



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES-ACATLÁN**

**“EVALUACIÓN DEL *SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*”**

**TESIS**

Que para optar por el grado de:

**DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Presenta:

***ANDRÉS ORTIZ BUENO***

Tutor principal:

**Dr. DAVID ARELLANO GAULT  
*DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.***

Miembros del Comité Tutor:

**Dr. RICARDO UVALLE BERRONES  
Dra. ELENA JEANNETTI DÁVILA  
*FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES***

MÉXICO, D. F.

ABRIL, 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

(Página intencionalmente dejada en blanco)



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES-ACATLÁN**

**“EVALUACIÓN DEL *SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*”**

**TESIS**

Que para optar por el grado de:  
**DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Presenta:  
**ANDRÉS ORTIZ BUENO**

Tutor principal:  
**Dr. DAVID ARELLANO GAULT**  
*DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.*

Miembros del Comité Tutor:  
**Dr. RICARDO UVALLE BERRONES**  
**Dra. ELENA JEANNETTI DÁVILA**  
*FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES*

Evaluadores:  
**Dr. ROBERTO MORENO ESPINOSA**  
*UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO*  
**Dra. FIORELLA MANCINI GHIRARDI**  
*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO*

(Página intencionalmente dejada en blanco)

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

Antecedentes . . . . .	1
La Ley y sus primeros retos . . . . .	2
La importancia de entender la lógica burocrática mexicana . . . . .	4
El estado actual del Servicio Profesional de Carrera . . . . .	7
Pregunta de investigación . . . . .	9
Hipótesis de trabajo . . . . .	9
Objetivos de la tesis . . . . .	9
Plan del documento . . . . .	10

## CAPÍTULO 1

### LA RACIONALIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

1.1. Introducción . . . . .	12
1.2. Características de la burocracia . . . . .	13
1.3. El funcionamiento de la burocracia . . . . .	16
1.3.1. Teoría de sistemas . . . . .	17
1.3.2. El modelo de racionalidad limitada . . . . .	19
1.3.3. Ecología poblacional organizacional . . . . .	21
1.3.4. Problemas derivados de la literatura . . . . .	23
1.4. Una explicación política a la racionalización de las organizaciones: la incertidumbre política en la selección de líderes políticos . . . . .	24

## CAPÍTULO 2

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE EL RÉGIMEN DE PARTIDO HEGEMÓNICO

2.1. Introducción . . . . .	28
2.2. Antecedentes históricos . . . . .	29
2.3. El régimen presidencial en México. Dominio de una figura sobre el sistema . . . . .	31
2.3.1. El diseño institucional del régimen presidencial Consecuencias esperadas y alcances reales . . . . .	31
2.3.2. La anulación de los contrapesos horizontales y verticales del ejecutivo . . . . .	32
2.3.3. El gobierno indiviso y unitario . . . . .	34
2.4. La lucha política y la distribución de puestos. El papel de las camarillas . . . . .	35
2.4.1. Los diversos tipos de grupos en la política y la burocracia . . . . .	36
2.4.2. Enfoques para el estudio de las camarillas . . . . .	36
2.4.3. El entorno en el que surgen las camarillas . . . . .	38
2.4.4. Preferencias . . . . .	38
2.4.5. La institución política central . . . . .	39
2.4.6. Problemas de las jerarquías . . . . .	39
2.4.7. Demandas del ambiente . . . . .	40
2.4.8. El papel de los individuos en las camarillas . . . . .	40
2.4.9. Estructura, nacimiento, evolución, extinción y cambios en una camarilla . . . . .	43
2.5. El empleo público en el periodo de partido hegemónico . . . . .	44
2.5.1. La gestión del personal público en el régimen priista . . . . .	45

**CAPÍTULO 3**  
**ORIGEN, EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA**  
**LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**  
**EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

3.1.	Introducción .....	48
3.2.	La propuesta del Partido Revolucionario Institucional en 2000 .....	48
3.2.1.	Exposición de motivos de la iniciativa .....	49
3.2.2.	Descripción de la iniciativa .....	49
3.2.2.1.	Subsistema de Planeación de Personal, 51.	
3.2.2.2.	Subsistema de Ingreso, 51.	
3.2.2.3.	Subsistema de Plan de Carrera, 52.	
3.2.2.4.	Subsistema de Profesionalización y Desarrollo, 52.	
3.2.2.5.	Subsistema de Evaluación del Desempeño, 52.	
3.2.2.6.	Subsistema de Separación, 53.	
3.2.2.7.	Subsistema de Control y Evaluación, 53.	
3.2.2.8.	Aspectos relevantes de la propuesta, 53	
3.3.	La propuesta del Partido Acción Nacional en 2002 .....	54
3.3.1.	Exposición de motivos de la iniciativa .....	54
3.3.2.	Descripción de la iniciativa .....	54
3.3.2.1.	Subsistema de Planeación y Desarrollo del Capital Humano, 56.	
3.3.2.2.	Subsistema de Reclutamiento, 56.	
3.3.2.3.	Subsistema de Selección, 56.	
3.3.2.4.	Subsistema de Formación, 57.	
3.3.2.5.	Subsistema de Desarrollo Profesional, 57.	
3.3.2.6.	Subsistema de Evaluación de Competencias y Resultados, 58.	
3.3.2.7.	Subsistema de Reubicación y Separación, 58.	
3.3.2.8.	Aspectos relevantes de la propuesta, 59	
3.4.	La propuesta conjunta de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos en 2002 .....	59
3.4.1.	Consideraciones .....	60
3.4.2.	Debate parlamentario .....	61
3.4.3.	Análisis del debate parlamentario .....	63
3.4.4.	Descripción de la iniciativa .....	63
3.5.	Las modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados .....	76
3.5.1.	Antecedentes .....	76
3.5.2.	Consideraciones .....	76
3.5.3.	Modificaciones a la minuta .....	78
3.6.	La Ley definitiva .....	79
3.6.1.	Descripción de la Ley vigente .....	79
3.6.1.1.	Título primero: Disposiciones generales. Capítulo Único: De la naturaleza y objeto de la Ley, 79.	
3.6.1.2.	Título Segundo: De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema, 80.	
3.6.1.3.	Título Tercero: De la estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Capítulo Primero: Consideraciones preliminares, 81.	
3.6.1.4.	Capítulo Segundo: De la estructura funcional. Sección Primera: Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos, 81.	
3.6.1.5.	Sección Segunda: Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, 81.	
3.6.1.6.	Capítulo Tercero: Del Subsistema de Ingreso, 81.	
3.6.1.7.	Capítulo Cuarto: Del Subsistema de Desarrollo Profesional, 82.	
3.6.1.8.	Capítulo Quinto: Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, 83.	
3.6.1.9.	Capítulo Sexto: Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, 83.	
3.6.1.10.	Capítulo Séptimo: Del Subsistema de Separación, 83.	
3.6.1.11.	Capítulo Octavo: Del Subsistema de Control y Evaluación, 84.	
3.6.1.12.	Capítulo Noveno: De la estructura orgánica del Sistema, 84.	
3.6.1.13.	Título Cuarto. Capítulo Primero: Del Recurso de Revocación, 85.	
3.6.1.14.	Capítulo Segundo. De las Competencias, 85	
3.7.	Análisis de actores y de su comportamiento esperado .....	85
3.8.	Conclusiones .....	91

**CAPÍTULO 4**  
**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**  
**EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**LA OPINIÓN DE LOS ESPECIALISTAS**

4.1. Introducción .....	93
4.2. Los avances identificados .....	94
4.3. Los problemas identificados .....	100
4.4. Los desafíos y los riesgos planteados .....	109
4.5. Conclusiones .....	111

**CAPÍTULO 5**  
**ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA**  
**DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2004-2010**

5.1. Introducción .....	112
5.2. Metodología .....	114
5.3. Resultados de la autonomía .....	145
5.4. Análisis de los resultados de autonomía .....	151
5.4.1. Servidores no sujetos a SPC en el total de la APF .....	152
5.4.2. Evolución de los servidores de mando no sujetos a SPC, por nivel .....	152
5.4.3. Evolución de los servidores de mando no sujetos a SPC, en las dependencias regidas por el Sistema .....	153
5.4.4. Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC .....	153
5.5. Resultados de credibilidad .....	156
5.6. Análisis de los resultados de credibilidad .....	169
5.6.1. Puestos sujetos al SPC .....	170
5.6.2. Puestos sujetos y no sujetos al SPC .....	171
5.6.3. Nombramientos temporales .....	172
5.6.4. Nombramientos temporales y nombramientos titulares .....	174
5.6.5. Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales .....	175
5.7. Resultados de rendición de cuentas .....	180
5.8. Análisis de resultados de rendición de cuentas .....	197
5.8.1. Recursos de revocación .....	197
5.8.2. La propensión de los concursantes en los procesos de selección a exigir cuentas al sistema y la propensión de éste a rendirlas .....	202
5.8.3. Inconformidades .....	209
5.8.4. La propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema y la propensión del servicio a rendirlas .....	214
5.9. Conclusiones .....	241

<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>246</b>
---------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>257</b>
Documentos legales y normativos .....	262

## ANEXOS

Anexo 1	Comparación de algunas cifras de la APF centralizada con datos agregados nacionales . .	264
Anexo 2	Valores de uno de los indicadores determinantes de la competitividad . . . . .	264
Anexo 3	Índice de mérito burocrático . . . . .	265
Anexo 4	Índice de capacidad funcional burocrática . . . . .	265
Anexo 5	Estructura de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, con nivel, descripción de puesto e importe de su percepción mensual bruta, a 2010 . . . . .	266
Anexo 6	Solicitud número 0002700098911 formulada a la SFP a través del sistema Infomex el siete de abril de 2011 . . . . .	268
Anexo 7	Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010 . . . . .	271
Anexo 8	Servidores de mando no sujetos a SPC, por año, en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	276
Anexo 9	Variación porcentual de servidores de mando no sujetos a SPC en las dependencias de la APF . . . . .	276
Anexo 10	Puestos sujetos a SPC en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	277
Anexo 11	Variación porcentual del número de puestos sujetos a SPC en las dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	277
Anexo 12	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	278
Anexo 13	Nombramientos temporales en plazas sujetas a SPC en las dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	278
Anexo 14	Variación porcentual de nombramientos temporales en plazas sujetas a SPC en las dependencias de la APF . . . . .	279
Anexo 15	Porcentaje de puestos sujetos al SPC cubiertos a través de nombramientos temporales en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados) . . . . .	279
Anexo 16	Recursos de revocación interpuestos contra las dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo sus órganos desconcentrados), por año . . . . .	280
Anexo 17	Variación porcentual de recursos de revocación interpuestos contra las dependencias de la APF (incluyendo sus órganos desconcentrados) . . . . .	280
Anexo 18	Inconformidades interpuestas contra dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo a sus órganos desconcentrados), por año . . . . .	281
Anexo 19	Variación porcentual de inconformidades interpuestas contra dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados), por año . . . . .	281
Anexo 20	Entrevista con persona participante en 18 procesos de selección . . . . .	282
Anexo 21	Informe de la Secretaría de la Función Pública a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto del Servicio Profesional de Carrera . . . . .	292

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1	Estructura de la organización y estructura del sistema de dominación (según Weber) . .	15
Figura 1.2	Modelo General de la Organización como un sistema abierto . . . . .	17
Figura 1.3	El sistema organizacional . . . . .	18
Figura 1.4	El hombre económico . . . . .	19
Figura 1.5	El hombre administrativo . . . . .	21
Figura 1.6	Funciones de capacidad (nichos) para especialistas y generalistas . . . . .	22
Figura 2.1	Situación de la administración pública durante el régimen de partido hegemónico . . . .	47
Figura 5.1	Dimensiones de un servicio civil de carrera como institución . . . . .	113
Figura 5.2	Operación general del sistema identificada en la investigación . . . . .	244

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 5.1	Servidores a quienes "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo, por año, en dependencias y órganos sujetos al SPC . . . . .	145
Gráfica 5.2	Variación porcentual de servidores a quienes "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo en dependencias y órganos sujetos al SPC . . . . .	145
Gráfica 5.3	Servidores de niveles K, L, M, N, O y P no sujetos al SPC, por año, en dependencias y órganos de la APF . . . . .	146
Gráfica 5.4	Variación porcentual de servidores de niveles K, L, M, N, O y P que no son sujetos al SPC, en dependencias y órganos de la APF . . . . .	147
Gráfica 5.5	Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujetos al SPC dependencias sujetas al SPC . . . . .	150
Gráfica 5.6	Número de dependencias y órganos desconcentrados agrupados de acuerdo con el indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC . . . . .	151
Gráfica 5.7	Distribución de órganos y dependencias de acuerdo con la autonomía del primer nivel sujeto al SPC . . . . .	156
Gráfica 5.8	Puestos sujetos al SPC en el total de la APF . . . . .	157
Gráfica 5.9	Variación porcentual del número de puestos sujetos a SPC en el total de la APF . . . . .	157
Gráfica 5.10	Puestos sujetos al SPC, por nivel, en las dependencias y órganos de la APF . . . . .	158
Gráfica 5.11	Variación porcentual del número de puestos, por nivel, sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF . . . . .	159
Gráfica 5.12	Variación porcentual del número de puestos de estructura sujetos y no sujetos al SPC en la APF . . . . .	159
Gráfica 5.13	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC/puestos de estructura no sujetos a SPC en el total de la APF . . . . .	160
Gráfica 5.14	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC/puestos de estructura no sujetos a SPC, por nivel . . . . .	161
Gráfica 5.15	Nombramientos temporales en el total de la APF . . . . .	161
Gráfica 5.16	Variación porcentual de nombramientos temporales en el total de la APF . . . . .	162
Gráfica 5.17	Nombramientos temporales, por nivel, en el total de la APF . . . . .	163
Gráfica 5.18	Variación porcentual de nombramientos temporales, por nivel, en el total de la APF . . . . .	164
Gráfica 5.19	Porcentaje de puestos sujetos a SPC cubierto a través de nombramientos temporales, por nivel . . . . .	165
Gráfica 5.20	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales en el total de la APF sujeta al SPC . . . . .	165
Gráfica 5.21	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales, por nivel, en el total de la APF . . . . .	166
Gráfica 5.22	Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales Promedios de dependencias con sus órganos desconcentrados . . . . .	168
Gráfica 5.23	Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales Dependencias sujetas a SPC . . . . .	168
Gráfica 5.24	Número de dependencias y órganos desconcentrados agrupados de acuerdo con el indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales . . . . .	169
Gráfica 5.25	Número de órganos administrativos desconcentrados agrupados de acuerdo con el indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales . . . . .	169
Gráfica 5.26	Distribución de las dependencias (en conjunto con sus órganos desconcentrados) de acuerdo con el nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales . . . . .	177
Gráfica 5.27	Distribución de las dependencias sujetas al SPC de acuerdo con el nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales . . . . .	177
Gráfica 5.28	Distribución de órganos desconcentrados de acuerdo con el nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales . . . . .	178
Gráfica 5.29	Distribución de dependencias y órganos desconcentrados de acuerdo con el nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales . . . . .	179
Gráfica 5.30	Recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año . . . . .	180
Gráfica 5.31	Variación porcentual de los recursos de revocación interpuestos en el total de la APF . . . . .	181

Gráfica 5.32	Número de dependencias y órganos con y sin recursos de revocación interpuestos en su contra en el periodo 2004-2010 . . . . .	181
Gráfica 5.33	Recursos de revocación acumulados por las dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo sus órganos desconcentrados), 2004-2010 . . . . .	182
Gráfica 5.34	Recursos de revocación en el total de la APF por sentido de su resolución . . . . .	183
Gráfica 5.35	Indicador recursos revocados / interpuestos en el total de la APF . . . . .	183
Gráfica 5.36	Número de dependencias y órganos agrupados de acuerdo con el indicador porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos . . . . .	185
Gráfica 5.37	Diagrama de dispersión de nombramientos temporales y recursos de revocación en el total de la APF sujeta al SPC, 2005-2010 . . . . .	187
Gráfica 5.38	Inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año . . . . .	188
Gráfica 5.39	Variación porcentual de inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año . . . . .	188
Gráfica 5.40	Inconformidades de la APF por sentido de su resolución . . . . .	190
Gráfica 5.41	Indicador inconformidades con medidas / inconformidades sin medidas en el total de la APF . . . . .	191
Gráfica 5.42	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas en el total de la APF . . . . .	191
Gráfica 5.43	Agrupamiento de dependencias y órganos de acuerdo al número de inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2007 . . . . .	192
Gráfica 5.44	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas Órganos y dependencias que registraron entre 18 y 35 inconformidades . . . . .	194
Gráfica 5.45	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas Agrupamiento de los rangos con más inconformidades . . . . .	195
Gráfica 5.46	Diagrama de dispersión de nombramientos temporales e inconformidades en el total de la APF sujeta al SPC, 2005 a 2010 . . . . .	196
Gráfica 5.47	Diagrama de dispersión de inconformidades acumuladas y recursos de revocación acumulados en 75 dependencias y órganos sujetos al SPC (2006-2010) . . . . .	196
Gráfica 5.48	Diagrama de dispersión de variaciones porcentuales de nombramientos temporales y variaciones porcentuales de recursos de revocación en el total de la APF sujeta al SPC, 2005-2010 . . . . .	202
Gráfica 5.49	Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema y propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera . . . . .	208
Gráfica 5.50	Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema y propensión del servicio a la rendición de cuentas interna . . . . .	221

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1	Origen de los contenidos del <i>Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</i> , propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002 . . . . .	65
Tabla 3.2	Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas . . . . .	86
Tabla 4.1	Resultados del Servicio Profesional de Carrera (2004 a julio de 2008) . . . . .	96
Tabla 4.2	Recomendaciones de la ASF para algunos de los subsistemas . . . . .	98
Tabla 5.1	Dependencias y Órganos Administrativos Desconcentrados sujetos al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2010 . . . . .	116
Tabla 5.2	Estructura del personal que labora en la APF . . . . .	120
Tabla 5.3	Niveles, nomenclatura y sujeción al SPC de los puestos de confianza de la Administración Pública Federal . . . . .	121
Tabla 5.4	Relación de información recibida de la SFP y su descripción . . . . .	123
Tabla 5.5	Información utilizada para medir las subdimensiones de autonomía, credibilidad y rendición de cuentas . . . . .	125
Tabla 5.6	Indicadores para medir la subdimensión de autonomía del SPC . . . . .	127
Tabla 5.7	Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC . . . . .	129
Tabla 5.8	Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC . . . . .	135

Tabla 5.9	Distribución de órganos y dependencias de acuerdo con los cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos al SPC . . . . .	148
Tabla 5.10	Órganos administrativos desconcentrados en los que no se registró cambio de titular y sí tuvieron nombramientos temporales en las DGs sujetas al SPC . . . . .	148
Tabla 5.11	Órganos administrativos desconcentrados con autonomía completa en el primer nivel jerárquico sujeto a SPC . . . . .	149
Tabla 5.12	Dependencias y Órganos administrativos desconcentrados ordenados de acuerdo con el <i>Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC</i> . . . . .	150
Tabla 5.13	<i>Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC: Rangos de sus valores y clasificación</i> . . . . .	155
Tabla 5.14	Dependencias y Órganos administrativos desconcentrados ordenados de acuerdo con el <i>Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales (CPPNT)</i> . . . . .	167
Tabla 5.15	<i>Nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales (MSNT)</i> . . .	176
Tabla 5.16	<i>Indicador porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos</i> Dependencias y órganos ordenados . . . . .	184
Tabla 5.17	<i>Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010: Dependencias y órganos ordenados</i> . . . . .	186
Tabla 5.18	<i>Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007: Dependencias y órganos ordenados</i> . . . . .	189
Tabla 5.19	Órganos administrativos desconcentrados sin inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2007 . . . . .	190
Tabla 5.20	Ordenamiento de los órganos y dependencias que registraron entre 1 y 17 inconformidades con cuando menos una medida, conforme al <i>Indicador porcentaje de inconformidades con medidas</i> . . . . .	193
Tabla 5.21	Determinación de las categorías del <i>Indicador propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)</i> y número de dependencias y órganos en cada categoría . . . .	203
Tabla 5.22	Determinación de las categorías del <i>Indicador propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (RCF)</i> y número de dependencias y órganos en cada categoría . .	205
Tabla 5.23	Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores <i>propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema y propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera</i> . . . . .	207
Tabla 5.24	Resumen de cifras referentes al <i>Indicador porcentaje de inconformidades con medidas</i> . . . . .	213
Tabla 5.25	Determinación de las categorías del <i>Indicador propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema (PSEC)</i> y número de dependencias y órganos en cada categoría . . . .	215
Tabla 5.26	Determinación de las categorías del <i>Indicador propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)</i> y número de dependencias y órganos en cada categoría . . . . .	217
Tabla 5.27	Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores <i>propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema y propensión del servicio a la rendición de cuentas interna</i> .	219
Tabla 5.28	Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la autonomía del SPC . . . . .	222
Tabla 5.29	Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC . . . . .	225
Tabla 5.30	Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC . . . . .	231

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFSEDF	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal
AGN	Archivo General de la Nación
AMECAP	Asociación Mexicana de Capacitación
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
APBP	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
APF	Administración Pública Federal
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAD	Comisión de Apelación y Arbitraje Deportivo
CAV	Corporación Ángeles Verdes
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CENATRA	Centro Nacional de Trasplantes
CENAVECE	Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades
CENETEC SALUD	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud
CeNSIA	Centro Nacional para la salud de la Infancia y la Adolescencia
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA
CEPROPIE	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
CESTUR	Centro de Estudios Superiores en Turismo
CFC	Comisión Federal de Competencia
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
CNB	Comisión Nacional de Bioética
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNEGSR	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CNSNS	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
CNTS	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COFEPRIS	Comisión Federal para la protección contra Riesgos Sanitarios
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
COMAR	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CoNAMed	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
CONAMPROS	Comité Nacional Mixto de Protección al Salaría
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAPO	Secretaría General del Consejo Nacional de Población
CONAVIM	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CONUEE	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía
COSAEGRO	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
CPCU	Comisión Permanente del Congreso de la Unión
CPPNT	Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CTP	Comité Técnico de Profesionalización
CTS	Comité Técnico de Selección
CV	<i>Curriculum Vitae</i>
DA	Director de Área (equivalente al nivel M)

DG	Director General (equivalente al nivel K)
DGA	Director General Adjunto (equivalente al nivel L)
DGRH	Dirección General de Recursos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
E	Enlace (equivalente al nivel P)
FONAES	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
IA/PS	Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 /promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Documentos Personales
IFE	Instituto Federal Electoral
IG	Instituto de Geriátrica
ILSPCAPFPAN	Iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del Partido Acción Nacional
ILSPCAPFPRI	Iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del Partido Revolucionario Institucional
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMT	Instituto Mexicano del Transporte
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INAPESCA	Instituto Nacional de la Pesca
INBAL	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
INDAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INDAUTOR	Instituto Nacional del Derecho de Autor
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INEHRM	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
JD	Jefe de Departamento (equivalente al nivel O)
LFTAIPG, LFTAI	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LFTSE	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
MSNT	Nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales
OAD	Órgano Administrativo Desconcentrado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIC	Órgano Interno de Control
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPORTUNIDADES	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAN	Partido Acción Nacional
PEC	Indicador Propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas en el total de la APF
PMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012
POA	Programas Operativos Anuales
PPP	Personal Performance Proficiency
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFEDET	La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
PSEC	Indicador propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema

Radio Educación	Radio Educación
RAN	Registro Agrario Nacional
RCF	Indicador propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera
RCI	Indicador propensión del servicio a la rendición de cuentas interna
RLSPCAPF	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
RR/RI	Indicador porcentaje de recursos revocados/recursos interpuestos 2006-2010 en la dependencia o el órgano k-ésimo
RRA	Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010
RUSP	Registro Único del Servicio Público Profesional
SA	Subdirector de Área (equivalente al nivel N)
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAP	Servicios de Atención Psiquiátrica
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEGURO POPULAR	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPCAPF	Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
SSPC	Sistema del Servicio Profesional de Carrera
STCCPRI	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes

El 10 de abril de 2003, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” (LSPCAPF), se culminó una serie de esfuerzos de diversos actores por efectuar una reforma profunda a la administración pública federal centralizada.

Después de diversos intentos, que se remontan a principios de la década de los 1980s, la burocracia federal cuenta desde hace ocho años con una legislación que en el papel intenta proteger a la burocracia de los vaivenes políticos y privilegiar el mérito para el ingreso, permanencia, ascenso y despido de los servidores públicos que pertenecen al servicio.

Si bien la Ley se promulgó en abril de 2003, en la práctica el servicio civil empezó a operar un año después, en abril de 2004, al publicarse el primero de los dos reglamentos que han normado su aplicación. El segundo reglamento se publicó en septiembre de 2007, y en él se delegan mayores responsabilidades a las instancias encargadas de operar el sistema y se intenta fortalecer el papel supervisor de la Secretaría de la Función Pública.

Un servicio civil<sup>1</sup> cumple con diversas funciones dentro de una burocracia, al ser un sistema de gestión de personal, un sistema de símbolos y una institución para la gobernanza (McGregor y Solano, 1996). Es esta última característica la que determina su razón de ser: aislar en alguna medida a las estructuras de la administración pública con el fin de que las políticas públicas se apliquen de forma fluida, con independencia de la clase política que tenga el turno de gobernar.

Diversos autores habían expuesto la necesidad de que la administración pública mexicana contara con un servicio civil de carrera. En trabajos previos a la promulgación de la Ley, Pardo (1995) advertía que la modernización administrativa estaba condicionada por la profesionalización del aparato público. Uvalle (2000) señalaba que la profesionalización del servicio público contribuiría a la apertura y a la mejora de la gestión gubernamental. Méndez (2000) apuntaba que el servicio profesional de carrera sería el mejor medio para lograr diversos fines que la sociedad mexicana se había planteado, como la consolidación democrática, un gobierno eficaz y transparente y el combate a la corrupción.

Otros autores enfatizaban que el fortalecimiento de la gobernabilidad requería de un sistema eficaz de personal al servicio del Estado, con un aparato administrativo capaz de lograr resultados palpables (Ávalos, 2002). Esto implicaba contar con una administración pública que contribuyera a generar valor público con resultados y productos para la ciudadanía, por lo que la implantación de un sistema eficaz de gestión del personal público era ineludible.

Por su parte, Arellano (2002) señalaba que los debates académico y político referentes a la urgencia de introducir un servicio civil se acentuaban en el contexto del cambio democrático que el país vivía en el inicio del presente siglo. En específico, este autor

---

<sup>1</sup> Una manera de definir a un servicio civil es por exclusión, al compararlo con un servicio militar. En sentido amplio, un servicio civil es un arreglo institucional que regula las relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado. Sin embargo, para efectos prácticos, en este trabajo se asumirá que un servicio civil opera sólo para el sector público. Asimismo, los términos *servicio civil* y *servicio profesional* se utilizarán de forma indistinta.

advertía que en este contexto se hacía necesario un servicio profesional, por dos razones principales: para evitar la politización de la acción gubernamental y para otorgar cierta estabilidad al aparato administrativo ante los vaivenes políticos derivados de las alternancias (Arellano, 2002).

### **La Ley y sus primeros retos**

La promulgación de la Ley producto del proceso legislativo iniciado en 2000 por el grupo parlamentario del PRI en el senado, fue antecedida por un intento de reforma administrativa que se gestó en el gobierno de Ernesto Zedillo, y que tuvo por nombre “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” (PROMAP).

Los objetivos de este Programa eran dos: mejorar la eficiencia y la eficacia de Administración Pública Federal través de una nueva cultura de servicio, y combatir la corrupción y la impunidad a través de mecanismos de control y la promoción de los recursos humanos. Sin embargo, el énfasis de estas acciones se concentraba en el proceso de toma de decisiones al interior de la burocracia, restringiendo la transparencia y la rendición de cuentas para los actores externos, lo cual limitaba los alcances de una transformación profunda (Arellano y Guerrero, 2000).

En otras palabras, esta era una reforma de mediano alcance y de corte *gerencialista* (Lynn, 1996), que se enfocaba en el incremento de la eficiencia y la eficacia sin corregir la forma en que la administración pública era sujeta a la manipulación política. Si bien dentro del PROMAP se consideraba un subprograma de Profesionalización y Ética del Servicio Público que contenía el desarrollo de un servicio civil de carrera, éste nunca llegó a implementarse.<sup>2</sup>

De acuerdo con varias fuentes, la LSPCAPF que hoy se encuentra vigente, fue producto de un proceso en el que participaron no sólo los actores políticos del Congreso de la Unión y la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental, sino organizaciones como la Red Mexicana de Servicio Profesional, la US Aid, el Consejo Británico y las embajadas de Canadá y Estados Unidos (Méndez, 2009).

También contribuyeron a su diseño expertos internacionales como David Osborne, Janice Charette y Eusebio Arroyo, e instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, al igual que representantes de la Presidencia de la República, de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes (Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos, 2002).

Aunque no participaron directamente, se tomó la opinión de instancias gubernamentales federales que ya contaban con un servicio de carrera, como el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Sistema de Administración Tributaria y el

---

<sup>2</sup> Esta no fue la primera ocasión en que se exploró la posibilidad de implantar un servicio civil de carrera. En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), existió otro intento por implantar un servicio civil. En 1983 y en plena crisis económica, se emprendió un esfuerzo por reducir el gasto gubernamental creándose una comisión para el servicio civil con el objetivo de proponer políticas para una gestión más eficiente del personal de la administración pública. Más adelante, en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) el tema volvió a surgir debido a las sugerencias formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero el proyecto no pasó de estar solamente agendado (Arellano y Guerrero, 2000)

Consejo Federal de la Judicatura (Comisiones Unidad de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos, 2002).

Las opiniones vertidas en las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, así como las registradas en los diarios de los debates muestran que en los legisladores prevalecía un entusiasmo y un optimismo en diversos grados, acerca de las ventajas que la legislación que estaban por aprobar traería a la administración pública federal y a los propios servidores públicos de carrera.

Ente los argumentos esgrimidos por los legisladores, se encontraba que ésta contribuiría a la obtención de diversos objetivos: mejora de la eficiencia y la eficacia de administración pública, mejora en el desempeño de la burocracia con la calidad que la sociedad espera, profesionalización de los servidores públicos y el establecimiento de un marco regulatorio que brindaría seguridad jurídica a los servidores públicos de confianza.<sup>3</sup>

Lo anotado se asienta en la propia Ley, cuando establece que el “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” (Art. 2, LSPCAPF).<sup>4</sup>

El Servicio Profesional de Carrera se enfrentó, desde su entrada en vigor, a diversos desafíos, algunos producto de la tradición patrimonialista característica del régimen de partido hegemónico que prevaleció en el país durante más de setenta años, otros derivados del diseño de la Ley y sus reglamentos, y otros más producto de la acciones realizadas por las instancias encargadas de implementarlo.

En específico, se identificaban los desafíos referentes a una nueva ética pública (Merino, 2006), al modelo de funcionario público para la administración pública mexicana (Raphael de la Madrid, 2006), la normatividad (Cedillo, 2006) y la comparación internacional (Martínez Puón, 2006). Sin embargo, el principal desafío que enfrentó y aún enfrenta el servicio civil tiene que ver con las características estructurales de la burocracia en México (Arellano y Guerrero, 2000; Arellano, 2002; Uvalle, 2006; Cabrero, 2006; Lozano, 2006).

En efecto, las características propias de la administración pública mexicana, al ser la arena política, el espacio de representación y el factor que estabilizó al sistema político durante siete décadas (Arellano, 2002), se erigieron como un obstáculo a vencer para el establecimiento del servicio profesional eficaz.

---

<sup>3</sup> En las fuentes consultadas se encuentra sólo una opinión con un optimismo más moderado, la del senador Raymundo Cárdenas, del PRD, quien expuso algunas debilidades que él detectó en la Ley comentada, y que se detallan en el tercer capítulo de esta tesis.

<sup>4</sup> Aunque puede considerarse como implícito, es notable que en esta definición no se haya incorporado de alguna forma, el hecho de que este tipo de sistemas sirve para disminuir la politización de la acción gubernamental. También es destacable que los principios de la ley, establecidos en el mismo artículo 2 (legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género), pueden llegar a ser contradictorios en ciertos casos. Por ejemplo, si en una organización existen diez direcciones generales, todas ellas ocupadas por personas del mismo sexo y se libera uno de estos espacios, ¿debería de darse preferencia a una persona del otro sexo para ocupar este lugar?, ¿sería esta una decisión legal e imparcial? Esta es sólo una situación hipotética que ilustra la contradicción a que pueden dar lugar los principios de la Ley.

## **La importancia de entender la lógica burocrática mexicana**

El Servicio Profesional de Carrera regula la gestión del personal público en una parte de la administración federal centralizada.<sup>5</sup> Ésta se compone por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En 2010, 81 organizaciones, incluyendo 18 secretarías y la Procuraduría General de la República, integraban a la administración centralizada.

La relevancia del estudio de la administración pública federal se aprecia al comparar su dimensión con algunos datos económicos nacionales. Por ejemplo, como se muestra en el anexo 1, de 2003 a 2010 el presupuesto ejercido por la administración pública federal centralizada ha promediado 6.4% del PIB –llegando a constituir en 2008 el 10.6%–, y se ha encargado también de generar alrededor de 5.3% de los empleos formales en el país, durante este mismo periodo.

Un poco menos de 40,000 puestos, desde Enlace hasta Director General, se encontraban sujetos al SPC en 2010. Si se considera que la administración centralizada se integró en ese año por 330,600 puestos (OCDE, 2011), el universo en el cual incide es muy reducido, de casi el 11% del total de puestos. Sin embargo, es este tramo de la administración el encargado de diseñar, monitorear y darle seguimiento a las políticas públicas que se emprenden en la administración pública federal centralizada.

Además de las dimensiones expuestas, existen otras razones para estudiar y comprender a la administración pública mexicana, y en especial, a la administración federal. Una se refiere a la competitividad del país. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) señala que las acciones que emprende el gobierno son un factor determinante en la competitividad de una nación. Un sistema político estable y funcional así como un gobierno eficiente y eficaz son dos de las diez variables que conforman la competitividad (IMCO, 2007).<sup>6</sup>

Un país emergente como México requiere tener una capacidad para atraer y retener inversiones. Sin embargo, nuestro país ha ido perdiendo terreno en esta materia, no sólo a nivel mundial sino a nivel de la región latinoamericana. Por ejemplo, como se muestra en el anexo 2, para el caso del indicador del IMCO *gobierno eficiente y eficaz*, México ha sido superado por diversos países de la región, como Chile, Colombia y más recientemente, Brasil.

Resulta claro que el país tiene aún diversos pendientes en materia de competitividad, y que la administración pública puede hacer aportaciones valiosas en el tema. Sin duda, una burocracia eficiente y eficaz contribuye a reducir los costos de transacción de los actores que regula y a generar condiciones para el desarrollo, creando valor para la ciudadanía.

---

<sup>5</sup> En el artículo 90 de la Constitución Política se instituye el principio del arreglo estructural de la administración federal, de esta forma: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

<sup>6</sup> Las otras variables que integran a la competitividad son: sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; economía dinámica y estable; mercados de factores eficientes; sectores precursores de clase mundial; aprovechamiento de las relaciones internacionales y; sectores económicos con potencial (IMCO, 2009).

Sin embargo, al ser comparada con sus homólogas de varios países de Latinoamérica, la administración pública mexicana presenta un marcado atraso en su desarrollo, que puede explorarse a través de diversas medidas. En este contexto, el BID ha diseñado un par de índices que dan cuenta del estado en que se encuentra la gestión pública en esta región.

A través del *Índice de mérito burocrático* puede medirse el grado de autonomía de una burocracia. Este índice “evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados.” (BID, 2006).

En el *ranqueo* que es posible efectuar a partir de este índice, nuestro país ocupaba en 2006 el séptimo lugar en América Latina, por debajo de Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Colombia, y por encima de Venezuela, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Guatemala, Perú, Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá (ver anexo 3). En este contexto y de acuerdo con el BID, nuestro país comparte con Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela “las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político.” (BID, 2006)

Por otra parte, el *Índice de capacidad funcional* permite medir “las características de los sistemas de remuneración salarial y de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos” (BID, 2006). Considerando este criterio, nuestro país vuelve a ubicarse en la séptima posición, por debajo de Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Argentina y Uruguay, y por encima del resto de los países considerados en este estudio (ver anexo 4).

El BID ubica a México junto a Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay y Venezuela, como las naciones cuyas burocracias han pasado por procesos de ordenamiento salarial, “aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales.” (BID, 2006).

Este rezago que presenta la administración pública mexicana en relación con la que ostentan otros países de la región, es un factor adicional que obliga a profundizar el estudio del papel que el servicio civil federal ha desempeñado en los primeros años de su operación.

En este escenario, con el fin de que la burocracia contribuyera al desarrollo del país, la administración pública federal en México ha sido objeto de diversos intentos de reforma en las últimas décadas. Además de la introducción del Servicio Profesional de Carrera vigente, con el que se intenta generar un cambio estructural para el ingreso, la promoción y el despido con base en el mérito, en el sexenio 1994-2000 se trató de implantar una nueva cultura administrativa a través del PROMAP, y en el sexenio 2000-2006 se aprobó también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) a través de la cual se redujo el manejo discrecional de la información generada por la Administración Pública Federal.

A pesar de estos esfuerzos, parece ser que en las reformas que se han intentado realizar a la administración pública federal –incluyendo al Servicio Profesional de Carrera– no se ha entendido la lógica con que opera la burocracia mexicana y por ende no se le ha dado el tratamiento adecuado.

La transferencia de tecnologías administrativas sin considerar la cultura social y de las organizaciones donde se pretenden implantar puede ser un condicionante para el fracaso. Dado que la evolución y la configuración de las organizaciones en México ha seguido un patrón cultural diferente a aquellas que se ubican en otras latitudes, los intentos de reforma pueden producir efectos diferentes.

Un marco de análisis útil para entender la naturaleza de las organizaciones públicas en México, y para diseñar los cambios que en ellas se intenta detonar lo provee Arellano. De acuerdo con este autor, la evolución que han seguido las organizaciones mexicanas se ha basado, desde la época de la Colonia, en un esquema de dominación con dos características: primero, la existencia de un ambiente social complejo con una infinidad de situaciones específicas que tienen que regularse y; segundo, una capacidad permanente de los actores sociales para simular obediencia debido a la ambigüedad generada por la existencia de un arreglo formal entre personas libres y un arreglo real basado en la distancia social que existe entre la cúpula y la base de la organización (Arellano, 2000).

Este arreglo se ha traducido en una dualidad de los comportamientos individuales, ya que al ubicarse las reglas informales basadas en el manejo patrimonial al mismo nivel de las reglas formales surgidas de la racionalidad administrativa, los actores tienen que aprender a satisfacer ambos tipos de requerimientos, por lo cual en ciertas circunstancias se ven obligados a simular conductas.

En específico, las organizaciones mexicanas comparten siete rasgos que las caracterizan y diferencian de otras organizaciones.

1. La organización es vista como un arreglo social dirigido por un grupo privilegiado. El grupo en el poder es cerrado y en función a sus características socioculturales, se distingue con claridad del resto de los miembros. La responsabilidad de este grupo de dirigir la organización se percibe no como una responsabilidad legal, sino como una posición de dominación. En este arreglo, el margen discrecional es muy amplio y los límites para el ejercicio de la autoridad son difusos (Arellano, 2000).
2. La organización se convierte en un espacio de resolución de conflictos entre grupos. A diferencia de lo apuntado por algunos autores anglosajones, que establecen que las organizaciones son espacios en los cuales los individuos interactúan con cierta armonía para alcanzar sus objetivos y los de la organización, en México las organizaciones funcionan más bien como un contrato entre el grupo dominante y los dominados (Arellano, 2000).
3. El sistema de relaciones es un sistema de intercambio. La cultura organizacional mexicana pertenece a las culturas que utilizan al conflicto como un elemento fundamental para generar la acción organizacional. En estas organizaciones, la lucha entre las diversas redes de actores hace del intercambio de recursos e influencias un mecanismo básico para la resolución de problemas (Arellano, 2000).
4. Ser autoridad es un privilegio. En las organizaciones patrimonialistas, la autoridad dispone de dos fuentes de poder, ya que cuenta con diversos recursos y puede influir en las redes en las que actúa. En este sentido, una autoridad tiene la posibilidad de movilizar diferentes redes, incorporando el objetivo organizacional con un proyecto de mayor envergadura que pertenece a otras redes (Arellano, 2000).
5. Los procedimientos para tomar decisiones son procesos de negociación. La negociación que se produce entre los actores es compleja, pues si bien se conduce por los cauces formales, en ella se incorporan los objetivos organizacionales, de grupo e individuales, por lo cual la forma de interpretar las reglas se convierte en un elemento clave (Arellano, 2000).
6. Se manipula con frecuencia la estructura formal de la organización. En el caso mexicano, no se considera a la estructura como una guía para la toma de decisiones, sino como el piso sobre el cual éstas se negocian e interpretan. El poder de

negociación se basa en los recursos materiales y formales de que disponen los grupos (Arellano, 2000).

7. Las relaciones individuales son relaciones de clientela. Los compromisos entre los individuos, de tipo personal u organizacional, son la base para los acuerdos y la definición de jerarquías. Éstas funcionan también como símbolos para la comunicación dentro y fuera de los grupos, estableciendo membresías y pertenencias a redes específicas (Arellano, 2000).

Estos argumentos contribuyen a explicar los resultados que se han obtenido con las acciones para reformar a la administración pública mexicana, en las que se ha asumido que los actores se comportan bajo una lógica racional legal *weberiana*. Sin embargo, las organizaciones públicas en México continúan dirigiéndose en la forma descrita, en términos de relaciones y redes grupales, siguiendo las reglas formales sin desatender los arreglos informales. Por estas razones, la simulación continúa siendo común entre los individuos que las conforman.

Sin duda, estas ideas deberían tomarse en cuenta cada vez que se diseña un programa de reforma administrativa que persiga el cambio de conductas entre la burocracia, como ocurre en este caso con el Servicio Profesional de Carrera.

### **El estado del Servicio Profesional de Carrera a 2010**

Las opiniones vertidas en la literatura referente a la evolución del servicio civil reflejan que los avances han sido heterogéneos. Existen autores que identifican avances en algunos de sus elementos, mientras que otros señalan diversos pendientes. Si bien en el cuarto capítulo de este trabajo se hace un balance de lo registrado por algunos de los autores que recientemente han escrito sobre el tema, es pertinente recuperar algunos puntos en este momento.

Desde el inicio del Servicio se identificó al uso intensivo de las tecnologías de la información como una fortaleza del Sistema. Prácticamente desde la apertura del Servicio, el software RHnet permitió la operación en línea de los siete subsistemas que lo integran (Romero, 2005).

En este mismo sentido, a través del portal @campus se impulsó masivamente la capacitación integral y a bajo costo de los servidores públicos sujetos a la Ley, y con la herramienta electrónica *trabajaen* los ciudadanos interesados en ingresar a la administración pública por la vía del servicio civil han podido efectuar consultas y registrarse para concursar por esta vía. Hasta 2007, la página trabajaen tenía un registro de 4,972,000 personas que la habían visitado (Herrera Macías, 2009).

Si bien en la literatura se registran las fortalezas del sistema apuntadas, la documentación de los pendientes es abundante, y en ella se incluyen diversos temas. Algunos se circunscriben a lo meramente técnico, como la consolidación del Registro Único de Servidores Públicos, la insuficiencia en la certificación de los servidores públicos, la necesidad de reducir el tiempo de los concursos, los errores en que se ha incurrido en la valuación de puestos, la heterogeneidad en la dificultad de las pruebas de ingreso y la necesidad de vincular la evaluación del desempeño con las actividades que realizan los servidores de carrera (Herrera Macías, 2009).

Otras opiniones se refieren al tema de la transparencia, identificando la ausencia de un acompañamiento ciudadano y la opacidad en los concursos de ingreso (Hoffman, 2005). Otras más se enfocan en el papel de algunos actores específicos del servicio, como los

Comités de selección, que actúan en el límite del cumplimiento de sus atribuciones por cuestiones de agenda (Skertchly, 2006).

También se identifican lagunas normativas (Fócil, 2009) como el incumplimiento de algunas disposiciones constitucionales (Guerrero, 2009) y un enfoque muy sesgado hacia el gerencialismo en los cursos de capacitación (Hofmann, 2005) y los procesos de selección (Guerrero, 2009).

Una opinión que identificó un hecho que habría socavado el origen principal del surgimiento del servicio profesional es la de López (2007), quien señaló que en 2007, a raíz del cambio en el gobierno federal, quienes arribaron a las cúpulas burocráticas de las dependencias y órganos desconcentrados sujetos al sistema, recurrieron a la formulación de solicitudes masivas de renuncia, incluyendo entre los despedidos a una cantidad considerable de servidores de carrera (López, 2007).

Lo anotado estaría reflejando que a pesar de los esfuerzos en el diseño y la implementación del sistema, a tres años del inicio del sistema la cultura burocrática se habría resistido a reconocer los beneficios del sistema de mérito, cediendo ante la tradición patrimonialista de manejo del aparato público, que se traduce en la “confianza” y la “lealtad al grupo” (Fócil, 2009).

También existen estudios oficiales, como los emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, que identifican específicamente las áreas de oportunidad del Sistema.<sup>7</sup>

Algunas de las áreas de oportunidad expuestas fueron recientemente recuperadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para emitir las recomendaciones siguientes:

- “El Servicio Profesional de Carrera debe estar fundamentado en una planeación estratégica de recursos humanos sólida” (OCDE, 2011).
- “Equidad, transparencia y énfasis en el mérito deben ser las características básicas del ingreso y promoción en el SPC” (OCDE, 2011).
- “Las posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional para los empleados públicos deben estar al centro del SPC” (OCDE, 2011).
- “Para ampliar el dinamismo e imparcialidad del SPC, se debe poner énfasis en la gestión del desempeño” (OCDE, 2011).
- “La clarificación de la interfase político-administrativa es clave para evitar la politización y mejorar la credibilidad del SPC” (OCDE, 2011).
- “Para asegurar una reforma exitosa de la gestión de recursos humanos, debe evaluarse la estrategia de implementación del SPC” (OCDE, 2011).

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado federal mexicano 2000-2006*, publicado en marzo de 2008 por la Auditoría Superior de la Federación, las observaciones efectuadas al SPCAPF pueden resumirse así: los lineamientos para los puestos de libre designación son permisivos y genéricos; establece la figura de “puestos clave”, categoría no prevista en la ley y que complica la operación del sistema; se centralizan los instrumentos de ingreso, lo que genera deficiencias; el proceso de ingreso es oneroso, complejo y no responde a las necesidades de cada dependencia; se requiere estudiar por qué motivos los concursos fueron declarados desiertos y el uso indiscriminado de puestos por libre designación; no hay claridad en los criterios y reglas de valoración para el ingreso, y ello le quita credibilidad al sistema; los procedimientos de ingreso no son transparentes ni permiten la vigilancia social externa; se carece de un sistema de puntaje; faltan convenios y mecanismos de promoción para el desarrollo profesional de los servidores públicos; las evaluaciones de desempeño no reflejan las condiciones reales de los recursos humanos de la administración pública federal y no existen lineamientos suficientes para la separación y retiro de los servidores públicos del servicio profesional (ASF, 2008).

- “El SPC debe alinearse a las metas estratégicas del gobierno para ubicar la profesionalización del servicio público, de nueva cuenta, en la agenda política” (OCDE, 2011).
- “La gobernanza del SPC requiere ser fortalecida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas” (OCDE, 2011).
- “Para avanzar en la reforma, es necesaria una división de responsabilidades clara y ampliar la capacidad para la gestión de recursos humanos” (OCDE, 2011)
- “Aprender a 'aprender' y la difusión de buenas prácticas en gestión de recursos humanos son esenciales para consolidar el proceso de profesionalización” (OCDE, 2011).

### **Pregunta de investigación**

Al confrontar las opiniones y argumentos expuestos, es claro que, cuando menos en número, los que identifican diversas áreas de oportunidad en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal superan a aquellos que señalan los avances en el sistema. En este escenario, surge una duda razonable, que se propone como pregunta de investigación para el trabajo:

*El Servicio Profesional de Carrera es una institución política que requiere de un acuerdo político fundamental y de un proceso de construcción largo e incremental, ¿cuál ha sido el desempeño del sistema en su dimensión político-institucional a seis años de haberse iniciado?*<sup>8</sup>

### **Hipótesis de trabajo**

En función de los antecedentes expuestos, es posible señalar que existe cierta evidencia de que el servicio profesional de carrera no ha alcanzado aún los objetivos que con este tipo de sistemas se pretende dotar a la administración pública, cuando menos en su componente político-institucional, a saber: dotar a la burocracia de estabilidad ante los cambios políticos. En este contexto, se propone la siguiente hipótesis de investigación.

*Hipótesis. En el ámbito político, el propósito de un servicio civil de carrera es el establecimiento de un acuerdo que proporcione a la administración pública estabilidad ante los cambios políticos. En seis años de operación del sistema, éste aún no cuenta con la autonomía, la credibilidad y la rendición de cuentas necesarias para que la administración pública federal centralizada cuente con la protección necesaria para ser estable.*

### **Objetivos de la tesis**

#### *Objetivo general*

Evaluar el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su componente político-institucional, atendiendo a la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas con que ha operado desde el inicio de su implementación en 2004 y hasta 2010.

---

<sup>8</sup> La otra dimensión de un servicio civil, la organizacional, no se revisará en esta tesis. Sólo se propone, en las conclusiones, una relación de los temas que podrían utilizarse para medir la sistematización y el respeto a las reglas del sistema, con base en la percepción de los servidores de carrera certificados.

### *Objetivos específicos*

1. Describir algunas de las teorías organizacionales que contribuyen a explicar las razones por las cuales las organizaciones adoptan una forma racional, y seleccionar la teoría que en mayor medida explica la configuración de las organizaciones públicas.
2. Exponer los arreglos con que operó el sistema político mexicano durante el régimen de partido hegemónico y la influencia de este sistema en la conformación y el desempeño de la burocracia.
3. Describir el proceso legislativo y los argumentos que se expusieron para la aprobación y promulgación de la LSPCAPF; y efectuar un análisis del marco institucional formal que se pretende crear con la Ley.
4. Presentar las opiniones más recurrentes de los especialistas referentes a la operación del SPCAPF en sus primeros seis años de operación.
5. Elaborar un marco metodológico con los indicadores necesarios para medir la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas con que ha operado el SPCAPF de 2004 a 2010.
6. Evaluar el desempeño de la dimensión política del SPCAPF con base en el marco metodológico diseñado.

### **Plan del documento**

El documento, que se integra por cinco capítulos y un apartado de conclusiones, sigue el orden en que se han presentado los objetivos específicos.

En el primer capítulo se revisan algunas de las teorías organizacionales que explican la emergencia y la forma que adoptan los aparatos administrativos para su operación. Se presenta el modelo *weberiano*, la teoría de sistemas, el modelo de racionalidad limitada y la ecología poblacional organizacional.

Si bien estas teorías contribuyen a explicar en alguna medida el comportamiento de las organizaciones, se muestra que tienen algunas insuficiencias, por lo cual se requieren explicaciones alternas que permitan conocer el fenómeno burocrático de forma más integral.

Específicamente, se intenta demostrar que, más que responder a los problemas de coordinación que los funcionarios de elite deben resolver o a la selección que el ambiente hace de las organizaciones, la racionalización de las burocracias públicas obedece a la respuesta que los líderes políticos proporcionan ante la incertidumbre que proviene de la sucesión de sus liderazgos.

En el segundo capítulo se revisan los arreglos que caracterizaron al sistema político mexicano en la época priista, y sus consecuencias en la administración pública y en el régimen federal. Se muestra que en la práctica, al disponer de diversos recursos, la burocracia federal asumió la representación popular, por lo cual se generó un fenómeno de “puerta giratoria” entre los cargos de elección popular federales y las cúpulas burocráticas.

Las mudanzas del Congreso de la Unión a la administración federal y viceversa, generaron que los líderes políticos formaran grupos en los cuales pudieran confiar para desempeñar los diversos cargos que ostentaran en sus carreras. Estos grupos, denominados

genéricamente “camarillas”, cumplieron con la función de brindar a la burocracia cierta estabilidad en los periodos de turbulencia política y transiciones sexenales. La manera en que se configuró el aparato público federal durante setenta años proporciona un marco para entender el desempeño del servicio civil, cuando menos durante sus primeros años de operación.

En el tercer capítulo se entra propiamente en la materia del servicio civil federal de México. A partir de las iniciativas de ley propuestas por tres legisladores, los argumentos incluidos en las exposiciones de motivos y en los debates parlamentarios, se describe en detalle cuál fue la ruta que siguió la LSPCAPF hasta su promulgación. Por la relevancia del marco formal que se intenta crear, se realiza un análisis de las ventajas y desventajas de la Ley que norma su operación, concluyéndose que el entramado institucional tiene áreas de mejora extensas.

Una forma de aproximarse a un fenómeno social es a través de la opinión de los especialistas en el tema. En el cuarto capítulo se recuperan los argumentos de diversos autores que han escrito sobre el tema desde que la Ley empezó a implementarse.

En este apartado se intentó efectuar un balance en el que se plasmara los aciertos y los pendientes que tiene el Sistema. Sin embargo, como se muestra en el capítulo, en los argumentos de los autores revisados predominan los señalamientos referentes a las áreas de oportunidad que el servicio civil tiene, sobre aquellos en los que se identifican los avances del sistema.

El quinto capítulo constituye la parte sustantiva y original del documento. Con base en datos duros se explora el comportamiento del sistema en su dimensión política. Este capítulo se integra por cuatro partes que son metodología, resultados, análisis de resultados y conclusiones. A través de cuatro decenas de indicadores cuantitativos se analiza la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas del sistema.

Los hallazgos principales de este capítulo en cuanto a estos tres componentes de la dimensión política son los siguientes: (i) el sistema es medianamente autónomo, (ii) el sistema no es creíble y (iii) el sistema no ha rendido cuentas de forma suficiente, ya que no se le ha requerido.

Finalmente, en las conclusiones se confrontan los resultados del trabajo empírico con lo anotado en los primeros cuatro capítulos y se presenta la opinión calificada de una persona participante en varios concursos de selección, que se ha percatado de la manipulación de estos procedimientos. En este mismo cierre del trabajo, a partir de un ejercicio de identificación de temas realizado con una decena de servidores certificados, se presenta una relación de temáticas que podrían utilizarse para medir la dimensión organizacional a través del apego y la sistematización de las reglas del sistema, y se analiza el *Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto del Servicio Profesional de Carrera*, que la Secretaría de la Función Pública presentó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a principios de agosto de 2012.

# CAPÍTULO 1

## LA RACIONALIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

### 1.1. Introducción

La burocracia es la forma fundamental de organización en las sociedades modernas. Tanto en el sector público como en el privado, este modo de organizar las actividades se ha afianzado en prácticamente todos los ámbitos de la acción humana. Desde finales del siglo XIX, la burocracia ha sido el punto de referencia para gran parte de los seres humanos. Nacemos, crecemos, vivimos y sucumbimos dentro de estas organizaciones y, muchos de nosotros invertimos grandes cantidades de recursos para incorporarnos y permanecer en ellas. En pocas palabras, no es posible entender a la sociedad moderna sin las burocracias.

En gran medida, las burocracias del Estado dirigen nuestras acciones, acotan nuestra conducta y contribuyen a delimitar el entorno institucional en el que nos desenvolvemos. Sin darnos cuenta, nuestras actividades cotidianas responden a la lógica que las burocracias establecen. Su conformación, basada –en principio– en reglas estrictas e impersonales, donde cada elemento tiene un rol claramente definido, las predispone a ser eficientes y precisas. En este contexto, este capítulo de la tesis busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se conforman las burocracias?, ¿por qué razones surgen?, ¿cuáles son las teorías que explican su funcionamiento?

En esta parte del trabajo se asume la postura de que, si bien existe una amplia variedad de teorías que explican la emergencia y el funcionamiento de la burocracia, estas formas de entenderlas presentan también ciertas insuficiencias que deben subsanarse para alcanzar un conocimiento más completo del fenómeno burocrático.

En específico, se intenta demostrar que la organización racional que caracteriza a la burocracia estatal no proviene de los problemas de coordinación que enfrentan los funcionarios de elite, ni de la selección que de las organizaciones hace el ambiente. Más bien, la racionalización burocrática responde al temor y la incertidumbre que los líderes políticos encaran acerca de las reglas para la sucesión de sus liderazgos.

Este primer capítulo se estructura de la siguiente manera. En principio se presenta el marco analítico diseñado por Weber para el estudio de la burocracia, revisando conceptos como poder, dominación, disciplina y estructura que forman parte del modelo ideal *weberiano*. En un segundo apartado se describen la teoría de sistemas, la racionalidad limitada y la ecología poblacional organizacional. Posteriormente se exponen algunas inconsistencias e insuficiencias que tienen estas teorías al intentar explicar el surgimiento y comportamiento de las organizaciones.

La parte final de este capítulo trata acerca del papel que juega la incertidumbre política como factor explicativo de la racionalización de las organizaciones. En este apartado se exponen las circunstancias que enfrentaron los líderes políticos participantes en la formación de los Estados modernos de Francia, Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña, y los dos modelos de servicio civil de carrera que emergieron en función de las características propias de cada desarrollo.

## 1.2. Características de la burocracia

Una característica distintiva de los Estados modernos es la emergencia de los cuadros burocráticos encargados de aplicar las decisiones que las cúpulas políticas determinan. De acuerdo con Weber (1977), en principio el diseño de estos aparatos administrativos respondió a la ejecución de las ordenanzas políticas atendiendo a una racionalidad instrumental; sin embargo, desde su creación también han desempeñado un papel político activo (Merton, 1952), usualmente alineado con los intereses de la clase gobernante, aunque también han usurpado las acciones que por norma deberían realizar.

En función de este componente político, los cuadros de mando forman parte de un sistema de dominación, que específicamente se identifica en la obra de Max Weber. Por la vigencia y utilidad que aún tiene la propuesta de este autor como referente para el análisis de la burocracia,<sup>9</sup> y dado que la teoría desarrollada por este autor es amplia y compleja, a continuación se hará una descripción muy sintética del enfoque que este científico desarrolló para el análisis de la dominación.

En concreto, se abordan los conceptos que se consideran relevantes para los propósitos de este trabajo: poder, disciplina, dominación no legítima y legítima –enfaticando la dominación racional-legal–, la estructura de una organización, la estructura de un sistema de dominación y el tipo ideal *weberiano* de burocracia.

Un concepto central desde el cual Weber construye su marco de análisis es el de poder. Para este autor “[P]oder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1977). Sin embargo, al ser esta categoría amplia y difusa, propone a la dominación como un concepto más acotado, como un caso especial del poder, susceptible de ser mejor enfocado para su estudio.

La dominación es “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1977), y complementa señalando que la dominación es “un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ('obediencia')” (Weber, 1977).

La dominación es un caso particular de poder. Para producir los efectos deseados de quien domina sobre aquellos que son dominados, la dominación debe ejercerse permanentemente y debe especificarse con claridad cuál es la voluntad de quien manda y cuál es la respuesta que debe dar quien obedece. En este sentido, una forma de dominación deseable para el buen funcionamiento de la burocracia es la disciplina. En ésta, la obediencia a un mandato es automática y se produce sin resistencia o crítica alguna. De esta manera, tenemos que la disciplina es una forma de dominación, y la dominación es una forma de poder.

En un contexto más acotado, una asociación es “una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito” (Weber, 1977).

---

<sup>9</sup> En términos generales se entiende a la burocracia como un tipo de organización formal marcado por reglas y procedimientos, especialización y división del trabajo, jerarquía de autoridad, personal técnicamente calificado, separación del puesto y la persona que lo ocupa, y comunicaciones y registros escritos. Más adelante se establece con mayor precisión el significado que la burocracia tiene para Weber.

Es decir, una asociación es un grupo cerrado, con un orden establecido desde su interior por miembros que se dedican específicamente a preservarlo.

Asimismo, se tiene una asociación de dominación si “sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente.” Regularmente, una asociación de dominación se conforma por un pequeño grupo de “señores” con intereses comunes y una comunicación fluida, y el resto de los miembros de la asociación, con una menor coordinación.

En su obra, Weber identifica diversas maneras para ejercer la dominación. En principio, ésta puede ser legítima o no legítima. Es legítima cuando se ejerce dentro de un marco legal, tradicional o carismático en el cual se incorpora cierto consenso de los dominados. Si la dominación se ejerce fuera de alguno de estos marcos, entonces es no legítima. La dominación no legítima puede ejercerse a través de tres formas principales, que son la constelación de intereses, por un deseo personal de los dominados a ser tales o bien por costumbre o hábito de éstos.

Para ejercer la dominación legítima puede utilizarse o no una organización. Si no existe un aparato, esta dominación puede afianzarse en diversos mecanismos, como la tradición de una comunidad a ser dirigida por los más viejos –con lo cual se produce una gerontocracia–, la concentración del poder en una persona de acuerdo con determinadas reglas de herencia –con lo que se genera el patriarcalismo– o en un grupo que ejerce la dominación en función a su jerarquía social y poder económico –es decir, una administración honoraria–, entre otros.

En cuanto a la dominación legítima ejercida mediante una organización, puede señalarse que de acuerdo con Weber, existen tres tipos puros, cuyo fundamento de legitimidad puede ser:

“1. De carácter *racional*: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.”

“2. De carácter *tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana de santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.”

“3. De carácter *carismático*: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona, y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas...” (Weber, 1977).

Nuestra atención se centrará en la primera forma de dominación, de tipo racional-legal, de la cual la burocracia se constituye como su tipo más puro.<sup>10</sup> Establecidas las formas de dominación, procedemos ahora a revisar los elementos que integran a una organización para la dominación, con los cuales habrá de analizarse el fenómeno burocrático desde la perspectiva *weberiana*, posteriormente.

Para una dominación legítima con organización, se requiere precisamente de un “cuadro administrativo y su acción continua dirigida a la realización e imposición de las ordenaciones. La existencia de esa acción es lo que se designa con la palabra 'organización'” (Weber, 1977). Es decir, la organización es un ente dinámico, continuo e

---

<sup>10</sup> Los restantes tipos de dominación racional-legal son los cuerpos colegiados, los funcionarios designados por rotación o suerte y la “burocracia electiva”, en la cual los integrantes del cuerpo no son nombrados por la cúpula del aparato, sino que son elegidos por los propios dominados.

