al modelo con el propósito de construir un sistema basado en competencias para el SSPC y para el servicio público como tal.

Por lo cual resulta acertado que los aspirantes a ingresar al SSPC, cuenten con competencias genéricas, disciplinares o transversales, y competencias ligadas al sector público que queda como punto la construcción de dichas competencias, por último resulta forzoso la familiarización con competencias de carácter profesional. Las competencias exclusivas del sector público además deben tener en cuenta la ética pública, en la cual el servidor público de carrera comprenda, desarrolle y estimule una competencia propia vinculada a la naturaleza del servicio público.

4.5.2 Competencias profesionales

Las competencias profesionales se encuentran ligadas con las competencias académicas, incluso el camino ideal para adquirir estas es mediante los métodos de enseñanza – aprendizaje, realizados en las instituciones de educación superior, sin embargo los contextos profesionales muchas veces varían dependiendo de las situaciones políticas o administrativas.

Las competencias profesionales también son conocidas como competencias laborales, éstas se entienden como *“la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral; contempla los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad”*.³⁰³

Las competencias profesionales en el ámbito público y en específico del SSPC deben ser explícitamente elaboradas para el cumplimiento de funciones con base en los objetivos de las dependencias. Por lo cual resulta inminente un proceso de certificación. Deben estar incluidas en el PAC, del cual es realizado prácticamente por @Campus México, sin quitarle mérito a este sistema resulta pertinente una retroalimentación al proceso enseñanza-aprendizaje, ya que al ser cursos en línea si bien usan las TIC's como herramienta para la comunicación y construcción de canales de interacción, en cuanto a la generación de competencias profesionales resulta un tanto insuficiente sólo un curso en línea.

Por lo cual se necesita una correlación entre el PAC que incluya competencias y procesos de certificación tanto de competencias como del cumplimiento de la capacitación obligatoria, se propone que las competencias profesionales formen parte en los procesos del SUCCC, así como la elaboración de una comunicación adecuada entre la capacitación y la certificación ya que resulta primordial que se capacite para algo que sea pragmático en el contexto laboral y no sólo capacitar por cumplir con las paupérrimas 40 horas mínimas obligatorias.

En efecto se considera viable cambiar el concepto de capacidades profesionales a un concepto que englobe no sólo la habilidad, sino el conocimiento y el saber ser, que puede ser adquirido mediante la formación de competencias ya que involucra acciones académicas y profesionales por parte del servidor público de carrera.

³⁰³ ALVAREZ MEDINA, Lourdes y DE LA O PÉREZ, Claudia. Evaluación y certificación de competencias laborales en México. El caso de las dependencias del gobierno federal. División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, no. 216, mayo – agosto 2005, p. 15.

4.5.3 Imperativos éticos del servidor público de carrera

Si bien para ingresar al SSPC se debe acreditar la prueba de aptitud para el servicio, ésta no es causa de descarte dentro del proceso de selección, además de que se han detectado con base en el SUP pocos procedimientos de separación con base en el incumplimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La prueba aptitud para el servicio comprende el conocimiento del código de ética.³⁰⁴ Mismo que se encuentra integrado por los siguientes elementos: Bien común, Integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. Asimismo la prueba aptitud para el servicio comprende el conocimiento de los delitos cometidos por servidores públicos, el conocimiento de la LFRASP y la LFTAIPG, resulta oportuno que dichos conocimientos sean generados en competencias.

Es decir: saber, saber hacer y saber ser ético ya que el simple conocimiento de dicho marco normativo no garantiza que el servidor público de carrera sea en el ámbito práctico realmente ético. La propuesta sobre atender a la ética de los servidores públicos radica en diseñar mecanismos de competencia sobre ética pública, entendiendo la naturaleza en la ocupación de puestos. Por lo cual el servidor público de carrera debe conocer su responsabilidad política, civil y administrativa, actuando en apego al código de ética.

De esta manera se debe acoplar a las premisas éticas que conforman el código de ética, en primera instancia entender que como servidor público debe orientar sus tareas hacia el bien común, atendiendo al compromiso de velar por la atención de las necesidades de la ciudadanía y no por el interés personal, en cuanto al desarrollo profesional debe mantener constante que aún cuando por su propio desarrollo reciba mayor remuneración o gratificantes el imperativo ético de

³⁰⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública federal. DOF, miércoles 31 de julio del 2002

atención como servidor público debe estar presente en toda su carrera administrativa.

Así, el servidor público de carrera debe tener como parte de su formación y vocación ética el de corregir errores que le sean visible incluso dejar a lado su visión leal hacia con el jefe para ser leal hacia la administración pública, por lo cual el servidor público de carrera debe ser leal al ejercicio del SSPC intentando en el ámbito de su competencia cumplir con las tareas que le sean encomendadas tanto en su marco jurídico (funciones) como en la obtención de resultados, de lo cual será capaz siempre y cuando cuente con las competencias y ética correctamente desarrolladas.

Asimismo se propone que existan lineamientos éticos implícitos en el desarrollo de sus actividades. Para lo cual la dependencia debe difundir y hacer permanecer los valores éticos dentro de todos los subsistemas. La profesionalización, debe ser acompañada con valores éticos ya que sin estos últimos se corre el riesgo de que sirva para intereses particulares de servidores públicos y no para el interés público que es lograr una gestión administrativa que responda a las necesidades de la ciudadanía.

Ya que la formación y especialización de los servidores públicos *per se*, no se encuentra ligada con el combate a la corrupción u otras patológicas burocráticas, por lo cual un código de ética con un sistema de sanción debe estar presente como reflexión se señala que; *“instaurar sistemas que aseguren su permanencia y especialización sería igual a profesionalizar la corrupción y a garantizar la vigencia de mecanismos clientelares y corporativos dentro de los gobiernos”*.³⁰⁵

4.6 La Secretaría de la Función Pública frente al reto permanente del sistema del servicio profesional de carrera

A lo largo de la presente investigación, la SFP ha jugado un papel fundamental en la administración, seguimiento, dirección, avances y resultados del SSPC, ante la

³⁰⁵ SOSA, José de Jesús. Gobierno y Administración Pública en México. Apuntes para una discusión abierta. Colegio de México. jul – sep, 2000. p. 541.

situación actual en la que se encuentra resulta predecible que ciertas propuestas se encaminen en su actuación, por lo cual en este apartado se intentará otorgar una serie de propuestas acerca de lo que podrá ser una renovada actuación frente el reto al que fue acreedora.

La SFP, tiene un carácter eminentemente político, el titular es removido a disposición del presidente, en estos siete años de existencia ha tenido dos secretarios de Estado, Eduardo Romero Ramos y Salvador Vega Casillas, quienes pertenecen al partido en el poder el PAN que cumplió recientemente una década al frente del poder ejecutivo.

El que el poder ejecutivo se haya mantenido con el PAN no ha sido sinónimo de garantía de continuidad, existencia y funcionamiento del SSPC aún cuando los titulares del poder ejecutivo e incluso los secretarios de Estado pertenezcan al mismo partido. Incluso esto significa un mito por el contrario algunos casos como el servicio público del DF y el SSPC, han demostrado que aún cuando haya continuidad del partido en el poder ejecutivo correspondiente no existe un seguimiento en la funcionalidad de los servicios civiles.