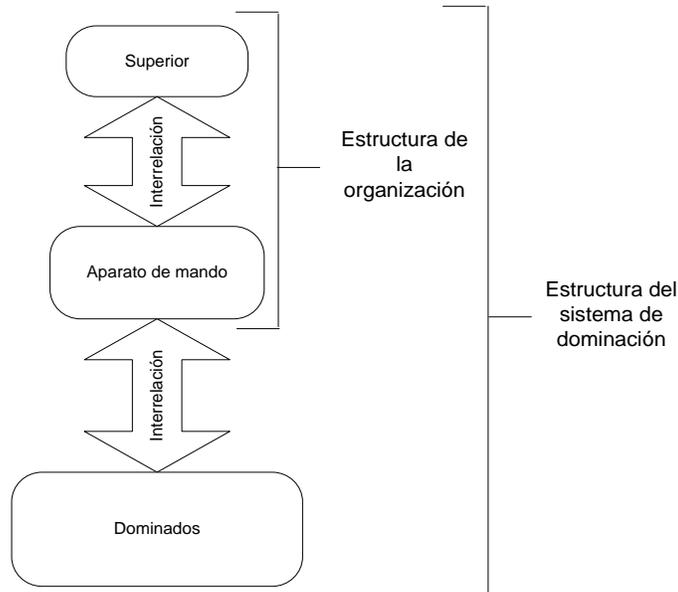
indispensable para ejercer el dominio a través de los poderes de mando. Una organización en un sentido amplio no considera sólo al aparato administrativo, sino también al titular de la dominación y la interrelación que ambos establecen para ejercer la dominación.

El titular de la dominación, que para el caso de la burocracia se denomina 'superior', posee un poder de mando que no procede de la delegación hacia él de otra persona. Para ejercer la dominación, el "superior" requiere de un cuerpo administrativo o aparato que asiste "en el ejercicio de los poderes imperativos y coactivos encaminados a la conservación de la dominación" (Weber, 1977).

Para que el aparato realmente coadyuve para alcanzar el fin que persigue el titular de la dominación, "es decisiva a su vez la solidaridad –tanto ideal como material– de intereses con el mismo" (Weber, 1977). En otras palabras, el aparato o cuerpo administrativo tiene sus intereses alineados con el "superior" –a quien además, debe serle leal– y participa activamente en el ejercicio de la dominación.

Weber introduce el concepto de estructura y lo define en dos niveles. En un primer nivel se tiene la estructura de la organización, que se forma por el superior, el aparato de mando y la interrelación que sostiene. En un segundo nivel estaría la estructura de la forma de dominación, que se integra de la "relación entre el señor o señores y el aparato de mando, y entre ambos (la organización) y los dominados, así como de los principios específicos de la 'organización', es decir, de la distribución de los poderes de mando" (Weber, 1977). Gráficamente, esto puede observarse en la figura 1.1.

**Figura 1.1**  
**Estructura de la organización y**  
**estructura del sistema de dominación (según Weber)**



Fuente: Elaboración propia

Habiendo enunciado los elementos más útiles para los propósitos de este trabajo que Weber plantea, procedemos ahora a revisar el tipo ideal de burocracia que él mismo define, con el fin de explicar posteriormente, con el auxilio de algunas teorías de la organización, las razones por las cuales se llega a construir este tipo de racionalización.

El modelo ideal de burocracia proviene de una construcción conceptual derivada de observaciones empíricas, sin embargo, no es posible encontrarlo en la realidad. Los elementos que integran este tipo ideal se agrupan lógicamente y consistentemente y en ellos se identifican las características típicas de un arquetipo de organización. Entre las diez características de este tipo es posible destacar las siguientes:<sup>11</sup>

- a) La organización posee un grado alto de especialización,
- b) Posee también una estructura jerárquica con áreas y responsabilidades bien delimitadas,
- c) El reclutamiento y selección del personal se basa en su capacidad y competencia técnica, y
- d) Existe una clara diferenciación entre el patrimonio personal de los integrantes de la organización y los bienes de la propia organización.

Estas características se concretan en el hecho de que la vida de la organización se rige por reglas fundamentadas en el conocimiento técnico y la búsqueda de la eficiencia, que regulan la estructura y los procesos de trabajo. Es decir, “Administración burocrática significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace específicamente racional” (Weber, 1977).

La importancia del establecimiento de este tipo ideal de burocracia radica en que a partir de él puede estudiarse la evolución del fenómeno burocrático, inherente a la emergencia del Estado moderno que surge, de acuerdo con Weber, a partir de tres factores: el desarrollo de una economía monetaria que sustituye la retribución en especie por el pago monetario, el incremento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno y la superioridad técnica en términos de eficiencia que impulsa la administración del tipo burocrático.

El Estado moderno es un ejemplo fiel de la dominación racional-legal expuesta, pero la emergencia de la burocracia no es exclusiva de él. Las instituciones religiosas y educativas, las empresas y prácticamente todas las organizaciones que emergen con el Estado moderno incorporan el modelo burocrático de reglas impersonales, buscando la maximización de la eficiencia.

### 1.3. El funcionamiento de la burocracia

En términos genéricos, una organización es un tipo de agrupación social establecida deliberada e intencionalmente, creada para alcanzar un objetivo concreto. Como hemos visto, una característica de las organizaciones modernas es la búsqueda de resultados bien definidos a través de una utilización precisa de los medios a su disposición. A continuación procedemos a revisar algunas teorías de la organización que explican las razones por las cuales las organizaciones funcionan de esta manera y cómo es que llegaron a esta racionalización.

---

<sup>11</sup> En específico, de acuerdo con Weber (1977), las características que los cuerpos burocráticos profesionales tienen son: se integran por personas libres, en una jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas, con un contrato, seleccionadas con base en sus cualidades, retribuidas con salario y prestaciones, cuya única profesión es el servicio público, con la posibilidad de una carrera administrativa, con un cargo que no les pertenece y sometidas a una estricta vigilancia.

La exposición es puramente descriptiva. No se realiza una reflexión profunda ni se revisan todas las teorías y tampoco se enuncian los límites que se han identificado –aunque más adelante sí se enuncian algunas críticas que de ellas se han hecho–. Sólo se enuncian los postulados básicos de los algunos enfoques de que se consideran más apropiados para los propósitos de este trabajo. En específico, se revisan la teoría de sistemas, en la cual las organizaciones se visualizan como entidades propositivas; parte de la teoría neoclásica, enfatizando la toma de las decisiones que se toman al interior de la organización y la teoría de la ecología poblacional organizacional.

### 1.3.1. Teoría de sistemas

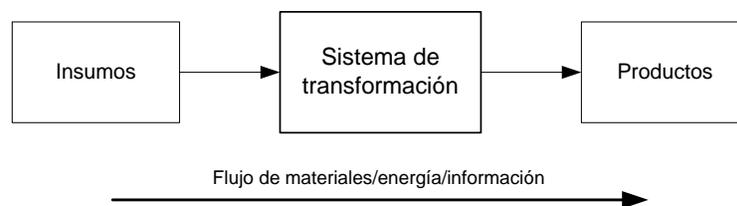
La aplicación de la teoría de sistemas al estudio de las organizaciones es vasta. Se remonta, entre otros, a autores como Barnard (1968), quien señala que las organizaciones son sistemas de actividades humanas cooperativas; Simon (1949), que ve a las organizaciones como sistemas complejos del proceso de toma de decisión; Selznick (1948), que además de utilizar el enfoque de sistemas incorpora el análisis funcional para estudiarlas; y Parsons (1951), quien señala que la organización, como sistema social, se ajusta constantemente a sí mismo para mantenerse en equilibrio.

Básicamente, un sistema es un grupo de entidades interdependientes agrupadas para desempeñar alguna función o alcanzar alguna meta. En este sentido, si pensamos que las organizaciones se crearon para alcanzar objetivos concretos, y que sus componentes se desenvuelven coordinadamente para alcanzar estas metas, una organización es un sistema.

Los sistemas pueden considerarse desde dos perspectivas, como sistemas cerrados, que no interactúan con su medio, o como sistemas abiertos, interactuantes con su entorno. Una característica de los primeros es su tendencia a moverse hacia la entropía, es decir, hacia un desorden, desorganización u organización incierta. En cambio, en un sistema abierto, la energía, la materia y la información que se requiere se importan y exportan del entorno.

El enfoque de Katz y Kahn (1970) referente a los sistemas abiertos permite entender cómo es que las organizaciones pueden adaptarse a los ambientes cambiantes al ajustar su estructura y procesos internos ante los estímulos externos. En este modelo, el sistema interactúa con su medio para alcanzar un estado estable o equilibrio dinámico, conservando su capacidad de trabajo o de transformación de energía o, en otras palabras, el sistema debe recibir recursos suficientes del entorno para mantener su operación, pero también vierte hacia el medio los recursos transformados en una cantidad suficiente para continuar con este ciclo. El modelo de sistema abierto se representa en la figura 1.2.

**Figura 1.2**  
**Modelo general de la organización como un sistema abierto**



Fuente: Kast y Rosenzweig (1979)

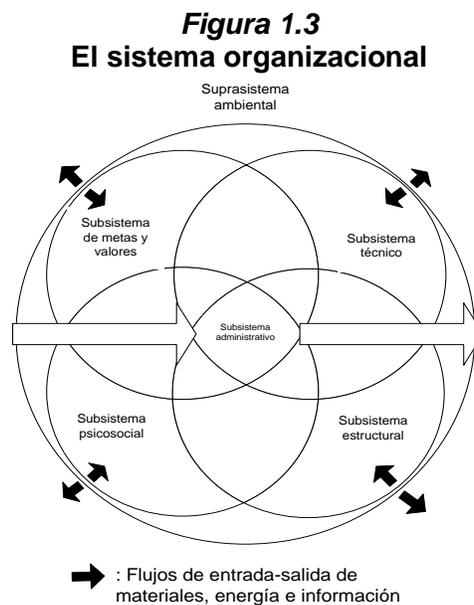
Kast y Rosenzweig (1979) –en cuyas ideas se fundamentan los siguientes párrafos– proponen un enfoque de sistema integral sobre las organizaciones. De acuerdo con estos autores, las organizaciones se componen por cinco subsistemas: el subsistema de metas y valores organizacionales, el subsistema técnico, el subsistema psicosocial, el subsistema estructural y el subsistema administrativo.

La organización recupera muchos de sus valores del medio sociocultural. Como un subsistema de la sociedad, una organización debe cumplir con ciertos objetivos y realizar también una función para la sociedad que le permita la recepción de los insumos necesarios para activar sus procesos internos y alcanzar sus metas. Asimismo, dentro del subsistema técnico se encuentran los conocimientos necesarios para el desarrollo de las tareas y actividades organizacionales, incluyendo aquellas que requeridas para la transformación de insumos en productos.

Por otra parte, el subsistema psicosocial se compone de los individuos y los grupos de interacción, cuyo desempeño depende de la conducta individual y la motivación, las relaciones de estatus, la dinámica de grupos y los sistemas de influencia. Es claro que la influencia del medio permea e influye en la conformación de este subsistema, que también se conoce como el “clima organizacional”.

En este modelo, el subsistema estructural se refiere a la forma en que se dividen y coordinan las tareas y actividades de la organización. Una forma común de representar la estructura de una organización es a través de los manuales de organización y de procedimientos, que contienen los organigramas con las jerarquías y los tramos de control, las descripciones de puestos y los procedimientos habituales de las organizaciones.

El subsistema administrativo permea a toda la organización, y se convierte en la vía principal a través de la cual ésta interactúa con su medio, es decir, con el subsistema ambiental. En el subsistema administrativo se establecen objetivos, se desarrollan planes de integración y se establecen los procesos de producción y control. Una forma de ver lo expuesto se muestra en la figura 1.3, en el cual se representa la organización con sus cinco subsistemas, y la interacción que se produce entre éstos y el suprasistema ambiental.



Fuente: Kast y Rosenzweig (1979)

Finalmente, cabe señalar que, dentro del enfoque de sistemas, el subsistema administrativo es el encargado de ensamblar diversos elementos para el buen funcionamiento de la organización, entre los que se encuentra el tamaño de la organización, la interdependencia de los subsistemas, la tecnología utilizada, el control de los costos y las amenazas y oportunidades que provienen del exterior (Silberman, 1992).

### 1.3.2. El modelo de racionalidad limitada

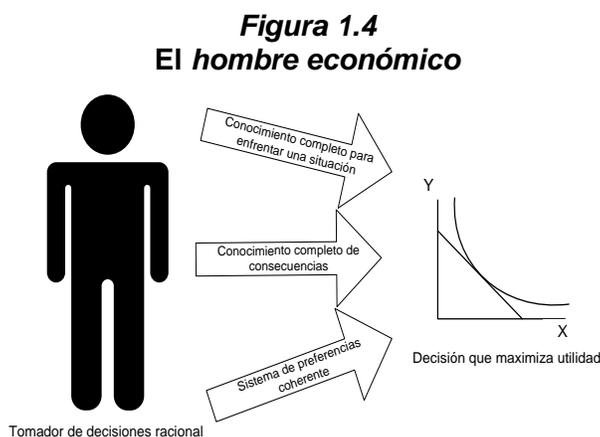
Otras teorías que explican el desempeño de las organizaciones consideran a la toma de decisiones producida al interior de éstas como sus unidades de análisis. Una primera aproximación de este enfoque proviene de la teoría económica, que establece la racionalidad completa del tomador de decisiones, mientras que una réplica a este modelo muestra que en la realidad éste actúa en un escenario de racionalidad limitada.

Dentro del modelo económico clásico de toma de decisiones, el *hombre económico* que realiza una elección para conseguir algún fin, lo hace bajo los siguientes supuestos:

- a) Conoce completamente todas las maneras de enfrentar una situación.
- b) Conoce también todas las consecuencias derivadas de las elecciones posibles que pueda tomar y,
- c) Posee un sistema de preferencias completo y coherente, con el cual puede ordenar todas las consecuencias para tomar la decisión óptima, que maximiza su utilidad.<sup>12</sup>

Un supuesto adicional que completa este enfoque, es que quien toma la decisión lo hace en un contexto de competencia con otros actores que poseen estas mismas capacidades.

Este *hombre económico* se representa en la figura 1.4, que aparece a continuación.



Fuente: Elaboración propia

Si bien estos postulados, en los cuales se basa la teoría microeconómica y otras disciplinas afines como la elección racional, permiten formular explicaciones precisas y claras acerca de la manera en la cual los tomadores de decisiones efectúan sus elecciones, diversos

<sup>12</sup> Más claramente, “[S]i los individuos obedecen ciertos postulados básicos de la conducta en sus preferencias sobre los bienes, serán capaces de ordenar todas las cestas de bienes y esa ordenación puede representarse por medio de una función de utilidad. Cuando elijan, los individuos se comportarán como si maximizaran esta función” (Nicholson, 1997).

autores han demostrado que en la realidad estos supuestos no se cumplen cuando una persona efectúa una selección.

En este contexto, Mayo (1945) y varios de los autores de la escuela de las relaciones humanas<sup>13</sup> señalaron que el interés económico, visto en este caso como la maximización de la utilidad, no es el hecho único ni el factor más importante que explica el comportamiento individual dentro de las organizaciones industriales. Estos autores resaltaron al *estatus*, la aprobación y la aspiración de poder como factores que en mayor medida contribuyen a explicar la conducta de los individuos dentro de las organizaciones.

Con otro enfoque, Simon contribuyó a replicar la existencia del *hombre económico*, como aquel ser totalmente racional, que con información completa toma siempre las decisiones que le permiten maximizar su utilidad. De acuerdo con este autor, en la realidad el tomador de decisiones actúa siempre sujeto a las limitaciones referentes a las siguientes categorías (Simon, 1949):

- a) Las capacidades, hábitos y reflejos, inconscientes en alguna medida, que determinan la actuación y las decisiones que toma el individuo.
- b) La motivación, los valores y las creencias del individuo.
- c) La cantidad de conocimiento o información disponible para evaluar una situación y tomar, con base en ello, una decisión.

Estos factores restringen el ejercicio de la racionalidad al limitar la cantidad de alternativas que pueden considerarse, la medida en que los resultados de tales opciones pueden preverse y la precisión con que es posible evaluar y ordenar dichas consecuencias.

En este contexto, la racionalidad de un tomador de decisiones dentro de una organización se ve limitada, por lo cual éste no optará por la decisión que maximice su utilidad, sino más bien habrá de conformarse con la alternativa que resulte satisfactoria en función de las condiciones prevalecientes y de los objetivos de la organización. A este tomador de decisiones limitado en su racionalidad, en contraposición al *hombre económico* ya descrito, se le ha llamado el *hombre administrativo*. Lo expuesto queda más claro en palabras de Simon:

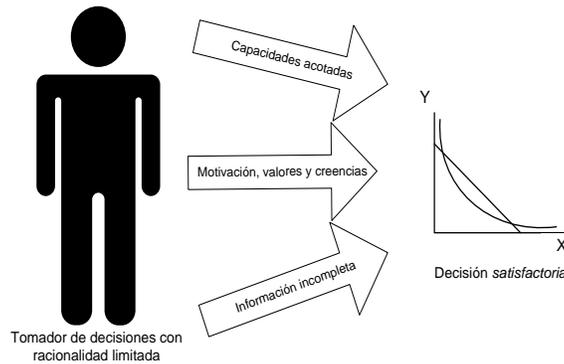
“En la práctica organizacional real, nadie intenta hallar una solución óptima para el problema total. En vez de ello, unidades o miembros especializados de la organización toman varias decisiones o grupos de decisiones. Al tomar estas decisiones particulares, las unidades especializadas no resuelven el problema en su totalidad, sino que encuentran una solución 'satisfactoria' para uno o más subproblemas, . . .” (Simon, 1949).

Este *hombre administrativo* se representa en la figura 1.5, a continuación:

---

<sup>13</sup> En la etapa en que Mayo y sus seguidores efectuaron sus estudios, la escuela de las relaciones humanas en esencia se enfocó en examinar empíricamente el comportamiento humano dentro de las organizaciones.

**Figura 1.5**  
**El hombre administrativo**



Fuente: Elaboración propia

Para propósitos de lo que habrá de exponerse más adelante, cabe señalar que de acuerdo con Silberman (1992), la teoría ha establecido también que la racionalidad limitada impide que los tomadores de decisiones ubicados en el ápice de las organizaciones públicas puedan procesar adecuadamente la incertidumbre que proviene del medio ambiente y, como respuesta, han impulsado el surgimiento de la organización burocrática, con las características señaladas por Weber, ya comentadas.

### *1.3.3. Ecología poblacional organizacional*

Otra perspectiva para el estudio de las organizaciones lo proporciona la ecología organizacional, en la cual el campo organizacional que se forma a partir de un grupo de organizaciones interrelacionadas entre sí, se constituye en la unidad de análisis. En este caso, el objeto de estudio deja de ser la organización aislada y más bien se enfoca en las poblaciones de organizaciones.

De acuerdo con Trist (1977), este enfoque surgió a partir de la necesidad que tienen las organizaciones de enfrentar de mejor forma los contextos turbulentos crecientes a los que se enfrentan, en los cuales la supervivencia organizacional, en función de la cooperación y la colaboración, es esencial.

En este sentido, Hannan y Freeman realizan una propuesta que fortalece este enfoque, ampliando el trabajo que al respecto había realizado Hawley (1968), acerca de la ecología humana y la diversidad de formas organizacionales, que tienden a tomar la forma de los ambientes en los que se desarrollan (isomorfismo). Específicamente, la aportación de estos autores a la discusión de la ecología organizacional radica en dos elementos: el planteamiento de modelos de competencia explícitos para especificar los procesos que producen isomorfismos entre la estructura organizacional y el contexto que presenta el ambiente, y el uso de la teoría del nicho para ampliar el problema de la dinámica ambiental. A continuación se retoman algunos argumentos de Hannan y Freeman (1977) para exponer brevemente este enfoque.

Partiendo de una definición de sistemas, una población de organizaciones se compone de todas las organizaciones que comparten una forma común dentro de un límite particular. Para Hannan y Freeman, con el enfoque de ecología poblacional de organizaciones debe buscarse la comprensión de la manera en que las organizaciones se distribuyen bajo ciertas

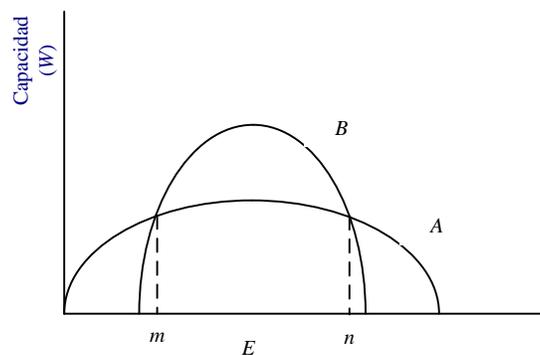
condiciones ambientales, así como las restricciones de las estructuras organizacionales en ambientes diversos.

En este esquema, el ambiente juega un papel central pues se encarga de *elegir* la combinación óptima de organizaciones que habrán de sobrevivir. Algunos conglomerados organizacionales no son aptos para florecer bajo ciertas circunstancias ambientales y son desplazados por otros grupos que compiten por recursos con mejores resultados. La competencia por estos recursos, que siempre son fijos y finitos, provoca que la tasa de crecimiento poblacional dependa de la capacidad del sistema que continúa disponible.

Por otra parte, el nicho de una población es el área, dentro de un espacio acotado en términos de recursos, en la cual la población compite con otras poblaciones. De esta forma, un nicho se integra por todas aquellas combinaciones de recursos a partir de los cuales una población sobrevive y aún se reproduce. Cada población se instala en un nicho distinto y puede adoptar dos estrategias esenciales: generalista o especialista.

Para ilustrar el comportamiento de las poblaciones en este contexto (ver la figura 1.6), puede considerarse un par de ellas, que comparten todas sus variables con las cuales interactúan con el ambiente, excepto una de ellas,  $E$ . Cada una de las poblaciones tiene una función de capacidad ( $W$ ), que depende de  $E$ . Una población,  $A$ , ocupa un nicho amplio pero el valor de  $W$  no es alto, en cambio la otra,  $B$ , concentra sus capacidades en un rango estrecho de variación ambiental, lo que le permite alcanzar un nivel mayor de  $W$ . De acuerdo con Hannan y Freeman, esta distinción, que se conoce como *generalismo versus especialismo*, es fundamental en la ecología biológica y en la ecología poblacional organizacional.

**Figura 1.6**  
**Funciones de capacidad (nichos) para especialistas y generalistas**



Fuente: Hannan y Freeman (1977)

En esencia, la diferencia entre *especialismo* y *generalismo* radica en la posibilidad que tiene una población organizacional de desarrollarse debido a que maximiza el uso que hace del ambiente aceptando el riesgo de que éste sufra alguna modificación, o debido a que la población acepta un nivel inferior de uso del ambiente a cambio de una mayor seguridad.

La estrategia generalista, en la cual las operaciones organizacionales son rutinarias, es apropiada cuando la población se encuentra en un entorno turbulento. En cambio, la estrategia especialista, con operaciones menos rutinarias, es mejor en un ambiente estable. De esta forma, el problema de la adaptación ecológica se convierte en un juego de riesgo, en el cual la población *elige* una de las dos estrategias y a su vez el ambiente *escoge* un resultado.

#### 1.3.4. Problemas derivados de la literatura

Como es posible derivar de la lectura de las tres teorías expuestas –a pesar de que son sólo un ejemplo del amplísimo rango de enfoques organizacionales existentes–, cada una describe un comportamiento de las organizaciones atendiendo a supuestos diferentes, llegando a conclusiones distintas. Más aún, cuando las teorías se toman en conjunto, parecen ser mutuamente excluyentes o contradictorias.

En este contexto, en el cual las conclusiones a que llega cada una de las teorías son diferentes, puede argumentarse que es imposible que todos los enfoques sean ciertos, o más aún, podría ser que ninguno lo fuera. Un argumento más moderado apuntaría a señalar que más bien estas teorías dan respuesta a preguntas diferentes. Con el fin de ilustrar estas consideraciones, a continuación se retoman partes de los enfoques revisados para exponer algunas de las insuficiencias que presentan al intentar explicar el surgimiento y el funcionamiento de la burocracia *weberiana*, y aún algunas inconsistencias de este propio modelo. La línea argumentativa se toma de Bernard S. Silberman.

El argumento referente a la coordinación –que en el modelo *weberiano* se identifica en la interrelación que existe entre los miembros del aparato administrativo y en la teoría de sistemas en las funciones del subsistema administrativo– se ocupa principalmente de explicar y predecir los cambios observables en, precisamente, la coordinación. En específico, al atender a esta variable se pretende entender la forma en la cual los niveles de coordinación se ajustan en función a los cambios en elementos como la tecnología, la formación de coaliciones, el tamaño y la complejidad del sistema.

Sin embargo, este enfoque no apunta a explicar o predecir el comportamiento de las organizaciones; más bien explica las reacciones de varios actores a los cambios ambientales que afectan la coordinación. Silberman (1992) señala que el modelo burocrático es un apoyo teórico o una 'caja negra' heurística que ayuda a explicar el tránsito de la causa al efecto. De hecho, parecería que esta fue la ruta deductiva que Weber siguió para construir su tipo ideal de burocracia racional-legal, con el cual sólo se explica la capacidad que tienen los individuos o los grupos de maximizar su utilidad, de la forma en que lo hace el *hombre económico*.

Si lo que se busca es entender al conjunto de variables que controlan la relación entre el ambiente y los niveles de coordinación en la forma planteada por la microeconomía, el modelo burocrático resulta adecuado. Sin embargo, este enfoque resulta simple al considerar a la organización burocrática como una categoría que brota directamente de un ambiente específico de división del trabajo, en una cadena en la cual una mayor división del trabajo provoca un aumento en el número de actores, por lo cual se demanda más coordinación y por ende mayor racionalidad de la organización, haciéndose a un lado otros aspectos igualmente importantes de la elección social o colectiva.

Lo apuntado se demuestra en la conformación de algunas burocracias estatales. Si bien en los Estados Unidos y en Gran Bretaña los problemas de coordinación impulsaron la racionalización burocrática, existen otras experiencias, como la francesa, la japonesa o la alemana, en las que ocurrió lo opuesto; es decir, la conformación de las burocracias estatales fue un factor decisivo para la transformación económica de estas sociedades.

Por otra parte, en la ecología organizacional se reconoce la existencia de diversos tipos de organizaciones, pero no alcanza a explicarse por qué se dan las variaciones sistemáticas ni las razones por las cuales algunos dirigentes tienen la aptitud de identificar las oportunidades que el ambiente ofrece, mientras que otros son incapaces de captarlas. Es

decir, en apariencia las elites exitosas no sólo operan buscando maximizar su utilidad en el corto plazo, sino que también cuentan con información y recursos que les dan ventaja.

De esta forma, podría verse a la burocratización como un intento por institucionalizar el éxito que tienen las organizaciones. Sin embargo, queda pendiente la explicación sobre el mecanismo y las condiciones que incitan a aquellos tomadores de decisiones a efectuar elecciones similares que, como muestra la historia de la emergencia de las burocracias durante los siglos XIX y principios del XX, se toman bajo restricciones fijas, no aleatorias.

Una deducción de lo anotado podría ser que, en este contexto de ecología organizacional, el ambiente *selecciona* entre las diversas formas burocráticas a partir de la variación en la incertidumbre de la autoridad organizacional, el poder y la estabilidad. De esta forma, nos estaríamos aproximando al enfoque de la racionalidad limitada ya expuesto.

Como lo enuncia Silberman (1992), si bien el enfoque de la racionalidad limitada y la incertidumbre acerca de la autoridad, el poder y el control es un tema recurrente en gran parte de la literatura de la emergencia y el desarrollo del estado moderno, el estudio de la incertidumbre se ha desatendido, por lo cual los argumentos históricos reiteradamente fracasan al tratar de identificar las restricciones que enfrentan los *hombres administrativos* de elite.

Lo hasta aquí anotado muestra que la literatura registra diversas condiciones por las cuales la burocratización ha sido una respuesta funcional a diversas problemáticas de coordinación o de adaptación al ambiente, pero no se ha especificado algún grupo de condiciones por las que la burocratización racional ha sido siempre la respuesta.

De lo anotado se infiere que las teorías expuestas generan cierta confusión acerca del origen de la burocracia estatal,<sup>14</sup> al concentrarse cada una en enfatizar algún aspecto de la incertidumbre. Sin embargo, existe un consenso casi general en señalar que el principal factor explicativo es la racionalidad limitada de los tomadores de decisiones. Igualmente, también existe unanimidad para establecer que la internalización (a través de la jerarquía, la especialización, la diferenciación, las estructuras de carrera y el apego a reglas) ha sido el medio a través del cual se ha producido la burocratización, convergente hacia el modelo *weberiano*.

Después de haber revisado estas teorías y haberlas analizado bajo la lente de Silberman, en la parte siguiente continuamos retomando a este autor, pero ahora nos enfocaremos en la explicación que proporciona del fenómeno de la burocratización. Desde su perspectiva, el factor que explica la emergencia de la organización racional es la incertidumbre política.

#### **1.4. Una explicación política a la racionalización de las organizaciones: la incertidumbre política en la selección de líderes políticos**

Las teorías de la organización revisadas explican de formas diversas por qué es que emergió la burocratización racional. En particular, el modelo *weberiano*, a la par que la teoría económica, postulan que ésta surge por la necesidad de los tomadores de decisiones

---

<sup>14</sup> Obviamente, también en este tema existen argumentos opuestos. Algunos autores ven este aparente desorden de teorías que se contraponen como un factor que enriquece a los estudios organizacionales. Por ejemplo, Morgan (1998) señala que “[T]eorizamos o 'comprendemos' situaciones de igual modo que intentamos formular imágenes y explicaciones que nos ayuden a hacernos una idea de su naturaleza fundamental. Y un análisis efectivo –como la comprensión efectiva– descansa en ser capaz de hacer esto de modo que tome en cuenta a las teorías o explicaciones rivales más que en quedarse en un punto de vista fijo e inamovible.”

en maximizar su utilidad y el de las organizaciones que dirigen; es decir, la burocracia surge por iniciativa de las élites directivas.

Por otro lado, la ecología organizacional estipula que la organización adquiere su forma a partir de los factores ambientales, de los cuales depende para sobrevivir. Una explicación alterna a este debate se ubica en el terreno de la ciencia política, y postula que es el temor o la incertidumbre que enfrentan los líderes políticos en la sucesión de liderazgos, el factor que en realidad explica la racionalización de la burocracia.

Esta explicación gira en torno a la ruta que se siguió para construir diversos civiles de carrera en diversas latitudes. Como se verá posteriormente, la existencia de un servicio civil de carrera es fundamental para consolidar un régimen democrático. Sin embargo, los servicios civiles les atan las manos a las cúpulas políticas para disponer discrecionalmente de los puestos de trabajo, lo cual mina el uso del patrimonialismo (*patronage*)<sup>15</sup> o clientelismo para que los políticos puedan utilizar los puestos burocráticos en pago de ciertas facturas políticas a través del sistema de botín o de despojos (*spoils system*).

¿Cómo es que surge esta situación aparentemente contradictoria, en la cual los políticos atentan contra una fuente que les da mucho poder?, o en otras palabras ¿cuáles son las razones por las cuáles las cúpulas políticas acceden a renunciar en alguna medida al patrimonialismo y aprobar la implantación de un servicio civil?

De nueva cuenta, Silberman ofrece una amplia respuesta a esta interrogante, al explorar la forma en que surgieron y se consolidaron los servicios civiles de Francia, Japón, Gran Bretaña y los Estados Unidos en dos modelos básicos en los que se abundará posteriormente: el modelo orientado a las competencias burocráticas y el modelo orientado al desarrollo de las organizaciones.

Los dos modelos se formaron a partir del incremento en la incertidumbre que los líderes políticos en estos países debieron enfrentar durante el siglo XIX y principios del XX. Diversas circunstancias incidieron para que la manera a través de la cual se definía la transmisión y la consolidación de los liderazgos no estableciera con claridad suficiente los mecanismos que permitían acceder al poder político. Esta situación fue provocada principalmente por dos factores: las transformaciones en las formas de liderazgo y las reglas para su selección, así como los cambios en las reglas electorales aparejados con la expansión de las bases votantes.

La incertidumbre que se generó en aquel tiempo se ha mantenido y se ha vuelto sistémica. El costo por distinguir entre las fronteras propias del Estado y aquellas de la sociedad, aunado a la división del trabajo por la industrialización, dificultó la distinción entre lo público y lo privado, lo cual se manifestó en dos problemas. Uno de ellos fue la disparidad que se dio entre la igualdad contractual económica y la desigualdad política. Es decir, la redefinición entre las igualdades (y las desigualdades) sociales, políticas y económicas emergentes en un nuevo entorno, planteó diversos problemas y retos que, mientras las cúpulas buscaban e intentaban diversas formas de resolverlos, también contribuyeron a acentuar la incertidumbre en los líderes políticos del siglo XIX.

El otro problema fue el replanteamiento necesario que los líderes políticos debían hacer acerca del carácter público del Estado para conservar su legitimidad pues, en las sociedades absolutistas se había llegado al grado en el cual los miembros del gobierno tenían en los

---

<sup>15</sup> El patrimonialismo consiste en la construcción de redes sociales para la asignación discrecional de poder y recursos. El dilema tradicional que crea es la incapacidad para distinguir entre los intereses privados, públicos y de partido.

bienes privados un territorio libre para explotar a discreción. Es dentro de este contexto que los líderes políticos tuvieron que intentar resolver estos dilemas, optando por separar a la política de la sociedad, lo que a su vez provocó diversas tensiones ideológicas y de práctica política.

Estas cuestiones provocaron que los políticos tuvieran que plantearse la forma a través de la cual debería exhibirse el carácter público del Estado, para poder conservar su liderazgo. Después de varios intentos, los políticos en turno determinaron que este carácter público podría alcanzarse a través de la imposición de reglas referentes a la selección y promoción de los servidores públicos empleados en las burocracias, enfatizando la uniformidad en la aplicación de estas reglas.

De acuerdo con Silberman, Weber había pronosticado que la implantación de este sistema de reglas basadas en pruebas uniformes, impersonales y basadas en méritos (académicos, laborales y de desempeño) debería hacer converger a todas las estructuras burocráticas que lo adoptaran hacia una configuración organizacional específica: el tipo ideal.

Sin embargo, las diferentes formas en que los liderazgos políticos racionalizaron a las burocracias en las diversas latitudes analizadas, provocó que este vaticinio no se cumpliera, y que las burocracias se estructuraran con base en principios diferentes. De esta manera, la forma de rendir cuentas en las diversas estructuras gubernamentales quedó condicionada por la organización que cada liderazgo político particular adoptara.

Como era de esperarse, los líderes políticos buscaron estructurar las burocracias de forma que no representara algún peligro para su posición. Es decir, si había que optar por la racionalización de la burocracia los beneficios a obtener debían ser muy claros y los costos a pagar, mínimos. Por ello, determinaron estructurar a la burocracia de dos formas básicas.

En diversas sociedades, como en Japón y Gran Bretaña, el origen de los potenciales servidores públicos era fundamental para determinar su ingreso y acceso a los altos puestos burocráticos. En estos casos, las demandas a los políticos por definir el papel público del Estado provocó que se cambiara el origen familiar como factor fundamental para acceder a altos puestos en la administración pública, por una educación socialmente valorada como el medio para alcanzar el liderazgo político o administrativo.

En cambio, en naciones como Estados Unidos y aún en la extinta Unión Soviética, el liderazgo político se encontraba estrechamente vinculado a la organización de los partidos políticos (en el caso de la Unión Soviética era *el* partido político). Por ello, los líderes buscaron modificar el papel de la estructura burocrática de maneras acordes con el control y el desarrollo del partido.

En ambos arreglos, los líderes políticos, al modificar el rol de la administración pública, encontraron una válvula de escape a las diversas demandas que las circunstancias les planteaban y sobre todo, esta racionalización del rol burocrático los dotó de los medios para reducir la incertidumbre sobre la permanencia de su posición y su posible recuperación en caso de perderla y, de paso, “la racionalización de la estructura democrática se convirtió en un medio a través del cual los líderes políticos podían despolitizar un vasto arreglo de asuntos potencialmente explosivos” (Silberman, 1992).

En otras palabras, al aislar en mayor o menor medida a las burocracias de los intereses políticos, las cúpulas políticas podían ocuparse de cuestiones básicas acordes a las circunstancias que habían surgido, como atender a sus distritos y organizar a sus grupos para la encarnizada lucha que debía sostenerse a fin de acceder al poder, sin preocuparse por el papel de la estructura administrativa, cuya neutralidad estaba ahora más asegurada y legitimada por responder al interés público.

De esta forma, las cúpulas políticas encontraron, a través de la racionalización del rol burocrático con reglas supuestamente objetivas, transparentes, claras e impersonales, y fundamentadas además en méritos técnicos, un camino para resolver las crecientes tensiones surgidas de la interacción entre el Estado moderno y la sociedad civil.

Si bien al racionalizar la burocracia se desactivaban en alguna medida los arreglos políticos potencialmente problemáticos, la incertidumbre para el acceso al poder se convirtió en parte del sistema, y había que aprender a vivir con ella. Los grados de incertidumbre podían alcanzar niveles relativamente altos, como ocurrió en Francia y Japón, o niveles relativamente bajos, como sucedió en Estados Unidos y Gran Bretaña, donde los mecanismos para la selección de los líderes políticos eran tradicionalmente más claros y confiables.

Estas circunstancias provocaron que las cúpulas políticas racionalizaran los aparatos burocráticos estratégicamente, de acuerdo a los grados de incertidumbre que enfrentaban. En los sistemas de baja incertidumbre, la estructura administrativa se orientó hacia el desarrollo de competencias burocráticas, mientras que en los sistemas de alta incertidumbre se optó por el desarrollo de las agencias.

Siguiendo a Silberman, con estas dos formas de estructurar las organizaciones gubernamentales no sólo se descubrieron soluciones pertinentes para resolver los problemas que planteaba la modernidad política, sino que también se construyeron teorías prescriptivas acerca de cómo es que las organizaciones públicas debían proceder para responder a las condiciones que el entorno político y social les plantea.

Una demanda recurrente a la cual tuvieron que responder los políticos, derivada de las tensiones entre el Estado y la sociedad fue la definición del carácter público del primero. En el modelo de desarrollo profesional esta demanda de publicidad (*publicness*) se atendió al determinar como base para la selección de las personas en una burocracia la adquisición individual de conocimientos definidos como científicos que, con ese carácter, no eran función del *estatus* privado o personal de cada individuo.

Dentro de este modelo, los aspirantes a ingresar a la burocracia asumían sus costos de preparación y especialización y las estructuras que se formaban eran menos jerárquicas, más flexibles, con énfasis en la descripción de puestos y altamente permeables, es decir, con posibilidad de ingresar y salir fácilmente del sistema.

En cambio, dentro del modelo orientado a brindar direccionalidad a las agencias, la publicidad se encontraba estrechamente vinculada a las instituciones políticas, caracterizándose éstas por ser organizaciones mucho más jerarquizadas y con reglas menos flexibles, enfocadas a controlar estrechamente el posible uso personal del conocimiento y la habilidad técnica. Dentro de este modelo, el carácter público del Estado se fundamentó en la estructuración precisa de la carrera burocrática y la regulación del desempeño con criterios aparentemente objetivos. Dado que los potenciales servidores públicos debían definir desde su juventud si optaban por la carrera burocrática, este modelo generaba altos costos de oportunidad para los burócratas en ciernes.

Al aplicar el enfoque propuesto por Silberman, pueden apreciarse las características que adquirieron las burocracias de acuerdo con las circunstancias particulares dentro de las cuales se produjo su racionalización por parte de los políticos. En este contexto, en el siguiente capítulo se aplica el argumento de este autor para explorar la forma en que los líderes políticos en turno administraron la incertidumbre en México, y cuales fueron los resultados en la conformación de la burocracia.

## CAPÍTULO 2

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE EL RÉGIMEN DE PARTIDO HEGEMÓNICO

#### 2.1. Introducción

En el capítulo anterior se revisaron los cálculos que hacen los políticos para mantener sus carreras, y la aversión que tienen a la incertidumbre. Las clases políticas de elite desean seguridad en sus trayectorias públicas, sobre todo en las épocas electorales. En las democracias con un sistema electoral competitivo, con partidos políticos con posibilidades reales y en equilibrio de acceder al poder, como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, la válvula de escape encontrada por los políticos para reducir la incertidumbre en tiempos electorales fue a través de la instauración de un servicio civil de carrera.

En este capítulo nos proponemos responder a cuatro preguntas para entender a la administración pública federal: ¿cuál es el origen histórico de la configuración de la burocracia mexicana?, ¿a qué tipo de incertidumbre se enfrentaron los políticos en México durante la época de partido hegemónico?, ¿cómo fue que redujeron esta incertidumbre? y ¿cuáles fueron las consecuencias de sus acciones en el funcionamiento de la administración pública federal?

A lo largo del capítulo se demuestra que, efectivamente, los miembros de la elite política en nuestro país enfrentaban también altos niveles de incertidumbre. Sin embargo, la inseguridad en la continuidad de sus carreras políticas no se ubicaba en el sistema electoral. Al carecer de partidos competitivos y contar con un aparato electoral manejado por el ejecutivo, siempre existió la certeza de que el candidato presidencial del PRI ganaría la elección cada sexenio. Por ello, la arena política de facto se ubicó precisamente en la administración pública que, al contar con cuantiosos recursos para su operación, despojó al Congreso de la representatividad de la población y se transformó en la instancia hacia la cual la ciudadanía canalizaba sus demandas.

En este entorno, la incertidumbre política se transfirió del sistema electoral a la burocracia, y la forma en que los políticos redujeron esta ambigüedad fue con la conformación grupos políticos o camarillas, a través de las cuales los jefes intentaban demostrar liderazgo, eficiencia y legitimidad, y asegurarse de contar con un grupo que los apoyara en el ascenso de sus carreras, a la vez que los colaboradores aseguraban tener cierta continuidad en sus empleos.

Con el fin de demostrar la manera en la que la burocracia asumió la representatividad y se transformó en la arena política en el régimen priísta, se inicia el capítulo se explorando algunos antecedentes históricos que contribuyen a explicar la conformación del régimen de partido hegemónico dentro de un contexto patrimonialista, exponiendo el diseño de pesos y contrapesos establecido en la Constitución, y cómo es que el ejecutivo logró anular las instituciones que lo acotaban, para hacerlas trabajar a favor de los fines presidenciales.

Después se aborda el tema de las camarillas, revisando su estructura, las razones por las que surgen, sus etapas de vida, los incentivos que proporcionaban a los burócratas para incorporarse en ellas, y su papel dentro del sistema político y la administración pública. Finalmente, se cierra el capítulo explorando las circunstancias que prevalecieron en el empleo público en México durante la época priísta.

## 2.2. Antecedentes históricos

El manejo patrimonial del sistema político y de la administración pública en México se remonta a tiempos de la colonia. La diversidad y heterogeneidad de poderes locales obligó a la Corona Española a establecer una gran cantidad de reglas y regulaciones formales para mantener un orden y un control mínimos sobre los grupos indígenas conquistados. Sin embargo, siempre se abrió un espacio de negociación informal a través de la cual se reinterpretaban las reglas y se establecían acuerdos para mantener la relación de dominación (Arellano, 2000).

El patrimonialismo también estuvo presente en la etapa post-independentista del país. La extensión del territorio, la diversidad de idiosincrasias y la heterogeneidad de los gobiernos locales mantuvieron en constante tensión al gobierno central, lo cual lo obligó a continuar estableciendo diversos mecanismos de negociación dentro y fuera del marco legal formal para mantener el país en orden. En este contexto, el patrimonialismo fue una herramienta esencial para mantener el control, extendiendo su vigencia en el México independiente.

Esta forma generalizada en la que el grupo dominante ejercía su poder tuvo impactos en el sistema político y en la burocracia. La discrecionalidad para aplicar las normas racionales y los acuerdos informales empezó a generar organizaciones con reglas de actuación formales, que en la práctica resolvían sus conflictos a través de la negociación cotidiana entre superiores y subordinados.

El patrimonialismo generó un sistema de botín, en el cual el acceso a un empleo público no dependía de la capacidad, experiencia y mérito profesional de los aspirantes, sino de los arreglos informales que estos establecieran con quienes ostentaran el gobierno en turno. Esta dinámica patrimonialista fue detectada en su momento por diversos observadores, entre los que se cuenta a Zavala, Mora, Otero y Bulnes, cuyas ideas se sintetizan a continuación.

En diversos artículos publicados en el periódico *Águila Mexicana*, en 1828, Lorenzo de Zavala identificó a aquellas personas que perseguían un empleo público sin contar con la vocación, los conocimientos y la experiencia mínima para ejercerlo; buscando sólo que fuera *lucroso*. Este *aspirantismo*, como Zavala lo llama en sus escritos, es provocado por la *parcialidad* en la que incurren los políticos para colocar a sus allegados en el gobierno.

A su vez, José María Luis Mora critica a la *empleomanía* -como denomina a la tendencia a vivir del erario público- y sobre todo al *empleómano*, que es la persona que “calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad del camaleón de colores” (Mora, 1827).

Por otra parte, Mariano Otero, además del *aspirantismo* y la *empleomanía* identifica también a la corrupción y la ineptitud como características acentuadas en el gobierno. El hecho de que “nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario”, y que los empleados públicos no sólo “ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente” (Otero, 1847), muestra que la entrada de personas a la burocracia a través del sistema de botín magnificaba los problemas que ésta ya padecía.

Si bien la obra de Bulnes se refiere más bien al contexto latinoamericano en general, sus ideas también reflejaron la realidad mexicana. De acuerdo con este autor, un gobierno se integra por tres componentes: la moral, representante de la tradición; la económica,

representada por la riqueza individual y social; y la intelectual, manifiesta en las “clases profesionales” (Bulnes, 1899).

Bulnes señala que lo deseable es que exista un equilibrio entre sus tres componentes. En particular, un componente que no puede faltar es la riqueza industrial que producen los capitalistas y los trabajadores, y que es la creadora de la paz. Sin embargo, en los gobiernos latinoamericanos el componente predominante es el de la clase profesional -que es precisamente “la clase que no produce”-, cuyo proyecto consiste en “poder comer y enriquecerse aunque perezca la riqueza social” (Bulnes, 1899). A la actitud que tiene la clase profesional de consumir todos los recursos de la burocracia, Bulnes le denomina “canibalismo burocrático”.

Haciendo un esfuerzo integrador que se remonta a la revisión del siglo XVIII, Cruz Villalobos define seis etapas por las cuales ha transitado la administración pública en México, hasta nuestros días. A la primera, que se remonta a las reformas borbónicas de 1778 hasta la consumación de la independencia la denomina de formación e integración, pues en aquel lapso se fundaron diversas instituciones sobre las cuales se conformaron las cuatro Secretarías del Primer Imperio (Cruz Villalobos, 2007).

La segunda etapa, que abarca de la Constitución de 1824 a las Leyes de Reforma de 1859, se enmarca por la pugna entre liberales y conservadores, y se caracterizó por una creación y desaparición constante de Secretarías y Ministerios, con la consecuente ineficacia, ineficiencia e ilegitimidad de estas instituciones. Asimismo, en la tercera etapa, que abarca del ascenso de Díaz hasta la Constitución de 1917, se produjo una relativa consolidación del aparato administrativo (Cruz Villalobos, 2007).

En la cuarta etapa, de 1917 a 1971, se desarrollan y consolidan las instituciones del Gobierno Mexicano, convirtiéndose éste en el mayor empleador del país. En este periodo se sigue un modelo cerrado, en el cual el usuario no se constituye como un actor relevante a ser atendido a través de la prestación de los servicios públicos.

La quinta etapa se desarrolla en medio de diversas crisis económicas. De 1971 a 1982, la administración pública operó con graves recortes presupuestales que contribuyeron a agudizar sus ineficiencias e ineficacias. En esta etapa de “colapso administrativo”, se produjo un despido masivo de personal público. Finalmente, en la sexta etapa se encuentra una respuesta a la crisis a través del neoliberalismo. En esta etapa, que se inicia en 1982, la administración pública es sujeta de una compactación estructural, una reducción de la nómina y la incorporación de prácticas empresariales en búsqueda de la eficiencia y la eficacia (Cruz Villalobos, 2007).

En este contexto, que nos muestra la forma con que se manejó a la administración pública desde la época de la colonia, el patrimonialismo o clientelismo se constituyó en un factor a través del cual los políticos manipularon a la burocracia conforme a sus intereses. En particular, durante el régimen de partido hegemónico la burocracia continuó siendo objeto de un manejo dual. Si bien existían reglas formales establecidas en los cuerpos normativos, los acuerdos informales prevalecieron para regular la conducta de la administración pública. En este contexto, el presidencialismo, que analizamos a continuación, constituye el ejemplo más claro del manejo patrimonialista moderno.

## **2.3. El régimen presidencial en México**

### **Dominio de una figura sobre el sistema**

Para entender la evolución de la administración pública en México –sobre todo en el ámbito federal– es ineludible revisar el papel del ejecutivo en el sistema político, y el margen con que maniobró para distribuir puestos discrecionalmente. Si bien en México, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y algunos criterios como los referidos a los poderes legislativos del presidente (Shugart y Carey, 1992) contamos con un presidente fuerte, en el papel esta fortaleza no es peculiar ni extraordinaria.

A pesar de que en la Constitución se establece un conjunto de instituciones para acotar las facultades del presidente y compartir el poder, el ejecutivo logró, en la práctica, anular los pesos y contrapesos horizontales (Poder Legislativo y Poder Judicial federales) y verticales (poderes locales) durante el régimen de partido hegemónico, dando como resultado lo que Casar (1995) llama un gobierno indiviso y unitario.

En la práctica, durante el periodo de hegemonía priísta, en México tuvimos un tipo de hiperpresidencialismo. Las razones de que el Presidente en turno se ubicara en el vértice del poder, controlando a las demás instituciones, eran la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos.

El punto de llegada de la primera parte de este capítulo, será demostrar que las bases político-institucionales sobre las que se erigió el presidencialismo mexicano consistieron en un conjunto de arreglos institucionales con los que se implantó una estructura desigual de acceso y distribución del poder. En este apartado seguiremos en su mayor parte las ideas de Casar.

#### *2.3.1. El diseño institucional del régimen presidencial*

##### *Consecuencias esperadas y alcances reales*

El régimen presidencial mexicano, de acuerdo con Shugart y Carey (1992), cumple con los criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir: el ejecutivo es electo a través de elecciones populares, existen periodos fijos para el Presidente y el Congreso y éstos no dependen del voto de confianza uno del otro, el ejecutivo tiene la facultad de nombrar a su gabinete, y cuenta con facultades legislativas. Veamos cómo se establecen formalmente estos criterios.

En referencia al primero de ellos, encontramos que en el artículo 80 de la Carta Magna se establece el carácter unitario del ejecutivo, mientras que en el 81 se especifica que la elección es directa, en los términos que disponga la ley electoral.

También encontramos que en el artículo 83 se encuentran estipulados los periodos de gobierno para el ejecutivo, y en los artículos 51 y 56 los periodos del legislativo.

Existen ciertas circunstancias establecidas en la Constitución, que podrían interpretarse como una invasión de atribuciones de un poder sobre otro. Tal es el caso de la posibilidad de que el Congreso pueda citar a los secretarios de Estado y a otros funcionarios para proporcionar cierta información o explicación (artículo 93), la posibilidad de que el Congreso someta a juicio político a los miembros del gabinete (artículos 108 al 111), y la facultad legislativa otorgada al ejecutivo para suspender las garantías individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otro suceso que ponga a la sociedad en peligro o conflicto grave (artículo 29). Lo anotado pondría en entredicho el cumplimiento del criterio de independencia; sin embargo, en la práctica sólo se ha dado la comparecencia

de los funcionarios del gobierno federal ante el Congreso, pues los juicios políticos y la suspensión de garantías han sido prácticamente inexistentes.

Asimismo, el Presidente puede nombrar o remover a los miembros de su gabinete según lo estipulado en la fracción II del artículo 89, y esta facultad es prácticamente ilimitada, aún y cuando algunos nombramientos requieran la aprobación del senado o bien tengan que ajustarse a lo establecido en algunas leyes secundarias, referentes a las fuerzas armadas, la marina y la fuerza aérea.

En cuanto a la facultad del ejecutivo para legislar, destaca el veto presidencial, a pesar de que éste se restrinja a “las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras” (artículo 72) o el hecho de que el Congreso pueda superar el veto con mayoría calificada. El ejecutivo tiene también la facultad de proponer leyes federales y de enviar anualmente a la Cámara de diputados el presupuesto de egresos, aun cuando ésta dispone de un amplio margen de maniobra para modificarlo. La Constitución considera también la facultad de decreto en ciertas situaciones, como emergencias (artículo 29), medidas sanitarias (fracción XVI del artículo 73), tratados internacionales (fracción I del artículo 76), reglamentaciones (artículo 29) y regulación económica (artículo 131).

El régimen presidencial mexicano cumplía en buena medida con los criterios teóricos anotados; esto debería haber conducido, de acuerdo con Casar (1995), a que la conducción del gobierno fuera responsable (*accountable*) e identificable (*identifiable*). La responsabilidad significa que los electores deberían poder sancionar al gobierno a través del voto –lo que se restringe por la imposibilidad constitucional de reelección–. La identificación se refiere a la posibilidad de que el electorado pueda conocer quiénes van a gobernarlos y bajo qué plan, lo cual supone que deberían existir opciones de dónde escoger, que la competencia electoral fuera equitativa y que se respetara la elección de los electores. Si estas condiciones no se cumplen, se anulan las ventajas de una elección popular.

Sin embargo, por diversas razones, entre las que se cuentan la restricción de opciones, la existencia de un sistema electoral no competitivo y el fraude, las consecuencias políticas del presidencialismo, es decir, la responsabilidad y la identificabilidad, no se cumplieron en México.

En este contexto, Casar expone que se requiere de un análisis complementario, que permita explicar porqué, si bien en el diseño Constitucional el Presidente se encontraba acotado, en la realidad dispuso de un amplio margen de maniobra y discrecionalidad para alcanzar sus fines, anulando los contrapesos que debían equilibrar su actuación. A continuación exponemos el análisis efectuado por esta autora para explicar cómo es que en México no se cumplieron las consecuencias políticas que de acuerdo con la teoría deberían haberse confirmado.

### 2.3.2. *La anulación de los contrapesos horizontales y verticales del ejecutivo*

Las funciones del congreso, bajo el esquema de un régimen presidencial son tres: representar a la población –lo que equivale a que los legisladores se eligen para dar voz y voto a los segmentos de población con diversos intereses–, elaborar las leyes y operar como un contrapeso del ejecutivo.

En México, formalmente, se cumplen los tres criterios. En la Constitución se establece que el Congreso es autónomo e independiente, que debe rendir cuentas a los ciudadanos, y que cuenta con capacidades amplias para legislar y contrabalancear al ejecutivo.

A pesar de la existencia de estas funciones formales, en la práctica el Congreso en México incumplió con ellas, cuando menos durante la época de hegemonía del PRI; sobre todo en su papel de elaborar las leyes y ser un balance del ejecutivo. En específico, el Congreso se concretó a validar las iniciativas presidenciales, y renunció de facto para equilibrar al ejecutivo.

En la práctica, el ejecutivo, al convertirse en el distribuidor de cargos legislativos y determinar la continuidad de las carreras políticas de los legisladores, logró anular el contrapeso que constitucionalmente debería ejercer el Congreso.

¿Cuáles fueron los medios de los que se valió el ejecutivo para incidir en la composición de las cámaras y controlar la conducta de los legisladores? Básicamente, lo hizo a través de dos maniobras complementarias: aprovechando la discrecionalidad de que disponía para manipular el sistema electoral interviniendo en las elecciones, incluso a través del fraude, e implantando una estructura de incentivos a los legisladores para que sirvieran a los fines presidenciales.

Efectivamente, los partidos de oposición siempre presentaron candidaturas, en mayor o menor medida, para los cargos del Congreso; sin embargo el número y la competitividad estuvieron controlados por la autoridad electoral, que hasta mediados de los años noventa estuvo a cargo del ejecutivo. Esto le permitió incidir en los resultados, legal o ilegalmente, y determinar así la conformación de cada legislatura.

Por otra parte, la existencia del PRI como partido centralizado controlando las nominaciones bajo la tutela presidencial, y la imposibilidad de rendición de cuentas por el impedimento de la reelección inmediata de los legisladores, abonaron al control del ejecutivo sobre el Congreso.

Dentro de este esquema, la administración pública pasó también a ser rehén del ejecutivo. A partir de su amplio poder para repartir cargos tanto en la burocracia –ante, precisamente, la inexistencia de un servicio civil de carrera– como en el Congreso, se formó un sistema rotativo de cargos, en el que germinaron camarillas que se convirtieron en los actores que disputaban la propia silla presidencial, y que también buscaban cargos en el congreso, en el PRI y en la burocracia.

De esta forma, al controlar la composición de las cámaras a través del reparto de cargos, y de modelar a su conveniencia el comportamiento de los legisladores, la población dejó de estar representada en el Congreso y la administración pública, con amplios recursos para atenderla, asumió, de facto, tal representación. Como corolario, de acuerdo, con Casar (1995), el Congreso también perdió, de facto, la atribución para elaborar leyes y ser un contrapeso del ejecutivo.

Al igual que ocurrió con el Congreso, el ejecutivo aprovechó ciertas circunstancias para mantener controlado al Poder Judicial Federal. Teóricamente, en un régimen presidencial, el Poder Judicial tiene dos funciones básicas que son administrar justicia y fungir como guardián de la Constitución. Para que estas puedan cumplirse se requiere que goce de autonomía e independencia de los otros dos poderes.

Con el fin de apreciar el desempeño judicial, Casar (1995) realizó un ejercicio agrupando las normas constitucionales en tres conjuntos: las que garantizan su independencia y autonomía, las que definen el alcance de su competencia y las que establecen las áreas de contacto entre los poderes ejecutivo y judicial. En su análisis, esta autora demuestra que los tres tipos de normas se cumplían formalmente, pero en la práctica se quebrantaban.

La independencia y autonomía se trasgredían en la designación de los magistrados por el senado, que contaba con abrumadoras mayorías priístas, y a partir de una sola propuesta

presidencial. La competencia del Poder Judicial referente a la justicia constitucional se acotó a través del juicio de amparo, y la relativa a la justicia ordinaria se controló con el ministerio público, que incluso actualmente forma parte del ejecutivo. En cuanto al alcance de la competencia del Poder Judicial, la propia existencia del ministerio público y la ampliación de poderes judiciales y jurisdiccionales del ejecutivo, en la forma de tribunales especializados, restringió el espacio de actuación del Poder Judicial.

Los pesos y contrapesos verticales, de acuerdo con el diseño constitucional, quedan establecidos en los artículos 41, 73, 115, 117, 118, 119 y 124. El marco formal establece un sistema federal, con una distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, garantizando la autonomía de los estados, lo que debería llevar a un equilibrio de poder y de iniciativas de los dos niveles de gobierno. Sin embargo, dado que en el periodo inmediato a la revolución se requería de un ejecutivo fuerte, el establecimiento de este tipo de poder central empezó a anular el federalismo desde el periodo posrevolucionario.

Posteriormente, el control del ejecutivo federal sobre las entidades federativas se afianzó por varias razones. Al igual que ocurrió con el Congreso, al ser el Presidente el líder del PRI, pudo intervenir en el ascenso de los aspirantes a las gubernaturas y controlarlos una vez que asumían las gubernaturas. Por otra parte, las modificaciones constitucionales tendientes a la centralización así como la subordinación presupuestal local por la baja recaudación en los estados contribuyeron a afianzar la dependencia de las entidades hacia el ejecutivo federal. Si a esto se agrega la discrecionalidad en la distribución de recursos, que atendía a criterios políticos, puede entenderse el sometimiento general de los gobernadores por cada uno de los titulares del ejecutivo.

### *2.3.3. El gobierno indiviso y unitario*

En la Constitución se establece un régimen presidencial, con un ejecutivo fuerte pero acotado, con contrapesos horizontales y verticales. En la realidad, durante el predominio del PRI, el presidente en turno logró someter a las instituciones formalmente creadas para limitarlo.<sup>16</sup>

La prevalencia del partido hegemónico y la estructura de competencia de los partidos, ambas bajo el control del ejecutivo, establecieron una estructura de incentivos a través de la cual pudo penetrar al Congreso, al Poder Judicial y vulneró también el federalismo, como lo indica Casar (1995), sin necesidad de violar la Constitución.

Al delegar el Congreso la representación de la población a la administración pública, ésta se convirtió en la arena política dentro de la cual, a través de las camarillas, se disputaba la presidencia y se distribuían cargos legislativos, burocráticos y en PRI. Esta delegación de atribuciones de las instituciones al poder ejecutivo, dio como resultado lo que Casar denomina como el gobierno indiviso y unitario.

---

<sup>16</sup> Existen otros contrapesos que no se revisaron aquí, que son los organismos autónomos del propio ejecutivo, como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral, que a partir de los primeros años de los 90 han coadyuvado a controlar la conducta presidencial. Para abundar en el papel que desempeñan estos organismos, puede consultarse a Ackerman, John (2007).

## 2.4. La lucha política y la distribución de puestos

### El papel de las camarillas

Ante la ausencia de un sistema electoral competitivo y la manipulación de las elecciones por parte del ejecutivo, la incertidumbre política dentro del sistema político mexicano se trasladó del sistema electoral a la administración pública federal. La forma en que los políticos combatieron a la incertidumbre fue a través de la construcción de alianzas tejidas a lo largo de la burocracia, el Congreso y el PRI.

En función de su grado de cohesión, tamaño y objetivos, estas coaliciones eran conocidas como equipos de trabajo, camarillas o grupos políticos, y en función de los tiempos se disputaban recursos, puestos y las candidaturas presidenciales. Revisemos ahora la manera en que se formaban las camarillas, los incentivos que ofrecían a los burócratas para incorporarse a ellas y el papel que asumieron dentro del sistema político y administrativo. Los factores que obligan a estudiar en detalle a las camarillas son básicamente tres: jugaron un papel importante en la estabilidad política en México, fueron responsables de la elaboración de las políticas públicas y constituyen la variable intermedia básica que explica el comportamiento de la administración pública durante el periodo de partido hegemónico.<sup>17</sup>

La mayoría de las ideas que aquí se vierten provienen del trabajo realizado por Langston, que se fundamenta en diversas entrevistas efectuadas por esta investigadora a funcionarios públicos federales e investigadores en los inicios de la década de los noventa.

Lasswell (1931) proporciona una primera definición de las camarillas (*factions*) señalando que éstas son grupos pequeños dentro de entidades políticas más grandes que actúan por los intereses de sus miembros. Al aplicar esta definición al caso mexicano, Langston (1998) las define como “grupos de empleados públicos y políticos que trabajan en la burocracia ejecutiva, el PRI y autoridades electas.”

Estos subgrupos dentro del régimen oficial se forman y trabajan para avanzar en las carreras de sus miembros. Las camarillas pueden verse como facciones al interior del régimen, aunque a veces no tienen intereses ideológicos o metas específicas. Cada facción es dirigida por un jefe y se conforma de diversos miembros en diferentes niveles del partido y la jerarquía burocrática.

El nexo de la relación de intercambio entre el jefe y los miembros se fundamenta en la posición del jefe, que cuenta con la capacidad para distribuir posiciones, favores y beneficios monetarios a su gente, a cambio de lealtad, disciplina e información. En esta relación, tanto el líder como el colaborador se benefician del intercambio.

En un universo político muy incierto como el de la época de predominio priísta, el jefe podía edificar una reputación de liderar un grupo eficaz y leal, que coadyuvaba a que tanto él como su gente alcanzaran puestos mejores en un partido y una estructura burocrática que experimentaba rotaciones rápidas cada 3 ó 6 años.

Normalmente todo funcionario público alto nivel pertenecía a un grupo, y si lo deseaba, podía iniciar la formación de uno, para convertirse en el jefe. El reclutamiento para un grupo emergente se daba entre los excompañeros universitarios, o entre las personas con un perfil profesional y experiencia similar al del reclutador, que éste había conocido en su trayectoria burocrática. Además de distribuir puestos de trabajo, el jefe podía atraer a los potenciales miembros de su equipo con becas para continuar su preparación o

---

<sup>17</sup> La variable primordial, como ya se expuso, sería el presidencialismo.

entrenamiento específico para desenvolverse en determinado puesto. Estas acciones tenían por objetivo comprometer a los colaboradores a regresar cuando terminaran sus estudios o a aplicar lo aprendido en puestos dentro de la camarilla.

En estos casos, el jefe tenía los incentivos para reclutar a las personas mejor preparadas, y que le mostraran lealtad y disciplina, pues serían las encargadas de construir su reputación.

#### *2.4.1. Los diversos tipos de grupos en la política y la burocracia*

Existen ciertas diferencias entre un equipo, de trabajo, una camarilla y un grupo político. El primero se forma dentro interior de una dependencia gubernamental, que trabaja sobre los mismos problemas de gobierno. El equipo de trabajo se forma a partir del reclutamiento efectuado por los jefes de una oficina, quienes dirigen el trabajo y establecen con sus subordinados una relación de índole profesional. Esta relación puede transformarse en una relación de mayor confianza y lealtad, con la que se modificaría la naturaleza del grupo y las responsabilidades de sus miembros.

En cambio, una camarilla tenía varios de sus miembros colocados en diversas dependencias gubernamentales, el PRI o en cargos de elección popular. Mientras que el tamaño de un grupo de trabajo es más o menos fijo, el de la camarilla tiende a expandirse, con el fin de tener una mayor injerencia en la hechura de las políticas públicas, obtener mayor información y, si el líder era presidenciable, contar con un mayor número de personas para apoyarlo.

Algunas diferencias entre una camarilla y un equipo son las siguientes: el tamaño de un equipo es menor que el de una camarilla, la identificación de los miembros con su grupo es más fuerte en la camarilla, las metas del equipo de trabajo, al buscar el impulso a políticas públicas, tienden a ser más técnicas, mientras que las de una camarilla se orientaban a promover las carreras de los miembros dentro de la burocracia federal o en el PRI. Además, la relación del jefe de un equipo con sus subordinados tiende a ser de corte profesional, mientras que en una camarilla los miembros tenían que ser leales y enfocar sus esfuerzos a un interés común, sujetándose a la autoridad del líder.

Así como varios equipos de trabajo identificados con un jefe forman una camarilla, un conjunto de camarillas interconectadas forman un grupo político o red política (*political network* de acuerdo con Schneider, 1991). Una red política es mayor en tamaño a una camarilla, puede ser encabezada por diversas personas y exige menos lealtad a sus miembros; es decir, es un sistema menos articulado. La finalidad de una red política es el intercambio de información que permita a sus integrantes buscar mejores empleos, identificar talentos que podrían ser útiles, así como traer y llevar *chismes* políticos.

En las camarillas, el jefe tenía la facultad discrecional para despedir a alguien de su equipo por bajo rendimiento, deslealtad o indisciplina. Ante la inexistencia de un servicio civil de carrera, los costos institucionales por despedir a un burócrata eran muy bajos. Más aún, si alguien era despedido por un desempeño mediocre o deslealtad, a través de las redes del grupo se divulgaban los hechos y el expulsado encontraba diversas barreras para reingresar al servicio público.

#### *2.4.2. Enfoques para el estudio de las camarillas*

Existen diversos marcos desde los cuales puede enfocarse el estudio de las camarillas o los grupos políticos, y cada uno ofrece ciertas ventajas y contiene también algunas limitantes, dependiendo de los propósitos de los análisis que se desee realizar. Revisaremos ahora el

papel de las camarillas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y de la elección racional, con el fin de tomar de estos enfoques los aspectos más útiles para comprenderlas mejor.

North (1990) define a las instituciones como las condiciones que moldean las elecciones, preferencias y acciones de los actores, es decir, cómo es que éstos interactúan y cooperan. Las instituciones delimitan las reglas del juego de los actores, por lo cual reducen la incertidumbre al moldear lo que se espera del comportamiento probable de los demás en determinadas situaciones.

En los grupos políticos existe una relación de jerarquía entre el jefe y sus colaboradores. Gary Miller (1992) define a una jerarquía como una autoridad asimétrica e incompleta de un actor que dirige las actividades de otro bajo ciertas condiciones. Ambos actores tienen ciertos derechos que se expresan formal e informalmente en un acuerdo. En una jerarquía, la relación central se refiere al intercambio, pues tanto el jefe como el subordinado reciben bienes valiosos uno del otro.

Bajo ciertos argumentos económicos (Coase, 1937) y políticos (Hobbes, 1651) puede entenderse el problema de la cooperación en una institución jerárquica. En una relación de este tipo, los individuos acuerdan entablar una relación de autoridad, como la que existe en una empresa o un Estado, debido a que la institución los fuerza a todos a renunciar a sus incentivos perversos de corto plazo, con el fin de que puedan alcanzar colectiva e individualmente resultados colectivos benéficos.

Una explicación estricta de la existencia de las camarillas en México bajo el enfoque del nuevo institucionalismo, establecería que estos grupos se formaron para disminuir sus costos de acopiar información y los costos de búsqueda de empleo en un ambiente altamente incierto. En una camarilla, el superior podía monitorear mejor a sus subordinados a través de una jerarquía pequeña dentro de un aparato burocrático grande. Este control era particularmente delicado durante el proceso de sucesión presidencial.

En cierto sentido, esta explicación es útil pero incompleta, pues no podemos saber por qué los individuos pueden resolver el problema de la acción colectiva, ni por qué pueden superar los obstáculos de cooperación para formar las subjerarquías que son las camarillas.

Existe otra dificultad con el enfoque del nuevo institucionalismo, que consiste en que la información asimétrica y el monitoreo persisten en las empresas u organizaciones supuestamente diseñadas para abatir estos problemas. Los individuos mantienen sus incentivos para hacer trampa y lo hacen aún dentro de una relación autoritaria.

La otra visión que podemos tener de las camarillas proviene de una rama de la economía política, que se enfoca en estudiar la cooperación que acuerdan los individuos en ambientes institucionales complejos con el fin de maximizar sus preferencias (Miller, 1992; Bates, 1992; y Krebs, 1990). Este enfoque se fundamenta en la elección racional y se ocupa en tratar de comprender cómo es que los individuos cooperan al ser confrontados con una serie de reglas que restringen sus acciones y determinan su orden de preferencias.

Bajo esta perspectiva, una facción sería una estructura de cooperación en la cual los individuos se comprometen a trabajar juntos para alcanzar ciertas metas comunes, excluyendo a los que no pertenecen al grupo. Tratando de aplicar esta concepción al caso que nos ocupa, encontraríamos que los funcionarios mexicanos se unían y formaban camarillas, a pesar de los costos que esto conllevaba, con el fin de avanzar y proteger sus carreras.

Si bien existen incentivos para cooperar, en la burocracia también existen alicientes para que tanto los jefes como los subordinados se engañen entre sí. Las consecuencias derivadas

de las conductas tramposas de los subordinados son la selección adversa, que consiste en contratar a personas con preferencias diferentes a las del jefe; la producción de equipo que puede mermar si en él se filtran personas que sólo simulan trabajar; y la autonomía de los subgrupos, que pueden anteponer los objetivos de sus miembros o los del propio subgrupo a los de la organización (Sen, en Miller, 1992).

El jefe también puede engañar al prometer beneficios futuros con el fin de que los subordinados revelen sus preferencias y se desempeñen óptimamente. En este caso, el subordinado que actúa racionalmente tomará con reserva lo prometido por el jefe, a menos que éste demuestre credibilidad en sus promesas. En otras palabras, la buena reputación del jefe es un elemento básico para que el subordinado coopere en la relación jerárquica. De acuerdo con la teoría de juegos, los actores efectúan cálculos y deciden cooperar cuando estiman que los beneficios futuros de engañar son menores que los beneficios de cooperar. Cabe apuntar también que dentro de los grupos jerárquicamente organizados, las relaciones duraderas y la existencia de sanciones son importantes, para corregir la conducta de aquellos que tienden a desviarse de la cooperación.

Por lo anotado, es primordial que, con el fin de que funcionen, las camarillas cuenten con una cultura de confianza que permita abatir los costos de monitoreo y refuerzo de la lealtad. Si se logra implantar una cultura de este tipo, se podrán moldear las expectativas acerca del comportamiento de los demás, y la reputación y la cooperación serán útiles. Para que sea efectiva, esta cultura de cooperación tendrá que utilizarse aún si se imponen costos en el corto plazo, pues esto probaría la existencia de un compromiso de largo plazo a los subordinados, y sus ganancias consecuentes.

#### *2.4.3. El entorno en el que surgen las camarillas*

En general, las razones que explican la existencia de las camarillas son el ambiente laboral con alta incertidumbre, el deseo del líder por avanzar en su carrera y la necesidad de los colaboradores de asegurar su trabajo, o encontrar otro en caso de perderlo.

En un mercado laboral público sujeto a los vaivenes políticos, era difícil asegurar un empleo, aún cuando se estuviera comprometido con el trabajo. Dado que la permanencia en un puesto no estaba vinculada con el desempeño, el trabajador vive en una incertidumbre alta, de la cual buscaba protegerse.

A su vez el jefe buscaba crearse una reputación de liderazgo efectivo, para lo cual requería de personas leales, capaces, entrenadas y dispuestas a un trabajo arduo, a quienes ofrecía empleos, beneficios, favores y seguridad, teniendo esta última un valor agregado en el ambiente laboral incierto. La buena reputación del jefe tenía el efecto de atraer a más personas que desearan unirse a la camarilla.

De acuerdo con Langston (1998), las camarillas en México fueron el resultado de las preferencias de los actores, las instituciones políticas, el ambiente jerárquico, las demandas del ambiente y las alternativas para formar o no una facción. Veamos en detalle cómo es que estas variables influyeron en la conformación de estos grupos políticos.

#### *2.4.4. Preferencias*

Los altos funcionarios del gobierno federal perseguían diversas metas. Los salarios altos, el poder político y la capacidad de incidir en el resultado de las políticas y la distribución de los recursos provocaban que se esforzaran por alcanzar los puestos burocráticos más altos o los cargos directivos en el PRI.

Dado que por la alta rotación era poco probable que los funcionarios pudieran echar raíces en una dependencia gubernamental y fortalecer sus lazos laborales con los miembros de la organización, no tenían incentivos para aplicar sus esfuerzos en proteger su parcela burocrática, por lo cual la formación de una camarilla movible era una opción más racional.

#### 2.4.5. *La Institución política central*

Como ya se expuso, la institución que más incidía en el avance o retroceso de las carreras de los altos funcionarios era el presidencialismo. El Presidente tenía las facultades de elegir a los legisladores, los puestos más importantes de la administración pública y los dirigentes del PRI.

En particular, la sucesión presidencial era un evento clave para el avance en las carreras de los funcionarios. Si el burócrata estaba cercano al presidente, podía tener la suerte de ser presidenciable, o bien podía ser nominado a una posición de alto rango. En cambio, para los funcionarios sin aspiraciones presidenciales, este evento les permitía evaluar su pertenencia en determinado equipo.

Para el integrante de un grupo político era una tentación conocer que una persona distinta a su jefe se perfilaba para alcanzar un puesto en la élite político-burocrática, como una secretaría de estado o la misma Presidencia de la República. La facultad presidencial de distribuir los puestos altos provocaba también una alta rotación cada tres o seis años, lo cual creaba los incentivos para que los funcionarios contaran con una amplia red de contactos para reorientar sus carreras si era necesario.

Durante estas coyunturas, resultaba fundamental que la información con que contara el jefe y su grupo no fuera filtrada a sus contrincantes. Este momento representaba la oportunidad para el jefe de confirmar los acuerdos de largo plazo que activaban los mecanismos para guardar la discreción, vital para el grupo.

El premio al colaborador que era leal y disciplinado consistía en continuar perteneciendo a la camarilla y contar con oportunidades de empleo, mientras que la tarea complementaria del jefe era activar su red de contactos y trabajar para quien él consideraba que podría ser Presidente. Algunas de las tareas que el jefe y su equipo realizaban para continuar posicionándose eran organizar o asistir a comidas, escribir artículos periodísticos donde se exaltara la figura de su candidato, colocar a colaboradores en puestos clave, así como controlar la información que pudiera dañar a su candidato y filtrar aquella que pudiera dañar a los rivales.

#### 2.4.6. *Problemas de las jerarquías*

La tradición de discrecionalidad de la administración pública en México también contribuye a entender la formación de camarillas. En un ambiente con información escasa, a través de los grupos políticos se podía hacer acopio de información que debía ser cuidadosamente resguardada y administrada, para utilizarla a favor de la camarilla e incidir en los resultados de la política pública.

Además, en una relación del tipo *agente-principal*, existen diversas formas en las que el principal puede intentar moldear la conducta del agente. La más común es a través de un monitoreo en el cual el primero corrobore el desempeño y la honestidad del segundo. Otra forma de controlar al agente, más radical, es que su supervivencia laboral del agente se encuentre condicionada por la supervivencia del principal. En este esquema, el agente debe hacer lo posible por proveer al jefe de los recursos necesarios para que éste optimice su

desempeño. Como ya se expuso, la teoría de juegos plantea que una relación de este tipo debe ser de largo plazo y debe considerar también recompensas para el agente a lo largo de la relación.

#### *2.4.7. Demandas del ambiente*

El que la permanencia en un empleo no dependiera del desempeño y que cada tres o seis años hubiera una rotación de puestos derivada de la sucesión presidencial en turno, generaba una gran incertidumbre laboral en los funcionarios, que la combatían vinculándose a un grupo político y estableciendo una red de contactos amplia.

El hecho de que la transferencia de recursos humanos entre el sector público y el sector privado fuera pequeña incrementaba la necesidad de los funcionarios por tratar de asegurar un empleo en el gobierno cuando se produjeran los cambios.

Se tiene una *especificidad de recursos* cuando se invierte una cantidad significativa de tiempo o dinero en un recurso, humano o material, cuyo resultado no puede utilizarse fácilmente en otra tarea. En el caso de la administración pública mexicana, los miembros de un equipo adquirían experiencia, desarrollaban habilidades técnicas y un capital humano que era difícil de ser transferido a otros grupos; además de desarrollar ciertos lazos de confianza y cooperación.

Ante la inexistencia de un mercado que premiara el mérito técnico, estas capacidades se combinaban en una integración vertical, en la cual se preservaban los intereses de los jefes y subordinados en una relación de largo plazo en la que se acumulaban recursos escasos que tenían la forma de información, experiencia, contactos y habilidades.

#### *2.4.8. El papel de los individuos en las camarillas*

En esta parte del análisis de las camarillas, exploraremos las razones que impulsaron a los individuos a unirse a una camarilla, las causas por las que los jefes decidían formar una camarilla, los recursos que intercambiaban los jefes y subordinados y la dinámica de competencia que también se daba al interior de estos grupos. También se comentará la función que tenían las camarillas dentro del sistema político mexicano.

La principal razón por la que los individuos ingresaban a una camarilla era la posibilidad de obtener o conservar un empleo, en un ambiente laboral muy incierto, sobre todo para los funcionarios con nivel de Director General hacia arriba. Otros beneficios que se tenían era el acceso a becas, autos y casas, que podían ser provistas por el jefe.

La persona que deseaba obtener un empleo en la burocracia, usualmente al salir de la universidad, realizaba un cálculo para evaluar a cuál camarilla le convenía ingresar. Entre los factores que considerados estaban la reputación del jefe, la posibilidad de obtener un buen empleo y la pertenencia a la camarilla de personas conocidas.

Tomar la decisión de ingresar a determinada camarilla conllevaba sus riesgos. El jefe podía tomar una mala decisión y *quemarse*, lo cual producía impactos en las carreras de todos los integrantes del grupo. Además, se tenía un costo de oportunidad ya que al prevalecer la lealtad, debían acatarse las instrucciones del jefe, que muchas veces consistían en permanecer en un empleo en el que se tenían pocas posibilidades de desarrollo, cuando menos en el corto plazo.

En relación con las razones por las que los políticos decidían formar una camarilla, cabe señalar que existían diversas rutas para que un burócrata de alto nivel avanzara en su

carrera. Por ejemplo, estar cerca del Presidente en turno y formar parte de su equipo cercano le aseguraba estar en puestos relevantes cuando menos durante seis años.

Otra forma de incrementar sus probabilidades de permanecer en la alta burocracia era convertirse en líder de un grupo fuerte, con colaboradores competentes y eficientes. Dado que, por la alta rotación era difícil echar raíces en una dependencia, el funcionario formaba su equipo eligiendo colaboradores trabajadores y leales. A través del entrenamiento y la experiencia, los subordinados desarrollaban habilidades para el manejo de recursos escasos, lo cual constituía una ventaja en la competencia burocrática.

Es claro que conformar y consolidar un equipo requería de una inversión en tiempo, energía y dinero, que podía ser considerable, pero además existían otros costos. Uno de ellos consistía en impulsar carreras en personas que luego habrían de utilizar al grupo como escalón, para acceder a otro grupo mejor posicionado. Otro consistía en tener como miembros a personas muy hábiles, que podían filtrar información a grupos rivales sin ser detectados, en detrimento de la reputación del líder y de la posición del grupo en sí.

Cuando en un grupo resulta difícil medir el desempeño, los integrantes pueden intentar simular que laboran, esperando que sus compañeros efectúen el trabajo que les corresponde; es decir, los miembros de un equipo pueden caer en la tentación de convertirse en gorriones (*free riders*). La solución que podía implementar el jefe era monitorear a su equipo, y lo hacía a través de aspectos como el número de horas y días de trabajo, su lealtad y su disciplina.

Si el funcionario era removido y colocado en otro puesto gubernamental, el propio sistema le permitía llevar consigo a parte o la totalidad de su camarilla. Esta mecánica de transferencia en bloque contribuía al establecimiento de relaciones de trabajo de mediano o largo plazo, en las que se establecía una serie de juegos repetidos que generaban confianza entre las partes. La consolidación de un equipo de trabajo con estas características le otorgaba al jefe una ventaja sobre sus competidores, al contar con colaboradores expertos, eficientes y leales que le proveían de insumos para continuar y robustecer su carrera.

Por otra parte, el subordinado podía enfrentar diversas circunstancias que le impedían ser recompensado, aún si su trabajo era arduo y sus resultados útiles. En un ambiente conformado por estructuras flojamente acopladas, con actores sujetos a un comportamiento político, resultaba difícil medir objetivamente el desempeño individual e identificar las capacidades técnicas de los colaboradores.

En este contexto, el colaborador requería de cierto tiempo para demostrarle al jefe sus capacidades, su lealtad y algunos indicadores de su desempeño, por lo cual era propenso a establecer un acuerdo de largo plazo, con la esperanza de verse recompensado a lo largo de la relación establecida con su jefe. En este acuerdo el subordinado transfería al superior los costos de permanencia y de búsqueda de empleo, pero no el riesgo de ser despedido en el caso de que el jefe cometiera algún error grave. Una forma de atenuar este riesgo era establecer una red de contactos emergente con otros funcionarios, a través de la cual podría hallar un puesto temporal si fuera necesario.

La administración pública y la política mexicana podían brindar grandes dividendos a quienes lograban ingresar a ella y mantenerse en posiciones altas. El mercado laboral del sector público era cerrado y existían vías estrechas para entrar en él, una de las cuales eran las camarillas.

Para que una persona ingresara a una camarilla, además de su experiencia, capacidad técnica y disposición para trabajar debía brindar dos valores agregados valiosos para los jefes: lealtad y disciplina. La lealtad significaba operar con discreción, reservando la

información útil para la hechura de políticas o para dañar a un adversario y entregarla al jefe. La disciplina consistía en aceptar costos en el corto plazo, como tener una posición subóptima, esperando alcanzar una mejor en el futuro. Para que el colaborador aceptara laborar en estas condiciones, el funcionario debía poseer la reputación de que cumplía con sus promesas de mejora, tácitas o expresas, a sus colaboradores.

Se ha apuntado que las camarillas existen para promover la carrera de sus miembros; los subordinados para conservar su empleo o encontrar un mejor y los jefes para avanzar en su carrera político-administrativa, demostrando su liderazgo y habilidad para elaborar políticas públicas. Esto haría suponer que la relación entre los subordinados era siempre ordenada, apuntando a objetivos comunes bien definidos.

En realidad, existía una competencia permanente de individuos y grupos pequeños dentro de la camarilla por llamar la atención del jefe y demostrar mayor capacidad y apego al trabajo, con el fin de poder ascender en la jerarquía burocrática. Después de todo, una camarilla es una organización flojamente acoplada, propicia para la cooperación y el beneficio mutuo, pero también con propensión al conflicto y la competencia. En este contexto, correspondía al líder establecer estándares de desempeño y de cooperación cuyo cumplimiento daría por resultado el ascenso gradual de quien los cumpliera.

También existía una relación entre los líderes de camarillas. En la sucesión presidencial la relación podía tornarse ríspida si dos líderes aspiraban a ser nombrados como candidato, pero también podía establecerse una alianza para impulsar alguna precandidatura. Lo usual era que los líderes se vincularan para ampliar sus redes políticas.

Hasta aquí se ha visto que la camarilla era el medio a través del cual el individuo trataba de asegurar su empleo y promover su carrera dentro de la burocracia. Pero las camarillas tenían también una función dentro del sistema político. Durante la época de hegemonía del PRI, los partidos de oposición en la práctica se encontraban relegados de la competencia electoral real, ya que sólo se utilizaban para legitimar las elecciones, pero su acceso al poder era marginal, limitado a algunos lugares en el Congreso de la Unión, en los congresos locales y en las presidencias municipales del país. En este entorno, la administración pública federal era la arena política real y las camarillas eran las instancias que se encargaban de proveer al sistema político a los precandidatos para la Presidencia de la República.

El lugar donde se asentaban las camarillas influía en los recursos de los que podían disponer. De acuerdo con Langston (1997), el peso de las agencias federales, en términos de la magnitud de sus recursos y la posibilidad de incidir en la elaboración de las políticas públicas federales, varió en las últimas cuatro décadas. Por ejemplo, en los años 70, el sector de gobierno integrado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Agricultura contaba con más poder dentro de la burocracia federal; en los años 80 ganaron terreno las áreas de administración financiera, como la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En los años 90, última década del régimen del PRI, tomaron relevancia las instancias de planeación, entre las que se encontraban la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo Social (que absorbió varias atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto que desapareció en 1992). Estos cambios en el poder de las secretarías provocó también una variación en la inclinación en los burócratas para permanecer o ingresar a determinada camarilla.

#### 2.4.9. Estructura, nacimiento, evolución, extinción y cambios en una camarilla

De acuerdo con Langston (1997), las camarillas pueden clasificarse de acuerdo con cuatro variables: poder del jefe, tamaño, duración y flexibilidad. El poder se refiere a la discrecionalidad con que el jefe podía operar para distribuir a sus colaboradores en el gobierno federal o en el PRI, de tal forma que entre más colaboradores distribuía un líder en estas estructuras, ostentaba más poder.

El tamaño es el número de miembros de la camarilla. Según Langston, el tamaño oscilaba normalmente entre 20 y más de 50 personas. La duración era variable, ya que podía ser de un sexenio a varias décadas, como los casos del grupo del General Corona del Rosal o del grupo de Fidel Velázquez. Una característica que compartían algunas camarillas era la posibilidad de reemplazo en el liderazgo, cuando el jefe se *quemaba* al tomar una mala decisión o decidía retirarse a la vida privada. En estos casos, para aprovechar la estructura ya creada, tomaba su lugar alguno de los colaboradores más cercanos a él.

Otra variable de las camarillas era su flexibilidad, medida en términos de los costos que los miembros tienen cuando las abandonan. Un sistema es flexible cuando los costos de salida son bajos, y es poco flexible si éstos son altos. La flexibilidad de las camarillas dependía del momento político que se vivía. Por ejemplo, en épocas de estabilidad, es decir, al cierre de cada sexenio, antes de que se iniciara la sucesión presidencial, las camarillas eran rígidas.

La configuración de estas variables le proporcionaba a la camarilla el propósito hacia el cual orientaba sus acciones. La orientación de los equipos podía ser hacia los aspectos técnicos o los asuntos políticos. Aquellos con perfil hacia el diseño y la implementación de las políticas públicas tenían una propensión a monopolizar los cuadros técnicos. Los equipos con un perfil más político se orientaban a la negociación y buscaban que las políticas les redituaran resultados favorables.

Langston (1998) señala, a partir de diversas entrevistas que realizó a principios de los años 90, que el reclutamiento iniciaba cuando una persona se vinculaba con el líder de un equipo, regularmente un director general, que ya pertenecía a una camarilla. Un director general que lograba reclutar a empleados útiles y leales, empezaba a moverse hacia la cúpula de la camarilla y a adquirir poder dentro de ésta.

Prácticamente hasta mediados de los 80, un nicho primordial utilizado por las camarillas para reclutar a potenciales miembros, eran los egresados de las carreras de Derecho y Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (Camp, 1992; Smith, 1982). Los compañeros recién colocados buscaban a sus compañeros cuando detectaban alguna oportunidad de empleo, o los profesores identificaban a los prospectos a ser invitados en función a su desempeño académico y su orientación ideológica.

La pertenencia a una familia bien posicionada en la política, facilitaba también el ingreso de un joven interesado por hacer una carrera político-burocrática. Mientras que para un estrato de jóvenes con aspiraciones para ingresar al servicio público su deseo podía posponerse si carecían de una red de contactos, para aquellos cuya familia tenía vínculos con la clase política alta, la incorporación a la burocracia o el PRI, a través de alguna camarilla, resultaba mucho más fácil.

Langston (1997) señala también que desde finales de los años 80, dado que su prestigio académico menguó en carreras como Derecho y Economía, la UNAM dejó de ser la principal universidad para reclutar cuadros para la administración pública y fue desplazada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Tecnológico y de

Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). A este hecho contribuyó que varios profesores del ITAM, como Pedro Aspe y Francisco Gil Díaz, asumieran altos cargos en la burocracia federal y hubieran reclutado a varios de sus exalumnos más destacados.

La permanencia en la camarilla dependía de que el jefe continuara otorgando un empleo y otros beneficios a sus colaboradores. Cuando el jefe no le daba continuidad a una persona en su empleo, ya sea porque hubiera decidido *congelarla* o bien porque los puestos que podría ofrecerle estaban ocupados, la dificultad de la situación la obligaba a efectuar cálculos estratégicos. Si la relación con el jefe era aceptable, lo usual era que optara por continuar dentro de la camarilla y buscara un empleo en el sector privado mientras se presentaba la oportunidad para reactivar su carrera pública.

Cabe apuntar que la acción de abandonar un equipo de trabajo o abandonar una camarilla tenía consecuencias diferentes. Si una persona vislumbraba una mejor posición al cambiar de equipo de trabajo, y éstos se encontraban dentro de la misma camarilla, no existían costos por la mudanza.

En cambio, la decisión de abandonar una camarilla era una acción más radical y se tomaba cuando era evidente que el jefe ya no era capaz de distribuir más puestos de trabajo (y aún esta circunstancia no era definitiva, pues los miembros podían vislumbrar una mejor situación a futuro). En este caso, el colaborador echaba mano de sus contactos secundarios, o pedía a su jefe –si éste no estaba *quemado*– que lo recomendara entre su red. Si el jefe era precandidato y sus acciones lo habían llevado a no ser elegido por el Presidente, el colaborador debía buscar otra camarilla. La acción más riesgosa era abandonar la camarilla de un jefe bien posicionado por otra, aún si se obtenía un mejor empleo, pues el que se mudaba en esta circunstancia se *quemaba*.

Los tiempos políticos tenían gran influencia en la decisión de una persona de intentar mudarse de camarilla. Los primeros años de un sexenio eran de mucho movimiento ya que en ellos se establecían las alianzas para trabajar e ir perfilando las precandidaturas. El último año de sexenio era de muy poco movimiento pues se buscaba bajar los riesgos de cometer un error que a un líder podría haberle costado la candidatura presidencial (haciendo referencia a esta tensa calma, Fidel Velázquez acuñó la frase *el que se mueve no sale en la foto*). Cuando se realizaba el nombramiento oficial del candidato, se empezaban a producir los reacomodos entre el equipo del precandidato ganador y las camarillas de los precandidatos perdedores.

Cuando no era posible permanecer en el grupo, el individuo empezaba a buscar uno alternativo, activando sus contactos universitarios, de antiguos empleos, de los vínculos familiares y los *conectes* del partido. Si se presentaba la oportunidad en el sistema, la persona hallaba un nuevo empleo público. Si esta no llegaba, podía continuar buscando o bien ubicarse en la iniciativa privada, mientras se presentaba la oportunidad de regresar a la burocracia.

## **2.5. El empleo público en el periodo de partido hegemónico**

Como se ha visto, la administración pública, conformada por una red de camarillas durante el régimen de partido hegemónico, formaba parte sustantiva del sistema político y cumplía con tres funciones. 1) Al tener acceso a grandes recursos, que podían ejercerse con discrecionalidad, era la arena política del régimen. 2) Al mismo tiempo, la administración pública era el espacio más importante de representación, marginando al Congreso de la Unión de esta función que debería corresponderle. 3) También era un instrumento de poder del cual podía disponer el ejecutivo para alcanzar sus fines (Arellano, 2002).

En efecto, en relación con la representación popular, el Presidente en turno y sus más cercanos colaboradores negociaban las cuotas de puestos en el Congreso a distribuir entre las camarillas que encabezaban. Al disponer de los presupuestos públicos que se ejercían a través de las secretarías de estado y los programas federales, eran identificados como los representantes sociales. Las organizaciones empresariales, los sectores del PRI –que aglutinaban a los obreros y campesinos–, las asociaciones de profesionistas y la población en general canalizaban sus demandas a través de las estructuras administrativas federales.

Por otra parte, al ser el espacio donde encontraba cauce la representación social, la administración pública ostentaba la legitimidad política suficiente para ubicarse como el lugar para la lucha política. Ante la ausencia de un sistema electoral competitivo, que brindara oportunidades reales a la oposición de acceder al poder, el aparato administrativo se convirtió en el espacio ideal para formar alianzas, distribuir recursos, difundir los resultados de las políticas e incluso exhibir las deficiencias de los potenciales contrincantes en la sucesión presidencial.

El aparato político logró también moldear al aparato administrativo para utilizarlo como un instrumento eficaz y maleable para ejercer el poder. Su eficacia provenía de su capacidad para aplicar sin objeción los dictados del ejecutivo, logrando en gran medida los resultados deseados. La flexibilidad se originaba en su dinámica de alta movilidad a través del sistema de equipos de trabajo, camarillas y redes políticas.

Estos tres factores conformaban el entramado institucional dentro del cual se desplegaba el empleo público en México, que se caracterizaba por el desprecio al mérito técnico, la discrecionalidad en el manejo de los recursos y la alta rotación de puestos en determinados momentos de los sexenios, lo que provocaba que los funcionarios públicos desarrollaran estrategias para proteger sus niveles de empleo, o bien para buscar otro de igual o superior rango.

Se ha expuesto que una forma efectiva de proteger el estatus laboral era creando o uniéndose a una camarilla. Al ingresar a un grupo, se establecía un acuerdo de riesgo compartido en el cual el subordinado transfería los costos de búsqueda de empleo a su superior, quien contaba con una red de contactos amplia para premiar a sus colaboradores con continuidad en otros puestos si eran despedidos.

Ante la inexistencia de un servicio civil de carrera en la administración pública federal, prácticamente todos los funcionarios eran personal designado. Formalmente, esto generaba que la burocracia, sobre todo la ubicada en los mandos medios, no estuviera protegida. Más bien, la protección laboral provenía de la pertenencia a las camarillas, lo cual derivaba en la existencia de un aparato administrativo sobrepolitizado, inestable y opaco, aunque flexible (Arellano, 2002). Esta flexibilidad era evidente en la alta movilidad de los equipos de trabajo y el reacomodo que se daba en las camarillas.

### *2.5.1. La gestión del personal público en el régimen priista*

Veamos ahora cómo se daba la gestión del personal público, en cuanto al reclutamiento, selección, capacitación, evaluación y las remuneraciones, dentro de este contexto. Al cierre de este capítulo seguiremos primordialmente las ideas de Arellano.

Formalmente, en las dependencias y entidades de la administración pública existía un directorio y bolsa de trabajo para atraer a las personas que desearan ingresar al sector público. En la práctica, prevalecía un sistema discrecional. Las cabezas de las camarillas, secretarios y subsecretarios de Estado, tenían la facultad de designar a sus directores

generales, quienes también designaban a sus subordinados. El sistema era abierto y en él había cabida para acuerdos y negociaciones para que algunas camarillas colocaran a sus miembros en espacios que pertenecían a otros grupos, como una concesión que a veces tenía el objetivo de vigilar el desempeño de la camarilla infiltrada.

La capacitación del personal de base estaba sujeta a los compromisos que las autoridades adquirían con los sindicatos. Regularmente no se enfocaba en atender necesidades específicas del trabajador o de la oficina donde laboraba, sino más bien se basaba en los criterios de los jefes, quienes, por las cargas de trabajo, en muchas ocasiones enviaban a los trabajadores menos necesarios en la oficina. En este escenario, los resultados de las acciones de capacitación eran nulos.

Para el personal de confianza, las oficinas gubernamentales no tenían la obligación de impartir capacitación. Además, ante la inexistencia de un servicio civil de carrera que premiara su esfuerzo, no existían los incentivos para capacitarse. A pesar de que formalmente sí se contaba con perfiles de puestos, éstos regularmente no reflejaban sus características y necesidades reales. Excepcionalmente, cuando se llegaban a programar cursos de capacitación, era común la inasistencia de los servidores públicos, que eran instruidos a no descuidar su carga de trabajo, usualmente alta.<sup>18</sup>

Asimismo, los intentos por medir el desempeño organizacional o individual eran intermitentes, asistemáticos y discrecionales. Para el personal de confianza, formalmente los jefes eran los encargados de evaluar el desempeño individual de sus subordinados. En la práctica, los criterios de evaluación eran opacos y subjetivos, atendiendo a la lealtad, la disciplina, el cumplimiento de jornadas de 12 ó 14 horas, el desahogo de trabajos de emergencia (los llamados *bomberazos* dentro de la jerga burocrática) y la participación para consolidar a la camarilla de la que se formaba parte. Esta forma política de evaluación le otorgaba al jefe un amplio poder sobre sus subordinados.

Para el personal de base, sometido a los intereses sindicales que perseguían afianzar arreglos contractuales, la capacitación era una conquista sindical sin los incentivos adecuados para aprovecharla. Las promociones no estaban basadas en el desempeño y los estándares escalafonarios limitaban muchas veces el avance de personas más preparadas, pero que tenían menor antigüedad. En específico, la lógica sindical producía una dinámica poco estimulante que inmovilizaba a los agremiados, a cambio de la seguridad de conservar el empleo.

La estructura de las remuneraciones tampoco coadyuvaba a recompensar el mérito. Hasta el año 2000, la administración pública federal no contaba con un sistema de pagos transparente. El sueldo se integraba por tres componentes. El sueldo tabular correspondía aproximadamente al 21% de la percepción, el reconocimiento mensual al 44% y la cantidad adicional, que en principio debería estar sujeta al desempeño, 35% (cálculos de Arellano, 2002).

La rigidez que adquirieron estas proporciones impidió diferenciar los puestos de la administración pública, que aún para una misma rama de cargo, enfrentan contextos diferentes, diversos niveles de complejidad y grados de responsabilidad heterogéneos.

---

<sup>18</sup> Una muestra refleja el menosprecio que tenía la capacitación en la administración pública. En una encuesta referida por Arellano (2002), que en 1995 realizó la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, se encontró que sólo la mitad de las dependencias encuestadas contaba con un Comité de Capacitación, que ninguna de ellas tenía sus manuales actualizados, que no se efectuaban diagnósticos para identificar necesidades a atender y que, cuando se llegaba a programar una capacitación, ésta se enfocaba sólo al puesto, haciendo a un lado el impulso a la productividad individual o la de la organización.

El personal de base también estaba atado a un sistema rígido. El tabulador de puestos, que originalmente tenía 27 niveles (del 1 al 27) fue compactado a otro de 15 niveles (del 13 al 27). En este nuevo esquema, el máximo nivel a alcanzar por un trabajador sindicalizado era el 21 (Arellano, 2002). Esto generó una negociación entre las agencias de gobierno y los sindicatos, que concluyó en una reconversión de plazas y puestos. Sin embargo, la antigüedad siguió marginando a la preparación como el factor de mayor peso para que el personal de base pudiera alcanzar niveles laborales más altos.

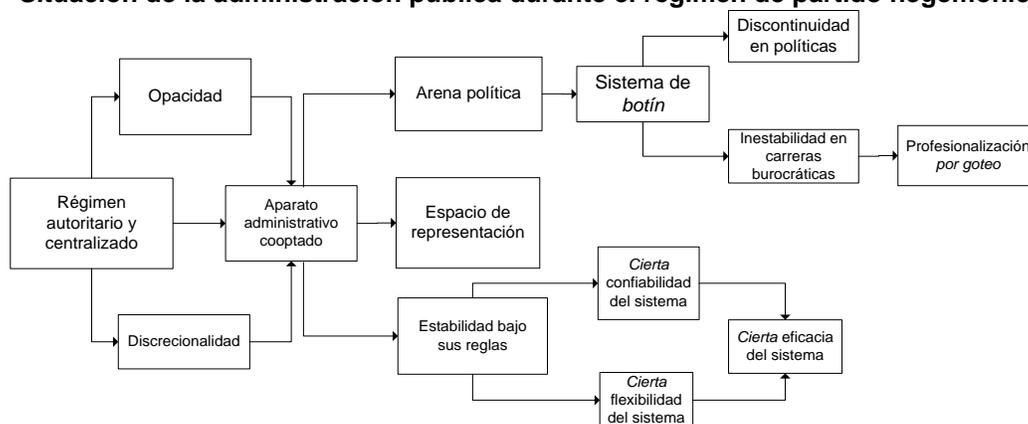
Como ya se apuntó en el apartado referente a los grupos políticos, el personal de confianza carecía de una estabilidad formal en su empleo. En la práctica, la estabilidad provenía de su desempeño laboral, pero también de las acciones que realizara a favor de la camarilla de la que formara parte. Para el personal de base, la estabilidad radicaba básicamente en conservar su empleo, con posibilidades muy bajas de tener promociones.

Haciendo un intento por resumir lo anotado, en relación con las circunstancias en las que se desarrolló la gestión pública durante el régimen de partido hegemónico, así como el papel que ésta tuvo en la administración del propio régimen, cabría apuntar lo siguiente. En el papel, el ejecutivo maniobraba en medio de contrapesos que regulaban su actuación, sin embargo en la práctica el ejercicio del poder era opaco y discrecional. Esto provocaba que el aparato administrativo estuviera cooptado para servir a los fines de los jefes de las camarillas.

La sustracción de la representatividad que debía tener el Congreso por parte de la burocracia, generó que ésta se transformara en el espacio donde la población canalizaba sus demandas, transformándose así en la arena política de la cual surgían los precandidatos a la presidencia y los propios presidentes. En este contexto, la administración pública era rehén de los intereses cupulares que la utilizaban para alcanzar los fines políticos de los jefes de camarillas. La rotación del personal público en función de los vaivenes políticos provocaba en muchas ocasiones políticas públicas incompletas, inestabilidad en las carreras administrativas y una profesionalización endeble.

Sin embargo, en los periodos en los que la efervescencia política era baja, en particular en las partes intermedias de los sexenios, el régimen mostraba una estabilidad que derivaba en cierta dosis de confiabilidad y flexibilidad que permitían alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Lo anotado se esquematiza en la figura 2.1, a continuación.

**Figura 2. 1**  
**Situación de la administración pública durante el régimen de partido hegemónico**



Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO 3

### ORIGEN, EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA *LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*

#### 3.1. Introducción

En el capítulo anterior se expusieron algunos de los esfuerzos con los que se intentó impulsar reformas en la administración pública federal durante el siglo XX. Una iniciativa de reforma adicional que en el papel tuvo más éxito que los intentos anteriores, ya que culminó con la promulgación de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, fue la derivada de la iniciativa que surgió en el Senado de la República en el año 2000, y que fue complementada con la iniciativa del año 2003.

A diferencia de las iniciativas de reforma anteriores, que surgieron de las cúpulas de la burocracia, y que se intentaron formalizar en forma de Programas y acciones al interior de sí misma, la iniciativa gestada a principios de este siglo adquirió la categoría de Ley al provenir del Congreso de la Unión.

La Ley en cuestión se encuentra vigente desde 2003, aunque en la práctica opera desde la aparición del primer reglamento, en 2004. En este contexto caben algunas preguntas cuyas respuestas contribuirían a entender mejor la naturaleza de esta norma: ¿Cuál fue el “agente disparador” para elaborar esta Ley? ¿Cuáles fueron las iniciativas de las cuales surgió? ¿Cómo se dio el proceso de negociación entre los legisladores? ¿Cuáles fueron sus principales argumentos?

Por otra parte, en cuanto a la Ley como creadora de un marco formal que intenta moldear la actividad de la burocracia, surgen estas cuestiones que se vinculan a las anteriores: ¿Cuáles son las “ventajas” y “desventajas” de la Ley? ¿Cuáles son los actores que crea? ¿Cuáles de estos actores son ganadores y cuáles perdedores?

En este capítulo se intenta demostrar que, a pesar del optimismo que la Ley generó entre varios legisladores, surgió conteniendo amplias ventanas de oportunidad. En particular, los principios que la rigen son contradictorios, los servidores públicos de carrera carecen de alguna representación en los procesos sustantivos del sistema, y algunos actores, como los Comités y los superiores jerárquicos de los espacios concursados disponen de amplios márgenes de maniobra, lo cual puede generar una manipulación del sistema.

Iniciaremos este capítulo efectuando un recorrido por el proceso legislativo que dio origen a la Ley del Servicio Profesional. Analizaremos las dos iniciativas que se amalgamaron para crear la legislación vigente, junto con los argumentos y las adecuaciones que formularon las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión. En un segundo momento realizaremos un análisis de la Ley, identificando las instancias que crea, los comportamientos que intenta crear y las lagunas que hacen vulnerable al sistema por parte de los actores.

#### 3.2. La propuesta del Partido Revolucionario Institucional en 2000

El 24 de octubre de 2000, un par de meses antes de que se formalizara la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Senado de la República, encabezado en este caso por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, presentó la *Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (ILSPCAPFPRI)*.

Esta iniciativa es relevante para el análisis por dos razones: 1) fue el agente disparador del proceso que culminó en 2003 con la implementación del sistema del servicio civil y 2) en el texto de la propuesta se empezó a delinear el entramado institucional vigente, al contener diversos elementos que se recuperaron en la Ley definitiva.

### *3.2.1. Exposición de motivos de la iniciativa*

En la exposición de motivos de esta iniciativa se hace referencia a la necesidad de contar con una Ley que proporcione certidumbre y continuidad a las políticas públicas del gobierno federal a través de una administración pública “institucional, moderna y eficiente”, que a la vez garantice los derechos de los servidores públicos.

En este texto se asienta que la Ley “tiene los propósitos fundamentales de lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas”. También se señala que la gradualidad, la flexibilidad y la operación descentralizada son los principios en que se sustenta, buscando incorporar la participación social y la estabilidad de la relación de la comunidad con los servidores públicos.

Asimismo, en la iniciativa se establece que la Ley “representa un avance determinante en la construcción de instituciones modernas y eficientes”, además en ella se recoge el espíritu del Constituyente, “en el sentido de tutelar las relaciones de trabajo y las nuevas percepciones de una actividad productiva que requiere de seguridad, profesionalización y apego a la ley, para consolidar la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos federales” (Exposición de motivos de la *ILSPCAPFPRI*).

### *3.2.2. Descripción de la iniciativa*

La iniciativa de la Ley propuesta por el PRI contaba con 90 artículos, seis artículos transitorios y se estructuraba de la siguiente forma:

#### Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Título primero. Disposiciones Generales.

Título segundo. De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.

Capítulo primero. De los derechos.

Capítulo segundo. De las obligaciones.

Título tercero. De la estructura del sistema.

Capítulo primero. Consideraciones preliminares.

Capítulo segundo. De la estructura funcional de los subsistemas.

Capítulo tercero. De la estructura Orgánica del Sistema

Capítulo cuarto. De las incompatibilidades

Título cuarto

Capítulo primero. Del recurso de revocación.

Capítulo segundo. Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

En la propuesta de Ley del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado se establece que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades y constituye “un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la Administración Pública Federal” (Art. 2,

*ILSPCAPFPRI*). En este contexto, esta iniciativa define a los servidores públicos como “aquellas personas físicas, hombre o mujer, en igualdad de circunstancias que desempeñen un puesto de confianza” (Art. 3-VI, *ILSPCAPFPRI*).

Entre los derechos de los servidores públicos establecidos en esta propuesta se cuenta la estabilidad y permanencia, el nombramiento como servidor de carrera al cubrir los requisitos, las remuneraciones y prestaciones, la promoción, la capacitación, la posibilidad de ser evaluado y conocer el resultado y el reconocimiento a su antigüedad. Asimismo, las obligaciones de los servidores eran tres: someterse a las evaluaciones establecidas, capacitarse para mejorar su desempeño y cumplir con sus funciones imparcial y eficientemente.

Dentro de la estructura Orgánica del Sistema se ubicaban las tres figuras fundamentales: la Unidad, la Comisión Intersecretarial y los Comités Técnicos. En este esquema, a la Unidad correspondería la coordinación, el seguimiento y la evaluación del Sistema en la totalidad de las dependencias. Su Titular debería ser designado por la Cámara de Diputados a propuesta de una terna propuesta por el Presidente de la República y duraría en su cargo seis años (Art. 76, *ILSPCAPFPRI*).

Algunas de las atribuciones de la Unidad serían emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, dictar las normas y políticas para su operación, y dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia, informando a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de los actos que pudieran haber constituido responsabilidades administrativas (Art. 77, *ILSPCAPFPRI*).

Otras de las atribuciones de la Unidad consistían en aprobar la constitución o desaparición de los Comités, aprobar los mecanismos de evaluación, aprobar los programas de capacitación, captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del sistema, interpretar la Ley y aprobar los puestos de libre designación (Art. 77, *ILSPCAPFPRI*).

Por otra parte, la Comisión Intersecretarial sería un órgano de apoyo para la Unidad. La Comisión estaría integrada por el Titular de la Unidad, los responsables de cada uno de los siete subsistemas, representantes de cuatro secretarías, un instituto y otras instancias (Art. 78, *ILSPCAPFPRI*).<sup>19</sup>

Entre sus atribuciones se contarían: conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema, reglamentar las disposiciones de la Ley y expedir el Estatuto Orgánico de la Unidad, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción del Sistema, proponer criterios de evaluación y puntuación, recomendar programas de capacitación y aprobar el Estatuto Orgánico de la Ley (Art. 78, *ILSPCAPF*).

Los Comités Técnicos serían las instancias encargadas de la implementación, operación y evaluación del Sistema en cada una de las dependencias (Art. 80, *ILSPCAPFPRI*). Estarían integrados por el Oficial Mayor, dos representantes de la Unidad con derecho a voz y voto y dos representantes del personal de carrera con ambos derechos (Art. 81, *ILSPCAPFPRI*).

Las atribuciones de estos Comités serían: definir las modalidades para implementar el Sistema, aprobar las convocatorias de plazas a concurso, establecer convenios de colaboración con diversas instituciones académicas, elaborar las políticas específicas de

---

<sup>19</sup> En específico, en el Comité estaría un representante de cada una de estas instituciones, con nivel mínimo de Oficial Mayor: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Gobernación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. También un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y de los sectores social, privado y académico (Art. 78, *ILSPCAPFPRI*).

ingreso, desarrollo, capacitación y evaluación del desempeño del personal de la dependencia, elaborar las convocatorias para los concursos, autorizar las compatibilidades de empleo y otorgar las licencias que les fueran solicitadas, entre otras (Art. 82, *ILSPCAPFPRI*).

Como ya se comentó, el Sistema diseñado en la propuesta se integraba por siete subsistemas interrelacionados, que eran el Subsistema de Planeación de Personal, el Subsistema de Ingreso, el Subsistema de Plan de Carrera, el Subsistema de Profesionalización y Desarrollo, el Subsistema de Evaluación del Desempeño y el Subsistema de Separación. A continuación se describe a cada uno de estos subsistemas.

### *3.2.2.1. Subsistema de Planeación de Personal*

Este subsistema se diseñó para determinar las necesidades institucionales de empleo público en la administración federal centralizada. Dentro de este subsistema, los Comités deberían emitir los criterios para la determinación de los puestos que deberían formar parte del Sistema (Art. 17, *ILSPCAPFPRI*), diseñar la normatividad relacionada con la operación del sistema en su dependencia (Art. 19, *ILSPCAPFPRI*) y elaborar los programas de capacitación (Art. 20, *ILSPCAPFPRI*), entre otras atribuciones.

### *3.2.2.2. Subsistema de Ingreso*

A través de este subsistema se regularía el ingreso de los servidores públicos de carrera, de acuerdo con la normatividad aplicable. Dentro de éste, los Comités estarían encargados de efectuar el reclutamiento para ocupar las plazas vacantes o de nueva creación, mediante convocatorias abiertas publicadas en el Diario Oficial de la Federación o en por lo menos dos diarios de circulación nacional (Art. 25, *ILSPCAPFPRI*).

En este subsistema, los Comités también se encargarían de efectuar la selección de los aspirantes que hubiesen demostrado cumplir con los requisitos de los puestos a desempeñar y ser los más aptos con base en el mérito y la igualdad de oportunidades (Art. 27, *ILSPCAPFPRI*). En el proceso de selección se incorporarían exámenes de conocimientos y habilidades, y también pruebas psicométricas, entrevistas, análisis y antecedentes laborales (Art. 28, *ILSPCAPFPRI*).

A partir de los criterios definidos por la Unidad, en cada dependencia se establecerían los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes puestos (Art. 29, *ILSPCAPFPRI*) y los Comités se encargarían de aplicar los exámenes de conocimientos y habilidades, realizar las entrevistas, analizar la experiencia y emitir la resolución para elegir a los ganadores (Art. 30, *ILSPCAPF*). La dependencia se encargaría de expedir el nombramiento respectivo al aspirante con la calificación más alta en el proceso de selección y la Unidad registraría el ingreso al Sistema (Art. 33, *ILSPCAPF*).

Cabe señalar que desde esta propuesta aparece el artículo 34 de la Ley promulgada en 2003, referente a la posibilidad de autorizar nombramientos temporales para ocupar puestos, vacantes o plazas de nueva creación sin necesidad de sujetarse a los procedimientos de reclutamiento y selección establecidos en la Ley.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Específicamente, en la propuesta del PRI del año 2000 se establecía lo siguiente:

“**Artículo 34º.**- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor

### 3.2.2.3. Subsistema del Plan de Carrera

En este subsistema, los Comités serían los responsables de establecer las reglas para determinar las trayectorias de ascenso y promoción en coordinación con la Unidad (Art. 40, *ILSPCAPFPRI*). Las trayectorias de promoción serían de dos tipos: verticales o de especialidad y horizontales o laterales (Art. 42, *ILSPCAPFPRI*), y los elementos determinantes para ocupar un puesto profesional de carrera serían la experiencia, la antigüedad y la aptitud en los puestos inmediatos inferiores de un puesto vacante (Art. 45, *ILSPCAPFPRI*).

### 3.2.2.4. Subsistema de Profesionalización y Desarrollo

Dentro de este subsistema deberían establecerse los modelos de profesionalización y desarrollo para que los servidores públicos pudieran adquirir la especialización, las aptitudes y las actitudes para desempeñar su puesto y aquellos puestos de mayor responsabilidad considerados en las trayectorias de ascenso (Art. 15-IV, *ILSPCAPFPRI*). En particular, los Comités estarían en posibilidad de impulsar programas de educación formal, elaborar y establecer programas de capacitación de especialización para los puestos y en desarrollo administrativo y calidad (Art. 48, *ILSPCAPFPRI*). También podrían proponer a las dependencias la celebración de convenios con instituciones académicas para que éstas impartieran cursos de capacitación a los servidores públicos (Art. 50, *ILSPCAPFPRI*) y determinar los términos para otorgar apoyo institucional para que los servidores públicos pudieran continuar con su educación formal (Art. 51, *ILSPCAPFPRI*).

### 3.2.2.5. Subsistema de Evaluación del Desempeño

El objetivo de este subsistema sería establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño individual e institucional, para definir los parámetros de ascensos, promociones, premios, estímulos y estabilidad laboral (Art. 15-V, *ILSPCAPFPRI*).

Los Comités, en coordinación con la Unidad, tendrían la facultad para implantar los métodos de evaluación de personal que mejor respondieran a las necesidades de las dependencias (Art. 57, *ILSPCAPFPRI*), y la acreditación de la evaluación sería requisito indispensable para la permanencia de los servidores en sus puestos (Art. 58, *ILSPCAPFPRI*).

Otras atribuciones complementarias de los Comités, dentro de este subsistema, serían el desarrollo de programas de otorgamientos de estímulos al desempeño destacado (Art. 60, *ILSPCAPFPRI*), con base en los criterios y lineamientos propuestos por estas instancias a la Unidad, así como la valoración de méritos y el otorgamiento de estímulos, incentivos, premios y reconocimientos distintos al salario para aquellos servidores públicos con contribuciones o mejoras a los procedimientos, el servicio, la imagen institucional o la realización de acciones sobresalientes (Art. 62, *ILSPCAPFPRI*).

---

respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.”

“En estos casos el servidor público que haya otorgado la autorización informará por escrito a la Unidad en un plazo que no excederá de quince días hábiles posteriores a dicho nombramiento. El informe deberá contener las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y el lapso de urgencia de la autorización” (Art. 34, *ILSPCAPFPRI*).

### *3.2.2.6. Subsistema de Separación*

Este subsistema serviría para operar los procedimientos a través de los cuales los servidores públicos dejarían de formar parte del sistema o se suspenderían sus derechos temporalmente (Art. 15-VI, *ILSPCAPFPRI*). Dentro de este subsistema se establecía la atribución de los Comités para otorgar licencias formuladas por los servidores públicos de carrera (Art. 68, *ILSPCAPFPRI*).

También se establecían las causas por las cuales los nombramientos de los Servidores Públicos de Carrera dejarían de surtir efectos, a saber: por defunción, por renuncia, por sentencia ejecutoriada con pena de privación de libertad, por laudo o sentencia en los casos de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y por la aplicación de sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 70, *ILSPCAPFPRI*).

### *3.2.2.7. Subsistema de Control y Evaluación*

El objetivo de este subsistema consistía en diseñar y operar los procedimientos que permitieran vigilar y corregir en su caso, la operación del Servicio Profesional de Carrera (Art. 15-VII, *ILSPCAPFPRI*). El establecimiento de los mecanismos de evaluación del Sistema y la evaluación propia de éste, así como de los resultados de los programas de capacitación, estarían a cargo de la Unidad y los Comités (Arts. 72, 73 y 74, *ILSPCAPFPRI*), que también desarrollarían sistemas de información para evaluar los resultados de la operación y emitirían reportes del comportamiento de cada uno de los Subsistemas (Art. 75, *ILSPCAPFPRI*).

En la propuesta de Ley en comento también se consideraba el recurso de revocación, que los participantes en un proceso de selección podían interponer ante la Unidad en contra de alguna resolución particular (Art. 85, *ILSPCAPFPRI*). En estos casos, el promovente debía presentar el recurso por escrito, ofreciendo las pruebas documentadas que permitieran a la Unidad dictar una resolución al respecto (Art. 86, *ILSPCAPFPRI*).

### *3.2.2.8. Aspectos relevantes de la propuesta*

El valor de la iniciativa del PRI radicó en ser la primera propuesta viable y completa para instaurar un servicio civil de carrera en la administración pública federal centralizada. Gran parte de los contenidos de esta propuesta se recuperaron en la Ley definitiva de 2003, entre los que se cuenta a los siete subsistemas para la operación del servicio, la creación de los Comités como instancias principales para conducir el sistema con una gran cantidad de atribuciones, el recurso de revocación para impugnar procesos de selección irregulares y la introducción de los nombramientos temporales establecidos en el artículo 34.

Al igual que ocurrió con la Ley definitiva, en la iniciativa de 2000 se proponía un sistema que se acercaba más a un servicio de empleo abierto, pues las convocatorias debían ser públicas y dirigidas a toda la población. Sin embargo, existían dos diferencias sustantivas: la autonomía de la Unidad, cuyo titular debía ser designado por la Cámara de Diputados a propuesta de una terna del Presidente, y la participación de un par de servidores de carrera, con derecho a voz y a voto, en los Comités Técnicos.

### **3.3. La propuesta del Partido Acción Nacional en 2002**

La propuesta original del PRI para la introducción de un servicio civil de carrera federal estuvo inactiva durante casi dos años, hasta que a finales de abril de 2002, César Jáuregui Robles, senador del Partido Acción Nacional, reactivó el tema al presentar a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Público Profesional y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (ILSPCAPFPAN)*.

Como se verá en la descripción de esta propuesta, en ella se recoge gran parte del contenido de la propuesta de Ley de 2000; sin embargo, también se introducen otros temas, como la conformación de un Banco de Talentos –con lo cual se hubiera generado un sistema *semiabierto*–, la ausencia de la Unidad y la supresión del recurso de revocación, entre otras.

#### *3.3.1. Exposición de motivos de la iniciativa*

En la iniciativa del PAN se empieza reconociendo los méritos de la iniciativa presentada por el PRI en 2000, pero se advierte la necesidad de enriquecer y complementar la discusión con el fin de perfilar una legislación más completa, flexible y adaptable a las circunstancias modernas.

Se señala que un Servicio Público Profesional es un pilar de los sistemas democráticos, ya que además de mantener a la Administración Pública al margen de las contiendas políticas, crea los incentivos para que ésta opere con continuidad y lealtad a los gobernantes electos, permitiendo los cambios de gobierno con trastornos mínimos y máxima eficacia.

En específico, la iniciativa del PAN de 2000 pretende alcanzar dos objetivos: crear un cuerpo de funcionarios del Estado Mexicano con el que se impida la rotación de funcionarios en los cambios de administración, y contar con un sistema de personal de alta calidad que permita el desarrollo de los mejores talentos del país en el servicio público.

En este contexto, en la iniciativa se asienta que la edificación de “una institución sólida, confiable, honesta, transparente, de alto desempeño y calidad” permitiría contar con un cuerpo administrativo eficaz, que traería como consecuencia la disminución de la corrupción y el clientelismo político, creando las condiciones para contar con un gobierno actualizado y moderno (Exposición de motivos, *ILSPCAPFPAN*).

#### *3.3.2. Descripción de la iniciativa*

La propuesta del PAN constaba de 63 artículos distribuidos a lo largo de la siguiente estructura:

##### Ley Federal del Servicio Público Profesional

Capítulo primero. Disposiciones generales.

Capítulo segundo. De los subsistemas del servicio.

Capítulo tercero. Del subsistema de planeación y desarrollo de capital humano.

Capítulo cuarto. Del subsistema de reclutamiento.

Capítulo quinto. Del subsistema de selección.

- Capítulo sexto. Del subsistema de formación.
- Capítulo séptimo. Del subsistema de desarrollo profesional.
- Capítulo octavo. Subsistema de evaluación de competencias y resultados.
- Capítulo noveno. Del subsistema de reubicación y separación.
- Capítulo décimo. De las inconformidades y las controversias.

Esta iniciativa conllevaba una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal referente al cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública y Transparencia, así como una reforma a la Ley de Planeación, que consistía en el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Compensación por Resultados, que estaría a cargo del Ejecutivo Federal, y que serviría para medir los avances de las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada en el logro de sus objetivos y metas.

En esta iniciativa se considera la creación de Comités de Selección en cada dependencia y el Banco de Talentos, que se definía como el inventario de capital humano de la Administración Pública. También se introducían las figuras de gabinete de apoyo y de servidor público de libre designación.

El gabinete de apoyo se conformaba por las personas físicas designadas por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes “para trabajar como funcionarios en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores y servicios de apoyo, de cualquier nivel, asignados directamente a los servidores públicos referidos, según la estructura y el presupuesto autorizados, los cuales podrán ser nombrados y removidos libremente por quien los haya designado” (Art. 3, *ILSPCAPFPAN*).

Por otra parte, se consideraba como servidor de libre designación a aquel servidor que desempeñara un cargo de confianza de Director General o equivalente o en algún gabinete de apoyo (Art. 3, *ILSPCAPFPAN*).

Dentro de la Ley propuesta se define al Servicio Público Profesional como “el cuerpo de servidores públicos del Estado Mexicano responsables de ejecutar las políticas del Ejecutivo Federal” (Art. 2, *ILSPCAPFPAN*). Este cuerpo dependería del titular del Poder Ejecutivo Federal y sería responsable ante éste. La administración del Servicio estaría a cargo de cada una de las dependencias y sería dirigido por la Secretaría de la Función Pública y Transparencia en el ámbito de su competencia.

El tramo de servidores sujetos al Servicio sería desde los enlaces hasta los Directores Generales Adjuntos o equivalentes. Los Directores Generales serían designados por los titulares de las dependencias, pero deberían provenir de los servidores públicos de carrera que cumplieran con el perfil para los cargos a ser cubiertos (Art. 5, *ILSPCAPFPAN*).

En la propuesta de Ley se formaliza además la figura de los gabinetes de apoyo, que son las personas que laboran en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores y servicios de apoyo, para los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes, y que serían nombrados y removidos libremente por sus superiores jerárquicos (Art. 6, *ILSPCAPFPAN*). En la iniciativa del PAN se incluía también al Catálogo, que era un instrumento en el que se describía a los cargos de la Administración Pública Federal (Art. 3, *ILSPCAPFPAN*).

Al igual que en la propuesta del PRI, en la del PAN se consideran siete subsistemas con características muy similares. En la de 2002, éstos eran: a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano, b) Reclutamiento, c) Selección, d) Formación, e) Desarrollo Profesional,

f) Evaluación por Competencias y Resultados y g) Reubicación y Separación (Art. 8, *ILSPCAPFPAN*). A continuación se describe a cada uno de los subsistemas.

#### *3.3.2.1. Subsistema de Planeación y Desarrollo de Capital Humano*

Este Subsistema estaría inserto en la Secretaría de la Función Pública y Transparencia. En coordinación con las dependencias se estimarían las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para la Administración Pública.