La emisión de instrumentos jurídicos referentes al funcionamiento del SSPC, tampoco han garantizado su actuación incluso es utilizado como un pretexto en el sentido de que las dependencias al no contar con un marco normativo, han dejado al SSPC esperando que algún día la SFP se digne a poner en marcha al menos jurídicamente los componentes del SSPC,³⁰⁶ al respecto Longo señala que, *“La mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional”*.³⁰⁷

Incluso no sólo hace falta que se cuente con todos los instrumentos jurídicos, aún cuando se cuente con el modelo perfecto y toda la normatividad

³⁰⁶ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. Revista Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 5, numero 048, Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 212-214.

³⁰⁷ LONGO, Francisco. op. cit. p. 69.

correspondiente y la corrección de asignaturas pendientes, si no se acompaña con toda una cultura de profesionalización, probablemente no se desarrollara el funcionamiento ideal y consecuentemente tampoco se ligara con los resultados esperados.

De ahí que uno de los grandes retos es adoptar una cultura de profesionalización para los servidores públicos, que se ha vuelto un rompecabezas para la maduración de sistemas de profesionalización no sólo del SSPC sino de otros sistemas de servicio civil a nivel sectorial, estatal e incluso municipal. La adopción de una cultura de profesionalización va más allá de propuestas por lo cual nos abocaremos a lo que a juicio del autor la SFP debe emprender. Partiendo de la idea de que la implantación del SSPC no ha sido completa, resulta necesario corregir dichos detalles para fortalecerlo ya que de alguna manera se encuentra en un estado de crisis, y una crisis significa también una oportunidad de cambio.

Lo anterior se encuentra reflejado en el cumplimiento de uno de los riesgos de académicos en los cuales se tuvo el temor “*de que la Secretaría de la Función Pública se convirtiera en la práctica en una entidad centralizadora, sobre-reguladora y, peor aún, operadora cuando la Ley establecía claramente un marco descentralizado de operación*”.³⁰⁸ De esta manera las propuestas referentes a la participación de la SFP son las siguientes:

- Descentralizar la actuación de la SFP sobre el control del SSPC dotando para ello a las dependencias libertad en el ámbito de su competencia promoviendo con ello que los CTP adquieran un papel de liderazgo;
- Que la SFP haga del SSPC una política gubernamental prioritaria, basándose en su constante promoción y difusión, en el cual exista un acercamiento con las personas que no lo conocen, a fin de que participen en los concursos. La SFP tendría funciones de asesoramiento y que incluso cuente con unidades de enlace. Con el afán de que la ciudadanía conozca, participe y se forme una masa crítica al respecto, como un asunto público prioritario;

³⁰⁸ MENDEZ, José Luis. art. cit. p. 15.

- Que la SFP consolide procesos de reclutamiento y selección de alto impacto, lo que significa que la SFP al promocionar y difundir el SSPC cumpla con la atracción de los mejores candidatos para ocupar los puestos vacantes, mediante el cual se logre un mayor número de participantes en concursos y con ello se puede aspirar a mejorar la calidad y competencia, asimismo que se vigile el cumplimiento de los tiempos previstos en las convocatorias y la correcta publicación de las plazas vacantes;
- Que la SFP ofrezca mecanismos de transparencia en los procesos de reclutamiento y selección, mediante programas de “usuario simulado” o “monitoreo ciudadano”, asimismo enfatizar en la participación de testigos sociales dentro de los procesos, con lo cual se busca garantizar la eliminación de prácticas de corrupción así como identificar favoritismos, o el incumplimiento de cualquier principio rector;
- Que la SFP no mantenga un monopolio en la operación del SSPC, para lo cual resulta forzoso actualizar el marco regulatorio, desregulando en lo posible y promoviendo una cultura de utilización de los manuales administrativos de aplicación general;
- Promover que el Consejo Consultivo sesione de una manera frecuente asimismo que quien presida dicho Consejo sea un académico experto en el tema, ya que quien se ostenta como actual presidente del Consejo Consultivo es el titular de la SFP, lo cual lejos de aportar ha evidenciado el poco interés en el tema;
- Que la SFP suscriba convenios con instituciones de educación superior para el asesoramiento y en la medida de lo posible realice las medidas correctivas que surjan.³⁰⁹
- Que la SFP suscriba convenios con la ASF para la auditoria constante del SSPC a fin detectar irregularidades y darle seguimiento en el desempeño de sus funciones;

³⁰⁹ El CIDE, fue la última institución de educación superior en tener acercamiento con el SSPC en el cual emitió un informe sobre los puntos críticos en 2007, dichos puntos críticos siguen manteniéndose igual, con lo cual no sólo hace falta que la SFP y el SSPC reciban asesoramiento si no que se cumpla con las correcciones pertinentes. Asimismo se sugiere la participación de instituciones de educación superior en el asesoramiento como el COLMEX, el INAP, la UNAM entre otras.

- Que la SFP genere los mecanismos de para captar la aceptación de la ciudadanía del SSPC frente a la ciudadanía tal cual lo señala la LSPCAPF en su artículo 69 fracción XII; y
- Que la SFP asuma un papel de liderazgo mediante comunicación constante, intercambio de opiniones y que genere foros de debate así como la presentación del informe anual de actividades.

4.7 Agenda del buen gobierno con visión de Estado

El SSPC se ve influido por la administración pública en su conjunto, ya que no se puede lograr su consolidación sin que se cuente con los elementos que la sostengan, por lo cual la maduración del SSPC se encuentra directamente ligada con el entorno que influye dentro de la administración pública. Ya que no puede actuar como un ente aislado como lo ha venido haciendo si no dentro de un conjunto de mecanismos que se encuentran contenidos en la agenda de Buen Gobierno.

Existen elementos externos del SSPC que en su conjunto pueden construir un modelo basado en innovación y calidad de la administración pública con una repercusión positiva. Se estima que un trabajo vinculado entre los elementos que componen la agenda citada puede ofrecer una maduración y consolidación del SSPC. A manera de propuesta este apartado intenta realizar una síntesis de las proposiciones anteriormente vertidas que pueden formar parte de la agenda de buen gobierno, lo que se busca es que actúen como impulsores del SSPC.

Por lo cual a manera de propuesta final se establece la participación en conjunto de los siguientes elementos, sin establecerlos como condición sino como agentes externos de alto impacto en el SSPC y que en la medida de su consolidación tendrán efectos positivos o negativos en él.

- Gobierno Honesto y Transparente que debe comprender un código de ética y de conducta con aplicación general y particular, basándose en el bien común, honradez, transparencia. Asimismo participación activa de la Comisión Inter-

secretarial de transparencia y combate a la corrupción a fin de detectar el incumplimiento del código de conducta, asimismo la participación activa del IFAI dentro de los procesos generados en el SSPC, mediante funciones de vigilancia, reguladoras y resolutivas. Asimismo se propone que exista un sistema de sanciones;

- Gobierno Profesional que debe involucrar un cambio cultural en la asimilación de una cultura de constante aprendizaje, rendición de cuentas, evaluación al desempeño y desarrollo de competencias, este punto se debe expandir no sólo mediante el SSPC sino con la asimilación de procesos de profesionalización independientemente y el involucramiento de competencias profesionales a todos los servidores públicos;
- Gobierno de Calidad que permita establecer normas como “ISO 9000, ISO 14001, OHSAS, ISO27001” entre otras, con orientación a obtener resultados para los ciudadanos y que promueva la calidad dentro de los procesos administrativos con el fin de tener una repercusión positiva y que sea palpable por la ciudadanía generando confianza.
- Gobierno Digital mediante la introducción constante y paulatina de TIC’s y que con ello se logre una cultura de asimilación de ellas, así como una constante renovación en la infraestructura tecnológica gubernamental, que influya en todos los procesos como la comunicación administrativa y la innovación, que promueva la resolución expedita de procesos administrativos;
- Gobierno con Mejora Regulatoria emanada de la regulación base cero con la idea de crear movilidad y flexibilidad en la toma de decisiones, simplificando procesos y con la participación activa de comités de mejora regulatoria interna, Aplicación de los manuales administrativos de aplicación general o la creación de la normatividad que esté libre de ambigüedades, lagunas jurídicas o duplicidad administrativa.
- Gobierno que cueste menos manejándose con un principio económico de escasez sin desatender la importancia de la inversión, asimismo se mantenga el principio de austeridad. Por lo cual se requiere que la SHCP realice un trabajo pertinente en la aprobación de presupuesto.