Además, dentro de este subsistema se realizarían procesos como los siguientes: elaboración del Catálogo de la Administración Pública definiendo perfiles y requerimiento de los cargos, gestión del Banco de Talentos que incluiría el inventario de los miembros del Servicio, cálculo de las necesidades cuantitativas de personal, elaboración de estudios prospectivos de escenarios de la Administración Pública y análisis de las evaluaciones de competencias y resultados, entre otros (Art. 9, *ILSPCAPFPAN*). Cada una de las dependencias administraría el Servicio con base en la normatividad expedida por la Secretaría de la Función Pública y Transparencia (Art. 10, *ILSPCAPFPAN*).

#### *3.3.2.2. Subsistema de Reclutamiento*

Dentro de este subsistema se establecía la forma de efectuar las convocatorias anuales, que debían ser públicas y abiertas, para ocupar las plazas de enlace o primer ingreso al Servicio (Art. 13, *ILSPCAPFPAN*). La Secretaría de la Función Pública y Transparencia concentraría las necesidades de todas las dependencias y publicaría las convocatorias a los concursos de selección a través de los medios de comunicación de mayor audiencia (Art. 15, *ILSPCAPFPAN*).

Los aspirantes para ingresar al Servicio, además de los requisitos establecidos en las convocatorias, deberían ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación, estar física y mentalmente aptos para el servicio público, no pertenecer al estado eclesiástico, tener título técnico o profesional en una carrera afín al cargo a cubrir, ser menor a 25 años para el caso del nivel de enlace y no estar en alguno de los impedimentos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 20, *ILSPCAPFPAN*).

#### *3.3.2.3. Subsistema de Selección*

Dentro de esta iniciativa, la selección tenía por objeto “escoger a los aspirantes idóneos para desempeñar un cargo en la Administración Pública, mediante la aplicación de exámenes generales de conocimientos y de habilidades, y en su caso psicométricos, entrevistas, análisis y la revisión de antecedentes profesionales de los interesados o cualquier otro mecanismo de evaluación que el Comité de Selección considere conveniente”. La Secretaría sería la encargada de emitir las guías y lineamientos para que los Comités aplicaran las evaluaciones para la selección de servidores públicos (Art. 21, *ILSPCAPFPAN*).

Los Comités estarían conformados por tres personas: un representante del área de recursos humanos de la dependencia que hubiese reportado la plaza vacante, con derecho a voto; el superior jerárquico inmediato del área en que se hubiese registrado la vacante, con derecho a voto y con facultad de veto; así como un representante de la Secretaría de la Función Pública y Transparencia, con voto y facultad de fedatario público (Art. 22,

*ILSPCAPFPAN*). La selección se definiría por mayoría de votos de los miembros del Comité (Art. 25, *ILSPCAPFPAN*).

Cabe señalar que de inicio, las plazas vacantes que fueran de primer ingreso, es decir, aquellas que no fueran de enlace, no serían sometidas a concursos abiertos al público, sino que serían exclusivas para los miembros del Banco de Talentos. Sólo en caso de que el Banco de Talentos no pudiera proporcionar candidatos o bien el Comité considerara que éstos no cubrían los perfiles requeridos era que la dependencia podía publicar una convocatoria abierta (Art. 24, *ILSPCAPFPAN*).

#### *3.3.2.4. Subsistema de Formación*

La función de este subsistema era inducir, capacitar y actualizar a los servidores públicos de carrera para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal (Art. 27, *ILSPCAPFPAN*). Para ello, las dependencias debían establecer un sistema de formación en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y Transparencia, que debía contemplar procesos de inducción, capacitación continua y certificación de las competencias profesionales adquiridas (Art. 28, *ILSPCAPFPAN*).

La Secretaría de la Función Pública y Transparencia revisaría y aprobaría los planes anuales de formación de las dependencias (Art. 30, *ILSPCAPFPAN*) y en el reglamento de la ley se establecerían los requisitos mínimos de calidad para que los instructores impartieran la capacitación correspondiente (Art. 31, *ILSPCAPFPAN*).

#### *3.3.2.5. Subsistema de Desarrollo Profesional*

A través de este subsistema, los servidores públicos de carrera podían haber sido promovidos a plazas vacantes de igual o mayor jerarquía y responsabilidad que las que ocupaban (Art. 34, *ILSPCAPFPAN*). El paso inicial en este proceso consistía en ingresar al Banco de Talentos, lo cual les permitiría ser considerados de manera exclusiva en los procesos de selección para ocupar plazas vacantes en la Administración Pública de acuerdo a su perfil y competencia (Art. 35, *ILSPCAPFPAN*).

Dentro de este subsistema, cada servidor público tenía la posibilidad de definir, en consenso con la dependencia a la que perteneciera, su Plan de Carrera, de acuerdo con los perfiles establecidos en el Catálogo para desempeñar los cargos que fueran de su interés (Art. 38, *ILSPCAPFPAN*); y también podía intercambiar cargos del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo para reubicarse en otra dependencia (Art. 40, *ILSPCAPFPAN*).

En el subsistema de desarrollo profesional se contemplaba la posibilidad de que la Administración Pública Federal Centralizada, a través de la Secretaría de la Función Pública y Transparencia, pudiera celebrar convenios con diversas instancias,<sup>21</sup> que tendrían por objeto permitir el intercambio de funcionarios entre éstas y la Administración Pública Federal (Arts. 42, 43, 44 y 45, *ILSPCAPFPAN*).

---

<sup>21</sup> Las instancias con las que se podrían haber celebrado convenios eran: El Servicio Exterior Mexicano, el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial Federal, los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal, los Poderes Legislativos y Judiciales Locales, las Entidades Paraestatales, Organizaciones No Gubernamentales, Instituciones del Sector Social y Privado e Instituciones internacionales (Art. 42, *ILSPCAPFPAN*).

### 3.3.2.6. Subsistema de Evaluación de Competencias y Resultados

Este subsistema se incluía en la iniciativa con el fin de que las dependencias y los organismos certificadores pudieran acreditar que los servidores de carrera habían desarrollado y mantenido actualizadas las competencias profesionales requeridas para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con el Catálogo. Con este proceso el Banco de Talentos se encontraría permanentemente actualizado (Art. 46, *ILSPCAPFPAN*).

Los servidores públicos de carrera deberían presentar la Evaluación de Competencias por lo menos cada cinco años (Art. 48, *ILSPCAPFPAN*), con la posibilidad de volver a presentarla si no la aprobaran cuatro meses después de conocer el resultado (Art. 49, *ILSPCAPFPAN*). Para esta segunda evaluación, los servidores públicos de carrera debían haber sido capacitados nuevamente por su dependencia (Art. 50, *ILSPCAPFPAN*). Aquel servidor público que por segunda vez consecutiva no hubiese aprobado la evaluación de competencias, causaría baja de la Administración Pública y del Banco de Talentos (Art. 51, *ILSPCAPFPAN*).

Dentro de este subsistema se consideraba también la Evaluación por Resultados, en la que los servidores públicos podrían haber recibido una compensación variable que habría estado vinculada al grado de cumplimiento de las metas concertadas con cada una de las unidades administrativas de cada dependencia (Art. 52, *ILSPCAPFPAN*).

Cada uno de los titulares de las dependencias debería haber concertado con el Titular del Ejecutivo Federal un conjunto de metas a ser cumplidas durante el ejercicio (Art. 53, *ILSPCAPFPAN*). Las metas deberían haber sido evaluadas mensualmente por la Secretaría de la Función Pública y Transparencia, y su cumplimiento dictaminado anualmente por esta misma instancia (Art. 55, *ILSPCAPFPAN*). Para los dictámenes positivos se aplicarían las medidas previstas en el Sistema de Evaluación y Compensación por Resultados (Art. 56, *ILSPCAPFPAN*).

### 3.3.2.7. Subsistema de Reubicación y Separación

En este subsistema se establecían las causas por las cuales podría dejar de surtir efectos el nombramiento de un servidor público de carrera, lo cual implicaba su separación (Art. 60, *ILSPCAPFPAN*)<sup>22</sup> y se baja en el Banco de Talentos (Art. 61, *ILSPCAPFPAN*). En la iniciativa de ley se instituía también la garantía de que los servidores públicos no podían ser removidos de su cargo por razones políticas (Art. 57, *ILSPCAPFPAN*), además de que, cuando existiesen reestructuraciones administrativas, debían ser considerados para ser reubicados en los términos del capítulo séptimo de la propia ley (Art. 58, *ILSPCAPFPAN*).

La iniciativa también consideraba la incorporación del recurso de revocación, que un servidor público podía interponer ante la Oficialía Mayor de la dependencia donde estuviese laborando, en contra de los actos derivados de la aplicación de la ley. Dicho recurso tenía el objeto de resolver las inconformidades del servidor público de carrera de forma conciliatoria con la dependencia (Art. 62, *ILSPCAPFPAN*).

---

<sup>22</sup> Las causas en los que los nombramientos dejaban de surtir efectos eran: renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada que implicara privación de la libertad, laudo o sentencia emitida por autoridad competente en los casos de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, aplicación de sanción por destitución establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reprobar en dos ocasiones la evaluación por competencias y haber incurrido en actos probados de indisciplina o responsabilidad (Art. 60, *ILSPCAPFPAN*).

### 3.3.2.8. Aspectos relevantes de la propuesta

Las principales diferencias de la iniciativa del PAN de 2002 en relación con la primer propuesta del PRI de 2000 son las siguientes. La *ILSPCAPFPAN* tenía un mayor alcance interinstitucional, en el sentido de que además de la propia Ley, se proponían modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En relación con la estructura orgánica del sistema del servicio profesional, en la propuesta del PAN se suprimía a la Unidad, que en la iniciativa del PRI cumplía con funciones sustantivas relacionadas con la constitución o desaparición de los Comités, los mecanismos de evaluación, los programas de capacitación, la interpretación de la Ley y la aprobación de los puestos de libre designación.

Otra modificación de la propuesta panista en relación con la primera iniciativa del PRI era la referente a la constitución de los Comités de selección, reduciéndose de cinco a tres integrantes, eliminando a los servidores de carrera, y facultando al superior jerárquico a ejercer el veto por una vez en contra de algún aspirante en particular.

La introducción del Banco de Talentos hubiese cumplido con el propósito de que la Administración Pública contara con una reserva de servidores públicos competentes, con la posibilidad de seguir un plan de desarrollo profesional. Sin embargo, el Banco habría también provocado que en la práctica se hubieran eliminado los concursos abiertos, pues las convocatorias para puestos distintos a enlace estarían dirigidas sólo para los miembros inscritos en el Banco.

Es apreciable en la propuesta de Ley del PAN la desaparición del Artículo 34 contenido en la propuesta original del PRI, que abría los márgenes de discrecionalidad para efectuar contrataciones sin concurso. En contraste, en la iniciativa panista no se incluía el recurso de revocación, que sí se integraba en la del PRI. Esta ausencia del recurso hubiera colocado a los concursantes en un estado de indefensión.<sup>23</sup>

### **3.4. La propuesta conjunta de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos en 2002**

A partir de las propuestas de los grupos parlamentarios del PRI en 2000 y del PAN en abril de 2002, los senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos procedieron a su análisis y a la elaboración de una propuesta común e integradora de las dos iniciativas precedentes.

De esta manera, el 24 de octubre de 2002 se aprobaron, con los votos a favor de 93 senadores, la *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* y la *Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

En el apartado de las consideraciones al dictamen de ambas iniciativas, que a continuación se aborda, se expone la ruta seguida y los actores que participaron para enriquecer las

---

<sup>23</sup> Como se revisará más adelante, en la legislación definitiva quedaron incluidos tanto el artículo 34, -en el cual se establecen ciertas excepciones para el ingreso de personal a cubrir puestos de carrera sin pasar por un proceso de selección- como el recurso de revocación, a través del cual los concursantes en un proceso de selección pueden inconformarse con la resolución que emita un Comité.

propuestas antecedentes a partir de las cuales se elaboró la propuesta que logró consenso al interior del senado.

### *3.4.1. Consideraciones*

En las consideraciones que anteceden al cuerpo de ley propuesto se alude a la definición de servicio civil contenida en el Manual del Servicio Civil de la Organización de las Naciones Unidas,<sup>24</sup> a los modelos de Inglaterra –el informe “La Organización del Servicio Civil Permanente” que empezó a operar en 1853–, Francia y Estados Unidos, así como a las experiencias latinoamericanas que en la materia ha habido en Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. También se apunta que se consideró la opinión tres consultores extranjeros: David Osborne, de Estados Unidos, Janice Charette de Canadá y Eusebio Arroyo de España.

Dentro del ámbito nacional se apuntan algunos de los intentos por instaurar un servicio civil en México, como el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, y las tareas efectuadas por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que se creó en 1983. También se enuncian algunos sistemas de servicio civil que operan en el país.

En cuanto a las instituciones nacionales que hicieron aportaciones para la Ley, se cita a algunas universidades y organismos públicos, así como al propio Senado de la República.

Se apuntaba que la iniciativa formulada, que era una integración de las propuestas del PRI y del PAN, contaba con las ventajas de cada una de éstas. Es decir, la Ley propuesta brindaría certidumbre y continuidad, garantizaría los derechos de los servidores públicos que ingresaran al sistema y permitiría brindar servicios eficientes, oportunos y de calidad, como lo señalaba el senador Carlos Rojas.

Asimismo, con esta Ley la nación contaría con una institución –el servicio civil– sólida, confiable, transparente y de alto desempeño, capaz de transformar la filosofía política de los gobernantes en políticas públicas democráticas y de impacto, como lo apuntó el senador César Jáuregui.

Además de efectuar una descripción general de la Ley propuesta, en los antecedentes del proyecto de decreto se apuntan las siguientes conclusiones:

1. Se consideraba necesaria la expedición de un cuerpo normativo específico para regir el Servicio Profesional de Carrera, con el fin de impulsar el desempeño con calidad de la administración federal centralizada.
2. La posibilidad de pertenecer a un servicio de carrera sería un gran incentivo para los servidores públicos de carrera en materia de su profesionalización, su permanencia y su avance en la estructura del sistema.
3. A través del servicio se brindaría una mayor certeza jurídica a los empleados de confianza, lo cual sería también un componente de su profesionalización.

---

<sup>24</sup> La ONU establece que un servicio civil es un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que integran la espina dorsal de una administración pública, siendo sus elementos una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación (Senado de la República, *Consideraciones a la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, 2002).

4. Los estímulos y reconocimientos previstos en el servicio serían una motivación para que los servidores públicos mejoraran su desempeño.
5. La población misma sería la gran beneficiada al percibir los resultados que derivarían del servicio profesional de carrera.

#### *3.4.2. Debate parlamentario*

En aquella sesión del Senado el 24 de octubre de 2002, se suscitó un debate en el cual intervinieron los senadores Verónica Velasco Rodríguez, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Raymundo Cárdenas Hernández, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; César Jáuregui Robles, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Carlos Rojas Gutiérrez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y José Guillermo Herrera Mendoza, del grupo parlamentario del Partido Convergencia, manifestando las opiniones que se exponen a continuación.

La senadora Verónica Velasco señaló que desafortunadamente nuestro país se había caracterizado por contar con servidores públicos que en su mayoría eran producto de la improvisación, por lo cual con la Ley a discusión se pretendía cortar de tajo con vicios añejos y dañinos. Particularmente, la aprobación de esta norma significaba un gran paso en la búsqueda de un servicio público de calidad y excelencia, a la vez que los trabajadores al servicio del Estado estarían en condiciones de, por primera vez, tener estabilidad en sus relaciones laborales.

De acuerdo con la senadora Velasco, la aplicación de esta Ley conllevaría a contar con servidores públicos capaces y comprometidos con las funciones que desempeñaban, con mayores grados de eficiencia en su desempeño laboral.

Por su parte, el senador Raymundo Cárdenas, en la parte inicial de su disertación se remitió a la tradición administrativa seguida por el Estado mexicano, que se basó en el patrimonialismo y la discrecionalidad del poderoso y que derivó frecuentemente en la arbitrariedad. El senador Cárdenas efectuó en su intervención un recorrido histórico breve en el que citó el despotismo ilustrado Borbónico de la Nueva España, la venta de puestos al mejor postor y la designación directa efectuada por grupos como yorquinos o escoceses, federalistas o centralistas, puros o moderados y conservadores o liberales.

En esta misma reflexión de la historia, el senador Cárdenas mencionó que en un inicio la República fue gobernada por los políticos y sus clientelas, y que en el Estado posrevolucionario cada uno de los Jefes del Ejecutivo de la Unión anuló los contrapesos institucionales que deberían haber equilibrado la acción gubernamental, empezando por la propia administración pública, que también recibía un tratamiento clientelar. Por lo expuesto, la carencia de una administración profesional había sido una de las causas estructurales de la corrupción, el dispendio y la ineficiencia que lastraron al Estado mexicano desde su surgimiento.

El senador Cárdenas apuntó que en este contexto, el dictamen que se sometía a consideración constituía un primer paso en la dirección correcta para implementar un Servicio Civil de Carrera que implicara, en esencia, una acotación de las facultades del Poder Ejecutivo. Este sería un paso fundamental para la reforma democrática del Estado, que se sumaría a otras formas de balancear al poder presidencial.

El senador Cárdenas también identificó cinco insuficiencias del dictamen que contenía la Ley propuesta. La primera era una ausencia de anclaje constitucional, es decir, el servicio

civil se construía sobre el frágil fundamento constitucional que enmarca a los servidores públicos de confianza, que limita sus derechos al salario y la seguridad social. En otras palabras, el propio sistema y los derechos de estos servidores públicos carecían del rango jurídico que por su trascendencia deberían tener.

Otra debilidad del sistema propuesto era que las instancias encargadas de dirigir y administrar el servicio (en particular la Secretaría de la Función Pública) carecían de autonomía. La tercera insuficiencia se ubicaba en la forma en que se integraban los comités técnicos de profesionalización, en los cuales los representantes del Ejecutivo Federal tenían mayoría.

El derecho de veto de los superiores jerárquicos sobre los aspirantes a plazas subordinadas, que limitaba la eficiencia del sistema de concurso público era la cuarta insuficiencia. Al facultar a un individuo la toma de una decisión que debería ser colegiada, se quebrantaba el principio de igualdad de oportunidades.

La quinta debilidad identificada por el senador Cárdenas se refería a la discrecionalidad con que el Ejecutivo, a través de la Secretaría, determinaba la extensión del servicio al poder aprobar el número y los puestos de los servidores que permanecerían sujetos a designación directa y discrecional.

A pesar de estas limitaciones, el representante del grupo parlamentario del PRD en el Senado manifestó que se esperaba que la puesta en práctica del servicio redundara en un aumento de la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública Federal, para lo cual se requería también que el titular del Ejecutivo de la Unión se condujera con apego al espíritu del Decreto que en esa sesión se discutía.

Gran parte del contenido de la argumentación del senador César Jáuregui fue una recuperación de la exposición de motivos de la iniciativa del PAN de 2002. Por ejemplo, el senador señaló que el burocratismo, la corrupción, el derroche, la falta de preparación, la discontinuidad de políticas públicas, el nepotismo, la falta de entendimiento intergubernamental y el clientelismo se combatirían con la aprobación del dictamen. Además de que si se lograba una profesionalización del sector público se estaría avanzando en una nueva frontera de la reforma del Estado en México.

Otras ventajas del sistema propuesto, referidas por el senador Jáuregui fueron su enfoque hacia el cumplimiento de los propósitos contenidos en los planes nacionales de desarrollo, la selección y permanencia en el servicio en función al mérito, la implementación de un registro único que guardaría la información básica y técnica en materia de recursos humanos y la posibilidad de que los servidores pudieran diseñar su plan individual de carrera.

Destacó además la estructura conformada por los siete subsistemas del servicio, la descentralización operativa que se lograría con la conformación de los Comités Técnicos de Profesionalización, el apoyo que recibiría el sistema por la vía del Consejo Consultivo en materias como programas de capacitación y actualización, lineamientos y estrategias de acción específicas y adecuaciones al catálogo de puestos y al tabulador.

En suma, el integrante del grupo parlamentario del PAN señaló que con la promulgación de la Ley se avanzaría en la creación de un cuerpo técnico eficaz para transformar la filosofía ideológica de los gobernantes en políticas públicas dirigidas al logro de bienestar para la ciudadanía.

El senador Carlos Rojas señaló que la promulgación de la Ley habría de consolidar el profesionalismo, el compromiso y la lealtad institucional que los servidores públicos demostraron en el año 2000, al facilitar un proceso de alternancia en el Poder Ejecutivo

Federal sin sobresaltos. Sin embargo, el profesionalismo con que actúan los servidores públicos no siempre había sido reconocido. Más bien, la discrecionalidad en los nombramientos había resultado en varias ocasiones perjudicial para contar con un gobierno que atendiera adecuadamente las necesidades de los mexicanos.

En este contexto, siguiendo al senador Rojas, la Ley para el Servicio Público Profesional resultaba fundamental para dotar al gobierno con servidores públicos calificados, con la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiera acceder a la Administración Pública Federal si acreditaba la capacidad y los conocimientos necesarios.

De acuerdo con el senador Rojas, el dictamen en discusión era producto de una revisión de diversas propuestas académicas, legislativas y gremiales detonadas por la iniciativa inicial del PRI y continuada con la propuesta del PAN. Además, con la Ley propuesta se creaba un marco jurídico que daría certidumbre al quehacer de los servidores públicos, incentivando su productividad y estableciendo procedimientos justos para evaluar sus capacidades y desempeño.

En suma, el senador Rojas destacó las siguientes ventajas de la Ley: se lograría una administración eficiente, se garantizarían los derechos laborales de los servidores públicos, se establecería un sistema para la continuidad de las políticas públicas y avanzaría con una acción real en la reforma del Estado.

Finalmente, el senador Guillermo Herrera expuso que el servicio profesional de carrera debería ser la espina dorsal de una administración pública capaz y comprometida con brindar la mejor atención posible a la ciudadanía, con calidad, eficacia y enfocada a proteger el interés general por encima de los particulares.

De acuerdo con el senador Herrera, en un diagnóstico previo se registró que la administración pública estaba permeada por viejas prácticas burocráticas –como la falta de especialización– por lo que se requería la integración de un cuerpo administrativo profesional, que cumpliera satisfactoriamente con sus tareas y contribuyera al desarrollo del país. Este servicio debía contar con seguridad jurídica para los trabajadores, garantizando sus derechos constitucionales y previniendo sus ceses injustificados.

### *3.4.3. Análisis del debate parlamentario*

Como puede verse a partir de las intervenciones de los diputados, se infería un consenso en relación con la práctica arraigada de tomar a la administración pública como un botín, cada vez que ocurría un cambio de gobierno. También había una coincidencia referente a las necesidades de profesionalizar al aparato público federal y dotar a los servidores de carrera de un marco jurídico que protegiera sus derechos y atendiera al mérito para su ingreso y promoción.

En la generalidad de las intervenciones de los legisladores se percibió cierta dosis de optimismo, a veces acentuado como en el caso del senador Jáuregui o la senadora Velasco. Mientras que la participación del senador Herrera fue muy general, la del senador Cárdenas fue la más balanceada de todas, al advertir cinco insuficiencias específicas que la iniciativa de Ley contenía, y que en la práctica podrían poner el peligro el carácter meritocrático que pretendía dársele.

### *3.4.4. Descripción de la iniciativa*

El proyecto de decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se integraba por 80 artículos, distribuidos en la siguiente estructura:

Título Primero. Disposiciones Generales

Capítulo Único. De la naturaleza y objeto de la Ley

Título Segundo. De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema

Capítulo Primero. De los derechos.

Capítulo Segundo. De las obligaciones.

Título Tercero. De la estructura del sistema de Servicio Profesional de Carrera

Capítulo Segundo. De la estructura funcional.

Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Sección Segunda. Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Capítulo Tercero. Del Subsistema de Ingreso.

Capítulo Cuarto. Del Subsistema de Desarrollo Profesional.

Capítulo Quinto. Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

Capítulo Sexto. Del Subsistema de Evaluación del Desempeño.

Capítulo Séptimo. Del Subsistema de Separación.

Capítulo Octavo. Del Subsistema de Control y Evaluación.

Capítulo Noveno. De la estructura orgánica del Sistema

Sección Primera. De la Secretaría.

Sección Segunda. Del Consejo Consultivo.

Sección Tercera. De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Título Cuarto

Capítulo Primero. Del Recurso de Revocación.

Capítulo Segundo. De las Competencias.

En la iniciativa de Ley de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos se incorporaron algunas partes de las propuestas del PRI de 2000 y del PAN de 2002. Parte de la iniciativa fue elaborada por las propias Comisiones Unidas. En la tabla 3.1 se muestra cuáles fueron las fuentes de las partes relevantes de la propuesta final de las Comisiones Unidas.

**Tabla 3.1**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado ( <i>ILSPCAPFPRI</i> )	Iniciativa del PAN en el Senado ( <i>ILSPCAPFPAN</i> )	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
	Garantía de oportunidades de acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública (Art. 2)	✓ (Art. 2)		
	Principios del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, mérito (Art. 2)	✓ Incluye además la <i>lealtad</i> (Art. 2)		
	Clasificación de servidores de carrera en eventuales y titulares (Art. 4) Rangos de aplicación del sistema: DG, DGA, DA, S, JD y E (Art. 5)		✓ En la iniciativa los DG eran de libre designación, elegidos de entre los servidores públicos de carrera con el perfil requerido (Art. 2)	✓
	Introducción de la figura de Gabinete de Apoyo (Art. 7)		✓ (Art. 3-X)	
	Determinación de las figuras excluidas del SPC (Art. 8)		✓ (Art. 4)	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado ( <i>ILSPCAPFPRI</i> )	Iniciativa del PAN en el Senado ( <i>ILSPCAPFPAN</i> )	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
	Derechos (11) de los servidores públicos de carrera (Art. 10)	✓ (Art. 11) Esta iniciativa no contenía los derechos a participar en el Comité de selección y promover los medios de defensa establecidos en la Ley por despido injustificado		
	Obligaciones (11) de los servidores públicos de carrera (Art. 11)			✓ La iniciativa del PRI contenía sólo cuatro obligaciones: someterse a evaluaciones, capacitarse y cumplir sus funciones (Art. 12)
	Estructura del Sistema, con los Subsistemas de: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación (Art. 13)	✓ Esta iniciativa contenía también siete subsistemas similares a los contenidos en la iniciativa de las Comisiones unidas	✓ Esta iniciativa contenía también siete subsistemas similares a los contenidos en la iniciativa de las Comisiones unidas	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado ( <i>ILSPCAPFPRI</i> )	Iniciativa del PAN en el Senado ( <i>ILSPCAPFPAN</i> )	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos	Objetivos del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos (Art. 14)		<p style="text-align: center;">✓</p> <p>En la propuesta del PAN se incluía la sistematización del Banco de Talentos, que no se incluyó en la iniciativa de las Comisiones Unidas.</p> <p>En la propuesta de las Comisiones se incluía también la revisión de los resultados de las evaluaciones para la planeación de los recursos humanos.</p>	
Registro Único del Servicio Profesional de Carrera	Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (Arts. 15-20)			✓
Subsistema de Ingreso	Requisitos de aspirantes a ingresar al Sistema (Art. 21)			<p style="text-align: center;">✓</p> <p>Algunos de los requisitos son similares a los contenidos en la iniciativa del PAN, sin embargo, la propuesta de las comisiones incluía además no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad, tener aptitud para el desempeño de un cargo público y no estar inhabilitado para el servicio público.</p>

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PAN en el Senado (ILSPCAPFPAN)	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
Subsistema de ingreso	No discriminación por género, edad, capacidades diferentes, salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social (Art. 21)			✓
	Consideración de convocatorias públicas abiertas para reclutamiento (Art. 23)	✓ (Arts. 13 y 17)		
	Organización de eventos de inducción por la Secretaría (Art. 23)		✓ (Art. 16)	
	Desarrollo de los mecanismos de selección por el Comité para plazas diferentes a las de primer nivel (Art. 24)			✓
	Convocatorias públicas abiertas para la ocupación de cargos de nueva creación (Art. 25)	✓ (Art. 25)		
	Convocatorias públicas abiertas para plazas distintas al primer nivel de ingreso (Art. 26)	✓ (Art. 25)		
	Mención de requisitos del proceso de selección: exámenes de conocimientos y habilidades, elementos de valoración determinados por el Comité en los que se reconozca el mérito (Art. 29)	✓ (Arts. 28 y 30) No se menciona al mérito	✓ (Art. 21) No se menciona al mérito	
	Emisión, por la Secretaría, de guías y lineamientos para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación con que operarían los Comités (Art. 30)		✓ (Arts. 10 y 11) Se enuncia en términos genéricos que la normatividad sería expedida por la Secretaría	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPPRI)	Iniciativa del PAN en el Senado (ILSPCAPPAN)	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
Subsistema de ingreso	Recepción de nombramiento de servidor público de carrera al candidato seleccionado por el Comité (Art. 33)	✓ (Art. 11-II) Se enuncia como un derecho de los servidores públicos	✓ (Art. 26)	
	Facultad de los titulares de las dependencias y Oficiales Mayores para autorizar nombramientos temporales en casos excepcionales (Art. 34)	✓ (Art. 34) El primer párrafo fue una transcripción de la iniciativa del PRI a la iniciativa de las Comisiones Unidas		
Subsistema de desarrollo profesional	Integración del Subsistema de Desarrollo Profesional y establecimiento de trayectorias de ascenso y promoción con sus reglas (Art. 36)	✓ (Art. 40)		
	Determinación de planes de carrera de los servidores, en coordinación con el Comité (Art. 38)	✓ (Art. 41) No se denominan planes de carrera sino trayectorias de promoción y en la propuesta del PRI se establecen cuatro lineamientos	✓ (Art. 38) El servidor debía consensuar su plan de carrera con el Sistema de Planeación de su dependencia	
	Reubicación de servidores en el Sistema, por razones de reestructuración (Art. 40)		✓ (Arts. 58 y 59)	
	Atribución de las dependencias para celebrar convenios de intercambio de recursos humanos con diversas instancias (Art. 43)		✓ (Arts. 42 y 43)	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado ( <i>ILSPCAPFPRI</i> )	Iniciativa del PAN en el Senado ( <i>ILSPCAPFPAN</i> )	Propuesta de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Atribución de los Comités para el establecimiento de programas de capacitación en coordinación con la Secretaría (Art. 45)	✓ (Art. 48) No señala que se efectuará en coordinación con la Secretaría	✓ (Art. 28) Señala que sería las dependencias las que establecerían los sistemas de formación	
	Conformación del programa de actualización con cursos obligatorios y optativos (Art. 47)	✓ (Art. 54)	✓ (Art. 29)	
	Posibilidad de que dependencias firmen convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos para que impartan capacitación (Art. 49)	✓ (Art. 50)	✓ (Art. 32)	
	Obligación de los servidores públicos de carrera de ser evaluados para certificar sus capacidades por lo menos cada cinco años para permanecer en el sistema y en su cargo (Art. 52)		✓ (Art. 48)	
	Obligación de servidores de presentar nuevamente la evaluación de capacitación si el resultado no resultara aprobatorio (Art. 53)		✓ (Art. 49 y 50)	

*Continúa*

*Tabla 3.1 (Continuación)*

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)
Subsistema de Evaluación del Desempeño	Objetivos de la evaluación de desempeño: valorar el cumplimiento de los servidores, determinar el otorgamiento de estímulos, aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia, detectar necesidades de capacitación e identificar casos de desempeño insatisfactorio (Art. 55)	✓ (Art. 55)		
	Atribuciones de los Comités de desarrollar proyectos de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado de los servidores públicos (Art. 57)	✓ (Art. 60)		
Subsistema de separación	Causas por las cuales se terminaría el nombramiento de un servidor público de carrera y sería separado del Sistema: renuncia, defunción, sentencia con privación de libertad, incumplimiento de las obligaciones de la LSPCAPF, sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implicaran separación o reincidencia, reprobación en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación de desempeño y cuando el resultado de la evaluación de desempeño fuera recurrentemente deficiente (Art. 60)	✓ (Art. 70) La iniciativa del PRI no contenía la reprobación de la capacitación o la evaluación del desempeño, ni la deficiencia recurrente en el resultado de la evaluación de desempeño	✓ (Art. 60) En la iniciativa del PAN se consideraba la reprobación de la capacitación continua en tres ocasiones y la de evaluación por competencias en dos, así como haber incurrido probadamente en actos de indisciplina o responsabilidad	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)
Subsistema de separación	Definición y requisitos para solicitar una licencia (Art. 61)	✓ (Art. 66, 67 y 68) Existen variaciones en la duración de las licencias con goce y sin goce de sueldo		
	Garantía de no remoción de un servidor público de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la Ley (Art. 63)		✓ (Art. 57)	
Subsistema de Control y Evaluación	Atribución de la Secretaría de establecer mecanismos de evaluación de la operación del Sistema (Art. 64)			✓ En la propuesta del PRI, la Unidad y los Comités contaban con la atribución de establecer los mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema (Art. 72)
	Obligación de los Comités de desarrollar la información necesaria para que la Secretaría evalúe los resultados de la operación del Sistema (Art. 66)			✓ En la propuesta del PRI los Comités y la Unidad evaluarían conjuntamente la operación del Sistema (Art. 74)
	Estructura orgánica del Sistema: la Secretaría, el Consejo y los Comités (Art. 67)			✓ En la propuesta del PRI se consideraba la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, la Comisión Intersecretarial de la Unidad y los Comités Técnicos (Art. 16) En la propuesta del PAN se incluía la Secretaría, los Comités de Selección y el Banco de Talentos (Art. 3)

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)
	Atribuciones de la Secretaría para dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias (Art. 68)			✓ En la propuesta del PAN se establecían estas atribuciones de la Secretaría en varios artículos: 9, 15, 21, 30, 42 y 54
	Atribuciones de la Secretaría (Art. 69)			✓ En la propuesta del PRI, era la Unidad del Servicio Profesional de Carrera la encargada de gestionar al Sistema, mientras que en la propuesta del PAN las atribuciones de la Secretaría se encontraban distribuidas a lo largo de la iniciativa
	Integración del Consejo Consultivo: titular de la Secretaría, responsables de cada subsistema, presidentes de los comités técnicos, representantes las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Trabajo y representantes de los sectores social, privado y académico (Art. 70)			✓ En la propuesta del PRI se consideraba la Comisión Intersecretarial de la Unidad
	Atribuciones del Consejo (Art. 70)			✓
	Atribuciones de los Comités: implantación, operación y evaluación del Sistema, así como planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos (Art. 72)	✓ (Art. 80)	El párrafo de la propuesta de las Comisiones Unidas es una transcripción de la propuesta del PRI	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)
	Integración de cada Comité de Profesionalización: el Oficial Mayor (presidente), un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos y un representante de la Secretaría (Art. 74)			✓ En la propuesta del PRI los Comités Técnicos se integraban por cinco personas: el Oficial Mayor, dos representantes de la Unidad y dos representantes del personal de carrera (Art. 81). En la propuesta del PAN, los Comités eran sólo para selección
	Integración de cada Comité de Selección: Superior jerárquico del puesto a concursar, un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos y un representante de la Secretaría (Art. 74)			✓ En la propuesta del PRI los Comités Técnicos se integraban por cinco personas: el Oficial Mayor, dos representantes de la Unidad y dos representantes del personal de carrera (Art. 81). En la propuesta del PAN, las tres personas integrantes de los Comités de Selección eran un representante del área de recursos humanos de la dependencia, el superior jerárquico inmediato y un representante de la Secretaría (Art. 22)
	Facultad de veto del superior jerárquico en los procedimientos de ingreso (Art. 74)		✓ (Art. 22-II)	

*Continúa*

**Tabla 3.1 (Continuación)**

**Origen de los contenidos del Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, propuesto por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado, en octubre de 2002**

Subsistema	Contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado (octubre de 2002)	Iniciativa de la cual proviene el contenido		
		Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)	Iniciativa del PRI en el Senado (ILSPCAPFPRI)
	Atribuciones de los Comités: emitir reglas generales para la implementación del Sistema, aprobar con la Secretaría los cargos de libre designación, elaborar y emitir las convocatorias para concursos, hacer propuestas a la Secretaría, realizar estudios y estrategias de prospectiva, elaborar los programas de capacitación y aplicar los procedimientos de selección (Art. 75)	✓ (Art. 82) Algunas de las atribuciones son diferentes a las contenidas en la iniciativa de las Comisiones Unidas		
	Recurso de revocación en contra de resoluciones en el procedimiento de selección (Art. 76)	✓ (Art. 85)		
	Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer conflictos individuales de carácter laboral entre las dependencias y los servidores públicos de carrera (Art. 79)	✓ (Art. 90)		
	Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer y resolver controversias administrativas derivadas de la aplicación de la Ley (Art. 80)			✓

FUENTE: Elaboración propia

Como se puede apreciar, la propuesta final del Senado guarda un equilibrio en el origen de las propuestas ya que aquellas planteadas en la tabla anterior, 24 provienen de la *ILSPCAPFPRI*, 20 de la *ILSPCAPFPAN* y 16 de las propias Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado.

### **3.5. Las modificaciones efectuadas a la minuta por la Cámara de Diputados**

El 24 de octubre de 2002, el Senado envió a la Cámara de Diputados la *Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*. Al interior de la Cámara, esta minuta se turnó a su vez a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública el 29 de octubre de aquel año.

Después de analizar la iniciativa del Senado, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados propuso algunas modificaciones a la minuta original, que fueron aprobadas con 374 votos a favor, cero en contra y seis abstenciones, el 25 de marzo de 2003.<sup>25</sup> El documento modificatorio, que se resume a continuación, se integra por antecedentes, consideraciones y las modificaciones a la minuta en sí.

#### *3.5.1. Antecedentes*

En los antecedentes del documento modificatorio se expone que al interior de la Cámara de Diputados, la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión del 24 de octubre de 2002 había presentado también una Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que fue remitida por la Mesa Directiva a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

#### *3.5.2. Consideraciones*

En este apartado se empieza reconociendo la necesidad de instaurar un Servicio Profesional de Carrera con el fin de contar una administración pública eficaz, ajena a los cambios políticos y capaz de servir profesionalmente a la ciudadanía. Se enuncia también que existen grandes coincidencias entre la iniciativa remitida por el Senado y la propuesta presentada por la diputada Magdalena Núñez Monreal.

La Comisión dictaminadora coincidía con el razonamiento del Senado, en el sentido de que era indispensable crear un ordenamiento que estableciera las bases de organización, funcionamiento y desarrollo de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que permitiera atraer a los mejores elementos al servicio público con base en los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, en el que se prohibiera expresamente la discriminación de los aspirantes por diversas circunstancias personales.

---

<sup>25</sup> En el debate parlamentario en el que se discutió esta iniciativa, en nombre de la Comisión dictaminadora participó el diputado Tomás Coronado Olmos, del Partido Acción Nacional, quien propuso la adición de un párrafo al artículo tercero transitorio de la Ley propuesta, así como modificaciones al artículo treinta y siete de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, fijaron la posición de su respectivo partido político o grupo parlamentario los siguientes diputados: José Manuel del Río Virgen, de Convergencia por la Democracia; José Antonio Calderón Cardoso, del Partido Alianza Social; Norma Patricia Riojas Santana, del Partido de la Sociedad Nacionalista; Arturo Escobar y Vega, del Partido Verde Ecologista de México; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Partido de la Revolución Democrática; María Guadalupe López Mares, del Partido Acción Nacional; y José Antonio Hernández Fraguas, del Partido Revolucionario Institucional (Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. 27 de marzo de 2003, p. 11).

La Comisión manifestaba también su acuerdo en que los cargos fueran ocupados a través de concursos públicos y abiertos, reservando los primeros niveles a los funcionarios llamados de Libre Designación, y reconociendo y diferenciando claramente al personal de los Gabinetes de Apoyo de los servidores públicos de carrera.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública también consideraba oportuna la disposición que se ocupó de los casos en que por rigurosa excepción y plenamente justificados, un cargo reservado a los servidores públicos de carrera podría ser desempeñado por un funcionario de Libre Designación, sujetándose a los criterios que al efecto emitiría la Secretaría de la Función Pública.

En este tema, la Comisión dictaminadora coincidía con la preocupación de la legisladora en el sentido de que si no se tomase tal disposición con la puntualidad debida, podría dar lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, llegando incluso a la eliminación paulatina de los cargos de carrera, afectando así al Servicio y a sus miembros.

En cuanto al establecimiento de los derechos y obligaciones de los servidores profesionales de carrera, la Comisión consideraba atinado el contenido del Título Segundo del Proyecto en cual se garantiza la estabilidad y permanencia de los servidores de acuerdo con su desempeño, y también reconocía la promoción que la Ley hacía en materia de transparencia y honestidad de los servidores públicos al obligarlos a excusarse en asuntos donde podría haber conflicto de intereses.

La Comisión dictaminadora se refirió también a la estructura conformada por los siete subsistemas, enfatizando los aspectos relevantes de cada uno. En cuanto al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, destacó la racionalidad con que operaría la contratación de estos recursos, así como el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera y el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada.

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se resaltó la identificación de las necesidades de formación requeridas por la administración para ocupar los puestos de la estructura administrativa, y del Subsistema de Ingreso se destacó que los procesos de reclutamiento y selección se efectuarían con base en el mérito y la igualdad de oportunidades, a través de convocatorias públicas y abiertas.

Con el fin de que las dependencias contaran con la posibilidad de retener, motivar y delinear un plan de carrera para los servidores públicos más comprometidos, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública juzgó pertinente la introducción del Subsistema de Desarrollo Profesional, y para mejorar y certificar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos que les permitiera mejorar su desempeño, prepararse para ejercer cargos de mayor responsabilidad y certificar sus capacidades, la Comisión avaló la operación del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

Para evaluar individual y colectivamente la actuación de los servidores públicos en términos de los resultados dirigidos a la ciudadanía, la Comisión dictaminadora también consideró adecuado al Subsistema de Evaluación del Desempeño, que debería articularse con las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La evaluación del desempeño permitiría también detectar necesidades de capacitación, incentivar el buen desempeño y motivar a los servidores para mejorar continuamente su trabajo.

Dentro del Subsistema de Separación, la Comisión enunció las causas por las cuales un servidor podía ser separado del Sistema. En este sentido, la Comisión dictaminadora manifestó su coincidencia con el Senado “en que la Ley otorga plena seguridad jurídica a los servidores profesionales de carrera ya que se fundamenta en la garantía de que no podrá ser removido de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos

en esta u otras leyes aplicables” (Cámara de Diputados. Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. *Dictamen sobre la minuta de Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal*. 25 de marzo de 2003).

Asimismo, con el fin de asegurar el funcionamiento del Sistema y su corrección cuando fuera necesario, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública coincidió en la pertinencia de introducir el Subsistema de Control y Evaluación.

En relación con la Estructura Orgánica del Sistema, la Comisión dictaminadora consideró adecuado que el Servicio dependiera del Titular del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública. También consideró adecuada la creación del Consejo Consultivo del Sistema –con funciones de asesoría y recomendación– y de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección –fundamentales en los procesos de selección, así como en la planeación, formulación de estrategias y análisis–, pues estas figuras brindarían mayor certidumbre al Servicio.

Finalmente, la Comisión coincidió con el Senado en el sentido de que el procedimiento de selección debería realizarse con apego al principio de legalidad, y consideró adecuada la introducción del recurso de revocación, que operaría en contra de las resoluciones derivadas de dicho procedimiento.

### 3.5.3. *Modificaciones a la minuta*

Las modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados a la minuta enviada por el Senado de la República fueron mínimas. Se modificaron los artículos Primero y Segundo transitorios y se adicionó un Tercer Artículo transitorio. Asimismo, se modificó el Artículo 31, en sus fracciones XIX y XXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señalaba las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del servicio profesional, y el Artículo 37 fracciones VI bis, XVIII, XVIII bis, XXVI y XVII de la misma Ley, en el que se enunciaban las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública para dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se modificó el artículo 19. En el cuerpo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal las modificaciones efectuadas se muestran a continuación, en negritas:

Art. 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I a III ...

IV. Por incumplimiento **reiterado e injustificado** de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría **de conformidad con el Reglamento**, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V y VI...

La Comisión dictaminadora argumentó, en relación con esta modificación particular, que la ley no establecía qué conductas o violaciones a las obligaciones podrían considerarse especialmente graves, ni tampoco los criterios para considerar qué debía entenderse por reiterado o constante, lo que ameritaba aclararse en el Reglamento.

### **3.6. La Ley definitiva**

La Cámara de Diputados envió al Senado las modificaciones a la minuta relatadas, y éste acusó su recepción en la sesión del 27 de marzo de 2003. La primera lectura a la minuta definitiva se efectuó el 1 de abril de 2003 y en la segunda lectura, el 3 de abril de aquel año, quedó aprobada por el Congreso de la Unión la *Minuta con Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y adiciones a la Ley de Planeación*.

Con oficio No. I-1670 de fecha 3 de abril de 2003, las representantes del Congreso de la Unión, diputada María de las Nieves García Fernández y la senadora Yolanda E. González Hernández, remitieron al Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, el Decreto *por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*, ya aprobado.

Para culminar el proceso legislativo, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de Federación, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. La estructura de la Ley vigente, que cuenta con 80 artículos, es la siguiente:

- Título Primero. Disposiciones Generales
  - Capítulo Único. De la naturaleza y objeto de la Ley
- Título Segundo. De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema
  - Capítulo Primero. De los derechos
  - Capítulo Segundo. De las obligaciones
- Título Tercero. De la estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera
  - Capítulo Primero. Consideraciones preliminares
  - Capítulo Segundo. De la Estructura Funcional
    - Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos
    - Sección Segunda. Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera
  - Capítulo Tercero. Del Subsistema de Ingreso
  - Capítulo Cuarto. Del Subsistema de Desarrollo Profesional
  - Capítulo Quinto. Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades
  - Capítulo Sexto. Del Subsistema de Evaluación del Desempeño
  - Capítulo Séptimo. Del Subsistema de Separación
  - Capítulo Octavo. Del Subsistema de Control y Evaluación
  - Capítulo Noveno. De la estructura orgánica del Sistema
    - Sección Primera. De la Secretaría
    - Sección Segunda. Del Consejo Consultivo
    - Sección Tercera. De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección
- Título Cuarto.
  - Capítulo Primero. Del Recurso de Revocación
  - Capítulo Segundo. De las competencias

#### **3.6.1. Descripción de la Ley vigente**

A continuación se hace una descripción de la LSPCAPF vigente. Las citas corresponden a los artículos de la propia Ley.

##### **3.6.1.1. Título Primero. Disposiciones Generales**

###### **Capítulo Único. De la naturaleza y objeto de la ley**

En este capítulo se señala que la ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera

en las dependencias de la Administración Pública Centralizada (Art. 1). Se establece también que el Sistema es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, y que este Sistema dependerá del Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de las propias dependencias (Art. 2).

En la reforma a la Ley efectuada en 2006 se estableció que los principios rectores del Sistema serían legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (Art. 2).

En este mismo capítulo (Art. 5) se establecen los rangos que serán sujetos del servicio: directores generales, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento y enlaces, comprendiendo los niveles adjuntos u homólogos.

Se reconoce a los gabinetes de apoyo, como el tramo de servidores que desempeñan cargos o comisiones en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo para Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, y que son nombrados y removidos libremente por sus superiores jerárquicos inmediatos.

También se establece cuáles son las instancias a las que no les aplica el Servicio (Art. 8),<sup>26</sup> así como la incompatibilidad de un servidor de carrera de ejercer otro cargo que impida o menoscabe el cumplimiento de sus deberes como tal (Art. 9).

### *3.6.1.2. Título Segundo*

#### *De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema*

Son once las fracciones que contienen los derechos de los servidores de carrera (Art. 10), entre los que se encuentran tener estabilidad y permanencia en el servicio, recibir el nombramiento como Servidor de Carrera una vez cubiertos los requisitos, percibir las remuneraciones, beneficios y estímulos correspondientes, acceder a un cargo cuando los requisitos se hayan cumplido, recibir capacitación y actualización para mejorar su desempeño, ser evaluado con base en los principios de la Ley, participar en el Comité de selección cuando se elija a un subordinado y promover los medios de defensa contenidos en la propia Ley.

También son once las fracciones en las que se establecen las obligaciones de los servidores de carrera (Art. 11). Entre éstas se cuenta ejercer sus funciones con apego a los principios del Sistema, desempeñar sus labores con cuidado y esmero, participar en las evaluaciones establecidas por el Sistema, aportar los elementos necesarios para la evaluación del desempeño, participar en los programas de capacitación obligatoria, guardar reserva de la información en términos de la legislación vigente, asistir y respetar los horarios de actividades, no incurrir en actos que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación de la dependencia donde labore y excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses.

---

<sup>26</sup> El personal excluido del Sistema es aquel que presta sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefes de Unidad, miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional y del Servicio Exterior Mexicano. También quedan fuera del sistema el personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, así como de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo y aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato de honorarios (Art. 8 LSPCAPF).

### *3.6.1.3. Título Tercero. De la estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera Capítulo Primero. Consideraciones preliminares*

En este apartado se enuncian los siete Subsistemas que componen el servicio, y que son explicitados en el Capítulo Segundo de este mismo título, a saber: de Planeación de Recursos Humanos, de Ingreso, de Desarrollo Profesional, de Capacitación y Certificación de Capacidades, de Evaluación del Desempeño, de Separación y de Control y Evaluación.

### *3.6.1.4. Capítulo Segundo. De la Estructura Funcional Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos*

A través del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se determina, en coordinación con las dependencias, las necesidades de personal que requiere la Administración Pública, en términos cuantitativos y cualitativos (Art. 13-I).

En específico, este Subsistema se ocupa de registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos incluidos en el Catálogo, operar el Registro, calcular las necesidades cuantitativas de personal en coordinación con las dependencias, elaborar estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública, analizar el desempeño de los servidores públicos y las dependencias, revisar y considerar las evaluaciones del Sistema para la planeación de los recursos humanos y realizar los demás estudios y acciones necesarios para el cumplimiento de la Ley (Art. 14).

### *3.6.1.5. Sección Segunda. Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera*

El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica del personal de la Administración Pública Federal, y se establece para apoyar el desarrollo de los servidores públicos de carrera dentro de las dependencias (Art. 15).

Este Registro, que debe incluir los datos de cada servidor que ingrese al Sistema (Art. 17), sistematiza la información referente a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema (Art. 16).

### *3.6.1.6. Capítulo Tercero. Del Subsistema de Ingreso*

Dentro de este subsistema se regulan los procesos de reclutamiento y selección de aspirantes a ingresar al servicio, y los requisitos para que éstos se incorporen al Sistema (Art. 13-II).

Los requisitos de los aspirantes a ingresar al Sistema, además de los establecidos en cada convocatoria, son ser ciudadano mexicano en pleno goce de derechos o extranjero con condición migratoria que permita la función a desarrollar, no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad, tener aptitud para el servicio público, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto y no estar inhabilitado para el servicio público.

En la Ley se asienta también que los aspirantes no podrán ser discriminados por su género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social (Art. 21).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> En este contexto, hubiera sido deseable incluir también a la ideología.

En relación con el reclutamiento, para ocupar las plazas de primer ingreso o cargos de nueva creación se emitirán convocatorias públicas abiertas (Arts. 23 y 25), publicadas en el Diario Oficial de la Federación y dirigidas a servidores públicos o a todo interesado en ingresar al Sistema (Art. 28). Se procederá de igual forma en el caso de plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso (Art. 26).

El Comité de Selección desarrollará los mecanismos de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso (Art. 24). Además de los requisitos y perfiles específicos para los cargos se tomará en cuenta la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones que hubiesen obtenido los servidores públicos de carrera (Art. 26).

En el proceso de selección se analizará la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia, con el fin de garantizar el acceso de los aspirantes que cubran la totalidad de los requisitos y demuestren ser los más aptos (Art. 29). La Secretaría será la responsable de emitir las guías y lineamientos para la elaboración y aplicación de las evaluaciones que operarán los Comités de selección (Art. 30), y en coordinación con la Secretaría, cada dependencia establecerá los parámetros de calificación para el acceso a los distintos cargos (Art. 32).

Los aspirantes elegidos por los Comités recibirán el nombramiento como Servidor Público de Carrera. Si el candidato accede al primer nivel de ingreso, su nombramiento será por un año, y en caso de un desempeño satisfactorio se le otorgará el nombramiento de enlace (Art. 33).

El primer párrafo del artículo 34 de la Ley vigente es una transcripción del artículo 34 de la *ILSPCAPFPRI* de 2000:

En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidades sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.<sup>28</sup>

### *3.6.1.7. Capítulo Cuarto. Del Subsistema de Desarrollo Profesional*

A través de este subsistema, los servidores públicos de carrera tendrán la oportunidad de ocupar vacantes de igual o mayor jerarquía, con base en sus méritos (Art. 35). Para ello, los Comités establecerán trayectorias de ascenso y promoción (Art. 36), que los servidores seguirán con base en su desempeño, promociones y los resultados de exámenes de capacitación, certificación u otros estudios realizados (Art. 37).

Las dependencias podrán celebrar convenios con autoridades federales y locales y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos para fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera (Art. 43).

---

<sup>28</sup> Como se demostrará en la sección 5.6.5., se ha registrado un abuso de los nombramientos temporales en prácticamente toda la APF.

### *3.6.1.8. Capítulo Quinto. Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades*

La Ley concibe a la capacitación y la certificación como los procesos de inducción, preparación, actualización y certificación para que los servidores públicos desempeñen un cargo en la administración pública (Art. 44). Corresponde a los Comités la programación de estas actividades, con base en la detección de necesidades que efectúen (Art. 45). La Secretaría podrá recomendar ajustes a los planes anuales de capacitación que los Comités elaboren, que deberán estar registrados ante la Secretaría (Art. 45).

Los programas de capacitación tendrán el propósito de que los servidores públicos dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desempeño de sus funciones. Los programas de actualización se integrarán por cursos obligatorios y optativos, y se otorgarán puntos a los servidores que los acrediten (Art. 47).

Las dependencias podrán suscribir convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan la capacitación necesaria para la formación de los servidores de carrera (Art. 49). Se otorgará apoyo institucional a los servidores públicos que estén en posibilidades de continuar su educación formal (Art. 50), así como a aquellos que gestionen y obtengan alguna beca (Art. 51).

Para certificar sus capacidades profesionales, los servidores públicos de carrera serán evaluados en los términos que determine la Secretaría cuando menos cada cinco años (Art. 52). Si el resultado de la evaluación fuera reprobatorio, el servidor de carrera deberá presentarla otra vez en un periodo de entre dos y cuatro meses posteriores a la notificación del resultado, para lo cual deberá ser capacitado nuevamente. Si volviese a reprobado, se procederá a su separación (Art. 53).

### *3.6.1.9. Capítulo Sexto. Del Subsistema de Evaluación del Desempeño*

En este subsistema se establecen los mecanismos para medir y valorar el desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, con el fin de que puedan tener acceso a ascensos, promociones, premios y estímulos, así como continuar perteneciendo al sistema (Art. 13-V).

Cada Comité desarrollará un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado (Art. 57). Los estímulos consistirán en una cantidad neta a entregar al servidor de forma extraordinaria en función de su productividad, eficacia y eficiencia (Art. 56).

### *3.6.1.10. Capítulo Séptimo. Del Subsistema de Separación*

En la Ley se asienta que la separación de un servidor público de carrera se produce cuando termina su nombramiento o se incurre en alguna de las situaciones por las que éste deja de surtir efectos (Art. 59).

En específico, las causas por las cuales el nombramiento de un servidor de carrera queda sin efectos son: renuncia, defunción, sentencia que implique privación de libertad, incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones de la propia Ley, sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio, reprobado en dos ocasiones la capacitación y la segunda evaluación de desempeño y deficiencia en la evaluación del desempeño (Art. 60).

Los servidores públicos de carrera tienen el derecho de solicitar licencias ante los Comités, que podrán ser sin goce o con goce de sueldo (Art. 61). Cuando una licencia sea procedente se nombrará a un servidor público de carrera que actuará provisionalmente.

Por la relevancia de su contenido, que contiene la esencia de un servicio civil, se reproduce el artículo 63 de la Ley:

La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí se garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

#### *3.6.1.11. Capítulo Octavo. Del Subsistema de Control y Evaluación*

Con el fin de mejorar el sistema, la Secretaría, en coordinación con las dependencias, establecerá mecanismos de evaluación (Art. 64). Los Comités proveerán de información a la Secretaría para que ésta evalúe los resultados de la operación del servicio, y emita reportes sobre el comportamiento de cada subsistema (Art. 66).

#### *3.6.1.12. Capítulo Noveno. De la estructura orgánica del Sistema*

Los órganos responsables de la implementación del sistema son la Secretaría [de la Función Pública], el Consejo Consultivo y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección (Art. 67).

La Secretaría se encarga de dirigir el funcionamiento del servicio profesional en todas las dependencias. Sus facultades son las siguientes: emitir los criterios y definir los programas generales del Sistema, elaborar el presupuesto anual del Sistema, administrar los recursos del Sistema, expedir los manuales de administración del Sistema, dictar las normas y políticas para la operación del Sistema, dar seguimiento y las aplicar medidas correctivas necesarias para la implementación del Sistema en las dependencias y aprobar la constitución o desaparición de los Comités (Art. 69).

A la Secretaría también le corresponde: aprobar las reglas, actos y propuestas de reestructuración emitidas por los Comités, aprobar los procedimientos de evaluación, resolver las inconformidades por la operación del Sistema, promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, captar la opinión de la ciudadanía con respecto al Sistema, revisar su operación en las dependencias, emitir criterios de aplicación de la Ley para regular el Sistema, ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones que emita, aprobar los cargos de libre designación y dictar los acuerdos para hacer efectivas todas las atribuciones (Art. 69).

El Consejo<sup>29</sup> es un órgano de apoyo del Sistema, con las siguientes atribuciones: conocer, opinar y darle seguimiento al Programa Operativo Anual del Sistema, opinar sobre lineamientos, políticas y líneas de acción para el desarrollo del Sistema, proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador y criterios de evaluación, recomendar programas de capacitación y actualización y cursos de especialización, y acordar la participación de invitados en las sesiones del propio Consejo (Art. 70).

---

<sup>29</sup> El Consejo Consultivo se integra por el titular de la Secretaría, quien lo presidirá; los responsables de cada Subsistema, los presidentes de los comités de cada dependencia, así como por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Previsión Social. También incorpora a un representante de los sectores social, privado y académico (Art. 70).

Las instancias que operarán el Sistema en cada dependencia serán los Comités Técnicos de profesionalización. En cada una se instalará uno de estos cuerpos técnicos especializados para implantar, operar y evaluar el Sistema. Los Comités también se encargarán de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivos para la profesionalización del personal de la administración pública (Art. 72).

La constitución de los Comités es la siguiente: un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien los preside (Art. 74).

Los Comités de Profesionalización se transforman en Comités de Selección cuando se realiza un procedimiento de selección e ingreso. En estos casos, en vez de los Oficiales Mayores participa el superior jerárquico inmediato del puesto sometido a concurso. Este integrante tiene derecho a voz, voto y a vetar a un aspirante aún cuando los otros dos miembros lo aprueben (Art. 74).

La Ley enumera diez atribuciones para los Comités, entre las que se cuentan emitir reglas y dictar actos para la implementación del Sistema, aprobar los cargos de libre designación en coordinación con la Secretaría, elaborar y difundir las convocatorias para concursos, proponer a la Secretaría políticas y programas para el ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal, realizar estudios y plantear estrategias de prospectiva para eficientar la función pública, elaborar los programas de capacitación, aplicar los procedimientos de selección, elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño y determinar la procedencia de separación para los servidores en términos de las normatividades correspondientes (Art. 75).

#### *3.6.1.13. Título Cuarto*

##### *Capítulo Primero. Del Recurso de Revocación*

Al igual que ocurrió con el artículo 34, el artículo 76 de la nueva Ley es una transcripción del artículo 85 de la *ILSPCAPFPRI*, referente al recurso de revocación que los participantes en un concurso de selección pueden interponer en contra de la resolución, ante la Secretaría. En el artículo 77 se establece el procedimiento para interponer este recurso, y la obligación de la Secretaría para dictar la resolución procedente.

#### *3.6.1.14. Capítulo Segundo. De las Competencias*

La Ley se cierra estableciendo la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer los conflictos individuales de carácter laboral suscitados entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley (Art. 79) y la atribución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver las controversias administrativas que la LSPCAPF pudiera generar (Art. 80).

### **3.7. Análisis de actores y de su comportamiento esperado**

La LSPCAPF constituye un intento por moldear la conducta de diversos actores, con el fin de que con su aplicación pueda alcanzarse los diversos objetivos que en ella misma se asientan. A continuación se presenta una tabla resumen en la que se muestran los componentes que en específico intentan moldear ciertas conductas, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se esperaría con su implementación y algunas observaciones referentes a su implementación.

**Tabla 3.2**

**Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas**

<b>Componente de la LSPCAPF</b>	<b>Actor(es) a quien(es) se dirige</b>	<b>Comportamiento esperado en el (los) actor(es)</b>	<b>Observaciones</b>
Dirección por la Secretaría de la Función Pública y operación por las dependencias (Art. 2)	Secretaría de la Función Pública y Dependencias administrativas desconcentradas	Que la Secretaría regule el Sistema con el espíritu de la Ley Que las dependencias respeten las disposiciones de la Secretaría	Este es un arreglo del tipo agente-principal, con la Secretaría como principal y las dependencias como agente. Las dependencias tienen la oportunidad de burlar el sistema si no son bien reguladas
Principios rectores del Sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (Art. 2)	Diversos	Diversos	En determinadas circunstancias los objetivos pueden ser contradictorios. Por ejemplo, un concurso legal puede ser ineficiente, la búsqueda de equidad de género puede ser parcial
Condiciones para no discriminación de aspirantes: género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social (Art. 21)	Comités de Selección	Imparcialidad	Faltaría agregar a las condiciones la ideología o simpatía política, pues aún quienes no pertenezcan al partido en el poder deberían tener la oportunidad de ser servidores de carrera en función a su profesionalismo
Nombramientos temporales para ocupar puestos, vacantes o plazas de nueva creación en casos excepcionales por titulares de dependencias u Oficiales Mayores (Art. 34)	Titulares de dependencias y Oficiales Mayores	Que los nombramientos temporales se efectúen, efectivamente, en casos excepcionales	No se establece en qué radica la excepcionalidad ni las sanciones a que se harían acreedores los titulares y Oficiales Mayores al abusar de la discrecionalidad que se les otorga

*Continúa*

**Tabla 3.2 (continuación)**  
**Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas**

Componente de la LSPCAPF	Actor(es) a quien(es) se dirige	Comportamiento esperado en el (los) actor(es)	Observaciones
Establecimiento de trayectorias de ascenso y promoción (Art. 36)	Comités de Profesionalización Servidores públicos de carrera	Que los Comités y los servidores acuerden las trayectorias	No se establecen los incentivos para que los Comités establezcan los acuerdos con los servidores No se toma en cuenta que los Comités son integrados por sólo tres personas
Reubicación de servidores en caso de reestructuración de la Administración Pública (Art. 40)	Sistema	Que el Sistema procure reubicar a los servidores al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con las que hubiese convenios	El término procurar es ambiguo. No se establece con precisión qué instancia del Sistema debe efectuar esta procuración. En la práctica los servidores de las dependencias sujetas a reestructuración pueden simplemente ser despedidos.
Convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, organismos públicos y privados para el intercambio de recursos humanos (Art. 43)	Dependencias	Que dependencias celebren estos convenios, para el fortalecimiento del desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera	Las dependencias no están obligadas a celebrar tales convenios. La falta de incentivos puede provocar que éstos no se suscriban.
Convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan capacitación (Art. 49)	Dependencias	Cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores públicos de carrera	Las dependencias no están obligadas a celebrar tales convenios. La falta de incentivos puede provocar que éstos no se suscriban.

*Continúa*

**Tabla 3.2 (continuación)**

**Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas**

<b>Componente de la LSPCAPF</b>	<b>Actor(es) a quien(es) se dirige</b>	<b>Comportamiento esperado en el (los) actor(es)</b>	<b>Observaciones</b>
Evaluación para certificación de capacidades por lo menos cada cinco años (Art. 52)	Servidores públicos de carrera	Que los servidores públicos de carrera, además de certificar sus capacidades, las apliquen en el desempeño de sus cargos	Los servidores pueden certificar sus capacidades a través de una evaluación, sin que necesariamente las apliquen al desempeño de sus funciones.
Establecimiento de los métodos de evaluación de personal (Art. 58)	Comités Secretaría	Que los métodos de evaluación de personal respondan a las necesidades de las dependencias	La forma en que se establecerán los métodos es abierta. Esto permite gran margen de maniobra a los Comités lo cual puede ser adecuado para establecer sistemas flexibles, pero también puede prestarse a la manipulación de los métodos
Garantía de no remoción de los servidores públicos de carrera por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la Ley (Art. 63)	No especificado	Que el Sistema no expulse a los servidores públicos de carrera por razones diferentes a su desempeño integral	No se especifica cómo es que se hará efectiva esta garantía
Establecimiento de mecanismos de evaluación de la operación del Sistema (Art. 64)	Secretaría Comités	Que la Secretaría y los Comités establezcan los mecanismos de evaluación para el perfeccionamiento del Sistema	No se aclara en qué consistirían tales mecanismos. El tamaño de los Comités (de 3 personas) hace que el diseño y la implementación de tales mecanismos puedan ser muy complejos si no participan otras instancias.
Desarrollo de la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar al Sistema (Art. 66)	Comités	Que se establezca un sistema de información confiable y oportuno	La tarea de generar información sobre los resultados de la operación del Sistema puede ser difícil para los Comités, por su tamaño y el resto de las funciones que tienen

*Continúa*

**Tabla 3.2 (continuación)**  
**Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas**

Componente de la LSPCAPF	Actor(es) a quien(es) se dirige	Comportamiento esperado en el (los) actor(es)	Observaciones
Estructura orgánica del Sistema (Capítulo Noveno)	Secretaría Consejo Comités	Que se apeguen a los principios del Sistema Que su administración sea efectivamente meritocrática	Los servidores públicos de carrera no cuentan con una representación en el Sistema. La ausencia de este contrapeso podría permitir que la Secretaría, las dependencias y los Comités pudieran manipular el Sistema bajo acuerdos expresos o tácitos
Facultades de la Secretaría (Art. 69)	Secretaría	Dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias (Art. 68)	No se establece cuáles serían las sanciones para la Secretaría si incumpliera sus facultades. Aún cuando la Ley no es el espacio para asentarlas, en ningún otro ordenamiento se establecen. Esto podría generar una actuación discrecional de la Secretaría
Consejo Consultivo (Art. 70)	Integrantes	Efectuar recomendaciones generales, opinar sobre lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema (Art. 67-I)	Sus recomendaciones no son vinculantes, por lo cual su aplicación queda a criterio de las instancias del Sistema Por la redacción del primer párrafo del artículo 70 se infiere que prácticamente la totalidad de los cargos son honorarios, con lo que los integrantes carecen de incentivos para laborar dentro del Consejo
Actividades y atribuciones del Comité (Arts. 72 y 75)	Sus tres integrantes	Planear, implantar, operar y evaluar el Sistema	En el papel, y considerando que se componen de tres personas, son demasiadas actividades y atribuciones las que corresponden a los Comités. En la Ley no se establece qué otras instancias internas los apoyarán

*Continúa*

**Tabla 3.2 (continuación)**

**Análisis de los aspectos relevantes de la LSPCAPF, los actores a quienes se dirige, el comportamiento que se espera generar y observaciones referentes a la desviación de las conductas**

<b>Componente de la LSPCAPF</b>	<b>Actor(es) a quien(es) se dirige</b>	<b>Comportamiento esperado en el (los) actor(es)</b>	<b>Observaciones</b>
Integración del Comité de Selección (Art. 74, párrafo 2)	Superior jerárquico inmediato Representante del área de recursos humanos Representante de la Secretaría	Efectuar la selección apegada a los principios del Sistema	El Comité no incluye a un representante de los servidores de carrera. La ausencia de este contrapeso podría contribuir a la manipulación de los procesos de selección
Posibilidad de vetar a un aspirante (Art. 74, párrafo 2)	Superior jerárquico inmediato	Oponer su veto “razonado” a la selección aprobada por el resto de los miembros del Comité	El veto podría deberse a alguna animadversión personal del superior jerárquico contra un aspirante competente, al deseo de que el aspirante elegido sea una persona en particular o de que se declare desierto.
Recurso de revocación (aporte de pruebas documentales, Art. 77-II)	Promovente	Que el promovente ofrezca pruebas documentales referentes a los procedimientos de selección irregulares	Es muy difícil que el promovente pueda acopiar pruebas documentales de un proceso cuyo control está en manos del Comité de Selección
Recurso de revocación (resolución, Art. 77-VI)	Secretaría Comité	Que la resolución subsane un proceso de selección irregular	No se establece a qué sanción se harían acreedores los miembros del Comité que hubieran actuado deliberadamente a favor o en contra de determinados aspirantes. No se establece qué procedería en caso de comprobarse una irregularidad

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de la LSPCAPF.

### 3.8. Conclusiones

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en abril de 2003, fue producto de la amalgama de dos iniciativas, una del grupo parlamentario del PRI en el senado, en 2000 y otra del grupo parlamentario del PAN en el senado, en 2002. De acuerdo con los argumentos de los legisladores, para el producto final –la ley vigente– se intentó recuperar las aportaciones más relevantes de ambas propuestas. En prácticamente la totalidad de las opiniones de los legisladores se destacó la necesidad de contar con una legislación de avanzada, que privilegiara el mérito para el ingreso, la permanencia, la promoción y la separación de las dependencias sujetas al servicio. Esta legislación permitiría profesionalizar a la administración pública federal, dotar de un marco jurídico a los servidores públicos y eficientar la operación de la burocracia.

Puede señalarse que el senador Raymundo Cárdenas fue el único legislador que efectuó un balance más equilibrado en relación con las expectativas de la entonces nueva ley. Este senador identificó algunas deficiencias que potencialmente podrían generar que los principios de la ley no se respetaran.

En la ley se intenta privilegiar al mérito para que este factor sea el que permita que los aspirantes ingresen al Sistema y los servidores públicos ya instalados puedan ser promovidos. Sin embargo, algunos artículos de la ley permiten márgenes de maniobra amplios a diversos actores, que potencialmente podrían manipular los procesos con que opera el servicio.

Los principios de la ley pueden ser contradictorios, pues en determinadas circunstancias no es posible alcanzar la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género a la vez. Asimismo, en la ley se garantiza que los servidores públicos de carrera no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas no previstas en la ley (Art. 63), sin embargo, esta afirmación queda en el nivel de la retórica ya que no se establece cuál sería el mecanismo que garantizaría su permanencia.

En cuanto a los nombramientos temporales que pueden efectuarse para ocupar puestos, vacantes o plazas de nueva creación en casos excepcionales, no se establece en qué radica tal excepcionalidad, lo cual podría derivar en un abuso por parte de los Oficiales Mayores, quienes podrían colocar discrecionalmente a los servidores por quienes tuvieran alguna preferencia.

También es notoria la asimetría de poder entre las instancias que forman la estructura orgánica del Sistema (Secretaría, Comités y Consejo) y los servidores públicos de carrera, pues éstos no tienen representación en los subsistemas y en los procesos sustantivos, como los de selección, evaluación, certificación y separación.

Para su operación, la LSPCAPF ha contado con dos reglamentos –uno publicado en 2004 y el otro vigente desde 2007–, y disposiciones normativas complementarias, siendo las más recientes el *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos*, el *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera*, el *Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización* y el *Manual del Servicio Profesional de Carrera* (SFP, 2012).

Dentro del siguiente capítulo y a través de la mirada de Martínez Puón (2009) se exploran los riesgos y las oportunidades que se abrían con el reglamento vigente desde 2007. Como se muestra en el quinto capítulo, la introducción de este reglamento sirvió de muy poco para mejorar la operación del sistema, ya que a desde aquel año se agudizó la manipulación del servicio, lo cual trajo como consecuencia una marcada erosión en su credibilidad, una mediana autonomía y un desinterés de los actores por pedirle cuentas al sistema.

## **CAPÍTULO 4**

### ***El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal***

#### **La opinión de los especialistas**

#### **4.1. Introducción**

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal a 2010 tenía seis años de estar operando. Durante este tiempo, el sistema fue revisado por diversos especialistas que trabajan los temas de profesionalización en las administraciones públicas. Al ser visto desde diversos ángulos, se han realizado valoraciones heterogéneas acerca de su diseño, implementación y resultados.

Como es de esperarse, no existe una visión uniforme acerca del desempeño del SPC en sus primeros seis años de vida. Al respecto, es pertinente formular las siguientes preguntas: ¿cuáles son los temas que los especialistas destacan acerca del servicio profesional de carrera federal?, ¿existe alguna visión que predomine en el estudio de este tema?, ¿cuáles son los argumentos centrales que se han vertido acerca de la operación del sistema?

Esta parte de la tesis pretende ofrecer un resumen acerca de las opiniones centrales vertidas por algunos especialistas en el tema. A través de la revisión de los argumentos de varios autores se demuestra que, si bien pueden identificarse algunos avances, el grueso de las opiniones más bien se concentra en señalar la problemática, los pendientes y las áreas de oportunidad que pueden apreciarse en el SPC.

A lo largo de la exposición se trata de seguir un orden cronológico y se empieza revisando las fortalezas y los avances del sistema a partir de lo anotado por el Secretario de la Función Pública en 2005 (Romero Ramos), y los argumentos de Martínez Puón (2009) en relación con la entrada en vigor del nuevo reglamento en 2007.

En un segundo apartado se exponen las debilidades y los pendientes del sistema, a partir de lo anotado por Moreno Espinosa (2005), Hofmann (2006), Skertchly (2006), Guerrero Orozco (2007), López (2007 y 2008) y Fócil (2009). En un tercer apartado se muestran las áreas de oportunidad del sistema identificadas por algunos de estos autores.

Finalmente, en las conclusiones se exponen los argumentos de Dussage (2007), referentes a la necesidad de mejorar y profundizar en los estudios académicos que se han realizado acerca de la profesionalización de servidores públicos y el tema de los servicios civiles de carrera en México.

Cabe hacer dos consideraciones acerca de este capítulo. La primera consiste en advertir que, más que efectuar una discusión profunda acerca de la teoría de los servicios civiles, se intenta enfatizar el estudio de la operación y los resultados del SPCAPF, tratando de destacar los datos duros en la medida de lo posible. En segunda instancia, se reconoce que la revisión no es exhaustiva.<sup>30</sup> Sin embargo, a partir de la selección de los autores expuestos, puede afirmarse que se recuperan los argumentos más recurrentes acerca del tema.

---

<sup>30</sup> Esto explica por qué en el capítulo no aparecen diversos autores de referencia obligada en el estudio de la profesionalización de servidores públicos en México, como Arellano, Uvalle, Méndez, Merino y Pardo, entre otros.

## 4.2. Los avances identificados

Desde el inicio de la implementación del sistema, se identificaron diversas fortalezas que generaban expectativas optimistas, sobre todo al interior de la APF. Por ejemplo. Romero señalaba que para el diseño y operación del Servicio Profesional de Carrera federal se incorporaron las mejores prácticas internacionales de países como Reino Unido, España, Francia, Canadá, Estados Unidos, Chile y otros países miembros de la OCDE (Romero, 2005).

En función del *timing*, el sistema nació en el momento justo, pues “en el México actual, el nacimiento del SSPC era fundamental, no podía ser antes y resulta ser el sistema más idóneo para atender las nuevas necesidades, obligaciones y derechos del Estado” (Skertchly, 2006).

Otra fortaleza que algunos identificaban en el sistema era la aplicación intensiva de las tecnologías de la información. En particular, el uso del *software* RHnet, prácticamente desde el inicio de la implementación, permitiría a las dependencias sujetas de la Ley operar en línea los 7 subsistemas, con lo que se podría contar “con un servicio profesional de carrera transparente, objetivo, y con una operación ágil y uniforme” (Romero, 2005).

En efecto, el uso intensivo de las tecnologías de la información es una característica del servicio civil de carrera mexicano, pues en la práctica toda la información es digitalizada. Además, desde 2008 se iniciaron los esfuerzos para que las bases de datos de todos los subsistemas se vinculen y se administren con el sistema informático RHnet. Si bien este sistema presentó diversos problemas en un inicio, su servicio se ha ido normalizando y está cerca de funcionar por completo (Martínez Puón, 2009).

El subsistema que presentaba los mayores retos para su implementación era el de ingreso. La SFP y la SHCP tuvieron que actuar conjuntamente para ir armando el subsistema, atendiendo específicamente cuatro desafíos: 1) contar con el registro de las estructuras, 2) tener la descripción, perfil y valuación de los puestos, 3) identificar y definir las capacidades y 4) estar en posibilidades de recibir y analizar transparente y objetivamente gran cantidad de *currícula* (Romero, 2005).

Las acciones seguidas para resolver estos cuatro retos se describen a continuación. El registro de estructuras, que en un principio era un proceso muy complejo y complicado, se agilizó a través de la emisión de un “criterio único y flexible”, que consistió en darle preferencia a las plazas sujetas para efectuar el registro. A agosto de 2005 se encontraban registradas el 84% de las estructuras de las 84 instituciones sujetas al servicio (Romero, 2005).

El segundo reto, que consistía en describir los puestos, especificar los perfiles y realizar la valuación de los puestos, estaba retrasando las contrataciones, pues para muchos puestos no se contaba con esta información. Para ordenar estas tareas y reducir los tiempos, se definieron los lineamientos y los procedimientos correspondientes se incorporaron a RHnet (Romero, 2005).

Con esta información a la mano, las dependencias y órganos sujetos del sistema podrían disponer de información homogénea en línea para completar las descripciones, perfiles y valuaciones. La meta para el cierre de 2005 era contar con estos ejercicios completos, para los puestos que van de jefe de departamento a director general (Romero, 2005).

El tercer reto consistía en definir y evaluar las capacidades que los servidores debían poseer para el desempeño en sus puestos. La definición se hizo a partir de estudios e indicadores internacionales (Romero, 2005). Las capacidades referentes a visión del servicio público

fueron cuatro: transparencia, integridad, rendición de cuentas y bien común; las capacidades gerenciales fueron cinco: visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, trabajo en equipo y negociación. También se acordó que debería haber capacidades técnicas, de las cuales las dependencias debían ser responsables (Romero, 2005).<sup>31</sup>

En referencia al cuarto reto, a partir de una revisión internacional de mejores prácticas, se detectó el requerimiento de un sistema que pudiera vincular en grandes volúmenes los *currícula* de los potenciales servidores con los perfiles de puestos, para identificar a los probables candidatos. En este contexto se diseñó el sistema trabajaen.gob.mx, a través del cual los interesados podían inscribirse en los concursos para cubrir los espacios vacantes. De abril de 2004 a agosto de 2005, este sistema permitió “clasificar de manera transparente, objetiva, uniforme y ágil, más de 600,000 currículos recibidos” (Romero, 2005).

En cuanto a los beneficios percibidos por el secretario de la Función Pública en 2005, destaca que el servicio profesional de carrera ya había “demostrado ser un conducto para ascenso y superación de los servidores públicos actuales, quienes con base en sus capacidades han logrado ganar el 65% de los concursos” (Romero, 2005).

Dos subsistemas que en 2005 presentaban avances significativos eran el subsistema de capacitación y certificación de capacidades y el subsistema de evaluación del desempeño. Para el primero, desde 2004 había empezado a operar el portal educativo @Campus México, con el que se podían desarrollar las cinco capacidades gerenciales. De octubre de 2004 a agosto de 2005 se habían autorizado más de 36,000 cursos en línea, que impartieron diez instituciones nacionales y extranjeras (Romero, 2005).<sup>32</sup>

Un avance relevante en el subsistema de evaluación del desempeño, a 2005, fue la creación de un sistema digital validado por los oficiales mayores, denominado “metateca digital”, que consistía en una base de datos en la cual se registraban las metas individuales alineadas con las estrategias de cada institución. La primera evaluación de desempeño se realizaría a principios de 2006 (Romero, 2005).

Para impulsar al servicio profesional de carrera entre los servidores públicos, se diseñó un programa de posicionamiento, con el que se buscaba informar y generar un cambio cultural entre los 62,000 servidores públicos elegibles para ser servidores de carrera en 2005. Específicamente se había programado un curso de inducción básico del servicio profesional de carrera. También se diseñó un sistema de medición con base en puntos, con 24 indicadores críticos de operación e implementación, denominado *banderas blancas*. Cada dependencia debería alcanzar 540 puntos en 2005 y 1,000 puntos –la meta máxima– en 2006 (Romero, 2005).

---

<sup>31</sup> Se determinó que las herramientas para evaluar estas capacidades debían reunir cinco características deseables: ser transparentes, objetivas, homogéneas, poderse operar en línea y ser apropiadas para utilizarse en grandes volúmenes. Para evaluar la capacidad de visión del servicio público se empezó a utilizar el sistema *AMITAI*, y para evaluar las capacidades gerenciales, las primeras herramientas utilizadas fueron el *Personal Performance Proficiency (PPP)* y el *CDG*, este último sólo para Directores Generales y Directores Generales Adjuntos. La responsabilidad de la evaluación de las capacidades técnicas se delegó a las dependencias (Romero, 2005).

<sup>32</sup> El requisito primario para que un curso pudiera ofrecerse era contar con el visto bueno del consejo académico asesor, que en 2005 integraba la ANUIES y un representante del instituto de capacitación del Banco Mundial. Cada curso duraba cuando menos 20 horas y tenía un costo uniforme de 90 dólares cada uno. En cuanto a la certificación de capacidades, en 2005 se tenía planeado certificar a más del 50% de los servidores públicos de subdirector a director general, lo que representaba aproximadamente 44% de los servidores públicos certificables (Romero, 2005).

A mediados de 2005, dentro del subsistema de ingreso se contaban 623,091 solicitudes de inscripción a concurso, 112,492 aspirantes registrados y 52,556 personas que habían concursado. De 1,973 concursos efectuados, 845 ya se habían concluido, 544 estaban en proceso y 584 se habían declarado desiertos (Romero, 2005).

A 2005, el secretario de la Función Pública efectuaba un diagnóstico señalando, respecto al Servicio Profesional de Carrera que: “Los problemas se han ido resolviendo, y todos juntos hemos tenido la capacidad de reaccionar”, “[e]l sistema se está aplicando en los tiempos que nos marca la ley”, “[s]e está muy cerca de poder estabilizar el Subsistema de Ingreso”, “[c]ada dependencia y órgano desconcentrado son los responsables de implementar la ley al interior de sus instituciones” (Romero, 2005).

El entonces secretario agregaba que “[l]a Secretaría de la Función Pública, lo que ha estado haciendo (*sic*), es proporcionar herramientas para una aplicación homogénea, objetiva y transparente, basadas en el mérito y la igualdad de oportunidades, a través de RHnet, TRABAJAEN, @Campus México, el registro de estructuras en línea, la evaluación del desempeño digital, entre otros” (Romero, 2005).

Por otra parte, a fin de poder valorar los avances del sistema, Martínez Puón ofrece una “fotografía”, con varias cifras, acerca del desempeño del SPC, de 2004 a 2008, para seis de los subsistemas que se encontraban operando, y para las inconformidades que se habían presentado en relación con los procedimientos del sistema (Ver tabla 4.1).

**Tabla 4.1**  
**Resultados del Servicio Profesional de Carrera (2004 a julio de 2008)**

Subsistema de planeación de recursos humanos	100% de las estructuras registradas y 100% de los puestos descritos sujetos a la Ley, aunque año a año continúan las dependencias actualizando sus estructuras. <sup>33</sup>
Subsistema de ingreso	14.818 concursos realizados de los cuales ha habido 6.977 ganadores, pero con un 35,59% (5.277) de concursos desiertos (esta cifra ha comenzado a disminuir gradualmente). El resto de la cifra se refiere a concursos que se encuentran en proceso.
Subsistema de desarrollo profesional	Este subsistema como tal adquirirá especial relevancia de acuerdo con el nuevo reglamento, por el tema de la movilidad, promociones y sistema de puntos.
Subsistema de capacitación y certificación de capacidades	Más de 100.000 personas capacitadas a través de @campus México. Más de dos cursos por persona. 2.100 personas certificadas (miembros del servicio profesional de carrera) que han cubierto los siete requisitos para ello. Dicha cifra representa el 7,33% de un total de 36.690.
Subsistema de evaluación del desempeño	Seis evaluaciones del desempeño: 2005 y 2006 (2), 2007 (2), 2008 (1), con un promedio de 34.374 servidores públicos evaluados.
Subsistema de separación	Más de 1.000 personas separadas del servicio profesional de carrera.
Inconformidades	697 inconformidades por parte de particulares en cuanto a detección de irregularidades en los procesos de selección y en relación con los demás subsistemas.

FUENTE: Martínez Puón (2009).

<sup>33</sup> Otro hecho destacable dentro del subsistema de planeación de recursos humanos lo apunta Hofmann: a inicios de 2006 se estaba creando el *Catálogo de Puestos de la Administración Pública*, que incluía la estructura de cada dependencia, los perfiles y requerimientos de cada puesto, así como el *Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP)*, que incorporaba información básica y técnica de todos los servidores sujetos al SPC (Hofmann, 2006).

En esas fechas, 16,380 puestos, de los casi 41,000, ya se encontraban en el *Catálogo*, y ya se tenían digitalizados en el RUSP los dos primeros datos de la totalidad de los servidores públicos a los que se les aplicaba la LSPCAPF. El Registro contaba con 1,302,333 registros de las 238 dependencias de toda la administración pública federal (Hofmann, 2006).

Las cifras que reflejan un mayor avance, se ubican en los subsistemas de planeación de recursos humanos, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación. Por cierto, estas cifras difieren de algunas que manejan otros autores. Por ejemplo, mientras que Martínez Puón refiere que a mediados de 2008 habían dejado el servicio más de 1,000 personas a través del subsistema de separación, Guerrero Orozco (2007) refiere una cifra muchísimo menor, de sólo cuatro separaciones.

Cabe señalar que, durante los primeros tres años de operación del sistema, se emitieron 35 disposiciones de tercer nivel, como lineamientos, guías y manuales, que quedaron abrogadas con el nuevo reglamento de 2007 (Martínez Puón, 2009).

El año 2007 fue un año clave para el servicio profesional de carrera, por dos razones. En primer lugar, a pesar de las diversas críticas recibidas, el sistema logró trascender el cambio gubernamental. En segundo lugar, con la adecuación del reglamento, el servicio profesional de carrera fue sujeto de su primera reforma.

En función a las voces de alerta de diversos actores, como aquellas de los aspirantes a ingresar a la APF por vía del servicio, de las autoridades responsables de su implementación, de varios académicos y de diversos medios de comunicación, se empezaron a plantear los cambios para mejorar la operación del servicio profesional de carrera (Martínez, Puón, 2009).

Para ello, se incorporaron en el nuevo reglamento las recomendaciones de dos instituciones que estudiaron y evaluaron el sistema a profundidad: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (Martínez Puón, 2009). En específico, la ASF realizó 38 observaciones que derivaron en 25 recomendaciones para algunos de los subsistemas del SPC.<sup>34</sup> Estas recomendaciones se muestran en la tabla 4.2.

---

<sup>34</sup> Entre las observaciones se contaban las siguientes: la aplicación de los principios rectores del SPC establecidos en el artículo 2 de la Ley en programas anuales de mediano plazo, así como establecer metas sobre los ordenamientos jurídicos del sistema para señalar sus niveles de flexibilidad, descentralización, gradualidad y eficiencia y elaborar la normatividad faltante (Martínez Puón, 2009).

**Tabla 4.2**

**Recomendaciones de la ASF para algunos de los subsistemas**

<b>Subsistema de Planeación de Recursos Humanos</b>	<b>Subsistema de Ingreso</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>-Mejorar el uso de tecnologías de la información en la automatización de registro de estructuras.</li><li>-Concluir la actualización del Catálogo de Puestos.</li><li>-Mejorar el sistema de control de información del Registro Único del Servicio Público Profesional y ampliarla a otros rubros (certificación de capacidades, planes de carrera, historia laboral, promociones, resultados de evaluaciones del desempeño, licencias, etc.).</li><li>-Identificar en el Registro Único del Servicio Público Profesional a servidores públicos de carrera como candidatos para ocupar vacantes de distinto perfil con base en el principio de competencia por mérito.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Establecer mecanismos de control para identificar plazas vacantes para que se sometan a concursos.</li><li>-Verificar la legalidad de los documentos entregados por los ganadores de los concursos.</li><li>-Atender las inconformidades y recursos de revocación dentro de los plazos establecidos.</li><li>-Definir criterios para los Comités Técnicos de Profesionalización para la selección de ganadores en los concursos.</li><li>-Modificar las reglas de descarte en los procesos de selección para los puestos de DG y DGA, e intervención de los Órganos Internos de Control (entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la Administración Pública) en donde se detectaran anomalías e irregularidades.</li></ul>
<b>Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades</b>	<b>Subsistema de Control y Evaluación</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>-Verificar la calidad de los cursos de capacitación de @campus.</li><li>-Promover que las dependencias y órganos desconcentrados elaboren sus Programas Operativos Anuales (PAC) de acuerdo con las necesidades y metas de sus servidores públicos.</li><li>-Construir indicadores de evaluación sobre la capacitación recibida por parte de los servidores públicos.</li><li>-Vincular la capacitación con la certificación de capacidades.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC.</li><li>-Verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del Programa Anual y de mediano plazo.</li></ul>

FUENTE: Martínez Puón (2009).

Por otra parte, el CIDE efectuó también dos tipos de recomendaciones, generales y particulares,<sup>35</sup> que fueron recogidas en un convenio institucional establecido entre el CIDE y la SFP, y derivó en una serie de reuniones de trabajo que culminaron en la elaboración de tres tomos de análisis y recomendaciones del CIDE, a partir de las cuales un grupo de expertos de la SFP redactó el nuevo reglamento (Martínez Puón, 2009).

<sup>35</sup> Entre las recomendaciones generales se encontraban el cumplimiento de la aplicación de la Ley, la formación de un grupo de expertos que participara en la reforma del sistema, la convocatoria emergente al Consejo Consultivo para acordar medidas de emergencia, la conclusión del proceso de nombramiento para servidores públicos con el proceso de certificación cumplido y la modificación del Reglamento de la LSPCAPF (Martínez Puón, 2009). Las recomendaciones particulares del CIDE apuntaron a la depuración del proceso de reclutamiento y selección eliminando el catálogo de carreras profesionales en el portal [trabajaen.gob.mx](http://trabajaen.gob.mx), la utilización como referencia del examen de valores, la revisión de la pertinencia de las pruebas gerenciales, la reducción de concursos desiertos, el control a la utilización del uso del artículo 34 de la Ley, la descentralización de la operación del sistema hacia las dependencias, la clasificación precisa de los puestos del servicio civil, la revisión del subsistema de evaluación del desempeño, la vinculación de la capacitación con la certificación de capacidades, al aumento en la ponderación de las capacidades técnicas asociadas a los puestos y el fortalecimiento del sistema de formación en los aspectos técnicos y en el conocimiento de la APF, entre otras (Martínez Puón, 2009).

Con la opinión de los encargados de operar el servicio civil en las dependencias<sup>36</sup> y de los contenidos del informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006,<sup>37</sup> se determinó la necesidad de un cambio profundo. Se reconocía que en términos generales la legislación era adecuada, pero que la reglamentación, implementación y la operación tenían amplias áreas de mejora (Martínez Puón, 2009).

Los problemas identificados a través de los dos ejercicios citados, eran a) centralización operativa excesiva por la SFP, b) énfasis limitado en desarrollo profesional, c) reglamentación restringida para la separación, d) participación acotada de los Órganos Internos de Control, e) registro de estructuras difícil y largo, f) homogeneidad de exámenes gerenciales para puestos con funciones distintas, g) ponderación compleja de las evaluaciones, h) movilidad de servidores limitada, i) evaluación del desempeño complaciente, j) uso indiscriminado de puestos de forma temporal y sin concurso por abuso en el artículo 34 de la Ley, y k) elevado número de concursos desiertos (Martínez Puón, 2009).

Las acciones emprendidas para resolver las cuestiones anotadas se programaron en distintas temporalidades. Para el corto plazo se planteó emitir el nuevo reglamento y la normatividad complementaria, conforme a tres recomendaciones básicas de la ASF: cuidar la observancia de los principios de la LSPCAPF, diseñar los indicadores que permitieran evaluar el desempeño del SPC e implementar la evaluación del sistema aplicando los indicadores a los programas anuales y de mediano plazo (Martínez Puón, 2009).

A mediano plazo se programó mejorar el sistema diseñando procesos de ingreso eficaces, valorando la experiencia y otros rasgos relevantes para las dependencias; evaluar el desempeño con rigor, impartir una capacitación efectiva y separar a los servidores públicos de manera apegada a la legalidad. En cambio, para el largo plazo se determinó consolidar el Servicio Profesional de Carrera y contribuir a la profesionalización de las instancias no sujetas a él, privilegiando el desarrollo de capital humano enfocado al logro de resultados (Martínez Puón, 2009).

---

<sup>36</sup> Martínez Puón (2009) señala que a partir de una encuesta aplicada a los Oficiales Mayores y a los responsables de las áreas de recursos humanos se determinó que era necesario: una mayor movilidad de servidores intra e interdependencias, una reducción de los tiempos para autorizar estructuras organizacionales, el reconocimiento de la experiencia como criterio adicional al conocimiento, la modificación de tiempos de exámenes, tipos y revisión de contenidos, la mejora en la calidad de los candidatos, mayor descentralización de la operación, incremento en el periodo de ocupación del artículo 34, depuración de los criterios de separación, fomento a la permanencia de los ganadores de concursos, privilegio a candidatos internos, vínculo de capacitación con exámenes y mejora de la operación de RHnet.

<sup>37</sup> En específico, el BID efectuó cuatro recomendaciones: “La primera propuesta es poder concluir con la revisión de las estructuras organizacionales. Para avanzar en la dinámica de la administración de personal, se debe contar con un panorama preciso del número de puestos y sus niveles jerárquicos. Segundo, se debe reducir la segmentación entre el personal de base y de carrera, ya que ambos constituyen el cuerpo burocrático de la Administración Central del Gobierno Federal. Una posibilidad es que existan mayores conexiones entre ambos segmentos, mediante la introducción de mecanismos de valoración de mérito sistemáticos en el personal de base. Se pueden establecer programas temporales para que el personal de base ejerza puestos de mayor responsabilidad. Tercero, varios lineamientos de la LSPC no están establecidos de forma clara y están sujetos a cambios una vez que se hacen llegar a las Secretarías para su uso. Se sugiere que los lineamientos sean detallados y relativamente estables. Cuarto, sería necesario revisar algunos aspectos jurídicos, que impliquen por ejemplo darle un ‘blindaje constitucional’ a la Ley del Servicio Profesional de Carrera LSPC, o reformar la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado LFTSE para evitar lagunas jurídicas que la LSPC precisamente busca resolver” (Echebarría, 2006).

Martínez Puón enfatiza la tensión a que estuvo sujeto el sistema, por la ocupación de los puestos que enfrentaron las cúpulas burocráticas que llegaron al poder para el sexenio 2006-2012, y que derivó en despidos de servidores de carrera y uso excesivo de lo establecido en el artículo 34 de la Ley, así como los nueve intentos para reformar el servicio que se plantearon durante 2006, 2007 y 2008 (Martínez Puón, 2009).

Martínez Puón señala que la reforma que derivó de la elaboración del nuevo reglamento era técnicamente necesaria, pues se requería modificar procedimientos, mejorar tiempos, descentralizar funciones y mejorar los resultados. Esto implicaba la introducción de cambios de fondo, más que de forma. De acuerdo con este autor, además de los cambios identificados como necesarios en el ámbito técnico-administrativo, la reforma se enfocó también en satisfacer los intereses político-partidistas (Martínez Puón, 2009).

A partir de las opiniones, sugerencias y recomendaciones de los diversos actores anotados, como la ASF, el CIDE, el OEA, los Oficiales Mayores, los responsables de las áreas de recursos humanos y los propios legisladores involucrados en la materia, se procedió a reformar el reglamento priorizando tres aspectos: primero, la descentralización operativa y la centralización de la información; segundo, el énfasis en el papel normativo de la Unidad responsable del sistema en la SFP y, tercero, una mayor participación de los Órganos Internos de Control para reforzar la vigilancia del cumplimiento de la normatividad. Los contenidos principales del nuevo reglamento se exponen a continuación.

Se simplificó la normatividad a partir del nuevo reglamento, para contar con un marco general a partir del cual las instancias operativas tuvieran márgenes de actuación más amplios. Se otorgaron mayores atribuciones a los Comités Técnicos de Profesionalización con el fin de que las propias dependencias pudieran determinar sus procedimientos (Martínez Puón, 2009).

Con la transferencia de atribuciones hacia las dependencias se descentralizó el proceso de selección y utilización de pruebas por parte de las instancias sujetas a la Ley para agilizar las pruebas y tiempos para el ingreso bajo nuevas modalidades de convocatorias: a) para cualquier interesado, b) para servidores públicos y c) para cualquier interesado bajo el resultado de un concurso (Martínez Puón, 2009).

Otros contenidos relevantes en el nuevo reglamento consistieron en facultar a los Órganos Internos de Control para ejercer una mayor vigilancia y control sobre la operación del sistema, facilitar la movilidad de los servidores públicos a través de la figura de ramas de cargo, e instaurar las bases para agilizar el registro de estructuras y flexibilizar la definición de los perfiles (Martínez Puón, 2009).

También se fortaleció el sistema de evaluación del desempeño, se vinculó el RUSP con el catálogo de puestos y se impulsó el desarrollo profesional por necesidades del servicio con un sistema de puntuación. Las causales de separación se clarificaron dentro del subsistema correspondiente, se impusieron restricciones para los nombramientos temporales y se estableció un plazo no mayor de tres años para que los servidores de libre designación concluyeran su proceso de certificación (Martínez Puón, 2009).

Pasamos ahora a revisar los argumentos que muestran las debilidades del SPC

### **4.3. Los problemas identificados**

Atendiendo a la trayectoria histórica de la APF, a un año del inicio de su implementación, Moreno había formulado dudas razonables acerca de la viabilidad del SPC. Ante las dosis de autoritarismo y descrecionalidad en el manejo del poder que se dio durante siete

décadas, este autor cuestionaba que la posibilidad de dar un salto cualitativo hacia un servicio y función públicas altamente profesionalizadas, propias de un servicio civil de carrera se antojaba “poco menos que complejo, difícil lleno de retos, desafíos, puntos negros, vacíos políticos, escasa atención del poder legislativo y de la propia sociedad civil y de sus grupos organizados” (Moreno Espinosa, 2005).

Hofmann es un autor que realizó un balance de la operación del SPC al cierre del sexenio anterior, justificando sus argumentos con –de acuerdo con él– la escasa información disponible en ese periodo. Este autor identificó las problemáticas referentes a los retrasos, la ausencia de un acompañamiento ciudadano, la opacidad en el subsistema de ingreso, y el carácter gerencial en extremo de los cursos de capacitación.

Hofmann ubicó el surgimiento del Servicio Profesional de Carrera en el marco de un intento por transformar el régimen burocrático con diversos problemas sistémicos como el sigilo, la simulación y la opacidad –que según él sin duda existían, pero que en ocasiones se habían exagerado–. Acompañando a la aprobación de la LSPCAPF,<sup>38</sup> la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la apertura de los medios de comunicación son dos sucesos con los que se impulsó este cambio (Hofmann, 2006).

A pesar de los beneficios que la parte oficial difundía, a principios de 2006 el sistema presentaba retrasos que lo colocaban en una situación de vulnerabilidad ante la entrada del nuevo gobierno en diciembre de ese año.<sup>39</sup> Una debilidad adicional era la inexistencia de un acompañamiento ciudadano, que se reflejaba en la falta de información pública en cuanto al desempeño del servicio (Hofmann, 2006).

En 2006, el subsistema de ingreso ya empezaba a despertar la sospecha de un manejo discrecional, pues no existían datos independientes que pudieran avalar su operación adecuada, los resultados publicados en la página *TrabajaEn* eran anónimos (sin nombres), no se había invitado a observadores externos para que presenciaran la aplicación de evaluaciones y la entrega de resultados, como lo establece Ley. También existían indicios de que en algunas entrevistas se hacían preguntas de tipo personal, entre otros hechos (Hofmann, 2006).

La eficacia de este subsistema también era baja, pues de 3,562 concursos realizados, sólo se había determinado ganador en 1,874, mientras que 1,099 se habían declarados desiertos. Además, existía una suma de 648 casos de inconformidades y recursos de revocación (Hofmann, 2006).

En 2006, la impartición de los cursos establecidos en el subsistema de capacitación y certificación de capacidades era operada por cada dependencia, bajo la vigilancia de un

---

<sup>38</sup> Específicamente, la línea de instauración de un gobierno profesional formó parte de la llamada *Agenda de Buen Gobierno*, en la que también se incluyeron las líneas de: un gobierno honesto y transparente, un gobierno de calidad, un gobierno digital, un gobierno con mejora regulatoria y un gobierno eficiente (Hofmann, 2006).

<sup>39</sup> Por ejemplo, a principios de 2006, 42,944 puestos estaban sujetos a la Ley y 1,957 personas habían ingresado al SPC por vía de concurso. Para incorporar al resto de los servidores se requería diseñar los puestos y examinar a los funcionarios para proceder a su ratificación. El diseño de los puestos era necesario para definir su perfil y su funcionalidad al interior de cada institución. Los exámenes deberían servir para verificar que los funcionarios poseían los conocimientos y habilidades necesarias para ser ratificados.

A inicios de 2006, sólo se habían definido los perfiles de 16,380 puestos, faltando 24,607. Éstos últimos eran aquellos con mayor complejidad para su diseño. En estas mismas fechas, alrededor de 14,000 servidores se habían sometido ya a algunos de los exámenes.

Comité Académico Asesor integrado por la ANUIES, la AMECAP y por los CIEES.<sup>40</sup> En ese año, 18 instituciones ofrecieron 157 temáticas de capacitación –la mayoría de las cuales se operaba en línea a través del denominado @campus– y se autorizaron 64,151 cursos. Sin embargo, éstos respondían “a una concepción de la Administración Pública exageradamente gerencial, y por tanto no apta para el sector público” (Hofmann, 2006).<sup>41</sup>

En el subsistema de evaluación del desempeño, a finales de 2005 se tenían determinadas 132,000 metas institucionales, colectivas e individuales, de 145,000 posibles. En contraparte, los subsistemas de desarrollo profesional, de separación y de control y evaluación se encontraban prácticamente inactivos (Hofmann, 2006).

Por su parte, Skertchly enfocó su crítica en la ambigüedad de algunos puestos sujetos al servicio, la imposibilidad de cumplimiento de los Comités por cuestiones de agenda, la complejidad para el tránsito de servidores de libre designación a servidores de carrera, y el peligro de la no continuidad del sistema ante el cambio de administración en 2006. Lo hace como se muestra a continuación.

Skertchly señala que, mientras que en la experiencia internacional se registra que a los servicios civiles les toma muchos años de maduración, en México se pretendía implantar el SPC en dos años y medio (Skertchly, 2006).

De acuerdo con Skertchly, la creación del servicio civil federal en México obedeció a la necesidad de crear un sistema alternativo a la forma en que se manejaba la administración pública en el México moderno, sobre todo a raíz de la alternancia del año 2000 (Skertchly, 2006). De manera paulatina se gestó el acuerdo para introducir el SPC en 2003, con el antecedente de varios intentos anteriores a este año, que no tuvieron éxito (Moreno, 2004).

En específico el servicio civil nació de dos necesidades: interrumpir la inercia proveniente de 70 años de hegemonía de un partido y brindar a la función pública una estabilidad que dependiera del mérito de los servidores públicos. Estas premisas estaban a su vez condicionadas por: 1) el cambio institucional que reconfiguró la correlación de fuerzas políticas, robusteciendo al poder legislativo y debilitando al ejecutivo y al PRI, 2) el cambio de valores, de la lealtad a grupos o personas a la transparencia y la rendición de cuentas que crecientemente demanda la sociedad y 3) la eliminación del sistema de botín, que generaba fuertes incentivos para la corrupción (Skertchly, 2006).

En 2006, a dos años de haberse iniciado, el servicio civil tenía diversos pendientes por resolver, para avanzar en la implementación y empezar a dotar a las estructuras públicas de los beneficios de un sistema meritocrático. Estos pendientes se referían a la cobertura, los incentivos de los actores del sistema y la necesaria transición de servidores de libre designación a servidores públicos de carrera (Skertchly, 2006).

En cuanto a la cobertura, existía cierta ambigüedad en los puestos de enlace, que son puestos de confianza sujetos de la Ley; sin embargo, algunos de ellos eran ocupados por personal sindicalizado. Esta indefinición inicial acarreó serios problemas de política laboral (Skertchly, 2006).

Una crítica adicional era la baja cobertura del SPC en relación con el total de personas que laboraban para la APF, ya que sólo incorporaba, en 2006, al 10% de ésta. El sistema excluía

---

<sup>40</sup> La ANUIES es la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, la AMECAP es la Asociación Mexicana de Capacitación y los CIEES son los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

<sup>41</sup> Este argumento es también expuesto con mayor detalle por Guerrero Orozco (2007), y se aborda más adelante.

a los puestos de designación directa, de libre designación y de gabinete de apoyo, así como al personal operativo. Quedaban fuera de su ámbito las fuerzas armadas, las áreas de seguridad pública, el servicio exterior, personal docente, médico, paramédico y afines, y el personal de honorarios (Skertchly, 2006).

Los actores más visibles del SPC eran la SFP, el Consejo Consultivo, los Comités Técnicos de Profesionalización y los Comités Técnicos de Selección. Los Comités Técnicos de Profesionalización se encargaban de la implantación, control y evaluación al interior de cada dependencia y se integraban por el Oficial Mayor, el Director General de Recursos Humanos y un representante de la SFP. Los Comités de Selección eran los encargados de conducir los procesos de selección y se integraban por el Director General de Recursos Humanos, el titular del OIC y el jefe inmediato de la plaza a ocupar, es decir, había un Comité para cada concurso.

De acuerdo con Skertchly, cuando menos a 2006 era difícil que los integrantes de estas dos figuras hicieran un seguimiento puntual de los procesos que les competían. Un factor de esta problemática era el escaso involucramiento de los mandos de cada secretaría o entidad para participar en estos órganos, por cuestiones de prioridades y de agenda (Skertchly, 2006).

El tránsito de ser servidores públicos de libre designación a ser servidores públicos de carrera, para aquellos que se encontraban en la posibilidad de hacerlo, implicaba certificar la capacidad técnica transversal llamado “Nociones Generales de la Administración Pública Federal”, certificar dos capacidades técnicas, certificar tres capacidades gerenciales y obtener una evaluación de desempeño aprobatoria del año 2005 (Skertchly, 2006).

Este procedimiento era complicado, y en él tenían que resolverse diversos problemas como el hecho de que a los espacios que se convirtieron en plazas de carrera les empezó a aplicar la Ley y el Reglamento, pero estaban ocupadas por funcionarios de libre designación. Algunas secretarías, sobre todo aquellas con un carácter más técnico, se vieron muy afectadas. Para paliar esta situación, la SFP tuvo que emitir diversos lineamientos (Skertchly, 2006).

Otro problema era la incertidumbre y la falta de incentivos para que los servidores en funciones se convirtieran en servidores de carrera. La nula difusión de los beneficios de pertenecer al sistema, el proceso prolongado para certificar las capacidades y el escepticismo de permanecer en su puesto en la transición sexenal, con nuevos jefes, impidieron que los potenciales servidores de carrera intentaran incorporarse al sistema decididamente (Skertchly, 2006).

En el contexto del cambio de sexenio en 2006, diversos analistas señalaban las fallas del SPC que podrían poner en peligro su continuidad. Skertchly exponía cuatro debilidades: 1) la rápida, compleja y confusa implantación y operación del servicio, 2) la escasa cantidad de servidores de carrera titulares, que no podría impedir una reforma o la desaparición del sistema, 3) el reducido número de espacios de libre designación, insuficiente para que los mandos del nuevo gobierno colocaran a sus cuadros y 4) las fallas que tenían los subsistemas de planeación e ingreso (Skertchly, 2006).

Ante este escenario, algunas alternativas para enfrentar en su momento las debilidades detectadas consistían en incrementar el número de servidores titulares, promover la flexibilidad de las estructuras y adecuarlas a las necesidades de las dependencias, difundir los beneficios del sistema y establecer alianzas con sus potenciales defensores (Skertchly, 2006).

Los argumentos de Guerrero Orozco, que se abordan enseguida, se enfocan en el sesgo del sistema por allegarse de servidores formados bajo el enfoque gerencial, la ambigüedad del sistema al no diferenciar puesto y servidor, las facultades excesivas de los Comités de selección, y los puntos de tensión a que podía estar sujeto el sistema al incumplir algunas disposiciones constitucionales.

Guerrero basó gran parte de su artículo en un informe que el Poder Ejecutivo realizó por mandato del Legislativo en 2004,<sup>42</sup> con el fin de replantear la plantilla de funcionarios altos bajo su mando, en vez de emprender un cese masivo de servidores públicos de mandos medios y bajos, como se proponía inicialmente.

La conclusión de este informe era que los servidores públicos estaban dotados de formación gerencial insuficiente, por lo cual se requería de una “capacitación planificada”. De acuerdo con este autor, este hecho dejaba entrever que el Servicio Profesional de Carrera estaba diseñado para que en él ingresaran aquellos formados en la cultura gerencial. Es decir, los aspirantes con formación profesional en la administración pública y con experiencia en la administración pública están en desventaja, pues no poseían tal cultura gerencial (Guerrero Orozco, 2007).<sup>43</sup>

Guerrero enunció algunos problemas específicos referentes al diseño, la base conceptual del sistema y algunas facultades excesivas de los Comités de Selección. Con la determinación de los rangos sujetos al sistema (director general, director general adjunto, director de área, subdirector, jefe de departamento y enlace), el SPC se apartó de diversas tradiciones en las

---

<sup>42</sup> El documento, que fue elaborado por las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, se denomina “Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera” y tiene fecha del 28 de mayo de 2004.

<sup>43</sup> Guerrero ilustra este hecho con el texto escrito por uno de sus alumnos, con estudios profesionales en ciencias políticas y administración pública, con maestría en la materia y estudios doctorales concluidos, que participó en un concurso del SPC y fue rechazado: “Para darse de alta y concursar en el servicio profesional de carrera es necesario hacer el *currículum* de acuerdo al menú de opciones y renovarlo cada seis meses para no ser dado de baja por el propio sistema. Para concursar por una plaza es necesario recibir una invitación a la cuenta personal hecha por tener el perfil de la plaza o que se localiza una en el menú de vacantes de la plaza, y en ella aparece las características, el sueldo y el temario para concursar. Cuando se concursa, el sistema asigna un folio e inmediatamente el sistema avisa si se aprobó el primer requisito, que es el filtro curricular. La siguiente etapa consiste en la Evaluación Técnica a la que se convoca mediante correo electrónico en fecha determinada y son preguntas sobre un temario definido por la dependencia que ofrece la plaza; esta prueba es contestada por el concursante en hojas con las preguntas impresas a llenar con pluma o lápiz. El resultado llega por mensaje en la cuenta o en el correo electrónico. Posteriormente se lleva a cabo la Evaluación Gerencial, mediante una prueba se lleva a cabo en el sistema cuando los convocantes entran al sitio *web* y despliegan la prueba, misma que incluye trabajo en equipo y la orientación a resultados. Se trata de una prueba ‘muy gringa’. En ese mismo momento se conoce si aprobó o no. Después viene la etapa de *Visión*, donde también el sistema (sitio *web*), y contra el tiempo, se contestan preguntas sobre ética, corrupción y civismo. En ese mismo momento se conoce si se aprobó o no.”

Y continúa el alumno: “Habiendo pasado todas estas pruebas, se convoca a la entrevista con un comité de selección integrado por un representante de la Secretaría de la Función Pública, el jefe inmediato de la plaza que se concursa y el Director General de recursos humanos de la dependencia que convoca la plaza a concurso. El problema radica en que el resultado final llega por correo electrónico, sin mayores explicaciones. El proceso de selección se ha prestado a muchas dudas, pues al final son los directivos los que deciden quien gana y muchas de las plazas vienen con perfiles muy ‘teledirigidos’ hacia alguien en particular. Cuando no hay quien cubra con los perfiles mínimos el concurso se declara desierto, pero esto es muy raro. El sistema también invita a plazas cuyos perfiles son muy bajos o no corresponden al nivel profesional y académico de los posibles interesados” (Guerrero, 2007).

que la carrera administrativa se organiza de forma homogénea, en clases, cuerpos, grupos o servicios (Guerrero Orozco, 2007).

Estas cuatro categorías, en los países donde son vigentes, determinan la separación entre el hombre y el puesto, y previenen que el primero se apropie del segundo. En México se está corriendo el riesgo de *partidizar* al servicio civil, con lo cual un grupo que llegue al poder podría promover la derogación de la LSPCAPF (Guerrero Orozco, 2007).

Asimismo, por la forma en que los nuevos servidores ingresan al servicio, más que un servicio civil de carrera, el sistema federal es un servicio de empleo, pues los servidores públicos que ingresan provienen de concursos abiertos. Igualmente, en la Ley se le denomina “desarrollo profesional”<sup>44</sup> –que de acuerdo con Guerrero es resultado de la formación universitaria del nivel de licenciatura– a lo que debería llamársele “carrera administrativa”, que es un proceso de ascenso gradual y programado (Guerrero Orozco, 2007).

Algunas facultades que la Ley otorga a los Comités de Selección pueden ser excesivas, como aquella que señala que el Oficial Mayor o su sustituto –el superior jerárquico inmediato del área en que se efectúe un concurso de selección– tiene derecho a votar y a “oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros” (artículo 74 de la Ley). Este poder, mal utilizado, puede derivar en anular una selección bien hecha, sesgar el fallo hacia un favorito o bien excluir a una persona no deseada o disfuncional para el grupo burocrático dominante (Guerrero Orozco, 2007).

Existen otros puntos de tensión, ubicados en el plano jurídico, en los que el SPC se encuentra involucrado. Uno de ellos se refiere al acotamiento que el Presidente de la República tiene, desde el inicio de vigencia de la LSPCAPF, para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y demás empleados de la Unión, “cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes” (Art. 89-II constitucional). Por otra parte, existe el incumplimiento de un mandato constitucional vinculado con la LSPCAPF, que es la creación de escuelas de administración pública (Art. 123-BVIII) (Guerrero Orozco, 2007).

Guerrero resume su argumentación señalando que la LSPCAPF ha generado una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo por cinco razones: 1) la mudanza de los servidores públicos, del ámbito del derecho laboral al del derecho administrativo, 2) los procesos de selección por concurso, inéditos en las instancias sujetas al sistema, y el sistema institucional que los norma, 3) la prolongación de la omisión para establecer un centro de enseñanza de administración público, como se señala en la Constitución, 4) el hecho de que la Ley no se diseñara para crear cuerpos de servidores generalistas y 5) la ubicación de la LSPCAPF en un rango de igual jerarquía que la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (Guerrero Orozco, 2007).

Si bien no se cumplieron los vaticinios pesimistas de Skertchly (2006) y otros, respecto a la posible disolución del sistema, algunos autores señalan que, por lo menos, el servicio profesional de carrera no era un tema prioritario en la agenda del gobierno que inició en 2006. Por ejemplo, los análisis cuantitativos, como las reducciones de contratos y de

---

<sup>44</sup> La definición del artículo 35 de la Ley es: “Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.”

sueldos, así como el congelamiento de vacantes, prevalecieron sobre análisis más profundos, de corte cualitativo (López, 2007).

Lo anotado se evidenció con la entrada del nuevo gobierno, pues hubo una vuelta de las prácticas de solicitudes de renuncia masivas y la designación de servidores públicos inexpertos en las áreas a las que ingresaban, no sólo en los espacios de servidores de libre designación, sino también en puestos de carrera. Esta forma de apoderarse de la administración pública evidenció en los políticos que llegaron al poder, que no entendían la importancia de un servicio civil de carrera y que la cultura patrimonialista continuaba viva. La prueba a la que fue sometido el servicio demostró que estaba lejos de estar consolidado, y que más bien había que revisarlo, mejorarlo y difundirlo (López, 2007).

Por otro lado, las expectativas optimistas y los efectos positivos ya citados, que algunos autores –como Martínez Puón (2009)– esperaban en el servicio profesional a partir de la implementación del nuevo reglamento, no se cumplieron. Al respecto, López (2008) argumentaba que, a un año del inicio de esta modificación, en septiembre de 2008, los resultados alcanzados estaban muy por debajo de las expectativas.

El nuevo reglamento se había elaborado bajo tres premisas: 1) la descentralización de la operación y la centralización de la información; 2) el énfasis hacia un rol normativo de la Unidad; y 3) mayor vigilancia del cumplimiento de la normatividad mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control (Treviño, 2007).

La realidad era que a un año de haberse realizado la reforma, las cifras reflejaban avances prácticamente nulos. En cuanto a la descentralización, a 2008 era un porcentaje mínimo –alrededor de 10%– el de las instancias que utilizaban sus propias herramientas para los procesos de selección. Acerca del papel normativo de la Unidad de Políticas de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, a septiembre de 2008 no se había publicado uno solo de los lineamientos o normas a los que se había comprometido.

En relación con la mejora en la vigilancia, un año después del inicio del nuevo reglamento existían menos datos sobre inconformidades y sanciones impuestas, lo cual indicaba que en este rubro el sistema era más opaco (López, 2008).

Además, los concursos desiertos no habían disminuido, pues se mantenían entre el 38 y 40% del total, y el número de nombramientos por artículo 34 se había multiplicado hasta en un 300%, respecto al periodo 2004-2006. Adicionalmente, continuaban las sospechas e irregularidades sobre la elección de los candidatos finalistas en los concursos y la calidad de los exámenes (López, 2008).

Por otra parte, destacaba la iniciativa que pretendía dejar fuera del SPC a Directores Generales y Adjuntos, que hasta la fecha se encuentra *congelada*. Sin embargo, dentro del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008–2012 (PMG) que elaboró la Secretaría de la Función Pública, podía percibirse que el SPC había dejado de ser prioritario (López, 2008).

Una posición que complementa la crítica de López en cuanto a la operación y los resultados del servicio profesional de carrera a 2009 es la de Fócil Ortega. Este autor identificó diversos problemas en el servicio profesional, de diseño, de implementación, y lagunas normativas, pero sobre todo la cultura política que se había resistido a reconocer los beneficios de los sistemas de mérito, por lo cual cuando menos en ese año se continuaba privilegiando la “confianza” o la “lealtad al grupo”. Estas circunstancias se reflejaban en que la percepción general sobre el sistema era desfavorable, y que la operación no hubiera arrojado los resultados que se esperaban (Fócil, 2009).

A partir de una evaluación al modelo y los subsistemas del servicio profesional con base en datos tomados del *Segundo Informe de Gobierno* de la administración 2006-2012, este autor señalaba que para avanzar en la materia se requería un cambio cultural y un liderazgo político de la cúpula burocrática federal (Fócil, 2009).

Al analizar el modelo en general, el autor se concentró en explicar que, si bien en la Ley se considera el concepto de “carrera” (que implica que los servidores de carrera puedan ascender hasta llegar al máximo nivel posible), en la práctica las carreras de los servidores no habían podido definirse (Fócil, 2009).

El abuso de la opción de los nombramientos temporales establecidos en el artículo 34 de la Ley, la ausencia normativa para reconocer la experiencia de los servidores en funciones y la capacitación adquirida, además de que la SFP no había publicado las disposiciones para que los servidores públicos definieran sus planes de carrera –a pesar de que este ordenamiento estaba establecido en el artículo 43 del nuevo reglamento desde su publicación– eran los factores principales para que los servidores públicos no contaran con un plan de carrera bien definido (Fócil, 2009). Ante esta circunstancia, cuando menos hasta hoy, no estamos ante un servicio civil de carrera.

Algunas de las deficiencias del subsistema de planeación de recursos humanos, a 2009, eran las siguientes. De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de la administración 2006-2012, las áreas de la SFP responsables de este subsistema concentraron sus esfuerzos en el trámite de aprobación y registro de estructuras orgánicas (Fócil, 2009).

Si bien a 2009 se habían aprobado 47 estructuras de las 75 sujetas al SPC, Fócil cuestiona el valor agregado de esta acción para el quehacer gubernamental, dado que estos trámites son simples mecanismos de control de un inventario de plazas, grupos de puestos y nivel salariales, sin métodos de análisis sistemáticos y sobre todo, sujetos a la visión discrecional de unos cuantos servidores encargados del sistema (Fócil, 2009).

Otra tarea que había distraído al área encargada de la planeación del sistema era la validación de la valuación de puestos que remiten las instituciones a la SFP. Aún cuando esta área contaba, cuando menos en 2009, con la metodología de *Hay Group* y una plataforma informática adecuada, la discrecionalidad que caracterizaba a este proceso generaba una centralización que acotaba aún más el margen de maniobra de las instituciones sujetas al sistema, así como de sus Comités Técnicos de Profesionalización (Fócil, 2009).

Diversas cifras contribuyeron a poner en entredicho la operación del subsistema de ingreso en 2008: la incongruencia entre la cifra de 14,883 plazas vacantes y 12,372 concursos públicos registrados en el Informe de Gobierno –al 26 de junio de 2008–; la declaración de 5,318 concursos, de esos 12,372, como desiertos; los 7,054 resultados satisfactorios de igual número de ganadores, provenientes de 352,984 aspirantes registrados; y la cifra de 308 “concursos cancelados”, cuando esta categoría es inexistente, tanto en la LSPCAPF como en su reglamento (Fócil, 2009).

Una mención aparte merece el tratamiento que se la había dado a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley. De acuerdo con éste, es posible efectuar un nombramiento temporal para ocupar un puesto sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección establecido en la propia Ley, en casos excepcionales y cuando peligre el orden social o cuando existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos importantes.

Sin embargo, entre septiembre de 2007 y junio de 2008, se realizaron 3,582 nombramientos al amparo del artículo 34. Al considerar que durante ese periodo, 38,036 plazas estaban sujetas al sistema, el que 9.4% de las plazas se haya ocupado sin que mediara concurso de

ingreso hacía pensar que la aplicación del artículo 34 no era excepcional (Fócil, 2009). Más aún, existía evidencia de que este tipo de nombramientos se había multiplicado hasta en 300% durante la administración 2006-2012, en relación con la anterior, como López lo había enunciado (López Cruz, 2008).<sup>45</sup>

Otros problemas del subsistema de ingreso eran los siguientes: los requisitos para concursar podían ser confusos o inequitativos,<sup>46</sup> los criterios de selección finales que aplicaban los Comités Técnicos de Selección eran opacos, y los concursos podían ser manipulables, al modificar los perfiles y las descripciones de puestos para orientarlas a determinada persona o para declarar desierto un concurso si no era favorable para determinado candidato (Fócil, 2009).<sup>47</sup>

Lo expuesto muestra que el subsistema de ingreso no había modificado las formas de contratación que eran usuales antes de la implementación del Servicio Profesional de Carrera, en las que se optaba por amigos, leales y personas vinculadas a compromisos para ingresar a la APF. Más bien, este subsistema había encarecido los procedimientos de contratación, al hacerlos más lentos y, en el papel, más vigilados. “En resumen, es el proceso de ingreso, el que mayor resistencia, conflictos y sospechas ha tenido en la operación del SPC” (Fócil, 2009).

Por otra parte, de acuerdo con la Ley, dentro del Subsistema de Desarrollo Profesional los servidores públicos de carrera deberían, junto con el Comité Técnico de Profesionalización correspondiente, diseñar los planes de carrera y las trayectorias verticales u horizontales por seguir (Fócil, 2009).

De acuerdo con la Ley y el reglamento, la SFP debería haber emitido las disposiciones que regularan la elaboración de los planes individuales de carrera, así como las reglas de valoración y los puntajes a otorgar por las acciones de desarrollo que realicen los servidores públicos. Sin embargo, la SFP no había emitido estas disposiciones. Es decir, en la práctica el subsistema de desarrollo profesional era inoperante (Fócil, 2009).

---

<sup>45</sup> Fócil Ortega ilustra este abuso a través de un ejemplo. En la SCT se designó al Director General de Recursos Materiales con base en el supuesto del artículo 34 de poner en peligro o alterar los servicios públicos y generar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes. Al efectuar un análisis de la estructura próxima de este puesto, se detecta que esta plaza cuenta con un director general adjunto y tres directores de área. Este autor cuestiona “¿en verdad una plaza con funciones, principalmente de apoyo administrativo que si bien son importantes no son sustantivas, cabe en los supuestos del artículo 34? ¿Los funcionarios del área, con niveles directivos no podrían evitar que se alteren los servicios públicos y se generen pérdidas o costos adicionales importantes, mientras se concursa la plaza? Se supone que tendrían una responsabilidad administrativa por no hacerlo.” (Fócil, 2009).

<sup>46</sup> Por ejemplo, en la convocatoria No. 31/09 de la SEDESOL, para el concurso de la Plaza de Coordinación Interinstitucional, publicada el 4 de marzo de 2009, se exigía un requisito que ponía en desventaja a los servidores públicos de carrera que pudieran interesarse por esta vacante: “11. En caso de ser Servidor Público de Carrera, deberán presentar la documentación que demuestre que cuentan con al menos dos evaluaciones del desempeño anuales en el rango del puesto que ocupan como servidores públicos de carrera titulares con resultado satisfactorio” (Fócil, 2009).