- Gobierno con acreditación internacional, el trabajo en conjunto con otros países resulta estratégico a fin de comparar condiciones, retomar modelos y compartir experiencias.

La serie de propuestas vertidas en el presente Capítulo en suma tienen la intención de apoyar en la construcción de un SSPC sólido, que podrá hacernos aspirar a la profesionalización del servicio público. De esta manera como reflexión final:

*Definir la profesionalización del servicio público como un asunto de interés general no requiere demasiados argumentos, ni razones técnicas complejas. **Por simple que parezca, un servicio público profesional es un ingrediente tan necesario y tan útil como lo son la existencia de médicos en los hospitales y de maestros en las escuelas.** Todo empleo y toda actividad que recibe recursos públicos requieren que, quien ocupe el puesto y reciba la remuneración, lo haga a partir de un claro entendimiento de que su labor tiene un fin socialmente útil.*³¹⁰

[Énfasis añadido]

Finalmente dentro de la gestión de la administración pública, las soluciones del día a día, se enfrentan a la disyuntiva de generar nuevos problemas. Lo que nos invita a reflexionar sobre el inherente seguimiento que debe acompañar a cualquier solución dentro del universo de la administración pública, en particular en materia de profesionalización, elemento de atención impostergable para todos aquellos que amamos al país y, tenemos como vocación y forma de vida el servicio público, porque en definitiva textualmente eso somos; servidores públicos.

³¹⁰ SOSA, José de Jesús. El Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública: hacia una agenda, en Diario Crónica, Opinión, lunes 8 de noviembre de 2010.

Disponible en línea:

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=542799 (Consulta 26 de diciembre de 2010).

5. Conclusiones

El Estado mexicano, experimentó reformas en las que se pretendió la inclusión de una gestión empresarial en el servicio público, lo que incluyó a la profesionalización de los servidores públicos. El modelo utilizado fue la instauración de un servicio civil; inicialmente mediante la CISC y posteriormente el PROMAP consideró la creación de un servicio profesional de carrera, modelos que fracasaron pero que marcaron el inicio de una tendencia.

En ese tenor, el jueves 10 de abril de 2003, dentro del contexto de la alternancia política, se publicó el decreto por el cual se creó la LSPCAPF y se reformó la LOAPF. En el que se señaló que el SSPC está dirigido por la SFP, dependencia facultada para emitir disposiciones en las siguientes materias; criterios generales, normatividad, funcionamiento, guías y lineamientos entre otros encaminadas a la gestión del SSPC en la administración pública federal.

Dentro del contexto de profesionalización del servicio público, se puede identificar el uso indistinto de los términos; servicio civil y función pública como sinónimos, que se entiende debido a la gran literatura que los liga y homóloga, ya que contienen elementos comunes por lo que resulta correcto establecerlos como términos equivalentes, la diferencia visible se remite a su origen. La función pública tiene su origen en el término francés (*fonction publique*), por su parte servicio civil, tiene un origen anglosajón del término inglés (*civil service*).

Respecto a los dos grandes modelos de función pública; el servicio civil de carrera, es un modelo cerrado que surge a partir del modelo racional-legal caracterizado por la rigidez, estricto apego a la norma y escalafón ligado a la jerarquía. Por su parte, el servicio civil de empleo o modelo abierto se basa en la ocupación de los diferentes puestos de trabajos. Como elementos en común estos modelos incluyen un sistema de; ingreso, movilidad, licencia/separaciones, remuneraciones, estatutos o Leyes, y cuentan con un código de conducta, elementos denominados la columna vertebral del servicio civil.

En el análisis internacional del servicio civil, se concluye que España se rige por organismos estatales, en el que se forman cuerpos para ingresar al servicio público, atendiendo a un modelo cerrado que ha sido objeto de reformas que lo han flexibilizado. En Alemania el modelo se orienta a la garantía de la capacitación teórico-práctica orientado al modelo racional-legal (perspectiva *rechtstaat*), modelo profundamente cerrado. Mientras que en Estados Unidos se utiliza un modelo abierto, basado en el (*job description*) con la reforma del sistema meritocrático, con lo que se concluye la importancia de la reorientación y rediseño de los modelos de función pública.

Ahora bien, en el análisis del estado actual del SSPC, se concluyó que todas las plazas vacantes se someterán a concurso público abierto, con lo cual no se ingresa necesariamente desde la base piramidal. Ya que el SSPC no prevé la formación de cuerpos, contrario a esto se aspira a ocupar una plaza cubriendo previamente un perfil, así como tampoco se pondera en la creación de una carrera administrativa, con ello se determinó que el SSPC alude a un modelo abierto y no de carrera (cerrado).

Abundando en lo anterior la LSPCAPF, aunque alude al término de carrera, presenta ambigüedades en la exposición de su modelo de profesionalización, ya que mezcla indistintamente elementos del servicio civil de carrera y del servicio civil de empleo. Señalando que se refiere a un sistema de carrera, sin embargo, ante el análisis de los elementos que lo integran, se identifica que presenta características en mayor medida de un modelo abierto.

Por lo que se concluye que en la elaboración de la LSPCAPF, no existe un estudio fuerte sobre modelos de profesionalización, que considere el modelo más conveniente para la administración pública mexicana. Asimismo, se identificó que existen cuestiones plasmadas en la LSPCAPF que son letra muerta, ya que no se han instrumentado como; la pobre actuación del Consejo Consultivo y, los nulos mecanismos de acercamiento y legitimidad de la por parte de la ciudadanía.

Con la puesta en marcha del SSPC se identificó problemas no sólo de carácter técnico y administrativo, si no de carácter político, social y cultural, generado por una fuerte resistencia por grupos de funcionarios, así como por líderes sindicales. Los primeros tres años del SSPC, se enfatizaron en el diseño y la implementación de un plan con miras a la transformación de la administración pública lo que incluyó cambios en aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y culturales, que tan sólo han marcado una tendencia pero que no han tenido el impacto esperado.

A partir de ello, se identifica que existen deficiencias aún en la instrumentación del SSPS, en primer lugar en la selección de los candidatos por parte del jefe inmediato, falta de experiencia y técnicas adecuadas para los mecanismos y procesos de selección, además de que no hay adecuados procesos de inducción, además se hallan dependencias con escasa actividad de evaluación al desempeño y con nulos mecanismos de control y evaluación.

Esto se concluye a partir de que no existe un informe actual por parte de la SFP sobre el funcionamiento del SSPC, ya que sólo se cuenta con informes anteriores al 2007 incumpliendo con la LSPCAPF que establece que la SFP tendrá la obligación de otorgar un informe anual y semestral sobre el funcionamiento del SSPC, lo que evidencia la nula voluntad para darle seguimiento tanto por la SFP como por cada una de las dependencias.