<sup>47</sup> Fócil presenta un tercer ejemplo. En la convocatoria 21372 para la plaza de Director de Proyectos de Desarrollo Social de la SHCP, que se publicó el 25 de febrero de 2009 en la página [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx), se establecía como uno de los requisitos un nivel de inglés de experto en lectura, conversación y escritura. Al revisar las ocho funciones contenidas en la descripción del puesto, para ninguna de ellas se requería el dominio del inglés para desempeñarlas. Esto creaba desconfianza en relación con las razones para solicitar un nivel de experto en el inglés para este puesto (Fócil, 2009).

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades también tenía diversas áreas de mejora, que iban desde la ambigüedad del término “capacidades” hasta el bajo valor agregado que generaba este subsistema (Fócil, 2009).

Otra crítica era la pretensión de medir ciertas valoraciones éticas<sup>48</sup> o comportamientos de los servidores públicos a través de diversas pruebas<sup>49</sup> basadas en cierta bibliografía, con lo cual se tenían dos problemas: I) “el estudio por sí mismo de la bibliografía no garantiza[ba] la adquisición de la competencia o capacidad y II) por ser un factor de permanencia en el servicio público se desvirtúa[ba] el proceso de capacitación ya que los funcionarios se dedica[ba]n a estudiar para aprobar los exámenes y no para mejorar su desempeño haciendo de la capacitación y la certificación un fin en sí mismo, alejado de la obtención de resultados” (Fócil, 2009).

En cuanto al subsistema de evaluación del desempeño, a 2008 existían diversas cifras que daban cuenta de su operación,<sup>50</sup> pero no de sus resultados y sus impactos. De acuerdo con Fócil (2009): “la evaluación del desempeño en las dependencias se ha convertido en un proceso burocrático y en un formato más que llenar, no se ha impulsado una cultura que privilegie los beneficios de una evaluación efectiva del desempeño.” Es decir, esta actividad estaba inacabada y era infravalorada.

Al identificar en el *Segundo Informe de Gobierno* un solo caso de separación de las causales previstas en el artículo 60 de la LSPCAPF, debido al incumplimiento reiterado obligaciones, Fócil deducía que el resto de las causales eran inoperantes o bien el subsistema de separación compartía las mismas deficiencias que tenían los otros subsistemas (Fócil, 2009).

Estos casos de separación tan aislados obligaban a revisar a fondo el diseño de esta parte del modelo de administración de personal público. Finalmente, Fócil no pudo evaluar al subsistema de control y evaluación por no encontrarse en el Informe los datos básicos para hacerlo (Fócil, 2009).<sup>51</sup>

#### **4.4. Los desafíos y los riesgos planteados**

Con base en los problemas mostrados y las acciones propuestas para resolverlos, algunos de los autores revisados identificaron también ciertos desafíos, riesgos y oportunidades para el SPC, la mayoría a partir del análisis del nuevo reglamento, que se exponen a continuación.

---

<sup>48</sup> Con respecto a la capacidad de Visión de Servicio Público, que comprende los aspectos de integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común, que en 2009 se aplicaba en los procesos de ingreso, Fócil cuestiona: “¿Cómo se define la capacidad bien común? ¿En verdad es posible certificarla? ¿Qué conductas observables debe tener la capacidad ‘bien común’? ¿Cómo se mide la capacidad integridad? ¿Cómo se certifica?” (Fócil, 2009).

<sup>49</sup> Un problema adicional ha sido la irregularidad en los mecanismos para evaluar los comportamientos anotados. Primero se utilizó el examen “AMITAI”, para detectar la proclividad a la corrupción. Luego un examen con casos complejos en los que se enfrentaba la ética con la legalidad. Después se aplicaron otras pruebas de resolución de casos a partir de un Módulo Generador de Exámenes (Fócil, 2009).

<sup>50</sup> En enero y febrero de 2008 se evaluaron en su desempeño a 29,085 servidores públicos, y se otorgaron estímulos y recompensas a 18,523 servidores públicos (Fócil, 2009).

<sup>51</sup> La información inexistente en el Informe era: Indicadores básicos del Sistema, costos de operación de cada subsistema, logros obtenidos, eficacia operativa respecto de cada uno de los subsistemas, acciones y compromisos de mejora del sistema y estadísticas (índices de rotación de personal, causas de la rotación, causales para declarar desiertos los concursos de ingreso, número de servidores públicos de carrera certificados, promedios de evaluación del desempeño, porcentaje de incumplimiento de metas individuales y colectivas, entre otros) (Fócil, 2009).

Un área de oportunidad para el sistema, identificada por diversos autores, era la incorporación de un subsistema de remuneraciones, con el cual se podría retener a los servidores públicos competentes. Este componente es básico, ya que todo sistema de gestión de personal debe contar con un subsistema de este tipo, vinculado al mérito y al desempeño (Haro, 2007; Fócil, 2009).

En referencia al nuevo reglamento, cabe señalar que algunas de las mejoras que se pretendían alcanzar con su implementación eran modificar las pruebas de selección y descentralizarlas para que las instancias sujetas de la ley pudieran elaborar sus propios instrumentos, disminuir las altas cifras de concursos desiertos y de nombramientos por artículo 34, y aplicar una vigilancia más estricta por la presunta existencia de irregularidades en los concursos (López, 2008). Estas áreas de oportunidad, aún con el nuevo reglamento, siguen siendo asuntos pendientes a ser resueltos por el sistema.

Martínez Puón también basó su análisis de riesgos en el nuevo reglamento y señalaba que, si bien en el papel éste apuntaba a mejorar la operación del sistema, tampoco era la panacea que resolvería todos los problemas expuestos anteriormente. Más bien, este autor advirtió acerca de cuatro riesgos potenciales que enfrentaría esta reforma, que a continuación se exponen (Martínez Puón, 2009).

El primer riesgo consistía en una ausencia de compromiso de los OIC para controlar y vigilar los procesos. Esto mantendría los incentivos para que los responsables de la operación en las dependencias continuaran con las prácticas discrecionales identificadas, con la consecuente prevalencia de la falta de credibilidad en el sistema (Martínez Puón, 2009).

El segundo se refería al aspecto presupuestal. Si a los procedimientos incorporados en el nuevo reglamento no se les destinaban los recursos mínimos para su implementación, el documento quedaría como letra muerta. Este riesgo se acrecentó con el decreto de austeridad que emitió el titular del ejecutivo al principio de su mandato, y que mantuvo congeladas los puestos y las contrataciones (Martínez Puón, 2009).

Un tercer riesgo consistía en no contar con proveedores de servicios con la calidad suficiente para asegurar la operación adecuada del sistema, particularmente en materia de los exámenes o evaluaciones para el subsistema de ingreso. El cuarto riesgo se refería a una posible pérdida de control del sistema, al pasar de una operación centralizada a una descentralización total hacia las dependencias y órganos desconcentrados, lo cual podría haber acentuado la discrecionalidad y provocado un desorden fuerte (Martínez Puón, 2009). Existían también ciertos retos, vinculados a los riesgos, que son propios no sólo del servicio civil federal mexicano, sino de los países con un nivel de desarrollo administrativo similar al de México. La construcción de una relación adecuada, a partir de la cual los políticos y los miembros del servicio profesional de carrera pudieran cooperar para el desarrollo de la gestión pública era un primer reto. Otro reto residía en encontrar un equilibrio entre la centralización y la descentralización para que el sistema operara adecuadamente (Martínez Puón, 2009).

En tercer lugar, se tenía el tema de la evaluación del sistema. Por las características propias del caso mexicano, era probable que en un futuro próximo ésta tuviera que realizarse a través de una instancia externa. Un cuarto reto era desarrollar las herramientas de gestión adecuadas para operar el sistema, que era también una oportunidad que compartida con otros países de América Latina.

El quinto reto consistía en encontrar los canales para la difusión adecuada del servicio civil, tanto al interior de la propia administración como hacia la sociedad en general. Un sexto

reto consistía en identificar e involucrar a los *stakeholders* que pudieran favorecer el desarrollo del sistema (Martínez Puón, 2009).

#### **4.5. Conclusiones**

Lo anotado hasta aquí es una muestra de los argumentos más recurrentes que se han vertido acerca de la operación y los resultados del SPC. Como se infiere de lo anotado, las críticas que identifican las debilidades y los errores han sido más abundantes que aquellas en las que se exponen los beneficios y las áreas de oportunidad del sistema.

En particular, puede recogerse, de los argumentos expuestos, que el SPC tiene aún grandes áreas de oportunidad. La manera en que se han operado los subsistemas de ingreso, de capacitación y certificación, de evaluación del desempeño y de separación han generado las inconformidades y las sospechas fundadas, a nuestro parecer, de los autores revisados.

Cerramos este capítulo recuperando una idea de Dussauge (2007), que se refiere al estado del estudio de los servicios civiles en México. Este autor identifica que existe un déficit, en cuanto a cantidad y profundidad, de estudios de la profesionalización de servidores públicos y sobre todo, de servicio civil de carrera. De acuerdo con este autor, la literatura sobre el tema presenta limitaciones importantes, referente a los tópicos, el estilo, las fuentes y la cantidad de las publicaciones.

En cuanto a los tópicos, es notorio que la atención se ha centrado en algunas temáticas y se han desdeñado otras. En referencia al estilo y el enfoque de la investigación, los trabajos han sido de corte descriptivo o ensayístico, por lo que aún no se cuenta con planteamientos académicos rigurosos con análisis comparados consistentes (Dussauge, 2007).

En relación con las fuentes consultadas, los trabajos pioneros siguen siendo los más citados, por lo cual se ha producido una “circularidad”. Además, son muy pocos los autores que consultan y citan fuentes externas a sus instituciones académicas, y mucho menos aquellos que recurren a fuentes de otros países (Dussauge, 2007). Sería pertinente, entonces, empezar a romper esta “endogamia”.

Existe también un déficit en la cantidad de publicaciones de todo tipo (libros, revistas, tesis y artículos). En comparación con otras temáticas de administración pública, como aquellas referentes a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, el volumen de publicaciones sobre profesionalización y servicio civil es limitado. Aún existen áreas de oportunidad para documentar, describir y analizar experiencias de profesionalización y servicio civil como aquellas del Instituto Federal Electoral (IFE), del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Procuraduría Agraria y el Servicio Exterior Mexicano, por citar sólo algunos ejemplos.

## CAPÍTULO 5

### ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2004-2010

#### 5.1. Introducción

En la introducción de este trabajo se planteó la siguiente cuestión como pregunta de investigación:

*El Servicio Profesional de Carrera es una institución política que requiere de un acuerdo político fundamental y de un proceso de construcción largo e incremental, ¿cuál ha sido el desempeño del sistema en su componente político-institucional a seis años de haberse iniciado?*

Con base en lo reportado por los diversos autores expuestos en el cuarto capítulo, puede señalarse que existe una sospecha razonable de que el Servicio Profesional de Carrera, a seis años de haberse implementado, cuenta con amplias ventanas de oportunidad para consolidarse como una institución que provea de estabilidad a la administración pública federal ante los cambios políticos. En este sentido, la hipótesis de trabajo es la siguiente:

*Hipótesis. En el ámbito político, el propósito de un servicio civil de carrera es el establecimiento de un acuerdo que proporcione a la administración pública estabilidad ante los cambios políticos. En seis años de operación del sistema, éste aún no cuenta con la autonomía, la credibilidad y la rendición de cuentas necesarias para que la administración pública federal centralizada cuente con la protección necesaria para ser estable.*

Este capítulo constituye la parte medular de la tesis. Su propósito radica en establecer hasta qué punto el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ha cumplido con la finalidad política de un servicio civil de carrera, que consiste en evitar que los políticos manipulen la administración pública para insertar en ella a personal afín al partido en el gobierno, o bien para el pago de cuotas de grupo de los políticos gobernantes. En efecto, como se ha expuesto a lo largo de este documento, los objetivos principales de un servicio civil apuntan hacia el control de los actores (la clase política) que pueden incidir en la manipulación de la burocracia, y hacia el interior de la propia administración pública, dentro de la cual el mérito técnico y laboral deben constituirse en los medios para la promoción de las carreras burocráticas.

En este contexto, se ha propuesto que un servicio civil de carrera es una institución que se integra por una dimensión política y una dimensión organizacional, que en conjunto conforman la trama institucional de reglas con que todos los *stakeholders* se autolimitan. Para el caso mexicano, este entramado institucional formal se instituyó con la LSPCAPF, su Reglamento, y la demás normatividad emitida por la Secretaría de la Función Pública referente a la materia.

Los elementos que se proponen como integrantes de la dimensión política de un servicio civil son tres: autonomía, credibilidad y rendición de cuentas. En la medida de lo posible, un servicio civil debe ser un sistema autónomo, que si bien debe interactuar con su entorno, tiene que resistir los intentos de influir en él para manipularlo en función de las coyunturas políticas.

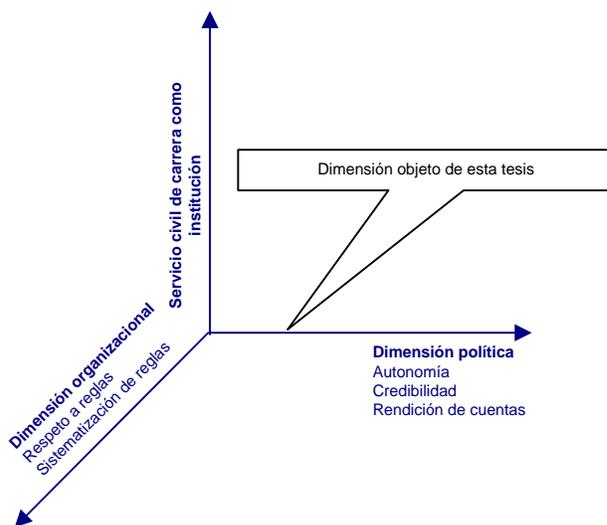
El apego al espíritu de un servicio civil (la meritocracia) provee a un sistema de este tipo de tal credibilidad. Este elemento contribuye a reforzar el entramado institucional entre los diversos *stakeholders*, internos y externos al servicio. En particular, un servicio civil acreditado disminuye la tentación de los políticos para intentar incidir en él.

La rendición de cuentas de un servicio civil implica que existe la posibilidad de sancionar a un actor involucrado cuando su conducta se aparta de la normatividad correspondiente, y revertir una decisión violatoria del espíritu del servicio. En este contexto, todo servicio civil debe contar con mecanismos que preserven su propio entramado institucional.

En cuanto a su dimensión organizacional, un servicio civil contiene reglas formales, que se espera sean respetadas al interior de la red de organizaciones que conforman la burocracia. Para su efectividad, se requiere que estas reglas se encuentren adecuadamente sistematizadas a fin de proporcionarle al sistema la autonomía y credibilidad que contribuyan a que la discrecionalidad de los actores al interior de las organizaciones se autorregule.

En suma, como se muestra en la figura 5.1, los elementos que integran la dimensión política de un servicio civil de carrera son la autonomía, la credibilidad y la rendición de cuentas. A su vez, la dimensión organizacional se integra por el respeto a las reglas y la sistematización de las reglas. En este capítulo indagaremos únicamente a la dimensión política.<sup>52</sup>

**Figura 5.1**  
**Dimensiones institucionales de un servicio civil de carrera**



FUENTE: Elaboración propia

Si bien una institución como el servicio civil requiere de cierto tiempo y voluntad política para consolidarse (Arellano, 2008), a seis años de haberse iniciado la implementación del servicio civil en el gobierno federal, deberían existir rastros que indiquen cuál ha sido su desempeño, de acuerdo con los objetivos establecidos en la Ley correspondiente.

<sup>52</sup> En las conclusiones de esta tesis se presentarán algunas rutas a través de las cuales se podría explorar la dimensión organizacional.

Bajo la premisa de que “lo que no se mide no puede mejorarse”, en este capítulo se intentará explorar cuál ha sido el desempeño del SPC de 2004 a 2010. Con base en ciertos datos se establecerá hasta qué punto el servicio civil se ha apegado, dentro de su dimensión política, a los elementos de autonomía, credibilidad y rendición de cuentas.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal surgió de la Ley correspondiente publicada por el Ejecutivo Federal en 2003. Esta legislación fue el agente detonador a través del cual se ha pretendido regular la conducta de diversos actores vinculados con la burocracia federal. Por esta razón, los datos que se derivan de lo establecido en la LSPCAPF son la materia prima del análisis que se efectúa a partir del siguiente apartado.

El resto del capítulo consta de cuatro partes: metodología, resultados, análisis de resultados y conclusiones. En el apartado metodológico se expone, de acuerdo con la LSPCAPF, cuáles son las organizaciones sujetas al servicio, cuáles son los niveles de la estructura de puestos regidos por él, cómo se obtuvo la información referente al sistema, qué tipo de información se obtuvo, qué tratamiento se le dio y cómo se organizó para medir la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas. También se presenta el catálogo de indicadores a través de los cuales se miden estos tres componentes.

Dado que las características de la información recopilada son de corte básicamente cuantitativo, en la parte de resultados se privilegia su presentación en forma de gráficas y tablas, para destacar los elementos relevantes del estudio. El orden en que se desarrolla en este apartado es: autonomía, credibilidad y rendición de cuentas del sistema.

Los resultados se analizan con base en las cifras que provienen de los indicadores, enfocando su contribución a la indagación de los tres componentes de la dimensión política del SPC. Es posible adelantar los siguientes hallazgos: (i) el sistema ha sido medianamente autónomo, ya que la alta burocracia lo ha manipulado de forma indirecta; (ii) el sistema no es creíble, pues ha sido claramente manipulado por los propios servidores de carrera ubicados en los niveles más altos y, (iii) no ha habido una suficiente rendición de cuentas, dado que el desinterés de los servidores de carrera y los participantes en los concursos de selección por pedir las ha sido correspondido con la inercia del servicio por otorgarlas.

Finalmente, en las conclusiones se expone una síntesis de la manera en que el sistema ha operado y se presentan algunas preguntas no respondidas, explorando algunas rutas para su indagación.

## **5.2. Metodología**

El orden de este apartado es el siguiente. Dado que el periodo de estudio de este capítulo abarca desde el inicio del sistema hasta 2010, se empieza revelando cuáles eran las 75 organizaciones, entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados, que eran sujetas de éste en 2010. Después se identifica a los servidores que, con base en sus rangos jerárquicos y régimen de contratación, son regidos por el SPC. Esta distinción amerita ser efectuada en función de los cinco regímenes laborales básicos a través de los cuales la APF contrata al personal que en ella labora.

Se expone también cómo se acopió y se procesó la información objeto del análisis. En lo general, la información provino de la SFP, a través de una solicitud de información que se formuló con base en la LFTAIPG (para la cual tuvo que interponerse un recurso de revisión) y de solicitudes de información solicitadas por la misma vía a las dependencias y órganos que se encuentran en la plataforma Infomex.

Posteriormente se describe la forma en que se procesó la información obtenida, se presentan los resultados de este proceso y se expone la manera en que se clasificó a estos productos para medir los tres componentes de la dimensión política del sistema.

Dado el tratamiento predominantemente cuantitativo de este capítulo, el apartado metodológico se cierra presentando el catálogo de indicadores que se diseñaron para analizar la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas del servicio, enunciando para cada indicador su nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable para el servicio y cual su vínculo en el apartado de resultados.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal vigente desde 2004 se aplica a una parte de la Administración Pública Federal Centralizada. La determinación de las dependencias y órganos desconcentrados sujetos al servicio se hace por exclusión, de la siguiente forma:

En el artículo 1 de la Ley se establece que “[L]a presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

Por otra parte, en el artículo 8 del mismo ordenamiento se señala lo siguiente:

“El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.”

Considerando lo expuesto, hasta el año 2010, eran 75 las dependencias y órganos administrativos desconcentrados sujetos al SPCAPF, y se muestran en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1**  
**Dependencias y Órganos Administrativos Desconcentrados sujetos al**  
**Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2010**

No.	Nombre	Abreviatura	No.	Nombre	Abreviatura
1	<b>Secretaría de Gobernación / <sub>1</sub></b>	<b>SEGOB</b>	20	Instituto Nacional de Ecología	INE
2	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	INAFED	21	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
3	Archivo General de la Nación	AGN	22	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CONANP
4	Secretaría General del Consejo Nacional de Población	CONAPO	23	<b>Secretaría de Energía</b>	<b>SENER</b>
5	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR	24	Comisión Reguladora de Energía	CRE
6	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	STCCPRI	25	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	CNSNS
7	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	CEPROPIE	26	Comisión Nacional para el uso Eficiente de la Energía	CONUEE
8	Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED	27	<b>Secretaría de Economía</b>	<b>SE</b>
9	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	CONAVIM	28	Comisión Federal de Competencia	CFC
10	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / <sub>2</sub>	INEHRM	29	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	COFEMER
11	<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>	<b>SHCP</b>	30	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad	FONAES
12	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV	31	<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b>	<b>SAGARPA</b>
13	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	CNSF	32	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca	CONAPESCA
14	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	CONSAR	33	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria	ASERCA
15	<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>	<b>SEDESOL</b>	34	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	SENASICA
16	Instituto Nacional de Desarrollo Social	INDESOL	35	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	SIAP
17	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	OPORTUNIDADES	36	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	SNICS
18	<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	<b>SEMARNAT</b>	37	Instituto Nacional de la Pesca	INAPESCA
19	Comisión Nacional del Agua	CONAGUA	38	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	COSAEGRO

<sub>1</sub> Para facilitar su identificación, los nombres de las dependencias se encuentran negrillados.

<sub>2</sub> Actualmente (2012), el INEHRM es órgano de la SEP.

*Continúa*

**Tabla 5.1 (Continuación)**  
**Dependencias y Órganos Administrativos Desconcentrados sujetos al**  
**Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2010**

No.	Nombre	Abreviatura	No.	Nombre	Abreviatura
39	<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>	<b>SCT</b>	58	Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades	CENAVECE
40	Comisión Federal de Telecomunicaciones	COFETEL	59	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	CENSIDA
41	Instituto Mexicano del Transporte	IMT	60	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	CeNSIA
42	<b>Secretaría de la Función Pública</b>	<b>SFP</b>	61	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	COFEPRIS
43	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	INDAABIN	62	Comisión Nacional de Bioética	CNB
44	<b>Secretaría de Educación Pública</b>	<b>SEP</b>	63	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	SEGURO POPULAR
45	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	AFSEDF	64	Servicios de Atención Psiquiátrica	SAP
46	Comisión de Apelación y Arbitraje Deportivo	CAAD	65	Comisión Nacional de Arbitraje Médico	CoNAMed
47	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	CONACULTA	66	Instituto de Geriatria	IG
48	Instituto Nacional de Antropología e Historia	INAH	67	<b>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</b>	<b>STPS</b>
49	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	INBAL	68	La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	PROFEDET
50	Instituto Nacional del Derecho de Autor	INDAUTOR	69	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	CONAMPROS
51	Radio Educación	Radio Educación	70	<b>Secretaría de la Reforma Agraria</b>	<b>SRA</b>
52	<b>Secretaría de Salud</b>	<b>SS</b>	71	Registro Agrario Nacional	RAN
53	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	APBP	72	<b>Secretaría de Turismo</b>	<b>SECTUR</b>
54	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	CNEGSR	73	Centro de Estudios Superiores en Turismo	CESTUR
55	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	CENETEC-SALUD	74	Corporación Ángeles Verdes	CAV
56	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	CNTS	75	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal / <sub>3</sub>	CJEF
57	Centro Nacional de Trasplantes	CENATRA			

<sup>/3</sup> La CJEF es una instancia del Ejecutivo Federal cuya función es básicamente, proporcionar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República. No es dependencia ni órgano administrativo desconcentrado.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamentos de cada dependencia, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y datos de la Secretaría de la Función Pública, a 2010.

La Administración Pública Federal se conforma por una red amplia de organizaciones. Dentro de cada dependencia u órgano desconcentrado existen jerarquías de los puestos que integran cada pirámide organizacional, algunos de los cuales son regulados por la LSPCAPF. En la práctica, las plazas de trabajo se dividen básicamente en tres: de base, por contrato y de confianza (y esta categoría se subdivide a su vez en servidores de libre designación, de gabinete de apoyo y de servicio profesional).

Los trabajadores de base se encuentran en la plataforma de la pirámide jerárquica de la burocracia federal. Regularmente pertenecen a algún sindicato, por lo cual su desempeño y la consideración de sus méritos son difíciles de evaluar, están sujetos a un horario rígido, sus remuneraciones son las más bajas de la burocracia federal y sus posibilidades de crecimiento laboral son ínfimas. Esta franja del personal, que no está sujeta al SPC, representa una proporción importante del personal público del gobierno federal.

Una segunda categoría laboral de los trabajadores del Gobierno Federal se constituye por aquellos contratados como *eventuales*. Estos trabajadores se sujetan a un contrato para un tiempo determinado, y cuentan con las mismas prestaciones que tienen los trabajadores de confianza, mientras su contrato se encuentra vigente.

Los empleados federales bajo el régimen de honorarios se sujetan a un contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios que celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias u órganos administrativos desconcentrados, y por la otra, cada trabajador.

Estos trabajadores tienen la condición laboral más vulnerable ya que carecen de prestaciones y su contrato puede ser rescindido unilateralmente por la dependencia u órgano contratante, sin que los trabajadores tengan alguna posibilidad de defenderse o cuenten con la protección de un sindicato, como ocurre con los trabajadores de base.<sup>53</sup>. Tampoco tienen las prestaciones y ciertos mecanismos de defensa de otros trabajadores de confianza. Sin embargo, la condición laboral de estos trabajadores contribuye a que la APF

---

<sup>53</sup> Una muestra de la situación laboral que enfrentan los trabajadores por honorarios es la cláusula décima primera de los contratos que se establecen en la Secretaría de Desarrollo Social. En ésta se señala lo siguiente.

“‘La Dependencia’, podrá rescindir el presente contrato, sin necesidad de juicio, por cualquiera de las siguientes causas imputables a ‘el prestador de los servicios’:

“A) Por prestar los servicios deficientemente, de manera inoportuna o por no apearse a lo estipulado en el presente contrato;”

B) Por no observar la discreción debida respecto de la información a la que tenga acceso como consecuencia de la prestación de los servicios encomendados;”

C) Por suspender injustificadamente la prestación de los servicios o por negarse a corregir lo rechazado por ‘la Dependencia’;”

D) Por negarse a informar a ‘la Dependencia’ sobre la prestación y/o el resultado de los servicios encomendados;”

E) Por impedir el desempeño normal de labores de ‘la Dependencia’ durante la prestación de los servicios;”

F) Si se comprueba que la protesta a que se refiere la declaración II.D, se realizó con falsedad, y”

G) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este contrato.”

A su vez, en la declaración II.D se señala que el prestador de los servicios “manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público ni se encuentra inhabilitado para el desempeño de éstos, así como que a la suscripción del presente documento no está prestando servicios profesionales por honorarios en la misma y/o en distinta dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o en la Presidencia de la República. Asimismo, que no es parte en un juicio del orden civil, mercantil o laboral en contra de alguna de las referidas instituciones públicas; y que nos encuentra en algún otro supuesto o situación que pudiera generar conflicto de intereses para prestar los servicios profesionales objeto del presente contrato.” (Contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios que celebra el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social con prestadores de servicios, 2011).

cuenta con cierta flexibilidad de sus estructuras organizacionales, que crecen al contratar a los trabajadores eventuales y se contraen al despedirlos.<sup>54</sup>

En otros términos, los trabajadores eventuales y de honorarios conforman lo que el BID denomina una burocracia paralela, que se integra por el personal que no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública. Esta modalidad de burocracia se caracteriza por la baja autonomía y la alta capacidad, con funcionarios que no responden a ningún partido político y cuentan con conocimientos especializados en algún ámbito de las políticas públicas (BID, 2006).

En la APF, la proporción de trabajadores por honorarios y trabajadores eventuales es aproximadamente de 10 a 1 (entrevista con un jefe de departamento de la SEDESOL). Esta relación proviene de la propensión del Gobierno Federal a ejercer un menor gasto corriente en sueldos y salarios al ahorrarse las prestaciones del personal de honorarios.

Otra parte de los trabajadores de la burocracia federal se conforma por el personal de confianza. Este personal no tiene derecho a sindicalizarse, y en la práctica la evaluación de su desempeño se compone de una mezcla de lealtad hacia sus superiores, disposición para laborar jornadas largas y fines de semana, y capacidad técnica. Sin embargo, gozan de prestaciones sociales y, a diferencia de los trabajadores eventuales y de honorarios, cuentan con más recursos legales que les permiten defenderse cuando sus derechos se transgreden.

Cabe señalar que sólo un tramo de los servidores de confianza se encuentra sujeto al SPC. Los servidores de libre designación, que se nombran regularmente conforme a lo establecido en ciertas leyes o en los reglamentos interiores de las dependencias, no están sujetos al SPC. Los servidores en gabinete de apoyo, con funciones de secretarios particulares, coordinadores de asesores, coordinadores de comunicación social y servicios de apoyo tampoco están sujetos al SPC.

La estructura del personal que labora en la APF se resume en la tabla 5.2.

---

<sup>54</sup> Un ejemplo de una organización que opera principalmente con personal de honorarios es la Coordinación Nacional del Programa de Rescate de Espacios Públicos, inserta en la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas, adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, de la Secretaría de Desarrollo Social. En 2009, el personal de esta área se integraba por 281 personas de honorarios, alrededor de diez personas de confianza sujetas al SPC y 20 personas de base.

**Tabla 5.2**  
**Estructura del personal que labora en la APF**

Régimen de contratación	Denominación	Principales características
Confianza	Libre designación	Su nombramiento proviene de un procedimiento establecido en una ley o el reglamento interior de una dependencia
	Gabinete de apoyo	Forman parte del equipo de apoyo cercano a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Titulares de Órganos Desconcentrados o equivalentes Son nombrados y removidos libremente por sus superiores inmediatos
	Sujetos a SPC	Forman parte de la estructura formal de una Secretaría o un Órgano Administrativo Desconcentrado Sus funciones se encuentran establecidas en los Manuales de Organización correspondientes
Por contrato (que no excede un ejercicio fiscal)	Eventuales	Se vinculan a un proyecto específico Cuentan con todas las prestaciones que tiene el personal de confianza
	Honorarios	La temporalidad de su contrato es rígida No cuentan con prestación alguna
Base		Son sindicalizados, sujetos a un horario fijo y sus percepciones son las más bajas de la APF

FUENTE: Elaboración propia

Para efectos presupuestales, la jerarquía de los servidores de confianza se divide en diez niveles (G, H, I, J, K, L, M, N, O y P), y cada uno de éstos en diversos subniveles.

El artículo 5 de la LSPCAPF señala que “[E]l Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.”

Los niveles, la nomenclatura correspondiente y la sujeción al SPC de los puestos de confianza de la APF centralizada se muestran en la tabla 5.3. Asimismo, la estructura de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, con nivel, descripción de puesto e importe de sus percepción mensual bruta, a 2010, se muestra en el anexo 5.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> La diferencia porcentual entre el nivel más alto –el GA1– y el más bajo –el PQ1– es de 2,512%. Los diferenciales entre los niveles más bajos y más altos han sido objeto de diversas críticas. Por ejemplo, Ruiz Alanís (2004) señala que “[E]sta distancia refleja por un lado la arrogancia del poder y por el otro la ínfima dignidad que les reconoce el Estado a los empleados operativos.”

**Tabla 5.3**  
**Niveles, nomenclatura y sujeción al SPC de los puestos de confianza de la Administración Pública Federal**

No.	Nivel	Puesto (entre paréntesis aparecen las abreviaturas utilizadas en este trabajo)	Sujeto al SPC
1	G	Secretario de estado	X
2	H	Subsecretario de estado	X
3	I	Oficial mayor	X
4	J	Jefe de unidad	X
5	K	Director general (DG)	✓
6	L	Director general adjunto (DGA)	✓
7	M	Director de área (DA)	✓
8	N	Subdirector de área (SA)	✓
9	O	Jefe de departamento (JD)	✓
10	P	Enlace (E)	✓

FUENTE: Elaboración propia con base en la LSPCAPF y el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2009.

Con base en lo expuesto, el siete de abril de 2011 se formuló a la Secretaría de la Función Pública, con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y a través del portal electrónico [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx), la solicitud número 0002700098911 (Ver anexo 6), y un recurso de revisión.

La finalidad de esta solicitud consistía en obtener información de cada una de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados sujetos al SPC, que permitiera evaluar la dimensión política y la dimensión organizacional del sistema, para lo cual se había construido un catálogo de indicadores. Sin embargo, la resistencia de la SFP a entregar la totalidad de la información solicitada impidió la realización completa de este ejercicio. Cabe señalar que, ante la negativa de la SFP a proporcionar cierta información, se interpuso un recurso de revisión a través del cual se logró recuperar una mayor cantidad de información, pero nunca se obtuvo la totalidad de la información inicialmente solicitada.<sup>56</sup>

Asimismo, con el fin de determinar la autonomía del servicio en relación con las cúpulas burocráticas de cada una de las 75 organizaciones federales sujetas al sistema en 2010, a cada una se formuló una solicitud de información para conocer en cuáles de los años considerados (de 2004 a 2010), se registró algún cambio en los titulares de estas instancias,

<sup>56</sup> Arellano (2002) había expresado su preocupación referente a la carencia de información veraz sobre el empleo público en México. Si bien se advierten avances en la materia, derivados del impulso a las políticas de transparencia reflejadas en las reformas al artículo 6º. de la Constitución, la promulgación de la LFTAIPG y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), la aseveración de este autor continúa vigente.

La opacidad en que incurren las instituciones del Gobierno Federal en materia de la información del personal público ameritaría un estudio especial, sin embargo, puede decirse que en los diversos archivos proporcionados por la SFP se encontraba información en algunas ocasiones incompleta, en otras ocasiones dos archivos contenían información contradictoria y en otras más esta dependencia negó tener cierta información que posteriormente entregó por la resolución del IFAI, ante el recurso de revocación interpuesto. Como ya se señaló, la intención original, de evaluar también la dimensión organizacional del SPC, quedó truncada ante la información faltante.

y se correlacionaron estos cambios con los nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC en cada organización.

A pesar de no contar con todos los datos requeridos,<sup>57</sup> sí pudo obtenerse una buena parte de éstos, que resulta suficiente para aproximarnos a una evaluación de la dimensión política del servicio civil federal.

Los datos que se obtuvieron de la SFP se relacionan en la tabla 5.4, a continuación.

---

<sup>57</sup> En específico, la SFP no proporcionó la siguiente información: números de servidores de carrera eventuales por nivel, número de servidores contratados bajo el régimen de honorarios por nivel, número total de servidores públicos, número de concursos declarados desiertos por nivel, número agregado de concursantes por nivel, número agregado de concursos por nivel, número de concursos cancelados por nivel, y relación de apercibimientos, amonestaciones y/o sanciones que la Secretaría de la Función Pública impuso a las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, por irregularidades, incumplimientos o anomalías en la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento y los lineamientos y disposiciones correspondientes.

**Tabla 5.4**

**Relación de información recibida de la SFP y su descripción**

No.	Nombre del documento o registro	Descripción
1	“Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reportados por las dependencias, desde la entrada en vigor de la Ley al 24 de julio de 2007.”	Relación de nombramientos temporales de servidores públicos, incluyendo nombre del servidor, puesto, dependencia y órgano, fecha de inicio del nombramiento, y fecha de conclusión, de 2004 a junio de 2007 (3,520 registros aproximadamente).
2	“Reporte de artículos 34 durante los años 2007 a 2010.”	Relación de nombramientos temporales de servidores públicos, incluyendo dependencia u órgano desconcentrado, unidad responsable, código de puesto, denominación del puesto, grupo jerárquico, tipo de nombramiento y periodo del nombramiento (no incluye nombre de los servidores), de junio de 2007 a 2010 (12,120 registros aproximadamente).
3	“Servidores públicos por carácter ocupacional del puesto y por grupo ocupando un puesto no sujeto al SPC al cierre de cada año. Fecha de emisión: 02/05/2011”	Número de personas por grupo jerárquico (G, H, I, J, K, L, M, N, O y P), con los caracteres ocupacionales “No le aplica”, “Gabinete de apoyo” o “De libre designación”, con identificación del ramo y unidad responsable, de 2004 a 2010 (2,800 registros aproximadamente).
4	[Servidores públicos que] “han obtenido su nombramiento al acreditar cumplir (sic) los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito”	Número agregado de servidores públicos en la APF, con nombramiento de titular, de 2006 a 2010
5	“Puestos sujetos a SPC.”	Número de puestos, por nivel (K, L, M, N, O y P) sujetos al SPC en cada una de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF, de 2006 a 2010.
6	“Recursos de Revocación por Institución Convocante de Concursos de Ingreso al Sistema”	Número de recursos de revocación interpuestos por participantes en concursos de selección, por dependencia y órgano administrativo desconcentrado, de 2004 a 2010
7	“Recursos de Revocación por sentido de su Resolución”	Número agregado de recursos de revocación interpuestos contra dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF, y sentido de su resolución: desechados, revocados, confirmados, sobreseídos, incompetencias y desestimientos, de 2004 a 2007
8	“Inconformidades al Servicio Profesional de Carrera del 5 de junio de 2004 al 6 de septiembre de 2007”	Número de inconformidades interpuestas, por dependencia y órgano administrativo desconcentrado, de 2004 a 2007
9	“Inconformidades por sentido de la resolución”	Número agregado de inconformidades por sentido de su resolución; sin medidas y con medidas, de 2004 a 2007

FUENTE:

Elaboración

propia

También se obtuvo, para cada una de las dependencias y órganos sujetos al sistema, la denominación de titulares, los periodos en que se registraron cambios en estas figuras, y los nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC, para los años 2006-2010, como se muestra en el anexo 7.

Los datos obtenidos se procesaron con el fin de transformarlos en información que resultara útil para los propósitos de este estudio.

En particular, se construyó la siguiente información:

- Número de servidores de estructura de categorías "No aplica SPC", libre designación y en gabinete de apoyo, en las dependencias sujetas al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Número de cambios de titular en cada una de las organizaciones sujetas al sistema y años de esos cambios.
- Total de puestos sujetos al SPC en las dependencias y órganos de la APF
- Número de puestos, por nivel, sujetos al SPC en las dependencias y órganos de la APF.
- Puestos de estructura sujetos y no sujetos al SPC en la APF.
- Nombramientos temporales en el total de la APF.
- Nombramientos temporales en plazas sujetas a SPC en las dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados).
- Número de puestos sujetos al SPC en la APF, por nivel.
- Nombramientos de servidores públicos de carrera titulares en la APF, por nivel.
- Nombramientos temporales en la APF, por nivel.
- Puestos sujetos al servicio profesional de carrera ocupados, por nivel.
- Recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año.
- Recursos de revocación interpuestos contra las dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo sus órganos desconcentrados), por año.
- Recursos de revocación acumulados por las dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo sus órganos desconcentrados), 2004-2010.
- Recursos de revocación procedentes, en las dependencias y órganos desconcentrados de la APF sujetos al SPC, por año.
- Inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año.
- Inconformidades interpuestas contra dependencias de la APF sujetas al SPC (incluyendo a sus órganos desconcentrados), por año.
- Inconformidades con medidas en las dependencias y órganos desconcentrados de la APF sujetos al SPC.

La información esencial que se utilizó para medir la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas de la dimensión política del servicio profesional de carrera se muestra en la tabla 5.5.

**Tabla 5.5**  
**Información utilizada para medir las subdimensiones**  
**de autonomía, credibilidad y rendición de cuentas**

Información utilizada	Subdimensión medida
Servidores de estructura en situación laboral “No aplica SPC” /1	Autonomía
Servidores de estructura de libre designación /2	
Servidores de estructura en gabinete de apoyo /3	
Titulares de dependencias y órganos sujetos al SPC /4 y nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC/ 5	
Puestos de estructura sujetos al SPC /6	Credibilidad
Puestos de estructura no sujetos al SPC /6	
Nombramientos temporales /7	
Nombramientos titulares /8	Rendición de cuentas
Recursos de revocación /9	
Inconformidades /10	

FUENTE: Elaboración propia.

/1 Ni en la LSPCAPF ni en el RLSPCAPF se asienta la categoría “No aplica SPC”. En la información recibida de la SFP así se establecía y se determinó respetar esta diferenciación.

/2 Como ya se indicó, los servidores de libre designación son aquellos para los cuales las normas establecen un procedimiento específico para su nombramiento, o bien los titulares de las dependencias u órganos tienen la facultad de hacer. El art. 6 de la LSPCAPF establece que “[L]os servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.”

/3 “El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.”

“Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato” (Art. 6, LSPCAPF).

/4 Los titulares de las dependencias son los secretarios, designados por el Presidente de la República. Los nombramientos de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados se realizan normalmente por los secretarios correspondientes, a través de los mecanismos establecidos en cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias.

/5 El primer nivel en la jerarquía de puestos que es sujeto al SPC varía de acuerdo con cada órgano administrativo desconcentrado. Para la generalidad de órganos, este nivel corresponde a las Direcciones Generales, pero en algunos casos el primer nivel sujeto al SPC es el correspondiente a las Direcciones Generales Adjuntas y en un número de casos menor es el de Direcciones de Área. Esta distinción se anota cuando es necesaria en el resto del trabajo.

/6 En este trabajo se considera como servidores de estructura a los servidores de mando de los niveles G, H, I, J, K, L, M, N, O y P.

/7 Los nombramientos temporales son aquellos que se efectúan al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF, y del art. 92 del RLSPCAPF.

/8 De acuerdo con el artículo 5-II del RLSPCAP, los servidores titulares son aquellos que ingresan al Sistema, mediante concurso público y abierto, así como aquellos que obtienen su nombramiento al cumplir los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito.

/9 De acuerdo con el art. 76 de la LSPCCAPF, los recursos de revocación son un medio de defensa que los participantes pueden interponer en contra de las resoluciones derivadas de los procedimientos de selección.

/10 “La inconformidad es la instancia que establece la Ley para revisar que los actos relacionados con la operación del Sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto de que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente” (Art. 93, RLSPCAPF).

“Cualquier persona podrá presentar su inconformidad, ante el Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda, en contra de los actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar el Sistema” (Art. 94, RLSPCAPF).

Para el caso que nos ocupa, la autonomía se entenderá como la protección estructural con que cuenta el servicio civil en conjunto con la estabilidad del primer nivel de servidores sujetos al SPC, cuando cada una de las instancias tiene algún cambio de titular. En ese sentido, a través de la comparación de la manera en que el número de puestos de estructura que no son sujetos del servicio (“No aplica SPC”, de libre designación y en gabinete de apoyo) y el número de aquellos que sí lo son, han evolucionado a lo largo de la vida del sistema, podremos explorar si la tendencia favorece a los puestos que son sujetos al servicio o a aquellos que no lo son.

La forma en que los servidores ingresan al servicio nos habrá de indicar si se privilegia la meritocracia o por el contrario, se atiende a la discrecionalidad. En el artículo 34 de la LSPCAPF se asienta la posibilidad de que las instancias puedan recurrir a nombramientos temporales, sin necesidad de efectuar concursos, sólo en determinadas circunstancias. En este sentido, se revisará si efectivamente tales nombramientos son extraordinarios o bien se han constituido en una práctica común. Estos resultados habrán de indicarnos hasta qué punto el sistema es creíble.

Entenderemos la rendición de cuentas del servicio profesional de carrera como la posibilidad de que los *stakeholders* puedan identificar y revertir los actos que van en contra del espíritu del sistema. En este sentido, identificamos a dos actores principales: los participantes en los concursos de selección y los servidores públicos que tienen algún vínculo con el servicio. La normatividad señala que la vía que los primeros tienen para denunciar irregularidades son los recursos de revocación, mientras que los segundos tienen la posibilidad de recurrir a las inconformidades.

Los nombres, definiciones, fórmulas, unidades de medida, frecuencias de medición y comportamientos deseables de los indicadores diseñados para medir los componentes de autonomía, credibilidad y rendición de cuentas del servicio se concentran en las tablas 5.6, 5.7 y 5.8, respectivamente, que se muestran a continuación.

**Tabla 5.6**

**Indicadores para medir la subdimensión de autonomía del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
1	Servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo), por año, en dependencias y órganos sujetos al SPC	En realidad son tres indicadores, que miden el número agregado de servidores de confianza en el total de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, en las situaciones "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo, de 2004 a 2010	Número de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo), por año, en dependencias y órganos sujetos al SPC	Número de servidores	Anual De 2004 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.1
2	Variación porcentual de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo) en dependencias y órganos sujetos al SPC	En realidad son tres indicadores, que miden las variaciones porcentuales anuales del número de servidores de confianza en el total de las dependencias y órganos desconcentrados, en las situaciones "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo, de 2005 a 2010	[[Número de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo) en dependencias y órganos sujetos al SPC en el año <i>n+1</i> – Número de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo) en dependencias y órganos sujetos al SPC en el año <i>n</i> ] / Número de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo) en dependencias y órganos sujetos al SPC en el año <i>n</i> ]*100	Porcentaje	Anual De 2005 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.2 Gráfica 5.12

*Continúa*

**Tabla 5.6 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de autonomía del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
3	Servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC, por año, en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores. Cada uno mide el número de servidores de confianza en el total de la APF que no están sujetos al SPC (en los niveles K, L, M, N, O y P) de 2004 a 2010	Número de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC, por año, en dependencias y órganos de la APF	Número de servidores	Anual De 2004 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.3
4	Variación porcentual de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) que no son sujetos al SPC, en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores. Cada uno mide la variación porcentual del número de servidores de confianza en el total de la APF que no están sujetos al SPC (en los niveles K, L, M, N, O y P) de 2005 a 2010	[[Número de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF en el año <i>n+1</i> – Número de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF en el año <i>n</i> ] / Número de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF en el año <i>n</i> ]*100	Porcentaje	Anual De 2005 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.4
5	Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC en la <i>k-ésima</i> dependencia u órgano	El indicador incorpora dos elementos: la correlación que se origina cuando los cambios de titular en cada organización determinan nombramientos temporales en el primer nivel sujeto al SPC, y el número de estos nombramientos como proporción del total del puestos sujetos al SPC en este nivel	$\Sigma[r$ de Pearson de nombramientos de titulares y nombramientos temporales del primer nivel sujeto a SPC en la <i>k-ésima</i> dependencia y órgano] * [Número de nombramientos temporales del primer nivel sujeto a SPC acumulados de 2006 a 2010 en la <i>k-ésima</i> dependencia y órgano / Promedio de puestos del primer nivel sujeto a SPC en el periodo 2006-2010 en la <i>k-ésima</i> dependencia u órgano]	Sin unidad	Global De 2006 a 2010	Decreciente	Tablas 5.9, 5.10, 5.11, 5.12 y 5.13 Gráfica 5.5, gráfica 5.6 y gráfica 5.7

FUENTE: Elaboración propia.

**Tabla 5.7**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
1	Puestos sujetos al SPC en el total de la APF	El indicador mide el número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF	Número de puestos	Anual De 2006 a 2010	Creciente	Gráfica 5.8
2	Variación porcentual del número de puestos sujetos a SPC en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual anual del número de puestos sujetos al SPC en el total de la AP, de 2007 a 2010	[(Número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF en el año $n+1$ – Número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF en el año $n$ ) / Número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF en el año $n$ ]*100	Porcentaje	Anual De 2007 a 2010	Creciente	Gráfica 5.9 Gráfica 5.12
3	Puestos del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) sujetos al SPC, en las dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número de puestos sujetos al SPC de los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ en el total de la APF, de 2006 a 2010	Número de puestos sujetos al SPC, por nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ), en las dependencias y órganos de la APF	Número de puestos	Anual De 2006 a 2010	Creciente	Gráfica 5.10
4	Variación porcentual del número de puestos del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden la variación porcentual del número de puestos de los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ en el total de la APF, de 2007 a 2010	[[Número de puestos sujetos al SPC, del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ), en las dependencias y órganos de la APF en el año $n+1$ – Número de puestos sujetos al SPC, del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ), en las dependencias y órganos de la APF en el año $n$ ] / Número de puestos sujetos al SPC, del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ), en las dependencias y órganos de la APF en el año $n$ ]*100	Porcentaje	Anual De 2007 a 2010	Creciente	Gráfica 5.11

*Continúa*

**Tabla 5.7 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
5	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC en el total de la APF	El indicador mide, con periodicidad anual, el número de puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Número de puestos de estructura sujetos a SPC / Número de puestos de estructura no sujetos a SPC	Puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC	Anual De 2006 a 2010	Creciente	Gráfica 5.13
6	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) / puestos de estructura no sujetos a SPC en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ )	En realidad son seis indicadores, que miden con periodicidad anual, el número de puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC, para los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ en el total de la APF, 2006 a 2010	Número de puestos de estructura sujetos a SPC del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) / Número de puestos de estructura no sujetos a SPC del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ )	Puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC	Anual De 2006 a 2010	Creciente	Gráfica 5.14
7	Nombramientos temporales en el total de la APF	El indicador mide el número anual de nombramientos temporales efectuados al artículo 34 de la LSPCAPF, en el total de la APF, de 2004 a 2010	Número de nombramientos temporales en el total de la APF	Número de nombramientos	Anual De 2004 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.15
8	Variación porcentual de nombramientos temporales en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual anual del número de nombramientos temporales efectuados al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF en el total de la APF, de 2006 a 2010	$(\text{Número de nombramientos temporales en la APF en el año } n+1 - \text{Número de nombramientos temporales en la APF en el año } n) / \text{Número de nombramientos temporales en la APF en el año } n$	Porcentaje	Anual De 2005 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.16

*Continúa*

**Tabla 5.7 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
9	Nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número anual de nombramientos temporales de los niveles K, L, M, N, O y P al amparo del artículo 34 de la LSPC en el total la APF, de 2004 a 2010	Número de nombramientos temporales del nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) en el total de la APF	Número de nombramientos	Anual De 2004 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.17
10	Variación porcentual de nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden la variación porcentual anual del número de nombramientos temporales al amparo del artículo 34 de la LSPC de los niveles K, L, M, N, O y P en el total de la APF, de 2006 a 2010	[Número de nombramientos temporales del nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) en el año <i>n+1</i> en el total de la APF – Número de nombramientos temporales del nivel <i>j-ésimo</i> en el año <i>n</i> en el total de la APF] / Número de nombramientos temporales del nivel <i>j-ésimo</i> en el año <i>n</i> en el total de la APF	Porcentaje	Anual De 2006 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.18
11	Porcentaje de puestos del nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) sujetos al SPC, cubierto a través de nombramientos temporales	En realidad son seis indicadores, que miden el porcentaje anual de puestos sujetos al SPC de los niveles K, L, M, N, O y P cubiertos a través de nombramientos temporales al amparo de la LSPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	[Número de nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P)] / Número de puestos del nivel <i>j-ésimo</i> sujeto al SPC	Porcentaje	Anual De 2004 a 2010	Decreciente	Gráfica 5.19

*Continúa*

**Tabla 5.7 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
12	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales en el total de la APF sujeta al SPC	El indicador mide, con periodicidad anual, el número de nombramientos de servidores de carrera titulares por cada nombramiento temporal efectuado al amparo del artículo 34 de la LSPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Número de nombramientos titulares de puestos sujetos al SPC en la APF / Número de nombramientos temporales de puestos sujetos al SPC en la APF	Nombramientos titulares por cada nombramiento temporal	Anual De 2004 a 2010	Creciente	Gráfica 5.20
13	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número de nombramientos de servidores de carrera titulares por cada nombramiento temporal efectuado al amparo del artículo 34 de la LSPC de los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ en el total de la APF, de 2006 a 2010	Número de nombramientos titulares en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) en el total de la APF/ Número de nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> en el total de la APF	Nombramientos titulares por cada nombramiento temporal	Anual De 2004 a 2010	Creciente	Gráfica 5.21

*Continúa*

**Tabla 5.7 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
14	Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales en la <i>k-ésima</i> dependencia u órgano (CPPNT)	El indicador incorpora dos elementos: la correlación que se origina cuando los cambios que se producen en un nivel jerárquico sujeto al SPC determinan nombramientos en el nivel inmediato inferior, y el número de puestos en el nivel inferior como proporción del total del puestos sujetos al SPC	$\Sigma[r \text{ de Pearson de nombramientos temporales de niveles contiguos } i (i=K, L, M, N \text{ y } O) \text{ y } j (j=L, M, N, O \text{ y } P)] * [\text{Número de puestos sujetos a SPC de nivel } j / \text{Número total de puestos sujetos a SPC en la } k\text{-ésima dependencia u órgano}] / 2$	Sin unidad	Global De 2005 a 2010	Decreciente	Tabla 5.14 Gráficas 5.22, 5.23, 5.24, 5.25

/1 El indicador proporciona una medida de la *magnitud* en que cada dependencia y órgano desconcentrado utiliza los nombramientos temporales. Este indicador se integra a su vez por cinco indicadores, que corresponden a cada una de las relaciones jerárquicas contiguas.

/2 A continuación se describe con mayor detalle la forma de calcularlo.

Los niveles jerárquicos sujetos al SPC son seis: DA, DGA, DA, SA, JD y E. Existen cinco relaciones entre estos niveles jerárquicos contiguos: DA-DGA, DGA-DA, DA-SA, SA-JD y JD-E.

Se definen cinco indicadores de nombramientos temporales: de DGA, de DA, de SA, de JD y de E. Cada uno de estos indicadores se obtiene al multiplicar la correlación por la proporción de puestos sujetos a SPC del nivel jerárquico inferior de cada relación, de la siguiente forma:

Indicador de nombramientos temporales de DGA=(r Pearson DG-DGA)\*(Proporción de DGA sujetas a SPC en relación con el total de puestos sujetos al SPC).

Indicador de nombramientos temporales de DA=(r Pearson DGA-DA)\*(Proporción de DA sujetas a SPC en relación con el total de puestos sujetos al SPC).

Indicador de nombramientos temporales de SA=(r Pearson DA-SA)\*(Proporción de SA sujetas a SPC en relación con el total de puestos sujetos al SPC).

Indicador de nombramientos temporales de JD=(r Pearson SA-JD)\*(Proporción de JD sujetas a SPC en relación con el total de puestos sujetos al SPC).

Indicador de nombramientos temporales de E=(r Pearson JD-E)\*(Proporción de E sujetas a SPC en relación con el total de puestos sujetos al SPC).

Indicador general de nombramientos temporales=Suma de los cinco indicadores de nombramientos temporales.

Como puede observarse, en este último indicador, cuyos valores están entre -1 y 1, se incorpora tanto el grado de propensión a efectuar nombramientos temporales del nivel inferior en función a los nombramientos temporales del superior (a través de la r de Pearson), como la cantidad de éstos (con el valor ponderado de cada nivel inferior sujeto a una relación de jerarquía directa).

*Continúa*

**Tabla 5.7 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de credibilidad del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
15	Nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales (MSNT)	El indicador señala en qué medida el sistema ha sido manipulado a través los nombramientos temporales al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF. Este indicador se construye con base en el indicador anterior (CPPNT)	Si el valor del CPPNT es mayor o igual a 0.8 y menor o igual a 1, el valor del MSNT es "Muy alto". Si el valor del CPPNT es mayor o igual a 0.6 y menor a 0.8, el valor del MSNT es "Alto". Si el valor del CPPNT es mayor o igual a 0.4 y menor a 0.6, el valor del MSNT es "Moderado". Si el valor del CPPNT es mayor o igual a 0.2 y menor a 0.4, el valor del MSNT es "Bajo". Si el valor del CPPNT es mayor a 0 y menor a 0.2, el valor del MSNT es "Muy bajo". Si el valor del CPPNT es mayor o igual a -1 y menor o igual a 0, el valor del MSNT es "Nulo" /3	Sin unidad	Global De 2005 a 2010	Nulo	Tabla 5.15 Gráficas 5.26, 5.27, 5.28 y 5.29

/3 Con la clasificación de los niveles de manipulación que se propone para el MSNT, se proporciona un orden a los valores del CPPNT con base en el establecimiento de intervalos de tamaños iguales entre sí, y denominaciones a éstos acordes con la escala establecida. Al provenir esta clasificación de un ejercicio subjetivo, debe tomarse con la reserva correspondiente.

FUENTE: Elaboración propia.

**Tabla 5.8**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
1	Recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año	El indicador mide el número anual de recursos de revocación interpuestos por participantes en concursos de selección, en el total de la APF, de 2004 a 2010	Número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año	Número de recursos	Anual De 2004 a 2010	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan. Decreciente, si se debe a que los concursos son tan transparentes que los participantes quedan conformes.	Gráfica 5.30

/4En función a los diversos factores que inciden en el servicio, el comportamiento deseable que aquí se establece para estos indicadores debe tomarse con reserva. Entre los factores que pueden incidir en un concursante para que decida o no interponer un recurso de revocación se encuentra el conocimiento que debe tener de sus derechos y la determinación de ejercerlos, el tiempo a invertir para preparar su participación en un concurso de selección, la dedicación para presentar y sortear cada una de las etapas del concurso, las pruebas que debería reunir para armar un expediente de irregularidades, la evaluación personal acerca de la probabilidad de que su queja pueda tener éxito, la redacción del documento de queja, su entrega oportuna en la SFP y el seguimiento que debe darle.

En el contexto de la cultura patrimonialista aún vigente en la APF mexicana, que conserva cierto blindaje al escrutinio público y que desincentiva a la ciudadanía a exigirle cuentas, la situación que enfrentan los servidores de carrera para exigirle cuentas al sistema a través de las inconformidades no se aleja mucho de aquella que enfrentan los participantes en los concursos de selección.

Ante la complejidad de este escenario, resulta claro que los indicadores aquí propuestos son de tipo *proxy*.

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
2	Variación porcentual de los recursos de revocación interpuestos en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual del número de recursos de revocación interpuestos por participantes en concursos de selección, en el total de la APF, de 2005 a 2006	$\frac{\text{Número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF en el año } n+1 - \text{Número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF en el año } n}{\text{Número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF en el año } n}$	Porcentaje	Anual De 2005 a 2010	Mismo argumento del indicador anterior	Gráfica 5.31
3	Recursos de revocación acumulados en la <i>k-ésima</i> dependencia sujeta al SPC (incluyendo a sus órganos desconcentrados), 2004-2010	El indicador mide el número de recursos de revocación acumulados de 2004 a 2010, en cada de las catorce dependencias sujetas al SPC y la CJEF	Número de recursos de revocación acumulados en la <i>k-ésima</i> dependencia sujeta al SPC (incluyendo a órganos desconcentrados)	Número de recursos	Acumulado 2004-2010	Mismo argumento del indicador anterior	Gráfica 5.33
4	Recursos de revocación en el total de la APF por sentido de su resolución	En realidad son seis indicadores, que miden el número anual de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF con los siguientes sentidos de resolución: “desechados”, “revocados”, “confirmados”, “sobreseídos”, “incompetencias” y “desestimientos”, de 2004 a 2010	Número de recursos de revocación en el total de la APF con la resolución <i>m-ésima</i> ( <i>m</i> =desechado, revocado confirmado, sobreseído, incompetencia, desestimiento)	Número de recursos	Anual De 2004 a 2010	Que el número de recursos con resolución de “revocados” se incremente en mayor proporción que el resto de las resoluciones	Gráfica 5.34

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
5	Indicador <i>recursos revocados / interpuestos en el total de la APF</i>	El indicador mide el porcentaje anual de recursos de revocación resueltos a favor de quienes los interpusieron, en relación con el total de recursos de revocación interpuestos en la APF, de 2004 a 2010	(Número de recursos de revocación resueltos a favor de los recurrentes en el total de la APF, por año) / (número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año)	Porcentaje	Anual De 2004 a 2010	Creciente	Gráfica 5.35
6	Indicador <i>porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos en la k-ésima dependencia u órgano sujeto al SPC (RR/RI)</i>	El indicador mide el porcentaje de recursos revocados en relación con el total de recursos interpuestos en cada dependencia u órganos desconcentrado sujeto al SPC	(Número de recursos de revocación resueltos a favor de los recurrentes en la dependencia u órgano <i>k-ésimo</i> en el periodo 2004-2010) / (Número de recursos de revocación interpuestos en la dependencia u órgano <i>k-ésimo</i> en el periodo 2004-2010)	Porcentaje	Global De 2004 a 2010	Creciente	Tabla 5.16 Gráfica 5.36
7	Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010 en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> (RRA)	El indicador mide el número de recursos de revocación interpuestos en el periodo 2006-2010 por cada puesto que en promedio en el periodo 2006-2010 estuvo sujeto al SPC	(Recursos de revocación acumulados en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> en el periodo 2004-2010) / (promedio de puestos sujetos a SPC en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> en el periodo 2006-2010)	Recursos de revocación / puesto	Global (Periodo 2004-2010)	Mismo argumento del primer indicador	Tabla 5.17

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
8	r-Pearson de nombramientos temporales y recursos de revocación en la APF	El indicador mide la correlación que existe entre el número acumulado de nombramientos temporales y el número de recursos de revocación en el total de la APF, de 2005 a 2010	$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$ <p>Donde  <math>X_i</math>=Nombramientos temporales en el año <math>i</math>  <math>Y_i</math>=Recursos de revocación el año <math>i</math>  <math>(i=2005, 2006, 2007, 2008, 2009 \text{ y } 2010)</math></p>	Sin unidad	Global (Periodo 2005-2010)		Gráfica 5.37
9	r-Pearson de variaciones porcentuales de nombramientos temporales y variaciones porcentuales de recursos de revocación en el total de la APF, 2005-2010	El indicador mide la correlación que existe entre las variaciones porcentuales de nombramientos temporales y los recursos de revocación en el total de la APF, de 2005 a 2010	$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$ <p>Donde  <math>X_i</math>=Variación porcentual de nombramientos temporales en el año <math>i</math>  <math>Y_i</math>=Variación porcentual de recursos de revocación el año <math>i</math>  <math>(i= 2006, 2007, 2008, 2009 \text{ y } 2010)</math></p>	Sin unidad	Global (Periodo 2006-2010)		Gráfica 5.48

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
10	Propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)	El indicador mide la propensión de los participantes en los procesos de selección a pedir cuentas al sistema, a través de la SFP, por la vía de los recursos de revocación. Este indicador se construye con base en el Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010 (RRA)	Si el valor del RRA es mayor o igual a 0.07, el valor del PEC es “Muy alta”. Si el valor del RRA se encuentra entre 0.056 y 0.069, el valor del PEC es “Alta”. Si el valor del RRA se encuentra entre 0.042 y 0.055, el valor del PEC es “Media”. Si el valor del RRA se encuentra entre 0.028 y 0.041, el valor del PEC es “Baja”. Si el valor del RRA se encuentra entre 0.014 y 0.027, el valor del PEC es “Muy baja”. Si el valor del RRA se encuentra entre 0.001 y 0.013, el valor del PEC es “Mínima”. Si el valor del RRA es 0, el valor del PEC es “inexistente” /5	Sin unidad	Global	Creciente (que se aproxime a “Muy alta”)	Tabla 5.21 Tabla 5.23 Gráfica 5.49

/5 Con la clasificación de los niveles de propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema que se propone (“Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja” e “Inexistente”), se intenta proporcionar un orden a los valores del RRA con base en el establecimiento de intervalos de tamaños iguales entre sí, y denominaciones a éstos acordes con la escala establecida. Al provenir esta clasificación de un ejercicio subjetivo, debe tomarse con la reserva correspondiente.