En lo que respecta a la gestión administrativa del SSPC, se concluye que TrabajaEn está diseñado para administrar la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, concentra las actividades realizadas para el ingreso de todos los niveles y todas las dependencias. Por su parte, Rhnet es el sistema en el cual las dependencias realizarán la transmisión de la información relacionadas con la planeación, administración y desarrollo. @Campus México se enfoca a la capacitación y certificación de capacidades para proporcionar cursos de capacitación y actualización, derivado de este elemento la metateca digital concentra en una base de datos las metas individuales y colectivas. Finalmente, el

RUSP, es un padrón que cuenta con información básica y técnica, para el desarrollo del servidor público dentro de la dependencia.

Con respecto a los siete subsistemas, se concluye que el SPRH coordina entre la SFP y las dependencias, la planificación, la operación del RUSP, el cálculo de necesidades de personal. Sin embargo, aún cuando existen lineamientos en los que se establecen las normas para describir, valorar puestos, las dependencias siguen teniendo disparidad, ya que se apegan a criterios discrecionales, exigiendo diferentes perfiles para un puesto similar entre dependencias, lo cual se traduce en alta discrecionalidad para la emisión de convocatorias y no precisamente por atender lo más conveniente para la dependencia. A su vez el SPRH, no realiza estudios prospectivos, ya que de ello no existe información por lo cual no hay visión a futuro, en otras palabras, paradójicamente aún con la presencia del SPRH no existe planificación de servidores públicos de carrera.

Por su parte, respecto al segundo subsistema se concluye que el SUBIN regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos para cada puesto, lanza convocatorias publicitándolas en TrabajEn, gestiona la revisión curricular, los exámenes de conocimientos y habilidades, la evaluación de la experiencia, valora el mérito, gestiona las entrevistas, y emite la determinación. Con ayuda de los CTS y los CTP, proceso que en teoría dura 90 días naturales, pero que en la práctica queda rebasado debido a que no respeta los tiempos establecidos en la convocatoria.

Empero, mediante la publicación de los criterios y disposiciones generales para la ocupación de plazas de libre designación en abril del 2010, se redujo al mínimo los requisitos de ocupación de puestos de carrera, atentando contra los principios rectores del SSPC. Por otro lado, el uso indiscriminado del artículo 34 atenta en mayor medida contra los principios citados, ya que es utilizado al por mayor y no sólo en casos excepcionales. Los servidores públicos que son asignados mediante el amparo del artículo 34 cuentan con ventaja respecto a los demás aspirantes, tanto en la experiencia, como en los conocimientos y por supuesto en la entrevista, de esta manera la igualdad de oportunidades queda rebasada por el

favoritismo. Con ello se concluyó que el mérito en nula proporción es un factor de peso para el ingreso al servicio público.

Por su parte, el SDP gestiona la movilidad de los servidores públicos de carrera, esta es sólo lateral ya que únicamente existen lineamientos para ocupar cargos del mismo nivel, no existiendo ascenso ni promoción dentro del SSPC. Reflejado en la inexistencia de convenios para el intercambio de recursos humanos, así como proyectos de ascensos por parte del CTP, por lo que es un subsistema del cual no se ha aprovechado sus potencialidades, por lo cual se afirma que no genera carrera administrativa como modelo abierto, sino que se enfoca a la ocupación por perfiles de puestos y no como parte de un cuerpo.

En cuanto el SUCCC, se concluye que comprende los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo dentro de la administración pública federal. Para lo cual se cuenta con el PAC, en el cual prácticamente todos los cursos son realizados mediante @Campus México y se tiene la obligación de cubrir únicamente 40 horas anuales. No obstante, no existe una relación entre la capacitación y la evaluación al desempeño lo que deja al servidor público de carrera con un sesgo de matriculación en cursos ya que no existe claridad en la relación capacitación-certificación. Reflejado en el hecho de que los órganos administrativos desconcentrados no cuentan como tal con el SUCCC, aún cuando realizan tareas que requieren especialización en distintas materias.

En lo que respecta al SUBED se concluye que aunque es el encargado de realizar una valoración y medición del desempeño (productividad), de realizar anualmente y semestralmente la evaluación de; metas del desempeño individual, metas del desempeño colectivo, estándares de actuación profesional, y de actividades extraordinarias y aportaciones destacadas, lo hace de manera deficiente fundamentado en que no existen informes, por otro lado no cuenta con un proyecto de reconocimiento y estímulos de los servidores públicos que resultan destacados en las evaluaciones al desempeño, finalmente no cuenta con indicadores confiables.

En el siguiente subsistema, se afirma que la separación es entendida como la terminación del nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir efectos bajo las causales; renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada que implique privación de su libertad, incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones, hacerse acreedor de sanciones establecidas por la LFRASP, no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación al desempeño, y cuando el resultado de la evaluación al desempeño sea deficiente.

No obstante, el SUP se reduce a atender casos de renuncia que representan la mayoría de los motivos de separación, incluso no existen indicios de separación debido a no aprobar las evaluaciones al desempeño, por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria lo que pone en evidencia la falta de indicadores en SUBED, para la correcta ejecución de un sistema de sanciones. Por lo que se afirma que este subsistema no explota sus potencialidades, como condicionante o herramienta que ayude a crear relación entre la evaluación al desempeño y los otros subsistemas.

Finalmente en lo que respecta al SCE, se concluyó que a través de la SFP en coordinación con las dependencias establece los mecanismos de evaluación sobre la operación del SSPC, identifica evaluaciones y con ello supuestamente emite reportes sobre el comportamiento del SSPC para cada uno de sus subsistemas, con base en los reportes emitidos elabora el informe anual sobre la operación del SSPC, de lo anterior se identificó que dichos informes son inexistentes. Asimismo, el SCE cuenta con veinticinco indicadores entre los siete subsistemas, aún cuando cuenta con estos indicadores no se han emitido los informes correspondientes. Por lo cual, se afirma que a siete años de la publicación de la LSPCAPF, el SSPC no se encuentra funcionando en su totalidad y se encuentra con altos rezagos, ya que incluso existe una nula retroalimentación.

Al darle respuesta a la pregunta que guía esta investigación se establece que al no encontrarse el SSPC en un 100% de su funcionamiento y no existir informes,

ni indicadores sobre el impacto del SSPC en la administración pública federal. No existe rendición de cuentas confiable, por lo cual se afirma que el SSPC indudablemente no ha resultado un factor determinante para la mejora en la gestión de la administración pública federal.

En virtud de lo anterior se desecha la hipótesis central de esta investigación ya que aún cuando el SSPC sigue en operación, no se ha cumplido con los principios y objetivos plasmadas en la LSPCAPF, entre otras razones y principalmente por el uso indiscriminado del amparo bajo el artículo 34, así como el establecimiento de criterios y disposiciones de libre designación, que atenta contra los principios rectores del SSPC, lo que ha permitido que intereses particulares y no institucionales, infrinjan dichos principios.

Abundando al respecto, la LSPCAPF cuenta con un diseño que le permite violentar dos de sus principios rectores de mayor impacto, por un lado permite el nombramiento bajo el amparo del artículo 34, además señala que existirán servidores públicos de libre designación, lo que ha generado que la mayoría de los servidores públicos de carrera obtengan su ingreso y permanencia en el servicio público, con mecanismos distintos a la competencia por mérito y la igualdad de oportunidades.

Por otro lado el universo de servidores públicos de carrera ha ido reduciendo, contrario a la idea de profesionalizar al servicio público, asimismo la SFP no se ha pronunciado respecto al reto de controlar, evaluar, seguir y perfeccionar el SSPC. En ese sentido, se desecha la primera hipótesis secundaria, ya que la profesionalización no ha encontrado en el SSPC el modelo idóneo debido a que no se ha consagrado como un sistema legítimo ni eficiente de profesionalización que genere una carrera administrativa por parte de los servidores públicos en la administración pública federal, por lo cual resulta necesario realizar ajustes en su ejecución, control, seguimiento, evaluación y perfeccionamiento.

En lo que respecta a la segunda hipótesis secundaria esta se confirma ya que las dependencias al no encontrarse en homogeneidad de aplicación de la

LSPCAPF el NRLSPCAPF y demás disposiciones emanadas de ella, ha permitido que exista alta discrecionalidad por parte de las dependencias en los procesos de reclutamiento y selección, capacitación y certificación, evaluación al desempeño debido a la inexistencia de sistemas de sanción competentes. Lo que en cierta medida puede ser un buen augurio, ya que cada dependencia tiene necesidades institucionales que son condicionados por la materia sustantiva de su actuación, por lo que un servidor público en materia de desarrollo social, no necesariamente tiene que ser igual a aquel dedicado a vigilar cuestiones de salubridad alimentaria.

La tercera hipótesis secundaria, se confirma en virtud de que los subsistemas al no contar con las herramientas administrativas suficientes para el despacho de sus funciones no ejercen las facultades y atribuciones que marca la LSPCAPF su NRLSPCAPF y demás disposiciones emanadas de ella. Por lo cual resulta inminente que se les dote de los mecanismos suficientes para cumplir con cabalidad la correcta aplicación SSPC, aunque dicha afirmación queda en puntos suspensivos en virtud de que la simple existencia de las normas jurídicas y herramientas administrativas no garantiza su cabal cumplimiento.

Con base en lo anterior se propone el cumplimiento de la fracción VII del artículo 123 de la CPEUM, con la creación de escuelas de administración pública que se encarguen de la formación no sólo de servidores públicos de carrera, si no de la formación de todos los servidores públicos en el Estado mexicano, basado en sistemas de competencias académicas y profesionales, con visión ética y fundamentada en valores.

Por otro lado, se propuso la implementación de un servicio civil ejecutivo para altos funcionarios, debido a que el artículo 34 es ocupado en mayor medida para puestos directivos asimismo se busca una reforma en los criterios de libre designación adecuándolos a la atención de los principios rectores del SSPC. En cuanto a la excesiva o escasa normatividad, se propone la inclusión de una regulación base cero con una constante mejora regulatoria, mediante el uso de los manuales administrativos de aplicación general.

Resulta evidente la necesidad de contar con mejores indicadores de desempeño que fomenten la rendición de cuentas, mediante la implementación de objetivos inteligentes dentro de los programas anuales de aplicación del SSPC. Adoptando una cultura de control, confianza, combate a la corrupción, coordinación, colaboración, competencias entre otros elementos ubicadas dentro de las C's.

Se pondera por darle al SSPC un papel de mayor importancia encabezado por acciones ejecutadas por la SFP. Por último un mayor uso de TIC's dentro de procesos del SSPC a fin de agilizar y hacerlos expeditos, insertándose en un gobierno digital. Así como la participación en conjunto de los elementos de la agenda de buen gobierno como elementos externos de alto impacto y que en la medida de su consolidación tendrán efectos positivos en el SSPC.

Evidentemente, las transformaciones en materia económica, política y social han redimensionado el papel de los servidores públicos, quienes se enfrentan al reto de convertirse en verdaderos profesionales cuyas acciones, son cada vez de mayor importancia en la superación de los diversos retos que el contexto actual de la administración pública les plantea. En la medida de su adecuación y profesionalización les permitirá la construcción de una gobernabilidad democrática, para conciliar las demandas de un mejor servicio frente a las crecientes exigencias de una sociedad cada vez más compleja y diversificada.

Como conclusión final, los servidores públicos de carrera así como la voluntad de cada una de las dependencias y su papel que asuma frente a la diáfana y correcta aplicación del SSPC, son los factores que van a determinar el éxito del modelo de profesionalización. Así asumimos que existirán progresos en la materia cuando los servidores públicos de carrera y las dependencias cuentan con una actitud de apoyo, permitiendo el ejercicio nítido del SSPC; mientras que habrá riesgo de fracaso cuando estos mismos actores, nulifiquen, obstruyan o dificulten sistemáticamente la aplicación de los principios que lo rigen.

Bibliografía:

ALVAREZ MEDINA, Lourdes y De la O Pérez, Claudia. *Evaluación y certificación de competencias laborales en México. El caso de las dependencias del gobierno federal*. División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, no. 216, mayo – agosto 2005.

ARRELLANO GAULT, David., Gil García, José Ramón., Ramírez Macías, José de Jesús, Rojano Aguilar, Ángeles. *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México, Una aproximación crítica*. Presupuesto y Gasto Público del CIDE.

BLOOM, Benjamín. *Taxonomía de los objetivos de la educación: la clasificación de las metas educacionales. Taxonomía de Bloom de habilidades de pensamiento*.
<http://www.cuautitlan.unam.mx/descargas/edudis/recursosacademicos/taxonomiadebloom.pdf>

CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Rafael. *Administración Pública, Una visión de Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2008.

CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, INAP, México, 2009.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *El Derecho disciplinario de la función pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1990.

GUERRERO OROZCO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y el Juez*. Instituto Nacional de Administración Pública. Plaza y Valdez Editores. México. 1998.

_____. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. 2003.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. Miguel Ángel Porrúa, México. 2000.

LONGO, Francisco. *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política.

_____. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil, en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política.

_____. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós. España. 2004.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México, Dilemas y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

_____ *El Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Fundación mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Miguel Ángel Porrúa, México 2005.

MARTÍNEZ VILCHIS, José. *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Uri Raich Portman (Coord.). *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2000.

METCALFE, Les. *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En ¿De Burócratas a Gerentes?* Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1999.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón. *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Fox*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

OSBORNE David y Gaebler Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público*. Gernika. México, 1994.

PARDO, María del Carmen. *El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 8. Auditoría Superior de la Federación. México.

PETERS, Guy B. *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 2001.

RAMIO MATAS Carles y Salvador Serna, Miquel. *Servicio civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas tentativas*.

REILLY Katherine y Echeberría Raúl. *El papel del ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno*. Enero del 2003.

UVALLE BERRONES, Ricardo y Marcela Bravo Ruiz (Coord.). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Plaza y Valdez, México, 1999.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdez, México. 2002.

_____ *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México. México. 2010.

WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Libros Tauro.
http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf

Artículos en Revistas y Periódicos:

ARAMBULA MERAZ, Mario. *La formación basada en competencias*. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. III, núm. 5, México, primer semestre del 2006.

CARDONA PERETÓ, Francisco. *Remuneración ligada al desempeño en la función pública. Conclusiones de la experiencia internacional*. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.

CASAS VAZQUEZ, Antonio. *La evaluación del desempeño: columna vertebral del Servicio Profesional de Carrera*. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005.

CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. *La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino*. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. IV. Núm. 8, México, segundo semestre de 2007.

CEJUDO, Guillermo M. *Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana*, Revista Buen Gobierno, No. 3, semestral 2007.

DROR, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de Administración Pública, No. 91

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. *¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después. En Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2009.