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
11	Propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (RCF)	El indicador mide la propensión del sistema a rendir cuentas a los concursantes, a través de la SFP, por la vía de los recursos revocados. Este indicador se construye con base en el Indicador porcentaje recursos revocados / recursos interpuestos (RR/RI)	Si el valor del RR/RI es mayor o igual a 0.07, el valor del RCF es “Muy alta”. Si el valor del RR/RI se encuentra entre 0.056 y 0.069, el valor del RCF es “Alta”. Si el valor del RR/RI se encuentra entre 0.042 y 0.055, el valor del RCF es “Media”. Si el valor del RR/RI se encuentra entre 0.028 y 0.041, el valor del RCF es “Baja”. Si el valor del RR/RI se encuentra entre 0.014 y 0.027, el valor del RCF es “Muy baja”. Si el valor del RR/RI se encuentra entre 0.001 y 0.013, el valor del RCF es “Nula”. Si el valor del RR/RI es 0, el valor del RCF no puede evaluarse /6	Sin unidad	Global	Creciente (que se aproxime a “Muy alta”)	Tabla 5.22 Tabla 5.23 Gráfica 5.49
12	Inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año	El indicador mide el número anual de inconformidades interpuestas en el total de la APF, de 2004 a 2010	Número de inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año	Número de inconformidades	Anual De 2004 a 2010	Mismo argumento del primer indicador	Gráfica 5.38
13	Variación porcentual de inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año	El indicador mide la variación porcentual del número de inconformidades interpuestas en el total de la APF, de 2005 a 2007	(Número de inconformidades interpuestas en el total de la APF en el año $n+1$ – Número de recursos de inconformidades interpuestas en el total de la APF en el año $n$ ) / Número de inconformidades interpuestas en el total de la APF en el año $n$	Porcentaje	Anual De 2005 a 2007	Mismo argumento del indicador C10	Gráfica 5.39

/6 La clasificación propuesta de los niveles de propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (“Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja” y “Nula”), se realiza con el fin de proporcionar un orden a los valores del RR/RI con base en la formación de intervalos de tamaños iguales entre sí, y una denominación acorde con la escala establecida. Dado que esta clasificación proviene de un ejercicio subjetivo, debe tomarse con la reserva correspondiente.

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
14	Indicador <i>Inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007</i>	El indicador mide el número de inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2010 por cada puesto sujeto a SPC	(Número de inconformidades interpuestas contra la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> de 2004 a 2007)/ (Promedio de puestos sujetos a SPC de 2006 a 2007 la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> )	Inconformidades / puesto	Global (Periodo 2004-2007)	Mismo argumento del indicador C10	Tabla 5.18
15	Inconformidades en la APF por sentido de su resolución	En realidad son dos indicadores, que miden el número anual de inconformidades interpuestas en el total de la APF con los sentidos de resolución “con medidas” y “sin medidas”, de 2004 a 2007	Número de inconformidades con la resolución <i>m-ésima</i> ( <i>m</i> =con medidas, sin medidas)	Inconformidades	Anual De 2004 a 2010	Creciente para las resoluciones “con medidas” y decreciente para las resoluciones “sin medidas”	Gráfica 5.40
16	Indicador <i>inconformidades con medidas / inconformidades sin medidas</i> en el total de la APF	El indicador proporciona el número de inconformidades para las cuales se determinó tomar alguna medida por cada inconformidad para la cual no se determinó tomar medidas, en el total de la APF	Número de inconformidades con medidas en el año <i>n</i> en el total de la APF/ Número de inconformidades sin medidas en el año <i>n</i> en el total de la APF	Inconformidades con medidas / inconformidad sin medidas	Anual De 2004 a 2007	Creciente	Gráfica 5.41
17	Indicador <i>porcentaje de inconformidades con medidas en el total de la APF (PIM)</i>	El indicador proporciona el porcentaje anual de inconformidades en el total de la APF para las cuales se determinó tomar alguna medida, de 2004 a 2007	Número de inconformidades para las cuales los OICs determinaron tomar medidas en el total de la APF / Número de inconformidades interpuestas en el total de la APF	Porcentaje	Anual De 2004 a 2007	Creciente	Gráfica 5.42

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
18	Indicador <i>porcentaje de inconformidades con medidas 2004-2007 en la dependencia o el órgano k-ésimo</i> (PIM)	El indicador mide la proporción de inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2007 para las cuales se determinó tomar alguna medida, en las 49 organizaciones en las que se interpuso alguna inconformidad en ese periodo	Número de inconformidades para las cuales el correspondiente OIC determinó tomar medidas en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> de 2004 a 2007/ Número de inconformidades interpuestas en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i> de 2004 a 2007	Porcentaje	Global De 2004 a 2007	Creciente	Tabla 5.20 Tabla 5.24 Gráfica 5.44 Gráfica 5.45
19	<i>r-Pearson</i> de nombramientos temporales e inconformidades en la APF	El indicador mide la correlación que existe entre el número de nombramientos temporales y el número de inconformidades, de 2005 a 2010	$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$ <p>Donde</p> <p><math>X_i</math>=Nombramientos temporales en el año <i>i</i></p> <p><math>Y_i</math>=Inconformidades en el año <i>i</i></p> <p>(<i>i</i>=2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010)</p>	Sin unidad	Global (Periodo 2005-2010)		Gráfica 5.46

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Referencia en el apartado de resultados
20	<i>r</i> -Pearson de inconformidades y recursos de revocación	El indicador mide la correlación que existe entre el número acumulado de inconformidades de 2006 a 2010 y el número acumulado de recursos de revocación en el mismo periodo, en las 75 instancias sujetas al SPC	$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$ <p>Donde  <math>X_i</math>=Inconformidades en el año <math>i</math>  <math>Y_i</math>=Recursos de revocación en el año <math>i</math>  <math>(i=2005, 2006, 2007, 2008, 2009 \text{ y } 2010)</math></p>	Sin unidad	Global (Periodo 2005-2010)		Gráfica 5.47
21	Propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema (PSEC)	El indicador mide la propensión de los servidores de carrera a pedir cuentas al sistema, a través de los OICs, por la vía de las inconformidades. Este indicador se construye con base en el Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 /promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007 (IA/PS)	Si el valor del IA/PS es mayor a 0.175, el valor del PSEC es “Muy alta”. Si el valor del IA/PS se encuentra entre 0.141 y 0.175, el valor del PSEC es “Alta”. Si el valor del IA/PS se encuentra entre 0.106 y 0.140, el valor del PSEC es “Media”. Si el valor del IA/PS se encuentra entre 0.071 y 0.105, el valor del PSEC es “Baja”. Si el valor del IA/PS se encuentra entre 0.036 y 0.070, el valor del PSEC es “Muy baja”. Si el valor del IA/PS se encuentra entre 0.001 y 0.035, el valor del PSEC es “Mínima”. Si el valor del IA/PS es 0, el valor del PSEC es “inexistente” /7				Tabla 5.25 Tabla 5.27 Gráfica 5.50

/7 Con la clasificación de los niveles de propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema que se propone (“Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja”, “Mínima” e “Inexistente”), se intenta proporcionar un orden a los valores del IA/PS con base en el establecimiento de intervalos de tamaños iguales entre sí, y denominación a éstos acorde con la escala establecida. Al provenir esta clasificación de un ejercicio subjetivo, debe tomarse con la reserva correspondiente.

*Continúa*

**Tabla 5.8 (Continuación)**

**Indicadores para medir la subdimensión de rendición de cuentas del SPC**

**(Nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, comportamiento deseable, relevancia para el estudio y referencia en el apartado de resultados)**

No.	Nombre	Definición	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC /4	Referencia en el apartado de resultados
22	Propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)	El indicador mide la propensión del sistema a rendir cuentas a los servidores de carrera, por las inconformidades para las cuales se resuelve tomar medidas. Este indicador se construye con base en el Indicador porcentaje de inconformidades con medidas (PIM)	Si el valor del PIM está entre 80% y 100%, el valor del RCI es "Muy alta". Si el valor del PIM se encuentra entre 60% y 80%, el valor del RCI es "Alta". Si el valor del PIM se encuentra entre 40% y 60%, el valor del RCI es "Media". Si el valor del PIM se encuentra entre 20% y 40%, el valor del RCI es "Baja". Si el valor del PIM se encuentra entre 1% y 20%, el valor del RCI es "Muy baja". Si el valor del PIM es 0%, el valor del RCI es "Nula". Si el valor del RR/RI no puede calcularse, el valor del RCI no puede evaluarse /8				Tabla 5.26 Tabla 5.27 Gráfica 5.50

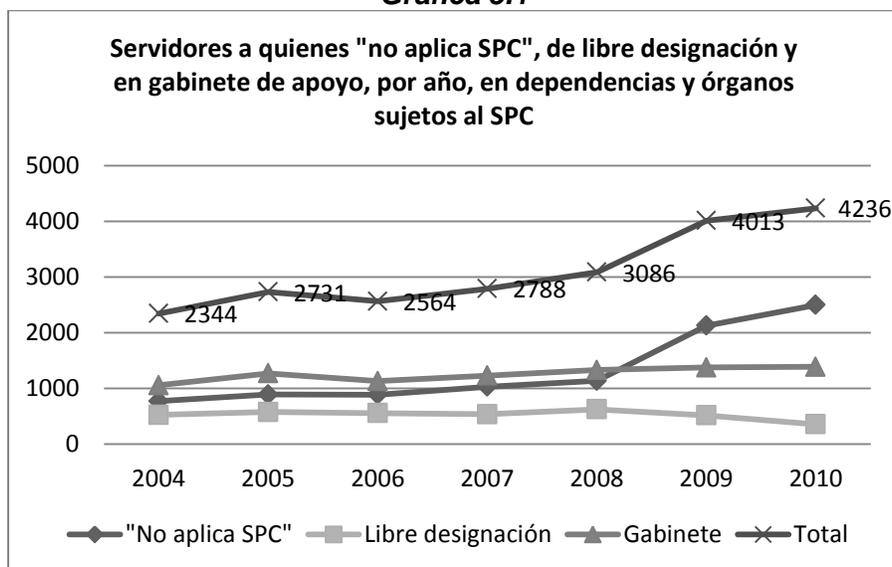
/8 La clasificación propuesta de los niveles de propensión del servicio a la rendición de cuentas interna ("Muy alta", "Alta", "Media", "Baja", "Muy baja" y "Nula"), se realiza con el fin de proporcionar un orden a los valores del PIM con base en la formación de intervalos de tamaños iguales entre sí, y una denominación acorde con la escala establecida. Dado que esta clasificación proviene de un ejercicio subjetivo, debe tomarse con la reserva correspondiente.

FUENTE: Elaboración propia

### 5.3. Resultados de autonomía

La gráfica 5.1 muestra el total de servidores de estructura a quienes no aplica el SPC. Si bien el número de servidores de libre designación en el total de la APF decreció de 2008 a 2010, los incrementos en los servidores en gabinete de apoyo y sobre todo de Designación directa “No aplica SPC” dan como resultado el aumento en el total. De 2004 a 2010, las cifras de personal de estructura no sujeto al SPC por la naturaleza de su contratación son 2344, 2731, 2564, 2788, 3086, 4013 y 4236.

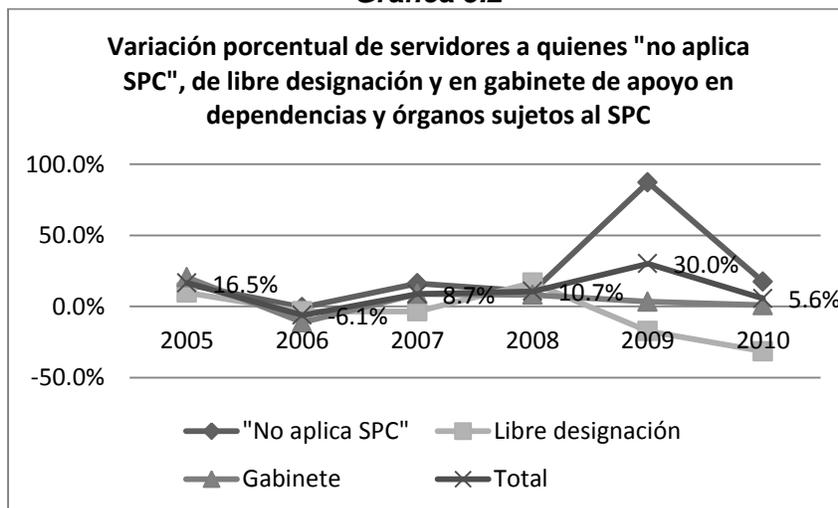
**Gráfica 5.1**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Lo anotado en la gráfica anterior se aprecia mejor al revisar los incrementos porcentuales en la gráfica 5.2. En el total de la APF, la cresta mayor la tiene el rubro de Designación directa “No aplica SPC” en 2009. El efecto de estos incrementos en el total de servidores de estructura no sujetos al SPC son los incrementos de 17%, -6%, 9%, 11%, 30% y 6% en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente.

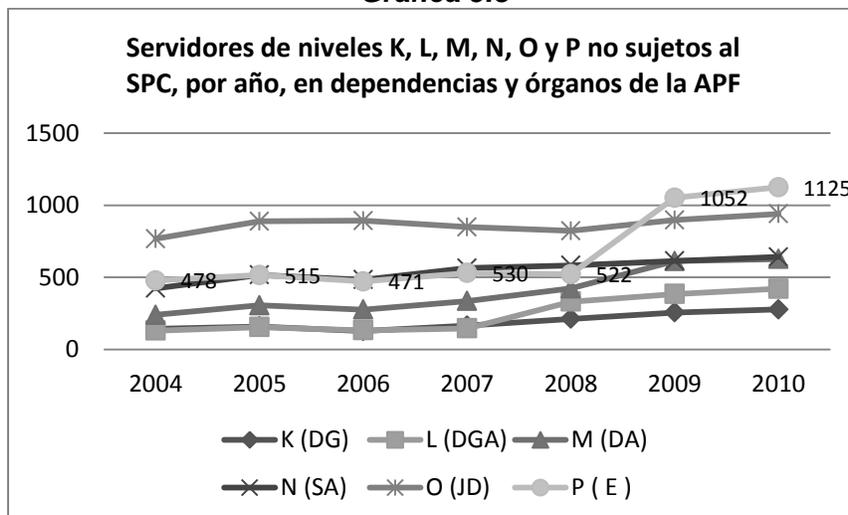
**Gráfica 5.2**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En cuanto a los servidores de mando no sujetos al SPC, en los seis niveles la tendencia ha sido al alza. Como se muestra en la gráfica 5.3, en el nivel de Enlace se registra el incremento más notable en términos absolutos, de 2008 a 2009, al pasar de 522 a 1052 servidores en este nivel.<sup>58</sup>

**Gráfica 5.3**



FUENTE: Elaboración propia.

En términos porcentuales, la variación de servidores no sujetos a SPC que se ubican en niveles de mando difiere de aquella referente a valores absolutos. En la gráfica 5.4 se muestra que los niveles que mostraron los “picos” más apreciables fueron el de Director General Adjunto, con cifras de 18%, -14%, 11%, 127%, 16% y 9%; y el de Enlace, con 8%, -9%, 13%, -2%, 102% y 7%.

En menor medida, pero con aumentos también significativos, se ubicó el nivel de Director de Área, con 28%, -10%, 22%, 26%, 45% y 2%, así como el de Director General, con 11%, -20%, 29%, 29%, 21% y 8%.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> En el anexo 8 aparece la evolución que ha tenido el número de servidores de mando no sujetos a SPC en cada una de las dependencias regidas por el servicio (incorporando en ellas la información referente a sus órganos desconcentrados). La dependencia que muestra mayores incrementos en términos absolutos es la SCT, con 240, 260, 247, 526, 483, 1151 y 1228 servidores de estructura no sujetos a SPC, de 2004 a 2010.

Otras dependencias con incrementos relativamente pequeños pero sostenidos son la STPS, con las cifras de 312, 343, 326, 343, 379, 409 y 423; y la SHCP con 118, 146, 137, 192, 310, 330 y 359. Una dependencia con tendencia al decremento es la SEP, que tuvo cifras de 512, 620, 571, 349, 274, 313 y 321.

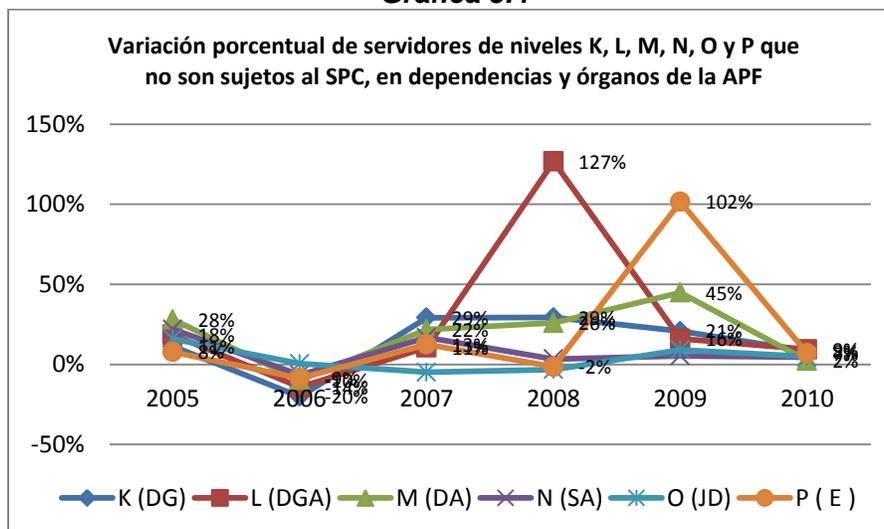
<sup>59</sup> En el anexo 9 puede observarse que los años en los cuales existe un mayor número de dependencias con incrementos en la variación porcentual de servidores de mando no sujetos a SPC, son 2007, 2008 y 2009.

En 2007, la SCT tuvo un incremento de 113%, la SEGOB de 40%, la SEMARNAT de 38%, la CJEF de 23%, la SEGOB de 18%, la SE y la SECTUR de 8%.

En 2008, la SEMARNAT tuvo un incremento de 107%, la CJEF de 84%, la SHCP de 61%, la SFP de 32%, la SE de 19% y la SRA de 7%.

En 2009, el incremento de esta variación en la SCT fue de 138%, en la SEDESOL de 65%, en la SRA de 50%, en la SAGARPA de 34%, en la CJEF de 16%, en la STPS de 8% y en la SHCP de 6%.

**Gráfica 5.4**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

El *Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC*, dado que se calcula utilizando la *r-Pearson* de nombramientos de titulares y nombramientos temporales del primer nivel sujeto a SPC, no puede calcularse cuando no existen cambios de titulares o nombramientos temporales a partir del artículo 34 de la Ley, porque el denominador de la fórmula

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$$

(donde  $X_i$  = cambios de titular en el año  $i$  y  $Y_i$  = nombramientos temporales en el primer nivel sujeto a SPC en el año  $i$ ) se hace cero.

En este contexto, para efectos del análisis que se presentará en la sección de resultados, se han dividido las dependencias y órganos desconcentrados en cuatro grupos, en función de los cambios de titular y el número de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC. Un grupo, que consta de cinco órganos, se integra por aquellas instancias en las que no hubo cambio de titular, pero sí hubo nombramientos temporales en el primer nivel de la estructura sujeto al SPC, otro grupo se forma por los siete órganos en los que no hubo cambio de titular ni nombramientos temporales, y otro grupo más corresponde a los 14 órganos en los cuales sí se dio cambio de titular pero no se registraron nombramientos temporales. Por la razón expuesta en el párrafo anterior, en los órganos administrativos desconcentrados ubicados en estos tres grupos no resultó posible el cálculo del indicador en comento.

El cuarto grupo se integra por aquellas instancias en las que se registró tanto cambios de titulares como nombramientos temporales en el primer nivel de puestos sujeto al SPC. Lo anotado se muestra en la tabla 5.9.

**Tabla 5.9**

**Distribución de órganos y dependencias de acuerdo con los cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos al SPC**

	Dependencias u órganos con cambio de titular en el periodo considerado	Dependencias u órganos sin cambio de titular en el periodo considerado
Dependencias u órganos con nombramientos temporales en el primer nivel del SPC en el periodo considerado	<b>49</b>	<b>5</b>
Dependencias u órganos sin nombramientos temporales en el primer nivel del SPC en el periodo considerado	<b>14</b>	<b>7</b>

FUENTE: Elaboración propia.

NOTA: Las celdas sombreadas corresponden a los órganos en los fue imposible calcular el indicador por las razones matemáticas expuestas.

A continuación se presentan con mayor detalle las particularidades de estos cuatro grupos.

Durante el periodo 2006-2010, cinco órganos administrativos desconcentrados no registraron algún cambio en su titular, pero sí tuvieron nombramientos temporales en las Direcciones Generales sujetas al servicio. Éstos se muestran en la tabla 5.10.

**Tabla 5.10**

**Órganos administrativos desconcentrados en los que no se registró cambio de titular y sí tuvieron nombramientos temporales en las DGs sujetas al SPC**

No.	Órgano administrativo desconcentrado	Nombramientos temporales de DGs sujetas a SPC, acumulados de 2006 a 2010	Promedio anual de DGs sujetas a SPC (2006-2010)
1	CONAPESCA	11	6
2	CFC	11	9.8
3	CENETEC-SALUD	1	1
4	INE	1	4
5	CNSF	1	10.6

FUENTE: Elaboración propia.

Como ya se indicó, existen también siete órganos administrativos desconcentrados que no han sido incluidos en este ejercicio, ya que en el periodo considerado, 2006-2010, no registraron cambios de titular ni nombramientos temporales al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF, en su primer nivel de la estructura sujeto al sistema. Estos órganos fueron el

CENAPRED, el SNICS, el CNEGSR, el CENATRA, el CENAVECE, la CNSNS y el COSAEGRO.

En la tabla 5.11 aparecen los órganos desconcentrados que han mostrado una autonomía ompleta en el primer nivel de puestos sujetos al SPC. A pesar de que de 2006 a 2010 en estos órganos se produjo cuando menos un cambio de titular, ninguno de ellos registró nombramientos temporales en tal nivel.

**Tabla 5.11**  
**Órganos administrativos desconcentrados con autonomía completa en el primer nivel jerárquico sujeto a SPC (al no registrar nombramientos temporales en él, de 2006 a 2010)**

No.	Órgano administrativo desconcentrado	Cambios de titular	Promedio anual de servidores del primer nivel sujeto a SPC (2006-2010)
1	COMAR	1 en 2004, 3 en 2006 y 1 en 2007	1 DG
2	CEPROPIE**	1 en 2004, 1 en 2007 y 1 en 2008	8 DAs
3	CONAGUA	1, en 2007	59.4 DGs
4	OPORTUNIDADES	1, en 2007	5 DGs
5	CRE	1, en 2006	1.2 DGs
6	INAH	1, en 2007	1 DG
7	INBAL	1, en 2007	1 DG
8	CAAD*	1, en 2007	1 DGA
9	CONAMPROS	1, en 2008	1 DG
10	CENSIDA	1, en 2009	1 DG
11	CNB*	1, en 2009	1 DGA
12	IG	1, en 2009	0.6 DGs
13	AGN	1, en 2010	1 DG
14	CONANP	1, en 2010	1 DG

FUENTE: Elaboración propia.

\*Estos órganos no incluyen a Direcciones Generales sujetas a SPC en su estructura, por lo cual el ejercicio se realizó con las cifras del titular y de las Direcciones Generales Adjuntas.

\*\*Este órgano no incluye a Direcciones Generales ni Direcciones Generales Adjuntas sujetas a SPC en su estructura, por lo cual el ejercicio se realizó con cifras de los titulares y de las Direcciones de Área.

La tabla 5.12 muestra el ordenamiento de dependencias y órganos administrativos desconcentrados de acuerdo con el valor del *Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC* de cada organización. Un valor mayor del indicador significa que los cambios de titular han generado una mayor cantidad de nombramientos temporales en el primer nivel de puestos sujetos al sistema.

**Tabla 5.12**  
**Dependencias y Órganos administrativos desconcentrados ordenados de acuerdo con el**  
**Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC**

No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor
1	STCCPRI*	5	13	CNTS	1	29	COFETEL	0,13
2	INDESOL*	3,19	14	PROFEPA	0,85	30	CNBV	0,03
3	CAV*	3,06	15	SFP	0,84	31	INDAABIN	0
	SAP*	3,06	16	CONACULTA	0,83		CONAVIM*	0
4	SEGURO POPULAR	2,38	17	SEMARNAT	0,79	32	SHCP	-0,02
5	INAPESCA*	2,29		SECTUR	0,79	33	SRA	-0,07
6	INAFED*	2,04	18	SS	0,70	33	SEGOB	-0,07
7	Radio Educación	2	19	SEP	0,64	34	CONSAR	-0,10
	CESTUR	2	20	CJEF	0,59	35	RAN	-0,12
8	FONAES	1,42	21	SAGARPA	0,57	36	AFSEDF	-0,15
9	SIAP	1,33	22	SENASICA	0,46	37	INDAUTOR**	-0,28
10	INEHRM	1,25	23	CONAPO	0,41	38	COFEPRIS	-0,37
11	CeNSIA	1,22	24	CONUEE	0,33	39	COFEMER	-0,73
	CoNAMed	1,22	25	SEDESOL	0,30		SE	-0,73
12	SENER	1,11	26	SCT	0,28	40	ASERCA	-0,85
13	IMT	1	27	STPS	0,21			
	APBP	1	28	PROFEDET	0,16			

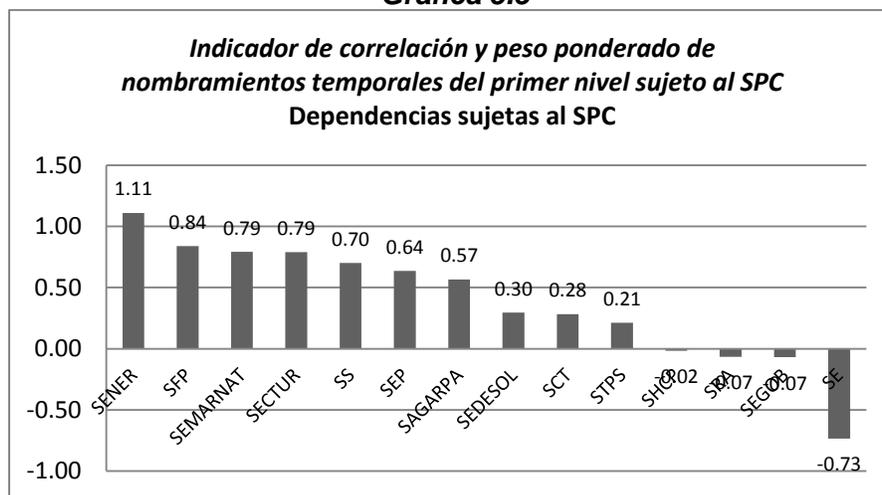
FUENTE: Elaboración propia.

\*Estos órganos no incluyen a Direcciones Generales sujetas a SPC en su estructura, por lo cual el ejercicio se realizó con las cifras del titular y de las Direcciones Generales Adjuntas.

\*\*Este órgano no incluye a Direcciones Generales ni Direcciones Generales Adjuntas sujetas a SPC en su estructura, por lo cual el ejercicio se realizó con cifras de los titulares y de las Direcciones de Área.

En la gráfica 5.5 se muestran las dependencias ordenadas de acuerdo con los valores del *Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC*.

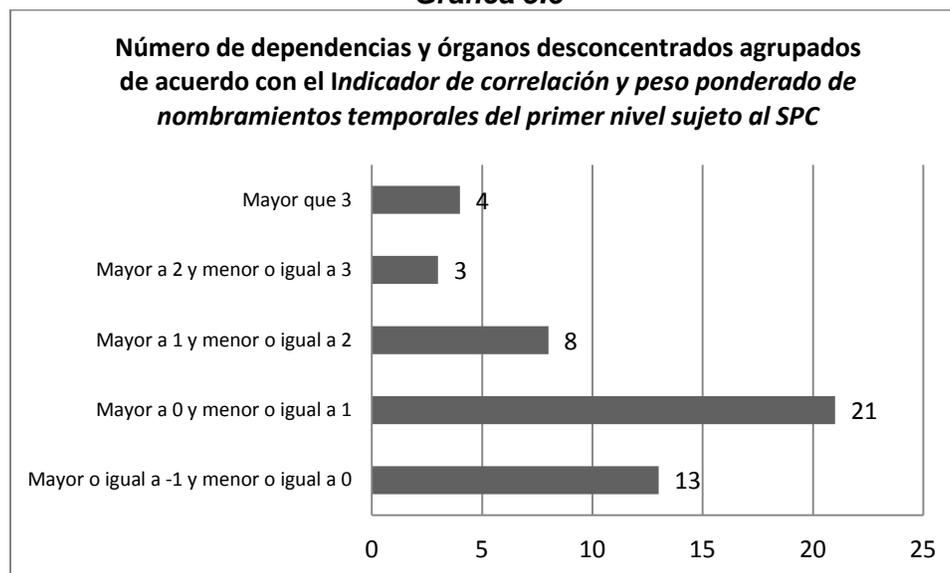
**Gráfica 5.5**



FUENTE: Elaboración propia.

Al establecer rangos y agrupar a las dependencias y órganos administrativos desconcentrados de acuerdo con los valores que registran del *Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto a SPC* se obtiene la gráfica 5.6. En 4 organizaciones el valor de este indicador es superior a 3, en otras 3 se ubica entre 2 y 3, en 7 se encuentra entre 1 y 2, en 21 se ubica entre 0 y 1 y en 13 entre -1 y 0.

**Gráfica 5.6**



FUENTE: Elaboración propia.

#### **5.4. Análisis de los resultados de autonomía**

Para que un servicio civil de carrera pueda ser viable en el mediano y largo plazo, es necesario que empiece por blindarse para proteger los espacios de que dispone. Es decir, como parte de la autonomía de que debe gozar una institución de este tipo debe incluirse una forma de poner un límite a los puestos que son sujetos de nombramientos discrecionales, con el fin de privilegiar aquellos en los que el mérito es la vía para su acceso.

Si bien la mayoría de los puestos de mando del Gobierno Federal son sujetos del SPC, también existen espacios en los cuales las cúpulas burocráticas pueden nombrar a servidores públicos de su confianza de manera irrestricta. En este primer análisis nos ocuparemos de la evolución de los puestos de estructura que son ocupados a través de nombramientos discrecionales, con el fin de explorar si le han ganado terreno o no a los puestos sujetos al SPC

Ya se dijo en este trabajo que existen tres categorías de servidores de mando que no están sujetas al SPC: aquellos a quienes “no aplica el SPC”, los que pertenecen a los gabinetes de apoyo y aquellos cuyo nombramiento puede ser de libre designación.<sup>60</sup> Revisaremos cuál ha sido el comportamiento de estos puestos en el total de la APF, en los seis niveles sujetos al SPC y en las 14 dependencias regidas por el servicio y la CJEF.

<sup>60</sup> En la parte metodológica de este capítulo se ha definido con claridad esta clasificación, a partir de lo estipulado en las normas y los criterios de la SFP.

#### 5.4.1. *Servidores no sujetos a SPC en el total de la APF*

Como se infiere del indicador *Servidores en situación laboral l* ( $l = \text{“no aplica SPC”}$ , de libre designación y en gabinete de apoyo), por año, en dependencias y órganos sujetos al SPC, en términos generales los puestos de libre designación, en el total de la APF sujeta al SPC, tuvieron una tendencia a la baja en el periodo 2004-2010. En este mismo periodo, los puestos en gabinete de apoyo tuvieron un ligero incremento y los puestos en la categoría “No aplica SPC” un incremento mayor (Ver gráfica 5.2).

El resultado neto de estas variaciones fue que, en los seis años analizados, el número total de puestos de estructura no sujetos a SPC se incrementó en un poco más de 80%, al pasar de 2344 a 4236. En términos porcentuales, después de tener una caída de 6% en 2006, estos puestos registraron un incremento sostenido de 9%, 11%, 30% y 6% en los años subsecuentes.

El aumento paulatino de estos datos durante los primeros años del sexenio 2006-2012 (hasta llegar al “pico” de 30% en 2009), indica que las cúpulas burocráticas facultadas para efectuar este tipo de nombramientos optaron por realizarlos, en lo general, “por goteo”, es decir poco a poco.

#### 5.4.2. *Evolución de los servidores de mando no sujetos a SPC, por niveles*

Si analizamos la evolución de estos puestos de mando no sujetos a SPC, ahora por niveles, observamos que en términos absolutos en los seis existen incrementos de 2004 a 2010 (ver gráfica 5.3). En 2009 se registra el máximo incremento de servidores en un nivel, que es el de Enlace, y también en las Direcciones Generales Adjuntas y las Direcciones Generales se aprecian incrementos en mayor proporción que en los otros niveles.

En las variaciones porcentuales de los niveles, el comportamiento general, por año, fue el siguiente (ver gráfica 5.4): en 2005 se registró un incremento un tanto homogéneo en todos los niveles. En 2006 todos registraron decrementos, llegando cinco de ellos a cifras negativas. En 2007, cinco de los niveles (exceptuando las Jefaturas de Departamento) crecieron porcentualmente, sobre todo las Direcciones Generales, las Direcciones de Área y las Direcciones Generales Adjuntas.

En 2008, las Direcciones Generales Adjuntas registraron el mayor incremento porcentual de todos los niveles en los años considerados, y en las Direcciones Generales y las Adjuntas también se observaron incrementos. Por el contrario, en este año los tres niveles más bajos registrados disminuciones.

En 2009, el nivel de Enlace creció a más del doble, y también crecieron las Direcciones de Área, las Direcciones Generales y las Adjuntas. Los niveles de Subdirección de Área y Jefatura de Departamento crecieron en proporción menor a los registrados por los otros cuatro. En 2010, los seis niveles presentaron incrementos un tanto homogéneos entre sí, aunque inferiores a los registrados en los años anteriores.

Es interesante explorar el comportamiento de “picos alternados” de los tres niveles jerárquicamente superiores (DG, DGA y DA). En 2006 todos los niveles tuvieron una variación porcentual negativa, siendo los mayores los de DG, DGA y DA, en ese orden. En 2007, el nivel de DG registró el mayor incremento de los seis, en 2008 fue el nivel de DGA el que superó a los restantes. En 2009, en el nivel de DA

se observó el segundo mayor incremento, sólo superado por el registrado en el nivel de E.

El comportamiento de estos datos sugiere que los servidores públicos facultados para gestionar estos espacios y efectuar los nombramientos de las personas que los ocupan, al

asumir su puesto prefieren ubicar a las personas de su confianza en los niveles más altos posible, y utilizan los niveles subsecuentes cuando los espacios superiores ya se han ocupado. Esta afirmación, observable para los tres niveles superiores, parece no verificarse en los tres inferiores, por el comportamiento irregular que sus datos mostraron.

#### *5.4.3. Evolución de los servidores de mando no sujetos al SPC en las dependencias regidas por el sistema*

Durante el periodo considerado, 2004-2010, la tendencia general de los servidores de estructura que no son sujetos del SPC fue al alza en las dependencias regidas por el sistema. Desde luego, existen casos atípicos como el de la SCT, que mostró un incremento desproporcionado en comparación con el resto de las dependencias, o el comportamiento de las cifras de la SEP, que fueron decreciendo (ver anexo 8).

En términos de variación porcentual (anexo 9), de manera general los mayores incrementos se apreciaron en los años 2009, 2008 y 2007, en este orden. Las dependencias con “picos” más altos, es decir, con mayores incrementos en alguno de los años considerados fueron la SCT, la SEMARNAT, la CJEF, la SHCP, la SEDESOL, la SRA, la SAGARPA y la SFP.

Como ocurrió en el análisis del comportamiento de los servidores de mando no sujetos a SPC por niveles, los datos muestran que en general los nombramientos de estos servidores en las dependencias se incrementaron paulatinamente durante los tres primeros años del sexenio 2006-2012 (es decir, en los años 2007, 2008 y 2009) para disminuir este ritmo de aumento en 2010.

Este comportamiento parece indicar nuevamente, que los burócratas facultados para crear estos espacios y colocar ahí a personal de su confianza optan por hacerlo paulatinamente, ocupando primero los puestos jerárquicamente más altos.

#### *5.4.4. Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC*

Como se indicó en la presentación de resultados, a partir de los cambios de titular y los nombramientos temporales del primer nivel de servidores públicos sujetos al SPC, pueden formarse cuatro grupos. Un primer grupo se integra por las instancias sin cambio de titular y con nombramientos temporales, otro por aquellas sin cambios de titular y sin nombramientos temporales, otro más por las organizaciones sin nombramientos temporales que registraron cambios de titular y un grupo adicional en donde hubo tanto cambios de titular como nombramientos temporales.

A pesar de que en los tres primeros grupos no resultó posible calcular el indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC, porque la fórmula matemática contiene un denominador que en estos casos se vuelve cero, es posible obtener ciertas conclusiones de los datos que presentan los órganos desconcentrados que conforman estos tres conglomerados.

El grupo que no registró cambios de titular pero sí tuvo nombramientos temporales en los primeros niveles de servidores sujetos al sistema se integra por cinco órganos administrativos desconcentrados (ver tabla 5.10).

Tanto la CONAPESCA como la CFC registraron 11 nombramientos temporales cada una, de DG sujetas al SPC durante el periodo 2006-2010, mientras que CENETEC-SALUD, INE y CNSF tuvieron sólo un nombramiento de este tipo. Si consideramos que en estos órganos se verificaron tales nombramientos temporales sin que hubiera cambios de titular,

podemos señalar que el ápice burocrático pudo colocar a personas de su confianza de forma discrecional, por lo cual en estas instancias el servicio fue incapaz de proveer autonomía al primer nivel de la estructura sujeto al servicio.

Los órganos que no tuvieron algún cambio de titular en el periodo considerado y que tampoco registraron nombramientos temporales conforman el segundo grupo de análisis. Los órganos que se encuentran en este supuesto son siete: CENAPRED, SNICS, CNEGSR, CENATRA, CENAVECE, CNSNS y COSAEGRO. En estas instancias hubo estabilidad tanto en los primeros puestos sujetos al servicio, por lo cual puede considerarse que sí hubo una dosis de autonomía del servicio en relación con cada una de las cúpulas burocráticas.

El tercer grupo en análisis se integra por los 14 órganos en los que hubo cambios de titular pero no se registraron nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos al sistema (tabla 5.11). En este grupo se encuentran COMAR, que tuvo cuatro cambios de titular, y CEPROPIE, que registró tres cambios. Los órganos que registraron sólo un cambio de titular y ningún nombramiento temporal fueron CONAGUA, OPORTUNIDADES, CRE, INAH, INBAL, CAAD, CONAMPROS, CENSIDA, CNB, IG, AGN y CONAMP.

Estos órganos desconcentrados tuvieron estabilidad en los primeros niveles de su estructura formal sujetos al sistema, a pesar de que en ellos se registró cuando menos un cambio de titular. En este sentido, puede afirmarse que el SPC ostentó una autonomía en relación con el vértice estratégico de cada organización.

El cuarto grupo en el cual se puede explorar la autonomía conforme a los criterios aquí establecidos se integra por las instancias en las cuales hubo cambios en la titularidad de las dependencias u órganos, así como nombramientos temporales en el primer nivel de servidores sujetos al SPC. En este grupo, al que se incorporan 49 instancias (ver tabla 5.12), es posible calcular el *Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC*.

Este indicador mide de manera global la propensión que mostró cada dependencia u órgano a recurrir a los nombramientos temporales, en función del valor de la correlación de los cambios de titular y los nombramientos temporales en el primer nivel en que cada una empieza a ser sujeta del SPC.

La utilidad de este indicador radica en que proporciona una cifra que nos señala en qué medida cada instancia incurrió en la manipulación de los nombramientos temporales en este primer nivel, dentro del periodo 2006-2010. Entre menor es la cifra de este indicador, la dependencia u órgano presenta una mayor autonomía. En este contexto, si el valor del indicador es menor a cero y llega incluso a acercarse a  $-1$ , la autonomía en la instancia en cuestión es mayor. Con estas cifras fue posible integrar el *ranking* que aparece en la tabla 5.12.

Con el fin de poder interpretar los valores que provienen de este indicador, se han establecido los siguientes criterios. Si el valor del indicador es superior a 3 se considerará un nivel de autonomía “muy bajo”, si el valor del indicador es mayor a 2 y menor o igual a 3 se considerará que la instancia bajo análisis tiene una autonomía “baja”, si el valor del indicador es mayor 1 pero menor o igual a 2 tendremos una autonomía “moderada”.

El nivel de autonomía será “alto” cuando el valor del indicador sea mayor a 0 y menor o igual a 1 y será “muy alto” cuando el valor del indicador sea mayor a  $-1$  y menor o igual a 0. Estos criterios se resumen en la tabla 5.13.

**Tabla 5.13**  
**Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC (i)**

<b>Rangos de sus valores y clasificación</b>	
<b>Rango</b>	<b>Nivel de autonomía</b>
$3 < i$	Muy bajo
$2 < i \leq 3$	Bajo
$1 < i \leq 2$	Moderado
$0 < i \leq 1$	Alto
$-1 < i \leq 0$	Muy alto

FUENTE: Elaboración propia.

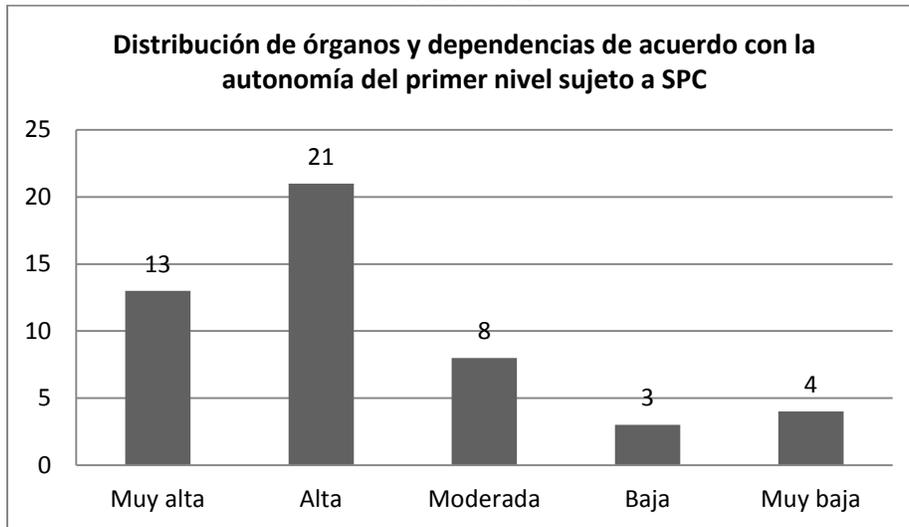
Con estos criterios podemos analizar el ordenamiento que se registra en la tabla 5.12. Cuatro órganos administrativos desconcentrados, STCCPRI, INDESOL, CAV y SAP, se ubican con un nivel de autonomía “muy bajo”. Para estos casos, la evidencia muestra que los nombramientos temporales en el primer nivel de la estructura, sujetos al SPC fueron producto de los cambios de titular de estas instancias. Otros tres órganos, SEGURO POPULAR, INAPESCA e INAFED muestran un nivel de autonomía “bajo”. Los nombramientos temporales de servidores que se encuentran en primer nivel sujeto al servicio (DG para SEGURO POPULAR y DGA para los otros dos órganos) muestran también una dependencia de los cambios de titular de estas instancias, aunque en menor medida que el grupo anterior.

De acuerdo con el criterio establecido, ocho instancias presentan una autonomía “moderada”. En función a la correlación mostrada entre el número de cambios de titular y el número de nombramientos temporales del primer nivel del servicio, así como del número de estos nombramientos como proporción del total del puestos sujetos al SPC en este nivel, los titulares de Radio Educación, CESTUR, FONAES, SIAP, INEHRM, CeNSIA, CoNAMED y la SENER lograron penetrar al SPC en alguna medida, al lograr imponer a personal de su confianza en algunos puestos del primer nivel sujeto al sistema.

Los estratos correspondientes a las categorías de niveles de autonomía “alto” y “muy alto” son los más grandes de los cinco que se forman bajo los criterios establecidos. El nivel con autonomía “alto” se integra por 21 dependencias y órganos desconcentrados, mientras que el nivel con autonomía “muy alto” se conforma por 13 organizaciones de la APF. En las instancias que conforman estos dos grupos, cuya suma asciende a 34, se aprecia que la evolución del SPC ha sido independiente de los cambios de los titulares de estas organizaciones.

Lo anotado en estos párrafos, que se han referido al análisis del *Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC*, se resumen en la gráfica 5.7. Estos datos son idénticos a los que aparecen en la gráfica 5.6, sólo con la incorporación de la nomenclatura propuesta.

**Gráfica 5.7**



FUENTE: Elaboración propia.

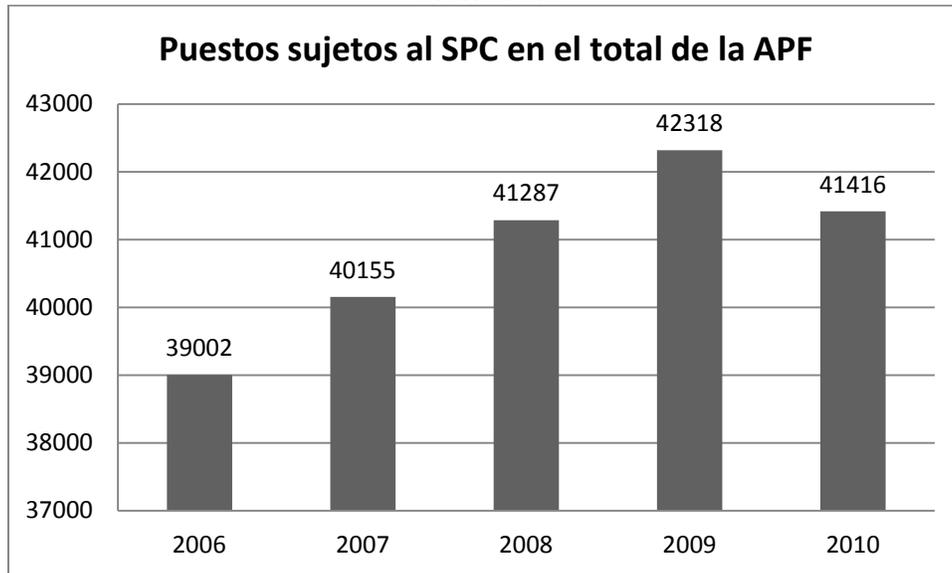
Para finalizar este apartado, revisaremos brevemente cuál ha sido el comportamiento de las dependencias en relación con este indicador. Como puede verse en la tabla 5.12, en ninguna secretaría se registraron valores del indicador que fueran mayores a dos, por lo cual ninguna secretaría se clasificó con autonomía “muy baja” o “baja”. Una secretaría puede catalogarse con una autonomía “moderada” –la SENER– al haber obtenido el indicador un valor de 1.11. Nueve dependencias –la SFP, la SEMARNAT, la SECTUR, la SS, la SEP, la SAGARPA, la SEDESOL, la SCT y la STPS– se ubicaron en la categoría de una autonomía “alta” y cuatro –la SHCP, la SRA, la SEGOB y la SE– en la categoría de autonomía “muy alta”.

Un resumen de estos argumentos referentes a la autonomía del servicio se encuentra en la tabla 5.28. A continuación exploraremos, a partir de diversos datos duros provenientes del sistema, cuál es el nivel de credibilidad del SPCAPF

### **5.5. Resultados de credibilidad**

En la gráfica 5.8 aparecen los números agregados de puestos sujetos al SPC en toda la APF, de 2006 a 2010. Estos espacios tuvieron su cresta en 2009, con 42,318 puestos a los que se aplicó la ley correspondiente.

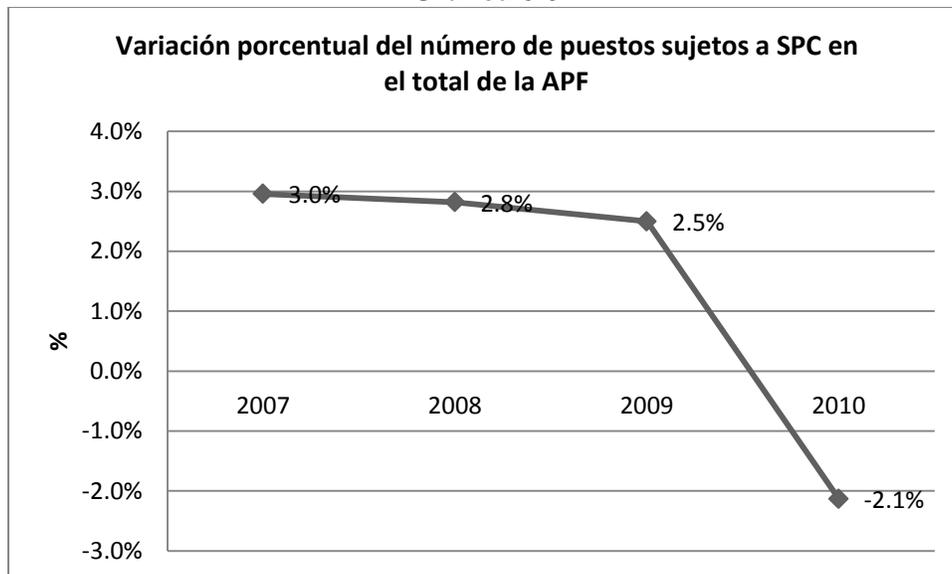
**Gráfica 5.8**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En términos porcentuales, los incrementos en el número de puestos sujetos a SPC en el agregado de la APF se muestra en la gráfica 5.9. En 2007, 2008 y 2009 los incrementos fueron marginales, de 3%, 2,8% y 2.5 %, respectivamente. Sin embargo, en 2010 este indicador tuvo un decremento de 2.1%, producto de la disminución de 42 318 en 2009 a 41,416 puestos en 2010.

**Gráfica 5.9**

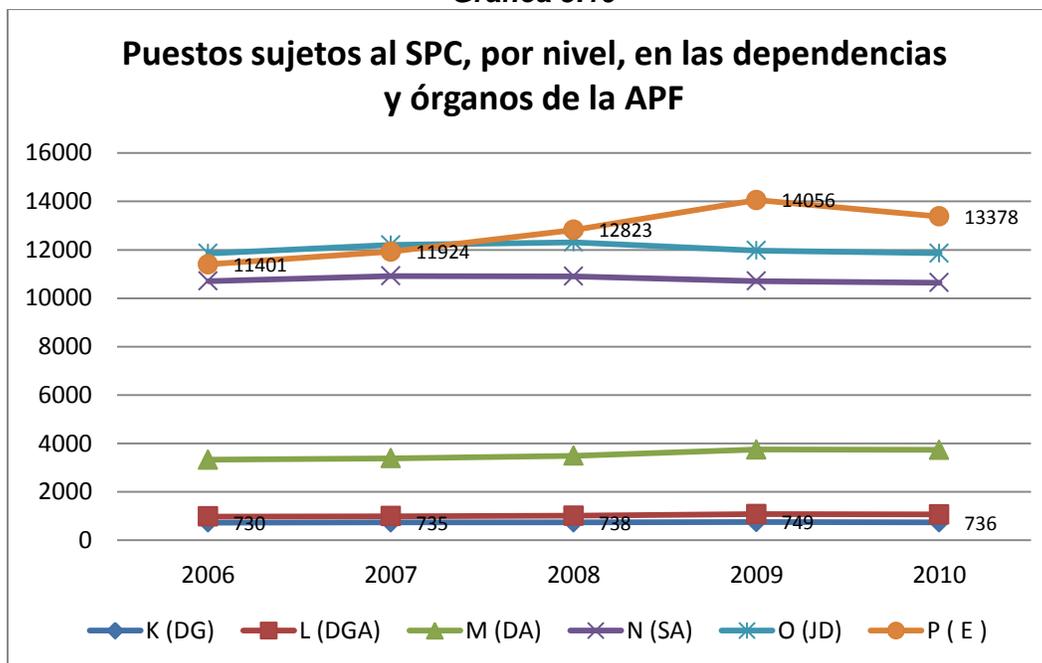


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

El número de puestos sujetos al SPC en los niveles jerárquicos correspondientes ha sido prácticamente constante, excepto en el nivel de Enlace. Como se muestra en la gráfica 5.10, de 2006 a 2010 los espacios sujetos al servicio profesional en este nivel han sido 11,401, 11,924, 12,823, 14,056 y 13,378. Estas variaciones contribuyen a explicar los cambios en el total de puestos a los que les aplica el servicio en toda la APF.

En la gráfica también aparecen las cifras del nivel que en promedio tuvo el menor número de puestos sujetos al SPC. En el total de la APF, los puestos de Director General regidos por el servicio han sido 730, 735, 738, 749 y 736, de 2006 a 2010.<sup>61</sup>

**Gráfica 5.10**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

El incremento porcentual del número de puestos sujetos a SPC, por nivel, se muestra en la gráfica 5.11. El nivel de Enlace tuvo los mayores incrementos en 2007, 2008 y 2009, con 4.6%, 7.5% y 9.6%, respectivamente; pero tuvo un decremento de 4.8% en 2010. Los incrementos para el nivel de Dirección de Área fueron 1.7%, 3.1%, 7.5% y -0.5%; mientras que los referentes a Dirección General Adjunta fueron 1.6%, 1.8%, 6.5% y -1.3%.

En cambio, los incrementos menores se dieron en el nivel de Dirección General (0.7%, 0.4%, 1.5% y -1.7%), Jefe de Departamento (2.9%, 1%, -2.8% y -0.9%) y Subdirección de Área (1.9%, -0.1%, -1.8% y -0.6%).<sup>62</sup>

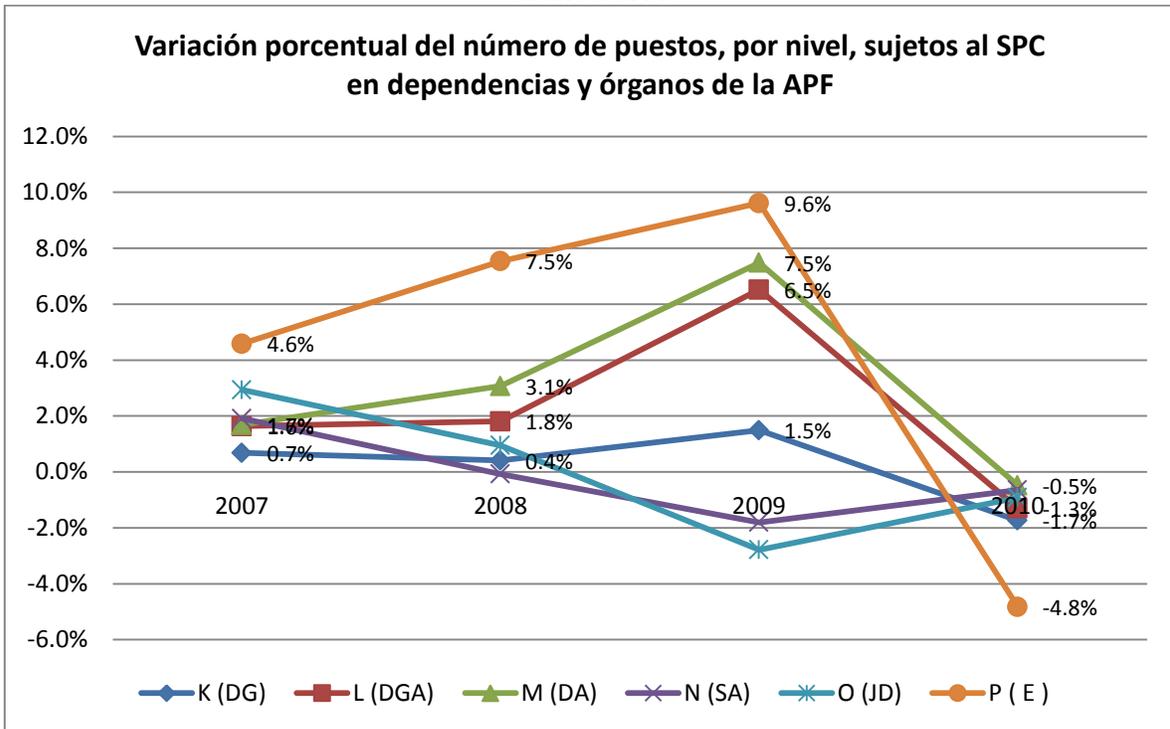
<sup>61</sup> En la práctica, la mayoría de las dependencias, junto con sus órganos desconcentrados, han mantenido el mismo número de puestos sujetos al SPC. En el anexo 5 se aprecia la evolución de este indicador en algunas dependencias. La SEMARNAT ha tenido 8 130, 8 224, 8 330, 8 370 y 8 321 puestos regidos por el servicio. La SAGARPA tuvo 5 124, 5 342, 6 274, 6 379 y 6 110. La SHCP tuvo un decremento apreciable al pasar de 2007 a 2008; sus cifras fueron 4 891, 5 204, 4 036, 4 135 y 4 072. En cambio, la SCT mostró un incremento en este mismo periodo, con 3 426, 3 470, 4 367, 4 506 y 4 381.

En la gráfica también aparecen la evolución de este indicador para la STPS, con 2 067, 2 232, 2 372, 2 723 y 2 658; y para la SENER, con 663, 663, 660, 550 y 540.

<sup>62</sup> Una forma de comprender mejor la evolución del número de puestos sujetos a SPC en las dependencias de la APF es analizando sus variaciones porcentuales. En el anexo 6 se muestran estas variaciones para algunas de las dependencias. Como puede verse, en 2008 y 2009 se localizan ciertos “picos”.

Los datos de este indicador para la CJEF fueron 0%, -22.8%, 47.7% y -5.4%, para la SCT fueron 1.3%, 25.9%, 3.2% y -2.8% y para la SRA se tuvo 0.2%, 17.9%, 0.4% y -0.3%. Asimismo, la variación porcentual para la STPS fue de 8%, 6.3%, 14.8% y -2.4%; para la SS fue de 7.7%, 2.7%, 2.2% y 2.1% y para la SHCP los datos fueron 6.4%, -22.4%, 2.5% y -1.5%.

**Gráfica 5.11**

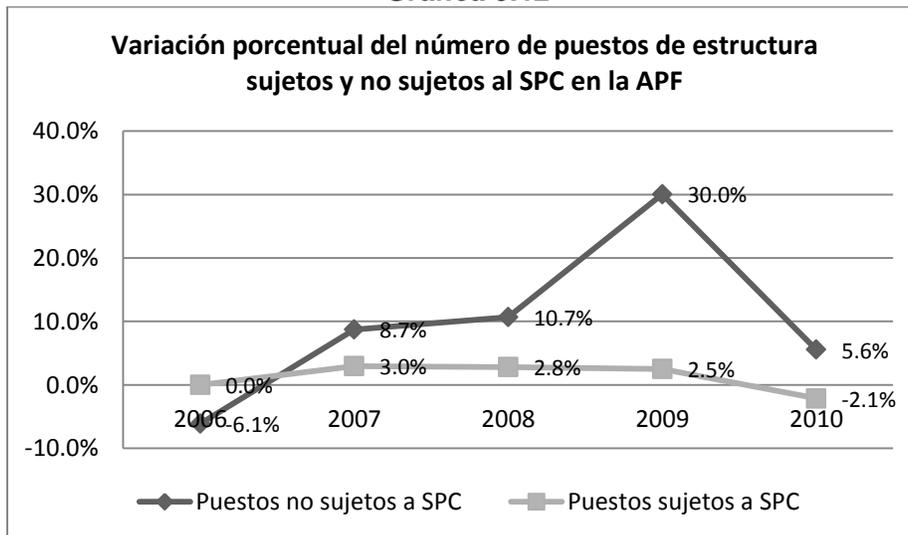


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Los cambios observados en las gráficas 5.2 y 5.9, vistos en forma conjunta, permiten hacer una comparación de la evolución relativa entre los puestos de estructura no sujetos y sujetos al SPC. En la gráfica 5.12 se muestra que los puestos sujetos al SPC crecieron 0%, 3%, 2.8% y 2.5% en 2006, 2007, 2008 y 2009, respectivamente; y tuvieron un decremento de 2.1% en 2010.

En cambio, los puestos de estructura no sujetos al SPC tuvieron un decremento de 6.1% en 2006, pero crecieron 8.7%, 10.7%, 30% y 5.6% en 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente.

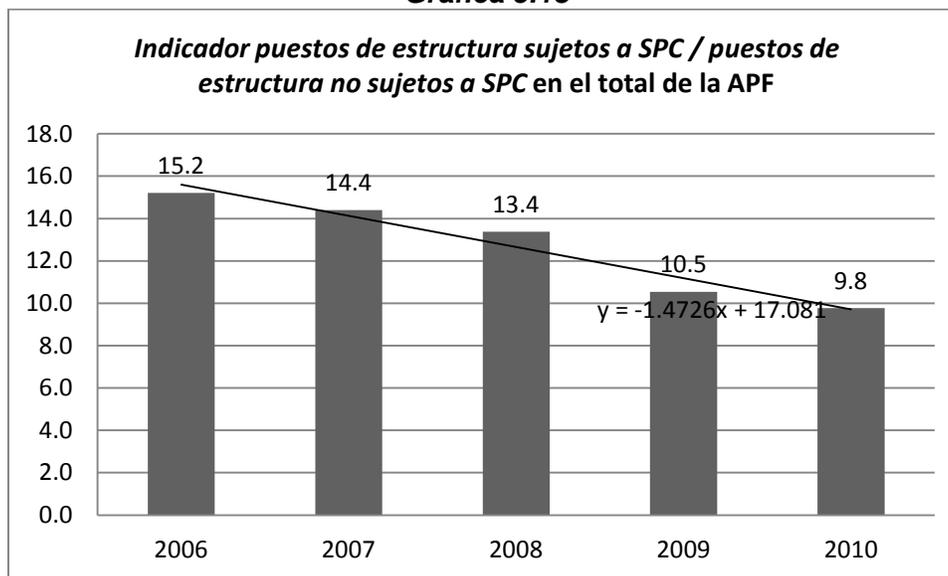
**Gráfica 5.12**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Con base en los datos presentados, en la gráfica 5.13 se muestra la evolución del Indicador *Puestos de estructura sujetos a SPC/Puestos de estructura no sujetos a SPC en el total de la APF*. En toda la APF, por cada puesto de estructura no sujeto a SPC, en 2006 se tenían 15.2 puestos sujetos a SPC, en 2007 14.4 de estos puestos, y en 2008, 2009 y 2010 se tenían 13.4, 10.5 y 9.8 puestos, respectivamente.