_____ *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

_____ *Anatomía del Servicio Civil*, Foro Internacional XLII-4. Colegio de México. oct. – dic. 2002.

_____ *Categorías y Características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado.* Revista Servicio Profesional de Carrera. núm. 9.

_____ *Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada,* Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 5, 2006.

_____ *La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades,* Revista Gestión y Política Pública, vol. XVIII, Número II, 2009.

_____ *Paradojas de la Reforma Administrativa en México,* Revista Buen Gobierno, núm. 2, 2007.

_____ *Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México.* Foro Internacional 182, XLV, 2005 (4).

_____ *El servicio civil de carrera en el Distrito Federal.* Asamblea, núm. 3, Mayo. 2001.

_____ *La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas.* Papeles de la Vida Institucional. DIVIP, A. C., México. 2003.

FÓCIL ORTEGA, José Alberto. *El servicio profesional de carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público.* Revista de Administración Pública No. 110, Instituto Nacional de Administración Pública.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México,* Presupuesto y Gasto Público del CIDE. 1997.

GUERRERO OROZCO, Omar. *El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica,* Revista Buen Gobierno, México, Núm. 2, 2007.

_____ *Los gerentes públicos pintados por sí mismos.* Revista Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 036, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

HERRERA MACÍAS, Alejandro. *Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley.* Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. V, núm. 9, México, primer semestre de 2008.

KLINGNER, Donald E., y ARELLANO GAULT David. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública.* Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. III. Núm. 6. México, segundo semestre de 2006.

MÁRQUEZ CARRAZCO, Uriel. *Regulación base cero: Un gobierno diseñado en las necesidades del ciudadano*. Revista Buen Gobierno, No. 9 semestral jul – dic, 2010.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. Revista Gestión y Política Pública, volumen XV, numero 2, II semestre de 2006.

_____ *Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México*. Revista Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 5, numero 048, Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 212-214.

_____ *Hacia la construcción de reformas de tercera generación para el Servicio Profesional Electoral*. Revista Encrucijada, segundo número, mayo – agosto 2009.

_____ *La profesionalización del empleo público*, Revista Latinoamericana de Administración Pública (50-51), 2006.

_____ *Las TIC's no tienen ideología*, Revista Política Digital, núm. 51, Octubre – Noviembre, 2009

MARTÍNEZ, Nurit. *Los profesionistas, mal pagados o desempleados*, Periódico El Universal, 01 de enero de 2010.

MEJIA LIRA, José. *La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la Evaluación del Desempeño en la Administración Pública*. Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005.

_____ *Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México*, Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004.

MENDEZ, José Luis. *Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y Retos*, Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. V. núm. 9, México, primer semestre de 2008.

_____ *La profesionalización del Estado Mexicano; ¿Olvidando o Esperando a Godot?*, Revista Reforma del Estado, Octubre, 1995.

MERINO HUERTA, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 91.

MOLINAR BUSTOS, Fernando. *El ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. I, núm., 2, México, segundo semestre de 2004.

MORENO ESPINOSA, Roberto. *Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México*, Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004.

MUÑOZ GARCIA, Alfredo. *Hacia una gestión pública orientada al Desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?* Revista Buen Gobierno, México. no. 3, semestral 2007.

NIETO MENDOZA, Arturo. *Corrupción en la asignación y desempeño de los cargos públicos*. Revista Servicio Profesional de Carrera. vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006.

Instituto Nacional para el Federalismo y Apoyo al Desarrollo Municipal. INAFED. http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C02_1COP.pdf

OSZLAK, Oscar. *Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado*. II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, INAP, Córdoba. 1994.

PARDO, María del Carmen. *El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización*. Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995.

PICHARDO GARCÍA, Raúl. *La tecnología como herramienta efectiva para el desarrollo de los servidores públicos: "@Campus México"*, Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

RAMOS, Rolando. *Diputados aprueban servicio profesional de carrera para GDF*. Periódico El Economista. 5 de octubre de 2010. <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/10/05/diputados-aprueban-servicio-profesional-carrera-gdf>

RODRIGUEZ REYES, Álvaro. *La formación de funcionarios públicos*, Revista de Administración Pública, No. 1. Instituto Nacional de Administración Pública, Enero – Marzo de 1956.

SOSA, José de Jesús. *El Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública: hacia una agenda*, en Diario Crónica, Opinión, lunes 8 de noviembre de 2010. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=542799

_____ *Gobierno y Administración Pública en México, Apuntes para una discusión abierta*. El Colegio de México. Jul – Sep 2000.

_____ *La Muerte del Servicio Profesional de Carrera*. Diario Crónica, Opinión. Lunes 19 de abril de 2010. http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_notas=501303

VALDOVINOS CHÁVEZ, Carlos M. *Regulación base cero: retos y desafíos*, Revista Buen Gobierno, No. 9, jul - dic 2010.

VARGAS, Ivonne. *El desempleo, un lastre para México*, CNN Expansión, 10 de diciembre de 2010.

VILLAROEL BÖRTH, Sergio. *Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos*. Edición FAM, MPP, AECI, 2005.

Ponencias:

CEPEDA ISLAS, Susana. *El Servicio Profesional de Carrera: ¿una alternativa para lograr la eficiencia de los servidores públicos?* CLAD. 18 – 21 octubre 2005.

Documentos de trabajo de Consejo Científico del CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD. 1998.

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngpesp.pdf>

Lineamientos para la Formación de Administradores Públicos del Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Noviembre 24, 25 y 26 de 2010. Publicado en Marzo de 2011.

LONGO, Francisco. *Servicio Civil y Ética Pública*, CLAD, España, 2004.

MARTÍNEZ CIANCA, Gustavo. *La carrera en el servicio exterior mexicano. Memorias del Seminario, Servicio Público de Carrera en México*. Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 – 10 Nov. 2006.

_____ *Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para el servicio civil y la función directiva en Latinoamérica: ¿qué se tiene que hacer?* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

NAVA GUTIÉRREZ, Ramiro. *¿Profesionalizar sin servicio civil?*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

OSZLAK, Oscar. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. CLAD VI Congreso Internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre 2001.

PÉREZ GÓNZALEZ, Hugo Nicolás. *La evaluación del desempeño de los servidores públicos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Lisboa Portugal, 8 -11 oct. 2002.

PESCHARD MARISCAL, Jacqueline. *Las interacciones de la transparencia y de la rendición de cuentas en México*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 Nov. 2008.

PORRÚA VIGÓN, Miguel A. *Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

SALAFRANCA Y VÁZQUEZ, Alejandro. *El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. Memorias del Seminario, Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001.

Semana de Administración Pública realizada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, durante el 25 al 28 de octubre de 2010.

VENTURA NEVARES, Jorge. *La experiencia del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*. Memoria del Seminario, Servicio Público de Carrera en México, Experiencias y Perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001.

Documentos Oficiales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 5 de febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF. 29 de diciembre de 1976.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF. 10 de abril de 2003.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF. 6 de septiembre de 2007.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional. DOF. 28 de diciembre de 1963.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. DOF. 13 de marzo de 2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF. 11 de junio de 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. DOF. 15 de abril de 2009.

Plan Nacional de Desarrollo (1983 – 1988) (1989 – 1994) (1995 – 2000) (2001 – 2006) (2007 – 2012)

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. DOF. 29 de junio de 1983.

Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, y se expide el manual administrativo de aplicación en dicha materia. DOF. 12 de julio de 2010.

Acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, DOF. 11 de noviembre de 1994.

Anexo único del Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y comunicaciones. DOF. 13 de julio de 2010.

Documentos CLAD. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004. pp. 139-163.

Manual Administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos y organización. DOF. 12 de julio de 2010.

Manual de Capacitación para el OPER_SEP Subsistema de Separación emitido por la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública federal. DOF, miércoles 31 de julio del 2002.

_____ *Guía técnica del Sistema Integral de Formación y Capacitación, en atención al Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. Julio 2000.*

Secretaría de la Función Pública. Acuerdo mediante el cual se expiden los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como su Anexo. DOF. 2 de mayo de 2005.

_____ *Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, DOF. 13 de julio de 2010.*

_____ *Criterios para los nombramientos por artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF, 11 de abril de 2005.*

_____ *Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación.* DOF. 9 de abril de 2010.

_____ *Guía Metodológica para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades Técnicas.*

_____ *Lineamientos del Sistema de Registro del Personal Civil del Gobierno Federal, denominado RUSP.* DOF. 30 de noviembre de 2006.

_____ *Lineamientos para determinar puestos claves,* DOF, 2 de mayo de 2005.

_____ *Lineamientos para la instalación de Comités en Dependencias y en órganos administrativos desconcentrados,* DOF, 18 de septiembre de 2004.

_____ *Lineamientos para la operación del Sistema Informático Rhnet,* DOF.15 de diciembre de 2005.

_____ *Lineamientos para la operación del Subsistema de Ingreso.* DOF, 10 de diciembre de 2008.

_____ *Manual de Usuario de TrabajaEn.*

_____ *Norma para la capacitación de los servidores públicos, así como su Anexo.* DOF, 2 de mayo de 2005.

_____ *Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos.* DOF. 2 de mayo de 2005.

_____ *Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, sobre la aplicación de pruebas en el Módulo Generador de Exámenes, para los procesos de selección.*

_____ *Oficio circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la posibilidad de generar reservas de aspirantes en los concursos de selección de sus puestos, clasificadas en ramas de cargo o puesto.*

_____ *Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos o equivalentes, y operadores del módulo de separación en RH Net de las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de la Administración Pública Federal Centralizada, los criterios y modelo de renuncia que podrán adoptar los servidores públicos de carrera titulares cuando resulten ganadores de un puesto en un concurso público y abierto.*

_____ Oficio Circular No. SSFP/ 412.1/001, 7 de junio 2005.

_____ Oficio Circular por el que se informa a los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en los órganos administrativos desconcentrados, sujetas al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el proceso integral de descripción, perfil y valuación de sus puestos, en términos de la Norma correspondiente emitida por esta Secretaría.

_____ Oficio Circular por el que se comunica a los Oficiales Mayores en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la operación de los movimientos o trayectorias laterales de servidores públicos de carrera y de servidores públicos considerados de libre designación que se encuentren ocupando puestos de carrera.

_____ Oficio Circular por el que se establecen criterios de carácter obligatorio que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados sobre la vigencia de la evaluación de las capacidades de los aspirantes a ocupar un puesto en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada. 28 de febrero de 2005.

_____ Oficio por el que se comunica, a los Directores Generales de Recursos Humanos, homólogos o equivalentes en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados sujetos al Servicio Profesional de Carrera, las pruebas existentes para el proceso de certificación de capacidades.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. DOF. 19 de junio de 1984.

Páginas de Internet:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/>

http://www.normateca.gob.mx/NF_Secciones_Otras.php?Seccion=7

<http://www.rhnet.gob.mx/>

<http://www.spc.gob.mx/>

<http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/midespc2008/getAvance.action>

www.ifai.org.mx/

www.infomex.org.mx/

www.trabajaen.gob.mx

ANEXO 1

Relación de Solicitudes de Información							
Referentes al Servicio Profesional de Carrera							
Dependencia	Folio	Fecha solicitud	Solicitud con base en LSPCAPF	Fecha de Respuesta	Respuesta Otorgada	Recurso de Revisión	Resolución/ Expediente
Secretaría de Gobernación	0000400112510	03-jun-10	Art. 34	01-jul-10	Información Pública		
	0000400180010	24-sep-10	RUSP	11-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000400180110	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	05-oct-10	Información Pública	x	Se Confirma respuesta 6764/10
	0000400180210	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000400183010	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	21-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se sobresee 7109/10
	0000400183210	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	29-oct-10	Inexistencia de la Información	x	No presentado 7328/10
	0000400185810	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	11-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	000400189110	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	11-oct-10	Entrega Consulta de indicadores	x	Se Confirma 7110/10
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0000600155810	03-jun-10	Art. 34	12-ago-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000600244410	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	N/A	Opacidad con pago		
	0000600244610	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	11-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000600253710	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	19-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000600253810	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	24-nov-10	No hay convenios		
	0000600256110	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	25-nov-10	Mediante oficio, no se tiene registro de trayectorias		
	0000600258510	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	21-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000600258710	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	29-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Se confirma Inexistencia 7329/10
0000600261310	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	01-dic-10	Relación de renunciadas, compiladas			

	0000600266110	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0000800070310	03-jun-10	Art. 34	01-jul-10	Información Pública		
	0000800103410	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	30-sep-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma Inexistencia 6672/10
	0000800106110	24-sep-10	RUSP	30-sep-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000800106210	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	30-sep-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma Inexistencia 6673/10
	0000800106810	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	30-sep-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma Inexistencia 6674/10
	0000800108010	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	15-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000800108210	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	05-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma Inexistencia 6766/10
	0000800109110	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	13-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0000800109710	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	18-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma 7089/10
	Secretaría de Comunicaciones y Transporte	0000900265610	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	11-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x
0000900265710		24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	24-nov-10	No hay convenios		
0000900268010		29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	N/A	Opacidad con pago		
0000900268110		29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	19-nov-10	No existen proyectos		
0000900270910		01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
0000900275210		6-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	15-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Desistimiento 7025/10
Secretaría de Economía	0001000152310	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	15-oct-10	No es de competencia	x	Se revoca 7006/10
	0001000156710	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	19-nov-10	Inexistencia de la Información No hay trayectorias		
	0001000157610	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico		

	0001000157710	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	No presentado 7263/10
	0001000163710	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001000166210	6-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	05-nov-10	Entrega del POA, borrosa		
Secretaría de Educación Pública	0001100218910	03-jun-10	Art. 34	01-jul-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001100369410	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	15-oct-10	Entrega Medio Electrónico, estudios que no son del SSPC	x	Se confirma 7026/10
	0001100386710	24-sep-20	RUSP	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001100386910	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	No presentado 7151/10
	0001100390010	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	No presentado 7152/10
	0001100393410	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	27-nov-10	Entrega Pantallas del PAC		
	0001100393510	29-sep-20	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001100399910	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001100408210	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	05-nov-10	Entrega Medio Reporte bueno en Excel		
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	0001400048010	10-jun-10	Concurso sobrepaso límites de DOF	08-jul-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001400070410	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	11-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	No presentado 6953/10
	0001400070510	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	07-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma 6856/10
	0001400072210	24-sep-10	RUSP	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001400072310	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001400073010	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	25-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	No presentado 7264/10
	0001400073710	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001400073810	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Desistimiento 7265/10

	0001400074110	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001400075110	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	-06nov-10	Entrega del POA, no se alcanza a ver bien		
Secretaría de la Reforma Agraria	0001500053210	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001500053310	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Se confirma Inexistencia 7153/10
	0001500054110	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	nov-10	PAC		
	0001500054210	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	29-oct-10	Inexistencia de la Información		
	0001500054610	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	N/A	Información con costo		
	0001500055110	6-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	nov-10	Inexistencia de la Información		
Secretaría de Energía	0001800124810	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	08-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001800128110	24-sep-10	RUSP	10-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001800129110	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	10-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0001800129210	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Se confirma 7266/10
	0001800129810	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	N/A	Información con grado de opacidad		
	0001800131310	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	nov-10	Entrega de información, e inexistencia parcial para los primeros años		
Secretaría de Desarrollo Social	0002000102610	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	15-oct-10	Resolución de Inexistencia	x	Se confirma Inexistencia 7027/10
	0002000102910	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	11-oct-10	No es de competencia	x	Se revoca 6926/10
	0002000106610	24-sep-10	RUSP	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002000106710	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002000106810	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Inexistencia de la Información		

	0002000107610	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Desistimiento 7267/10
	0002000108310	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	27-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002000108410	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	No presentado 7268/10
	0002000109710	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002000111510	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	N/A	Información con costo, opacidad		
Secretaría Turismo	0002100042610	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	14-nov-10	Oficio declaran competencia a la SFP		
	0002100045310	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	28-nov-10	Entrega POA		
	0002100045410	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002100045910	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación		Relación de renunciaciones, con la aparición de uno que expiro su nombramiento		
	0002100047110	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas		Reportes tomados del informe de los primeros años		
Secretaría de la Función Pública	0002700116910	03-jun-10	Art. 34	01-jul-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002700207610	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	N/A	Opacidad, alto costo		
	0002700207710	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	15-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002700214310	24-sep-10	RUSP	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002700214410	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002700214510	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	No presentado 7154/10
	0002700216010	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	No presentado 7269/10
	0002700217210	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0002700217310	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Se confirma 7270/10

	0002700219210	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	nov-10	Puras renunciaciones		
	0002700222110	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	nov-10	Disponible públicamente y sólo hasta 2007		
	0002700222410	06-oct-10	Art. 69 fracción II Presupuesto	nov-10	Mediante oficios, se establece que no se sabe con precisión		
	0002700222510	06-oct-10	Art. 69 fracción XII mecanismos y ciudadanía		Divagan sobre dichos mecanismos		
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	082100004510	06-abr-10	Art. 34	04-jun-10	Entrega Medio Electrónico		
	0821000012210	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	14-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se revoca 6985/10
	0821000012310	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	20-sep-10	Entrega Medio Electrónico		
	0821000012510	24-sep-10	RUSP	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0821000012610	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	15-oct-10	Información Pública	x	Desechado por improcedente 7028/10
	0821000012710	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0821000012810	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	27-oct-10	Información Pública		
	0821000013010	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
	0821000013110	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	27-oct-10	Información Pública		
	0821000013410	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	12-oct-10	Entrega información no pedida	x	Sobreseimiento 6954/10
	0821000013710	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	22-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Desechado por no prevenir 7155/10
Comisión Nacional del Agua	1610100093810	03-jun-10	Art. 34	01-jul-10	Información Pública		
	1610100184510	14-sep-10	Art. 14 Estudios Prospectivos	04-oct-10	No es de competencia	x	Se revoca respuesta y se pide que declare en su caso inexistencia 6743/10

1610100184810	14-sep-10	Art. 30 Guías y Lineamientos	04-oct-10	Información Pública		
1610100192210	24-sep-10	RUSP	27-sep-10	No es de competencia	x	Sobreseimiento 6565/10
1610100192310	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias				
1610100192410	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	04-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma 6735/10
1610100193610	27-sep-10	Art. 36 Trayectorias de Ascenso	05-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma y se instruye declare inexistencia 6760/10
1610100194610	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	18-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se modifica respuesta 7090/10
1610100194710	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	15-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma 7091/10
1610100196210	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	N/A	Información con costo		
1610100199310	6-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	N/A	Información con costo		
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas						
1615100025310	24-sep-10	Art. 43 Acuerdos	06-oct-10	Inexistencia de la Información	x	Se confirma Inexistencia 6780/10
1615100025810	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	06-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	se sobresee parcialmente y se modifica 6840/10
1615100025910	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	06-oct-10	Entrega Medio Electrónico	x	Se confirma Inexistencia 6838/10
1615100026110	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	08-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
1615100026410	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	08-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
Instituto Nacional de Desarrollo Social						
2099900032410	24-sep-10	Art. 28 Concursos y convocatorias	09-dic-10	Compilado de concursos		
2099900038010	29-sep-10	Art. 45 Planes capacitación	14-dic-10	PAC		
2099900039810	29-sep-10	Art. 57 Proyecto de reconocimientos	29-oct-10	Entrega Medio Electrónico		
2099900042010	01-oct-10	Art. 59 y 60 subsistema separación	nov-10	Se entrega copia de Rh net, puras renuncias		
2099900047010	06-oct-10	Art. 66 Reportes de subsistemas	06-dic-10	Se elabora un reporte especial, bastante curioso		

ANEXO 2

Consulta de Avance de Indicadores Disponible en línea: http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/midespc2008/getAvance.action			
Subsistema	Indicador	Nombre del Indicador	
Subsistema de evaluación al desempeño	1	Porcentaje de servidores públicos sujetos al SPC con metas de evaluación del desempeño orientadas al logro de resultados de su institución.	
	2	Porcentaje de Servidores Públicos, originalmente considerados de libre designación (hasta 2007), que han obtenido su nombramiento de carrera.(2) ind 7 70%	
Subsistema de capacitación y certificación de capacidades	3	Porcentaje de cumplimiento del PAC	
	4	Porcentaje de planes de estudio elaborados	
	5	Porcentaje de capacidades profesionales registradas que cuenten con curso de capacitación y su instrumento para evaluar el aprendizaje	
	6	Porcentaje de servidores públicos de carrera titulares con las capacidades aprobadas para certificación	
	7	Porcentaje de servidores públicos en transición que han obtenido nombramiento como servidores públicos de carrera titulares	
	8	Porcentaje de cumplimiento del programa de certificación	
	9	Porcentaje de eficiencia terminal en las acciones de capacitación	
	10	Porcentaje de acciones de capacitación que se evalúan	
	Subsistema de desarrollo profesional	11.1	Servidores Públicos de Carrera con puntajes actualizados
		11.2	Porcentaje de servidores públicos de carrera con Planes de Carrera aprobados por el Comité Técnico de Profesionalización.
Subsistema de ingreso	12	Porcentaje de concursos con ganador	

	13	Duración promedio del proceso de selección
	14	Porcentaje de nombramientos temporales con Servidores Públicos de Carrera Titulares
	15	Porcentaje de concursos revisados por el Representante de la Función Pública, con resultado positivo.
Subsistema de separación	16	Porcentaje de separaciones registradas en tiempo en el RUSP
Subsistema de control y evaluación	17	Porcentaje de Servidores Públicos de Carrera con nombramiento
	18	Porcentaje de inconformidades que no procedieron por subsistema
	19	Índice de medición de los principios rectores
	20	Porcentaje de acciones correctiva emitidas
	21	Número de mejores prácticas publicadas
Conocimiento, compromiso y credibilidad del SPC	22	Porcentaje de operadores y OIC capacitados en el uso de la normatividad, guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos de los subsistemas del SPC
	23	Porcentaje de servidores públicos de carrera capacitados en materia del SPC
	24	Elaboración y registro del Programa Operativo Anual para el SPC
	25	Porcentaje de la medición de la percepción del SPC