**Gráfica 5.13**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Durante el periodo 2006-2010, la proporción de puestos de mando sujetos a SPC por cada puesto de mando no sujeto a SPC ha ido en descenso en los seis niveles jerárquicos sujetos al SPC. Como se observa en la gráfica 5.14, entre mayor es el nivel jerárquico el valor del Indicador *Puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC* tiende a ser menor.

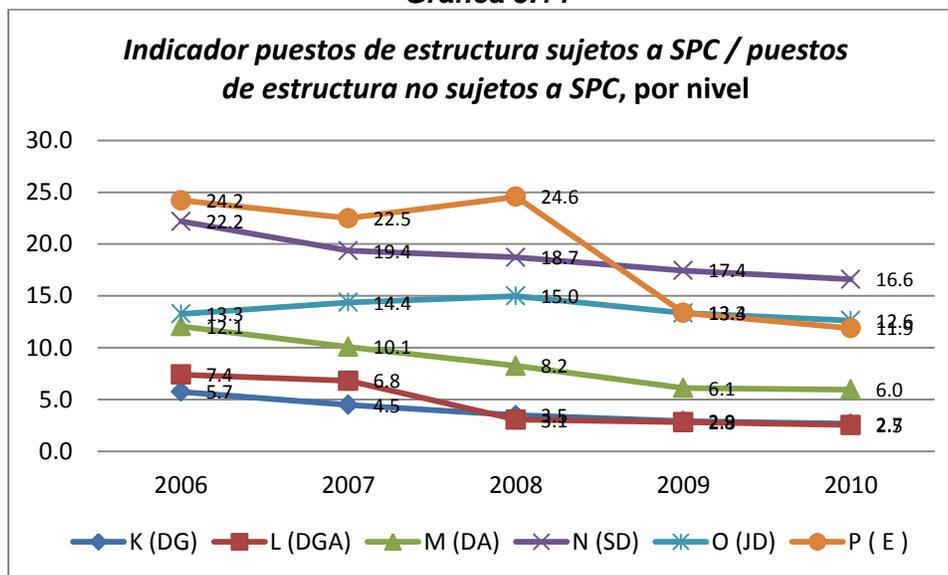
De esta manera, para los cinco años considerados el valor de este indicador para el nivel de Enlace (P) ha sido 24.2, 22.5, 24.6, 13.4 y 11.9; para el nivel de Jefatura de Departamento (O) fue de 13.3, 14.4, 15, 13.3 y 12.6 y para el nivel de Subdirección de Área de 22.2, 19.4, 18.7, 17.4 y 16.6.

Para los tres niveles jerárquicamente más altos, el valor de este indicador disminuye apreciablemente. Las cifras para el nivel de Dirección de Área (M) fueron 12.1, 10.1, 8.2, 6.1 y 6. Las Direcciones Generales Adjuntas (nivel L) registraron 7.4, 6.8, 3.1, 2.8 y 2.5. Finalmente, el valor del indicador referido para el nivel K, que corresponde a Dirección General, tuvo los valores de 5.7, 4.5, 3.5, 2.9 y 2.7.

Cabe señalar que los promedios de este indicador (que no aparecen en la gráfica) para cada uno de los seis niveles, calculados sobre las cifras los cinco años considerados, son los siguientes: Enlace, 19.3; Jefatura de Departamento, 13.7; Subdirección de Área, 18.9; Dirección de Área, 8.5; Dirección General Adjunta, 4.5; Dirección General, 3.9.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> En menor o mayor medida, prácticamente en todas las dependencias (incorporando en ella a sus órganos desconcentrados) ha disminuido a lo largo de cinco años el valor del Indicador *Puestos sujetos a SPC/Puestos no sujetos a SPC*. En el anexo 12 se muestra que las dependencias en las que más se aprecia esta disminución son la SEDESOL, con valores de 63.6, 58.2, 53.4, 32.1 y 24.7; la SEMARNAT, con cifras de 63, 46.2, 22.6,

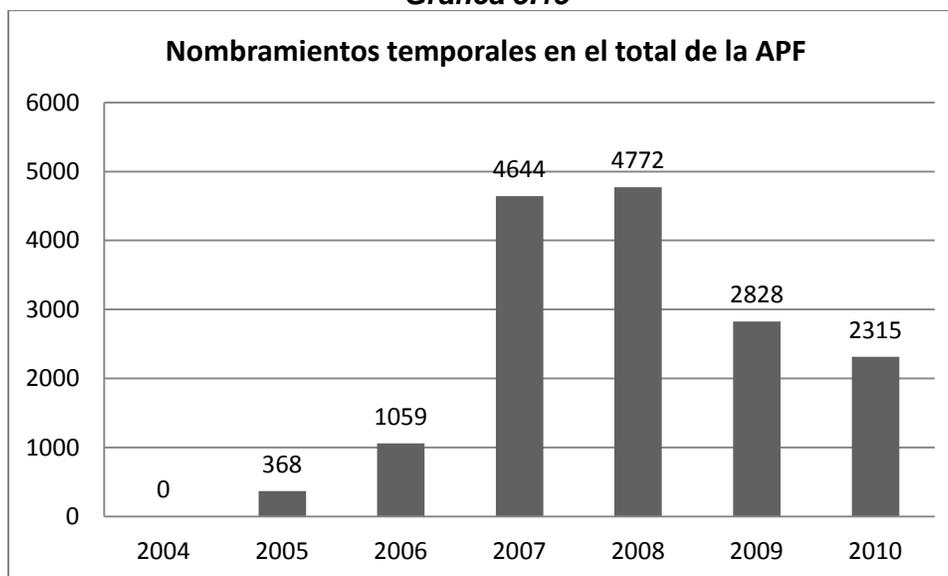
**Gráfica 5.14**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En la gráfica 5.15 se muestra la sucesión de nombramientos temporales otorgados al amparo del artículo 34 de la Ley y artículo 92 de su Reglamento, en el total de la APF sujeta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Pueden observarse dos crestas, en 2007 y 2008.

**Gráfica 5.15**



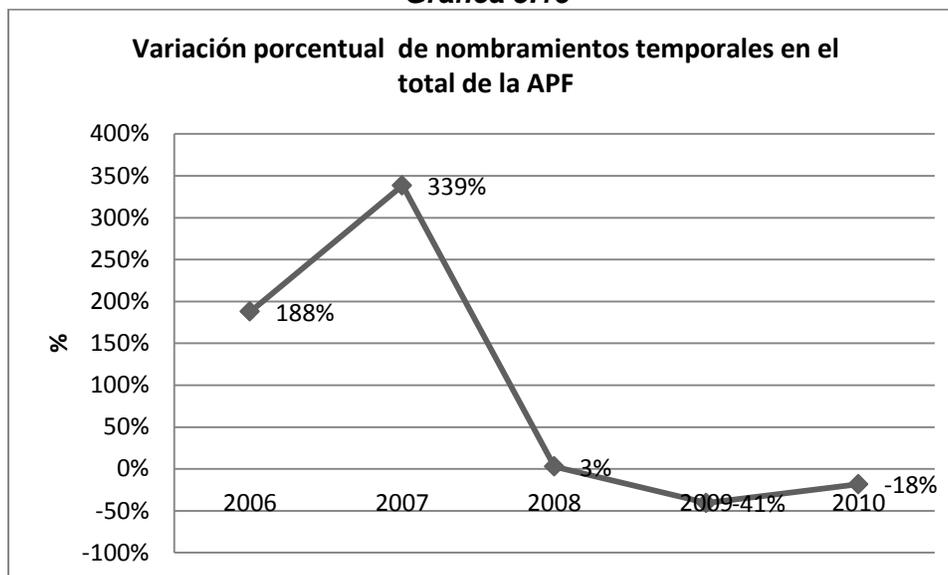
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

La gráfica 5.16 muestra la variación porcentual de nombramientos temporales otorgados para cubrir vacantes de puestos sujetos al SPC en el total de la APF. De 2006 a 2010. Estos incrementos tienen una cresta de 339% en 2007.

24.5 y 21.7, y la SHCP, con 35.7, 27.1, 13, 12.5 y 11.3. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal mantuvo valores permanentemente bajos, de 3.7, 3, 1.3, 1.6 y 1.7.

En el anexo se registran los valores promedio de toda la APF: 15.2, 14.4, 13.4, 10.5 y 9.8.

**Gráfica 5.16**

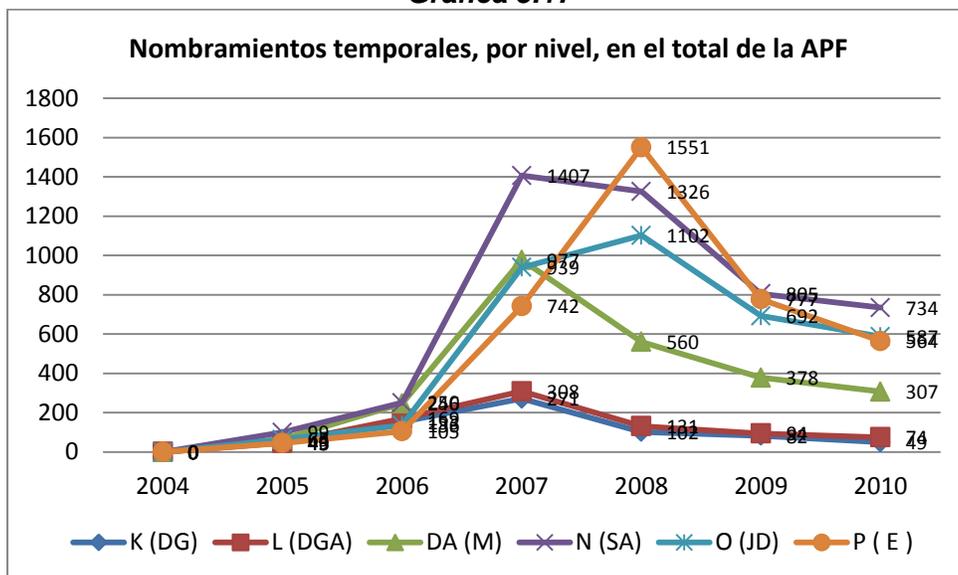


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En términos absolutos, las variaciones en el número de nombramientos temporales por nivel, de 2004 a 2010, pueden apreciarse en la gráfica 5.17. Para los niveles de Director General (K), Director General Adjunto (L), Director de Área (M) y Subdirector de Área (N), los picos más pronunciados se observan en 2007. Para los dos niveles restantes, Jefatura de Departamento (O) y Enlace (P) los picos se dieron en 2008.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> En el anexo 13 se observa que prácticamente todas las dependencias sujetas al SPC (en las cuales se están incluyendo a sus órganos desconcentrados), incrementaron sus nombramientos temporales en 2007 ó 2008. En este anexo aparecen las cifras de la SAGARPA, que fueron 64, 216, 776, 1024, 684 y 486 en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente. También aparece la SEMARNAT, con 28, 110, 594, 1060, 453 y 370 nombramientos temporales; la SEDESOL, con 7, 74, 643, 260, 154 y 80; la SEP, con 19, 96, 594, 446, 153 y 177; la SE con 13, 162, 403, 378, 212 y 226; la SRA con 106, 81, 194, 288, 122 y 181; la SS con 24, 130, 273, 244, 198 y 167; la STPS con 1, 9, 136, 284, 182 y 107 y la CJEF con 36, 12, 158, 80, 3 y 3 nombramientos al amparo del artículo 34 de la Ley.

**Gráfica 5.17**



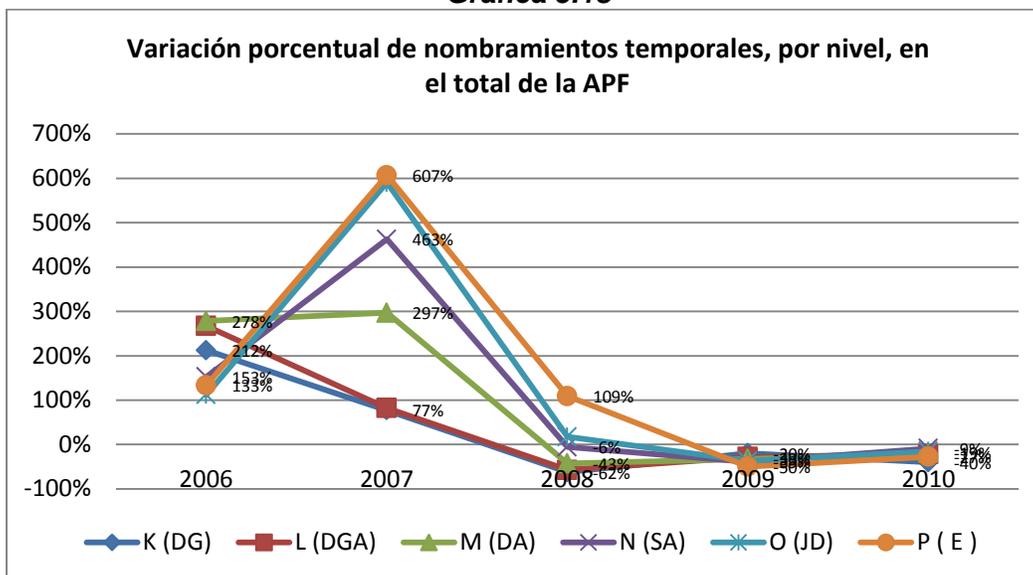
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Las variaciones porcentuales de los nombramientos temporales, por nivel, aparecen en la gráfica 5.18. Prácticamente todos los niveles tienen una cresta en 2007. En aquel año, el incremento en nombramientos temporales de Enlaces fue de 607%, de Subdirecciones de Área fue de 463%, de Direcciones de Área de 297% y de Direcciones Generales Adjuntas fue de 82%. Si bien en la gráfica no se destaca, el incremento en 2007 en los nombramientos temporales de Jefe de Departamento fue de 590% y de Direcciones Generales fue de 77%.

Los promedios de estos incrementos porcentuales para los cinco años considerados, que no se muestran en la gráfica, fueron de 154% para el nivel de Enlace, 134% para el nivel de Jefe de Departamento, 112% para el nivel de Subdirección, 96% para el nivel de Dirección de Área, 49% para el nivel de Dirección General Adjunta y 33% para el nivel de Dirección General.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Los incrementos porcentuales anuales en los nombramientos temporales de las dependencias sujetas al SPC (incorporando a sus órganos desconcentrados) se aprecian en el anexo 14. La mayoría de las crestas se producen en 2007. En este año se observa el incremento de 1775% de la SECTUR, de 1411% de la STPS, de 1217% de la CJEF, de 900% de la SFP, de 769% de la SEDESOL, de 570% en la SEGOB, de 377% en la SCT, de 519% de la SEP, de 440% en la SEMARNAT y de 377% en la SCT. Sin embargo, el mayor incremento registrado ocurrió en 2006, en la SHCP, con 3700%, explicado porque en 2005 no tuvo nombramientos temporales y en 2006 tuvo 37.

**Gráfica 5.18**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En la gráfica 5.19 se aprecia la evolución del *Indicador porcentaje de plazas sujetas a SPC ocupadas a través de nombramientos temporales* en la totalidad de la APF, por nivel, de 2006 a 2010. Para los niveles de Enlace y Jefe de Departamento, las crestas de los nombramientos temporales se producen en 2008, con 12% y 9%, respectivamente.

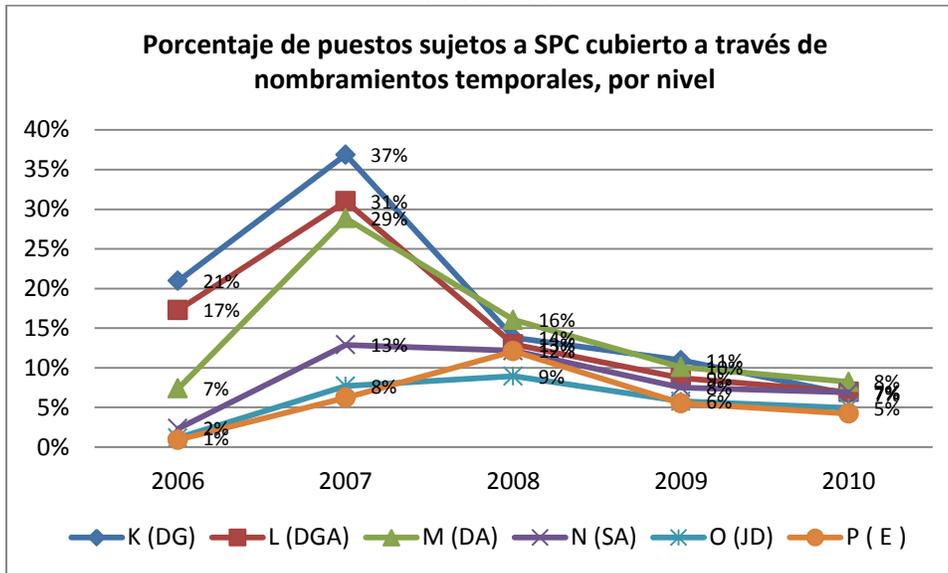
En cambio, para los cuatro niveles superiores sujetos al SPC, las crestas se aprecian en 2007. En aquel año, 37% de los puestos de Director General sujetos a SPC se ocuparon a través de nombramientos temporales; 31% de los puestos de Director General Adjunto, 29% de las Direcciones de Área y 13% de las Subdirecciones se ocuparon por esta misma vía.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Al revisar los nombramientos temporales en cada una de las dependencias (incorporando en ellas a sus órganos desconcentrados), se observa que los mayores incrementos porcentuales se concentran en primera instancia en 2007, y en segundo lugar en 2008.

En el anexo 15 se aprecia que en 2007, 27% de los puestos sujetos a SPC en la SECTUR se ocuparon a través de nombramientos temporales, y lo mismo ocurrió con 25% de los puestos de SENER, 24% de los de SEDESOL, 21% de los de la SRA y la SS, así como con 18% de los nombramientos en la SE.

Asimismo, en 2008, 27% de los puestos sujetos a SPC en la SRA se ocuparon a través de nombramientos temporales, y lo mismo ocurrió con 21% de los puestos de la SS, 17% de los de la SECTUR, la SE y la SAGARPA, 14% de los de SEGOB, 13% de los de la SEMARNAT y 12% de los de la STPS.

**Gráfica 5.19**

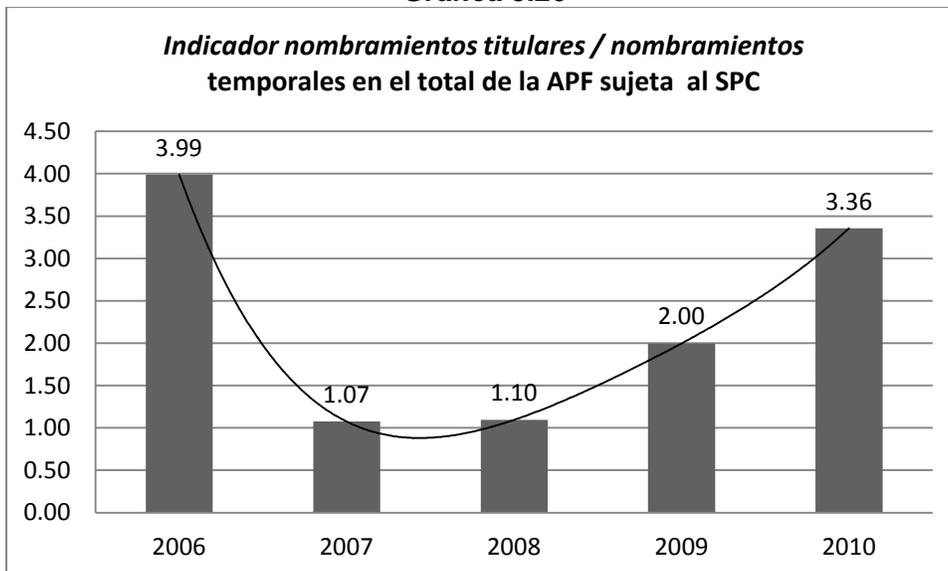


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Los servidores profesionales de carrera se clasifican en servidores públicos eventuales y titulares. Dentro de un servicio civil, lo deseable es que quienes lo integran posean la mayor estabilidad posible, en función a su mérito técnico y su desempeño.

En la gráfica 5.20 se muestra el *Indicador de nombramientos titulares / nombramientos temporales* en el total de la APF, de 2006 a 2010. En 2006, por cada servidor público de carrera con nombramiento temporal había casi 4 servidores de carrera con nombramientos titulares. En 2007, por cada servidor con nombramiento temporal había un 1.07 servidores con nombramiento temporal, es decir, la proporción en aquel año era prácticamente 1 a 1. En 2008, 2009 y 2010, este indicador se incrementó con gradualidad, al tomar valores de 1.1, 2 y 3.36, respectivamente.

**Gráfica 5.20**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

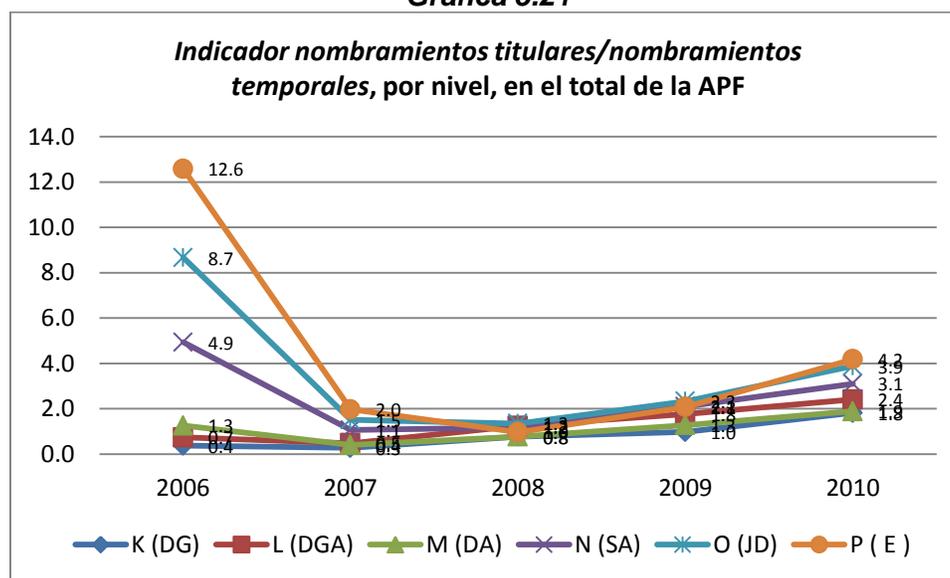
En la gráfica 5.21 se muestra el indicador anterior desagregado por nivel jerárquico, en el total de la APF, de 2006 a 2010. Puede apreciarse que entre mayor es el nivel, este cociente tiende a decrecer, lo cual indica que al ascender en los niveles, por cada servidor con nombramiento temporal la cifra de servidores con nombramiento titular es menor.

Para el nivel de Enlace (P), los valores de este indicador fueron 12.6, 2, 1, 2.1 y 4.2. El nivel de Jefe de Departamento (O) tuvo las cifras de 8.7, 1.5, 1.3, 2.3 y 3.9; y el de Subdirección de Área (N), 4.9, 1.1, 1.2, 2.1 y 3.1; y el de Director de Área.

Los niveles más altos, correspondientes a Dirección de Área, Dirección General Adjunta y a Dirección General tuvieron los valores más bajos en este indicador. Las cifras para el primero fueron 1.3, 0.4, 0.8, 1.3 y 1.9; para el segundo fueron 0.7, 0.5, 1.2, 1.8 y 2.4 y para el tercero 0.4, 0.3, 0.8, 1 y 1.8.

Cabe destacar que, en 2007, por cada nombramiento temporal en las Direcciones de Área había 0.4 nombramientos titulares. Por cada nombramiento temporal en las Direcciones Generales Adjuntas había 0.5 nombramientos titulares y por cada nombramiento temporal en las Direcciones Generales había 0.3 nombramientos titulares.

**Gráfica 5.21**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

La tabla 5.14 muestra el ordenamiento de dependencias y órganos administrativos desconcentrados de acuerdo con el valor del *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales (CPPNT)* de cada organización. Un valor mayor del indicador representa que la instancia en cuestión cuenta con una *cadena* en la cual los cambios en cada nivel superior detona cambios en el nivel inmediato inferior, en términos de nombramientos temporales.

**Tabla 5.14**

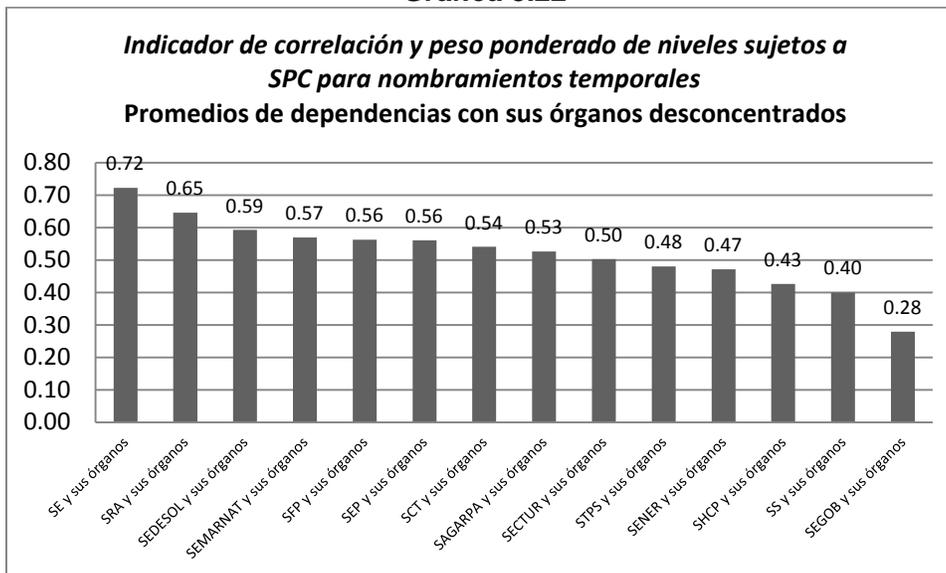
**Dependencias y Órganos administrativos desconcentrados ordenados de acuerdo con el *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales (CPPNT)***

No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor
1	CONACULTA	0.938	24	SFP	0.668	47	INDAUTOR	0.351
2	SEDESOL	0.935	25	CENAPRED	0.667	48	CoNAMed	0.314
3	COFETEL	0.923	26	PROFEPA	0.654	49	COMAR	0.308
4	SEP	0.899	27	SEGOB	0.652	50	AGN	0.251
5	INAH	0.886	28	RAN	0.651	51	INAFED	0.232
6	SEMARNAT	0.877	29	SRA	0.642	52	CNTS	0.222
	SE	0.877	30	SECTUR	0.619	53	CONSAR	0.178
7	AFSEDF	0.850	31	PROFEDET	0.607	54	COFEPRIS	0.122
8	CJEF	0.848	32	CONAVIM	0.605	55	CESTUR	0.110
9	INDESOL	0.844		CONANP	0.605	56	Radio Educación	0.080
10	CONAPESCA	0.834	33	SEGURO POPULAR	0.604	57	IG	0.075
	STPS	0.834	34	CENATRA	0.603	58	SNICS	0.074
11	SS	0.828	35	CNB	0.595	59	CONAPO	0.071
12	SAGARPA	0.821	36	ASERCA	0.589	60	CNEGSR	0.052
13	SENER	0.817	37	CNSF	0.566		STCCPRI	0
14	CONAGUA	0.803	38	CNBV	0.497		CEPROPIE	0
15	COFEMER	0.787	39	INBAL	0.484		INEHRM	0
16	CAV	0.781	40	CENSIDA	0.478		OPORTUNIDADES	0
17	SIAP	0.766	41	CFC	0.465	61	CNSNS	0
18	FONAES	0.762		SHCP	0.465		COSAEGRO	0
19	SENASICA	0.748	42	INDAABIN	0.457		IMT	0
20	CENAVECE	0.747	43	CeNSIA	0.401		CAAD	0
21	APBP	0.717	44	CENETEC-SALUD	0.400		CONAMPROS	0
22	SCT	0.700	45	CONUEE	0.387	62	INE	-0.094
23	CRE	0.680	46	INAPESCA	0.380	63	SAP	-0.156

FUENTE: Elaboración propia.

En la gráfica 5.22 se muestran las dependencias (incluyendo a sus órganos desconcentrados) ordenadas de acuerdo con los valores del *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales*.

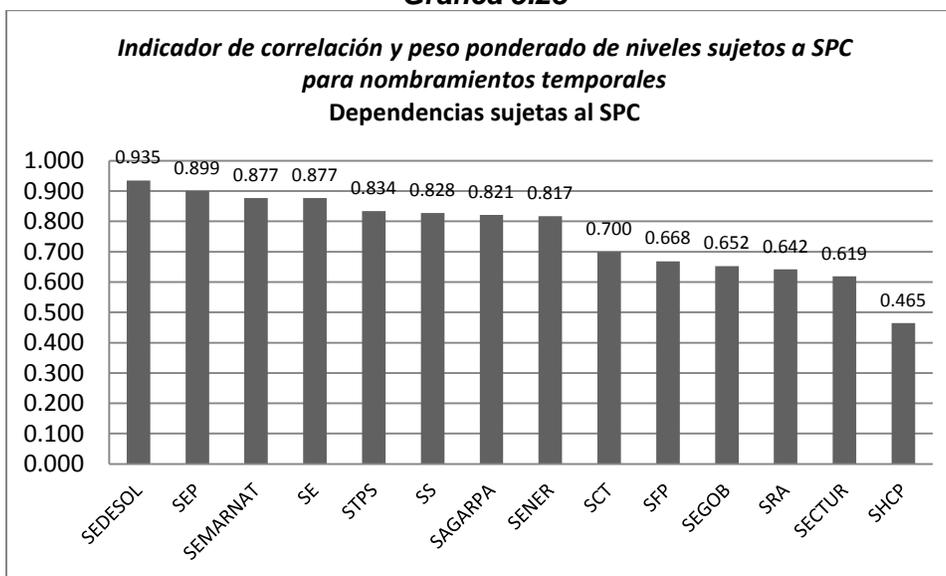
**Gráfica 5.22**



FUENTE: Elaboración propia.

La gráfica 5.23 muestra el ordenamiento de las dependencias sujetos al SPC de acuerdo con el valor del *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales*, excluyendo sus órganos administrativos desconcentrados. El valor de este indicador es superior a 0.8 en ocho secretarías.

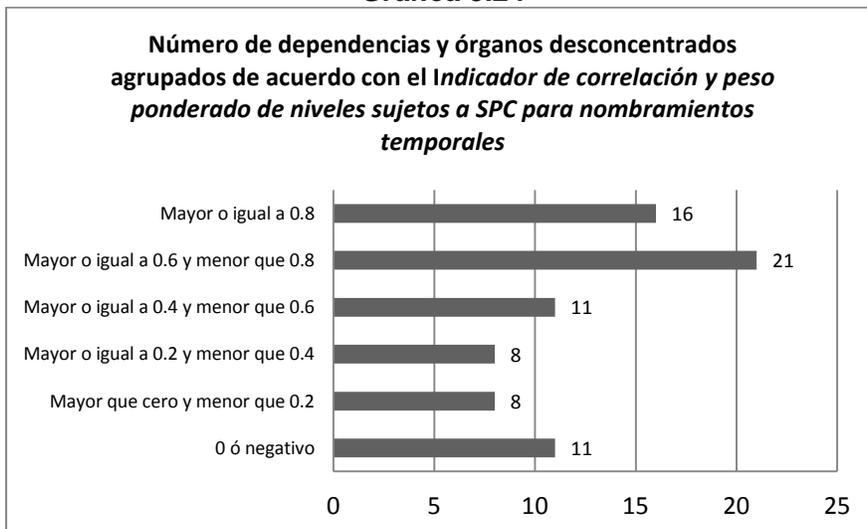
**Gráfica 5.23**



FUENTE: Elaboración propia.

Al establecer rangos y agrupar a las dependencias y órganos administrativos desconcentrados de acuerdo con los valores que registran del *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales* se obtiene la gráfica 5.24. En 16 organizaciones el valor de este indicador es superior a 0.8, en 21 se ubica entre 0.6 y 0.8, en 11 se encuentra entre 0.4 y 0.6, en 8 se ubica entre 0.2 y 0.4 y en 8 más entre 0 y 0.2. 11 instancias federales registran en este indicador un valor negativo o de 0.

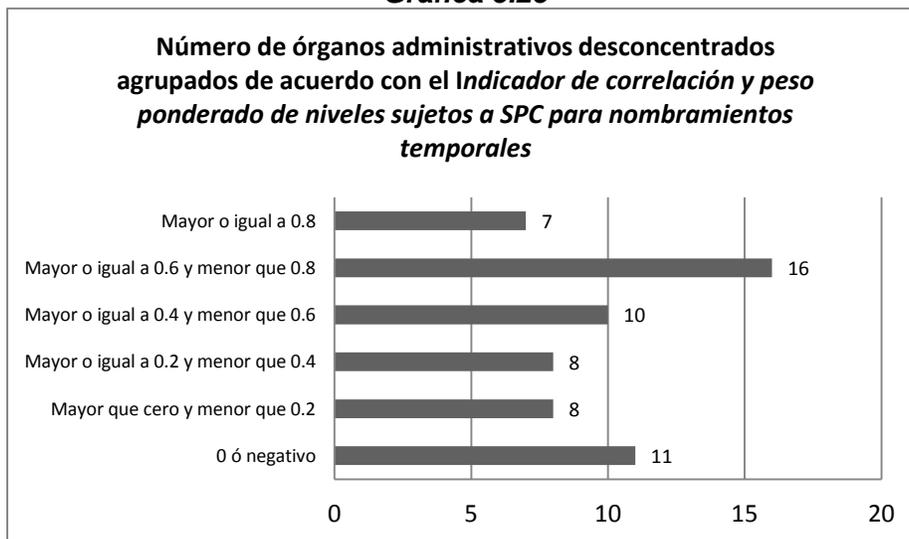
**Gráfica 5.24**



FUENTE: Elaboración propia.

Considerando sólo a los órganos administrativos desconcentrados, agrupándolos y ordenándolos de acuerdo con los valores del *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales*, se obtiene la gráfica 5.25.

**Gráfica 5.25**



FUENTE: Elaboración propia.

## 5.6. Análisis de resultados de credibilidad

La credibilidad es un factor primordial para que un servicio profesional pueda consolidarse como una institución. Un servicio civil verosímil le brinda a todos los *stakeholders* la seguridad de que los preceptos que lo rigen forman un entramado de reglas que es respetado por todos en buena medida. Esta trama se integra por un conjunto de incentivos que regula la conducta de los servidores públicos que pertenecen al sistema.

En específico, la credibilidad de un servicio civil se fundamenta en el respeto al espíritu que lo crea. Es decir, el mérito técnico y laboral se constituyen en el fundamento para el ingreso, la permanencia, la promoción y el despido del servicio público.

En esta parte del capítulo exploraremos qué tan creíble es el SPC, a partir de los datos presentados en el apartado anterior (5.5). Revisaremos las cifras de los puestos sujetos al servicio en el total de la APF y se compararán con aquellas referentes a los puestos no sujetos. También se estudiará el comportamiento del indicador *puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC*.

El comportamiento de los nombramientos temporales será revisado tanto en el total de la APF, como en los niveles sujetos al servicio y en las dependencias de la APF. Estos tipos de nombramientos discrecionales se analizarán también a través de los indicadores *porcentaje de puestos sujetos al SPC cubierto a través de nombramientos temporales, nombramientos titulares / nombramientos temporales*, y el *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales*. Por la información que proporciona, este último indicador será objeto de un análisis detallado.

### 5.6.1. Puestos sujetos al SPC

El número total puestos sujetos a SPC en el total de la APF creció paulatinamente en 2006, 2007 y 2008 hasta alcanzar un “pico” en 2009, y decreció en 2010 (ver gráfica 5.8). El sistema podría adolecer de cierta inestabilidad si esta tendencia a la baja continuara después de este último año.

Esta tendencia se percibe mejor si se atiende a la variación porcentual anual de los puestos sujetos al servicio. Las cifras para 2007, 2008 y 2009 y 2010 fueron 3%, 2.8%, 2.5% y –2.1%, respectivamente (gráfica 5.9). En los tres primeros años las cifras fueron positivas pero la tendencia fue decreciente, y en el cuarto año la cifra ya fue negativa. Si la tendencia establecida se hubiese mantenido y las cifras para 2011 y 2012 hubieran sido de, digamos, –4% y –6% respectivamente, en 2012 se contaría con 2,500 puestos menos regidos al SPC.

Al analizar los cambios en el número de puestos sujetos al SPC, por niveles, observamos que las curvas que los describen (gráfica 5.10) son prácticamente “planas”, es decir, de 2006 a 2010 los cambios registrados en estas cifras son pequeños, si acaso se aprecia un “pico” en 2009 en el nivel de E. Esta aparente estabilidad sería positiva para el sistema.

Sin embargo, al considerar los cambios porcentuales anuales de los puestos sujetos al SPC, por niveles, se aprecian diversos comportamientos (gráfica 5.11). Si consideramos que entre más plana es cada una de las curvas, el nivel es más invariable, tenemos que los niveles de Dirección General y Subdirección de Área han sido los más estables, seguido de los niveles de Jefe de Departamento, Dirección General Adjunta y Dirección de Área. El nivel que muestra mayor variación es el nivel de Enlace. En estos cuatro años, las variaciones de todos los niveles se producen dentro del rango de –5% y 10%. En estos términos, el SPC no ha cumplido con la función de darle estabilidad a la APF.

Al analizar el comportamiento absoluto de los puestos sujetos al SPC, ahora en las dependencias regidas por el sistema, se aprecia una situación análoga a aquella referida a los seis niveles. Es decir, a pesar de que existen algunas dependencias en las que se aprecian incrementos como la SCT o la SAGARPA, o decrementos como en el caso de la SHCP, puede decirse que los cambios que se aprecian en cada una de las dependencias son, en lo general, menores (anexo 10). Como ya se enunció, en principio esta ausencia relativa de cambios estaría contribuyendo a dotar de estabilidad al servicio.

El análisis de variaciones porcentuales muestra un escenario un tanto diferente (anexo 11). Existen instancias, como la CJEF, que en el periodo considerado muestran cambios que van de –23% en 2008 a 48% en 2009. La mayoría de los incrementos se concentran

precisamente en 2009. En 2008, la SHCP registra un decremento de 22.4% y en 2009 la SENER presenta otro, de 16.7%. En las dependencias con datos que se comportan de esta forma, con decrementos de esta envergadura, la estructura del servicio se altera significativamente y la estabilidad de la estructura burocrática se compromete.

#### 5.6.2. Puestos sujetos y no sujetos al SPC

Ya se revisaron las variaciones porcentuales anuales de puestos de estructura sujetos y no sujetos al SPC en el periodo considerado, en el total de la APF. En la gráfica 5.2 se mostraron las cifras relativas a los puestos no sujetos al servicio, que fueron 16.5%, -6.1%, 8.7%, 10.7%, 30% y 5.6% para 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente; mientras que las correspondientes a los puestos sujetos al servicio se mostraron en la gráfica 5.9, siendo 3%, 2.8%, 2.5% y -2.1% para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Con el fin de comparar la evolución de ambas categorías, en la gráfica 5.12 se aprecian las cifras correspondientes, ya enunciadas, de 2006 a 2010. Desde 2007 se registra que el incremento porcentual de puestos no sujetos al SPC es significativamente mayor que aquellos sujetos a él. En el año 2009 se registra la mayor diferencia de ambos indicadores. En ese año el incremento porcentual en los puestos no sujetos al servicio –que es de 30%– fue 12 veces mayor al correspondiente a los espacios regidos por él –cuya cifra fue de 2.5%–.

Es claro que diferencias tan amplias como ésta, si se mantienen o incrementan durante tres o cuatro años, derivan en que los números de puestos sujetos y no sujetos al sistema se aproximen de tal manera que la estructura de puestos del servicio ceda terreno ante su similar de espacios no regidos por él.

Una explicación al rezago que en términos porcentuales tienen los puestos sujetos al SPC en relación con aquellos que no son sujetos radica en que la forma de efectuar los nombramientos para éstos es más discrecional que la referente a los puestos sujetos al servicio.

Si bien los funcionarios situados en el ápice de la burocracia disponen de un atajo para incrustar a personas de su confianza dentro del servicio –a través de los nombramientos temporales, cuyo comportamiento se explica en el siguiente apartado– la LSPCAPF los faculta para nombrar y remover libremente al personal que forma parte de sus gabinetes de apoyo, y les facilita también la correspondiente gestión del personal de libre designación.

Otra forma de aproximarnos al análisis de la evolución de los puestos de estructura regidos y no regidos por el sistema es a través del *Indicador puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC* en el total de la APF. Este indicador mide el número de puestos de estructura sujetos al servicio por cada puesto de estructura no sujeto a él. Este indicador presenta un comportamiento decreciente que es prácticamente lineal (gráfica 5.13). Los números de este indicador para 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 fueron 15.2, 14.4, 13.4, 10.5 y 9.8. Cuando menos en estos años, cada vez hubo menos puestos sujetos al SPC por cada puesto no sujeto a él.

En los cinco años considerados, el indicador tuvo un decremento de 36%, al pasar de 15.2 a 9.8. La ecuación lineal que describe al indicador es  $y = -1.47x + 17.1$ , siendo  $x$  el número del año que se desea estimar y  $y$  el valor del indicador que se estima.

La pendiente de esta recta, -1.47, indica cuántos servidores sujetos al servicio hay menos cada año, por cada servidor no sujeto al SPC. Haciendo una estimación con  $x = 10$ , es decir, a 2015, tendríamos  $y = -1.47(10) + 17.1 = -14.7 + 17.1 = 2.4$ . En otras palabras, si continuara

esta tendencia, en 2012, en el total de la APF, por cada servidor de estructura no sujeto al servicio existirían 2.4 servidores sujetos a él.

Con un año adicional, es decir, en 2016, el valor del indicador sería de 0.93, lo cual indica que en ese año, por cada puesto de estructura no sujeto al sistema habría 0.93 (menos de uno) servidores de carrera regidos por el servicio. Este escenario no es remoto, ya que se ubica a la mitad del próximo sexenio, 2012-2018.

Con el comportamiento global comentado, no resulta extraño que al calcular los valores de este indicador por cada uno de los seis niveles sujetos al servicio, en todos se registren tendencias negativas. En efecto, la gráfica 5.14 muestra la evolución de este indicador en cada nivel. Los niveles más estables fueron las Direcciones Generales y las Jefaturas de departamentos. Aquellos con mayor tendencia a la baja fueron las Direcciones de Área, las Subdirecciones de Área y los Enlaces. En un nivel intermedio se ubicaron las Direcciones Generales Adjuntas.

En tal gráfica también se aprecia que las curvas más cercanas al eje de las abscisas son las referentes a las Direcciones Generales, las Direcciones Generales Adjuntas y las Direcciones de Área, en este orden. Esto significa que en estos niveles el número de puestos de estructura sujetos al SPC por cada servidor no regido por él es menor que en los tres niveles inferiores (N, O y P).

En otras palabras, la historia reciente muestra que proporcionalmente, en los tres niveles más altos existen mayores espacios para los nombramientos discrecionales por cada puesto regido por el SPC, que en los tres niveles más bajos. Para ratificar esta aseveración basta revisar los valores promedio de este indicador: Dirección General, 3.9; Dirección General Adjunta, 4.5; Dirección de Área, 8.5; Subdirección de Área, 18.9; Jefatura de Departamento, 13.7; y Enlace, 19.3.

En cuanto al comportamiento de este mismo indicador, ahora considerando a las dependencias, cabe señalar que todas en lo general, excepto la SS, registran descensos más o menos acentuados de 2006 a 2010 (ver anexo 12). Aún las dependencias que inicialmente mostraron valores más altos, como la SEDESOL, la SEMARNAT y la SHCP, tuvieron caídas apreciables.

Otras dependencias mostraron valores permanentemente bajos, como la CJEF y la SECTUR. En estas instancias, por cada tres o cuatro puestos sujetos al sistema, la alta burocracia ha encontrado la forma de reservarse un espacio para colocar en él a una persona de confianza, sin seguir los procedimientos dictados por el servicio.

### *5.6.3. Nombramientos temporales*

De acuerdo con artículo 34 de la LSPCAPF, los nombramientos temporales son nombramientos de servidores de carrera efectuados de manera excepcional y provisional, para atender circunstancias extraordinarias y de emergencia que enfrenta la APF en ciertos periodos delicados. Este tipo de nombramientos, si bien son temporales (de diez meses) son discrecionales, y cuando se realizan, rompen con el principio del mérito sobre el cual se funda todo servicio civil.

En el total de la APF, en 2005 se efectuaron 368 nombramientos temporales, y posteriormente, 1059 en 2006, 4644 en 2007, 4772 en 2008, 2828 en 2009 y 2315 en 2010. En este comportamiento destacan las cifras relativamente bajas de 2005 y 2006, los “picos” altos de los dos primeros años (2007 y 2008) del sexenio 2006-2012, y la disminución a casi la mitad de estos nombramientos en 2009 (gráfica 5.15).

Los incrementos porcentuales anuales confirman estas tendencias. Los nombramientos temporales en el total de la APF crecieron casi al doble en 2006 (188%) y más del cuádruple en 2007 (339%). En 2008, el crecimiento de estos nombramientos fue de “sólo” 3%; en 2009 registraron un decremento de 41% y en 2010 tuvieron otro decremento, esta vez de 18%. Estas cifras muestran que en el inicio del presente sexenio, es decir en 2007, la estructura del SPC debió haberse cimbrado en función del alto número de nombramientos temporales, si bien en los siguientes tres años se orientó hacia cierta estabilización (gráfica 5.16).

En cuanto al desempeño de este indicador en los seis niveles regidos por el servicio, en todos ellos se apreciaron “picos”, algunos en 2007 y otros en 2008 (gráfica 5.17). En el primer año, los niveles de Dirección General, Dirección General Adjunta, Dirección de Área y Subdirección de Área tuvieron sus valores mayores, con cifras de 271, 308, 977 y 1407, respectivamente. Mientras que en el segundo, el nivel de Jefe de Departamento alcanzó la cifra de 1102 y la referente a los Enlaces, 1551.

Estos incrementos “en cascada” indican que las personas con la jerarquía y facultad para efectuar nombramientos temporales tienen la propensión a ocupar primero los espacios más altos en jerarquía y dejar para después aquellos más bajos.

Al considerar ahora las variaciones porcentuales de los nombramientos temporales en los seis niveles, observamos que todos los niveles registraron incrementos en 2006 y en 2007 (gráfica 5.18). En este último año, el valor de los incrementos porcentuales fue inversamente proporcional a la jerarquía de cada nivel. El nivel de Enlace tuvo el mayor incremento, el de Jefe de Departamento el segundo mayor, y así sucesivamente hasta llegar al nivel de Dirección General, que registró el menor de todos los incrementos porcentuales. De los dos indicadores recientemente analizados, puede señalarse que si bien los espacios en los niveles más altos tuvieron la propensión a ser ocupados primero, la mayor cantidad de nombramientos temporales se produjo en los niveles inferiores.

Los nombramientos temporales en las dependencias tuvieron el siguiente comportamiento (anexo 13). En todos los casos hubo incrementos y luego decrementos. Los “picos” se concentraron en 2007 en primera instancia y en segundo lugar, en 2008. Estas crestas en los años referidos indican que la burocracia facultada para efectuar los nombramientos, en la mayor parte de las dependencias determinó hacerlos en el primer año del sexenio 2006-2012, y en una cantidad menor en el segundo.

Lo anotado se aprecia mejor con las variaciones porcentuales de nombramientos temporales en las distintas dependencias de la APF. El anexo 14 muestra cómo nueve de las 15 instancias consideradas registran sus “crestas” en 2007. Los incrementos en este año son significativos, resaltando estas cifras: 1775% en la SECTUR, 1217% en la CJEF, 1411% en la STPS y 900% en la SFP. Después de estos incrementos, se registró una disminución acentuada en 2008 en la totalidad de dependencias –y la CJEF– y una relativa estabilidad durante 2009 y 2010. Estos datos confirman que durante el primer año del sexenio 2006-2012, el sistema estuvo sujeto a puntos de tensión derivados de los nombramientos temporales masivos.

El porcentaje de cada uno de los puestos en los seis niveles cubierto con nombramientos temporales también nos ofrece dos resultados interesantes (gráfica 5.19). 1) En términos generales, entre mayor es el nivel, mayor es también la proporción de nombramientos temporales y 2) los niveles de Dirección General, Dirección General Adjunta, Dirección de Área y Subdirección de Área registran sus “picos” en 2007, y los niveles de Jefe de Departamento y Enlace tienen tal incremento máximo en 2008.

En efecto, en 2007, 37% de las Direcciones Generales (más de la tercera parte) se cubrió con nombramientos temporales; lo mismo ocurrió con 31% de las Direcciones Generales Adjuntas, 29% de las Direcciones de Área y 13% de las Subdirecciones. En cambio, en 2008, 9% de las Jefaturas de Departamento y 12% de los Enlaces fueron cubiertos con este tipo de nombramientos.

Este indicador vuelve a mostrar el comportamiento “en cascada” atrás comentado, en el cual los niveles más altos parecen ser más propensos a ser sujetos de la discrecionalidad a través de los nombramientos temporales.

Este mismo indicador, aplicado a las 14 dependencias sujetas al servicio, nos presenta un patrón similar al recién comentado (anexo 15). Es decir, si bien existe heterogeneidad en las cifras de las Secretarías de Estado, el mayor número de crestas se produjo en 2007, y en segunda instancia en 2008.

En 2007, la SECTUR registró un incremento de este indicador de 27%, la SENER de 25%, la SEDESOL de 24%, la SS de 21%, la SE de 18% y la SEP de 16%. En 2008, la SRA tuvo un aumento de 27%, la SAGARPA de 17%, la SEGOB de 14%, la SEMARNAT de 13% y la STPS de 12%.

Es destacable que dos dependencias, la SHCP y la SCT registraron las cifras más bajas de este indicador, que en estos dos casos fue siempre inferior a 5%. La lectura a este hecho es que en las secretarías de corte más técnico se ha preferido moderar el abuso de los nombramientos temporales para favorecer la retención de los servidores con el *expertise* que se requiere en este tipo de áreas.

#### 5.6.4. *Nombramientos temporales y nombramientos titulares*

Una forma complementaria de analizar la evolución de los nombramientos temporales es compararla con la referente a los nombramientos titulares. Para tal efecto se diseñó el *indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales*, cuya evolución se mostró en la gráfica 5.20. Este indicador mide el número de nombramientos de servidores titulares por cada nombramiento temporal.

La figura que se delinea con el comportamiento de este indicador es una “U”. En 2006, por cada nombramiento temporal hubo 3.99 nombramientos titulares; en 2007 la cifra fue de 1.07, en 2008 de 1.1, en 2009 de 2 y en 2010 de 3.36. De estas cifras destacan las referentes a los dos primeros años del sexenio actual, es decir, 2007 y 2008. En estos años, en el total de la APF por cada nombramiento temporal había en la práctica un nombramiento titular. Cuando menos durante este par de años, el mérito como base para la entrada de los servidores al sistema pasó a un segundo término, para que prevaleciera la discrecionalidad que caracteriza a los nombramientos temporales. En esta etapa, el sistema no cumplió con su misión de brindar estabilidad a la administración pública federal.

La aplicación de este indicador a cada uno de los seis niveles regidos por el servicio civil confirma algunas de las conclusiones ya enunciadas. Como se mostró en la gráfica 5.21, las curvas se acercan más al eje de las abscisas conforme más alto es el nivel que representan. Esto significa que al ascender en la escala jerárquica se otorgó un menor número de nombramientos titulares por cada nombramiento temporal.

También se aprecia que las curvas presentan sus valores mínimos de la siguiente forma. En 2007, el valor para las Direcciones Generales fue de 0.3, para las Direcciones Generales Adjuntas fue de 0.5, para las Direcciones de Área fue de 0.4 y para las Subdirecciones fue de 1.1. En cambio, las Jefaturas de Departamento y los Enlaces registraron sus valores

mínimos en 2008, con cifras de 1.3 y 1, respectivamente. Las cifras anotadas nos dicen que en los espacios más altos, los nombramientos temporales se constituyeron en un factor que contribuyó a cierta inestabilidad de la APF.

#### 5.6.5. *Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales (CPPNT)*

Este indicador, que se diseñó específicamente para esta investigación, mide de manera global la propensión que mostró cada dependencia a recurrir a los nombramientos temporales, en función del valor de la correlación de los niveles contiguos y el número de puestos en el nivel inferior como proporción del total puestos sujetos al SPC.<sup>67</sup>

La utilidad de este indicador radica en que proporciona una cifra que nos señala en qué medida cada una de las instancias incurrió en la manipulación de los nombramientos temporales, dentro del periodo 2005-2010. Entre más se aproxima una cifra a 1, la dependencia u órgano incurrió en una mayor manipulación de los nombramientos temporales. Si el valor se acerca a 0, la manipulación en la instancia en cuestión es menor. El valor del indicador también puede ser negativo, lo cual implica que los cambios en cada nivel jerárquico más bien generan inmovilidad de los funcionarios de carrera en el nivel inferior. Con estas cifras fue posible integrar el *ranking* que aparece en la tabla 5.14, y que analizamos a continuación.

El rango de valores que toman las 75 instancias que estaban sujetas al SPC en 2010 es heterogéneo. Los valores van desde -0.156 para el organismo denominado Servicios de Atención Psiquiátrica (SAP) hasta 0.938 para el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

Con el fin de poder interpretar los valores que provienen de este indicador, se ha diseñado un nuevo indicador, denominado *Nivel de manipulación del sistema a través de nombramientos temporales* (MSNT) utilizando los siguientes criterios. Si el valor del indicador es superior o igual a 0.8, se considerará un nivel de manipulación de los nombramientos temporales “muy alto”, si el valor del indicador es mayor o igual a 0.6 pero menor que 0.8 el nivel de manipulación se considerará como “alto”, si el valor del indicador es mayor o igual a 0.4 pero menor que 0.6 tendremos un nivel de manipulación “moderado”.

El nivel de manipulación será “bajo” cuando el valor del indicador sea mayor o igual a 0.2 y menor a 0.4, será “muy bajo” cuando el valor del indicador sea mayor a cero y menor que 0.2, y se considerará “nulo” cuando el indicador sea cero o negativo. Lo anotado se resume en la tabla 5.15.

---

<sup>67</sup> Para revisar en detalle la forma en que se integra este indicador, consúltese el pie de la tabla 5.7.

**Tabla 5.15**  
**Nivel de manipulación del sistema**  
**a través de nombramientos temporales (MSNT)**  
**[Integrado con base en el CPPNT (*i*)]**  
**Rangos de valores y clasificación**

Rango del CPPNT ( <i>i</i> )	Valor del MSNT
$0.8 \leq i \leq 1$	Muy alto
$0.6 \leq i < 0.8$	Alto
$0.4 \leq i < 0.6$	Moderado
$0.2 \leq i < 0.4$	Bajo
$0 < i < 0.2$	Muy bajo
$-1 \leq i \leq 0$	Nulo

FUENTE: Elaboración propia.

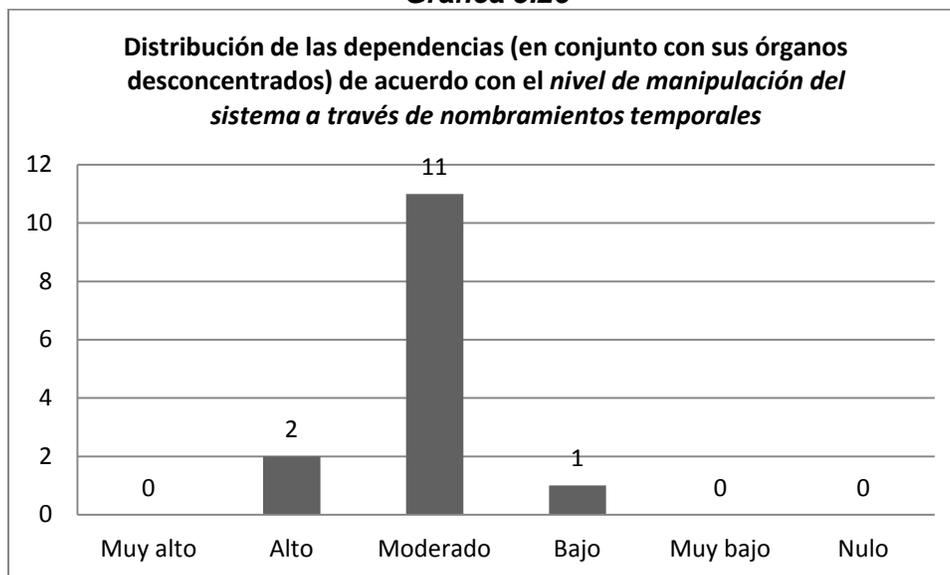
La interpretación de los niveles de manipulación es la siguiente. Se considera un nivel “muy alto” cuando existe evidencia suficiente de que los nombramientos temporales en un nivel superior producen nombramientos temporales en el nivel inferior contiguo. En este caso se produce un efecto de cambios “en cascada”. El nivel es “alto” cuando es muy probable que los nombramientos temporales en niveles superiores produzcan nombramientos en el nivel inferior inmediato.

Se considera a un nivel de manipulación como “moderado” si hay una probabilidad media (cercana a 0.5) de que los cambios en un nivel superior incidan en cambios en el correspondiente nivel inferior. Si la probabilidad de que los cambios en un nivel superior deriven en nombramientos temporales en el nivel inferior es poco menos que media (entre 0.2 y 0.4) se considera un nivel de manipulación “bajo”.

El nivel de manipulación “muy bajo” se tiene cuando la probabilidad de que los cambios en un nivel superior produzcan cambios en el inferior es cercana a cero pero mayor que este valor, y el nivel de manipulación es “nulo” cuando los datos muestran que la probabilidad de que los nombramientos temporales de niveles superiores detonen cambios en los inferiores, es cero. Con estas herramientas pasamos ahora a analizar el comportamiento de las diversas instancias sujetas al servicio en 2010.

Si consideramos en conjunto a las dependencias y sus órganos desconcentrados, tenemos que ningún grupo alcanza la categoría de “muy alto”, dos (la SE y la SRA) se clasifican en “alto”, 11 en “moderado” y una, la SEGOB, en el nivel “bajo” (ver gráfica 5.26).

**Gráfica 5.26**

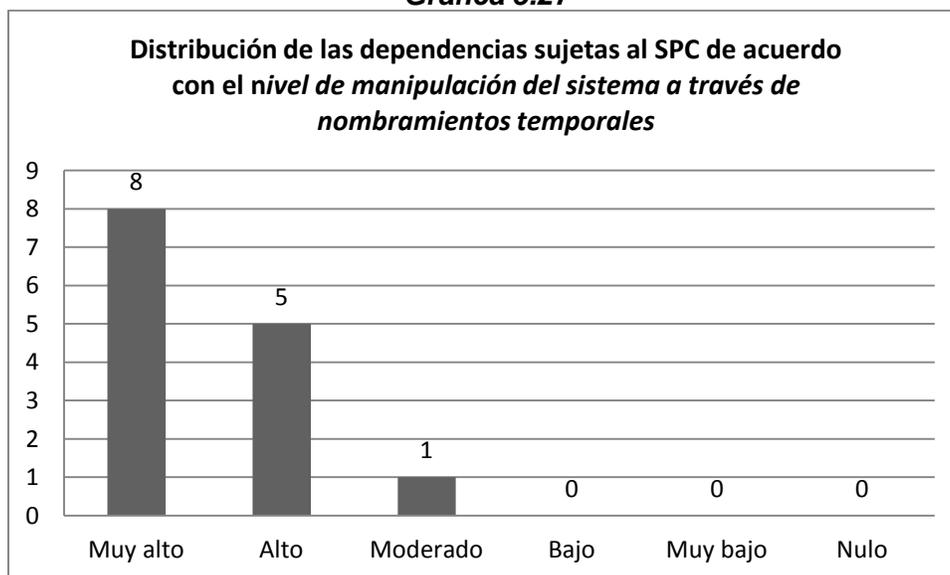


FUENTE: Elaboración propia.

El hecho de que la mayoría de las dependencias y sus órganos desconcentrados tengan un nivel de manipulación de sólo “moderado”, aparentemente constituye un aspecto positivo para el sistema.

Sin embargo, al considerar de forma aislada a las dependencias, la situación se modifica, ya que ocho se clasifican con un nivel de manipulación de “muy alto”, cinco con un nivel “alto” y sólo la SHCP se clasifica en el nivel “moderado” (ver gráfica 5.27).

**Gráfica 5.27**



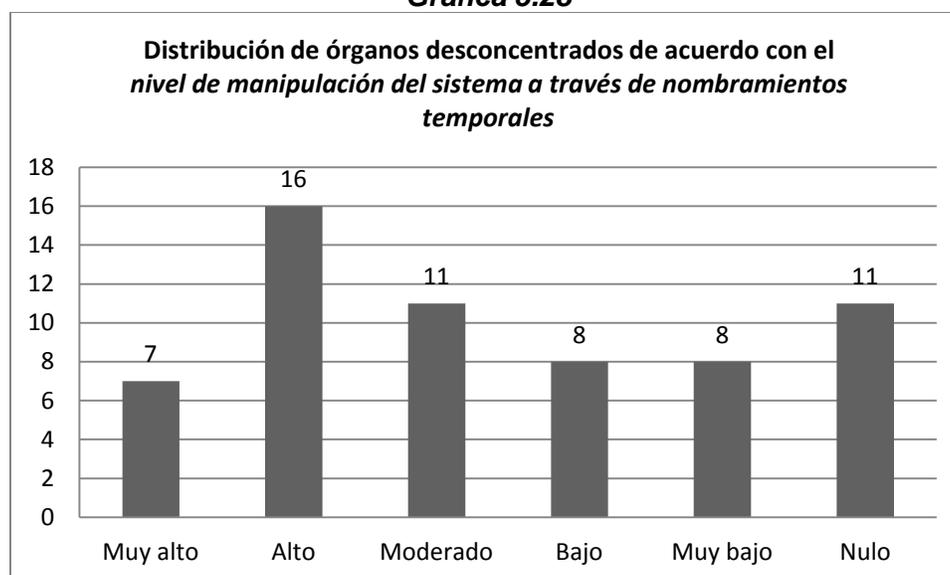
FUENTE: Elaboración propia.

La gráfica anterior es clara. En las dependencias de la APF sujetas al SPC, la manipulación del subsistema de ingreso, a través los nombramientos temporales, fue una práctica regular, cuando menos desde el inicio del servicio y hasta 2010.

La dependencia con el valor del indicador más alto, fue la SEDESOL. Este resultado se deriva principalmente de las altas correlaciones que tienen los nombramientos temporales de niveles jerárquicos contiguos. Para esta dependencia, los correspondientes valores de la *r-Pearson* para las relaciones jerárquicas fueron los siguientes: DG-DGA, 0.921; DGA-DA, 0.858; DA-SA, 0.994; SA-JD, 0.970 y JD-E, 0.993. Valores como estos explican los cambios “en cascada” de nombramientos temporales que se han abordado en esta parte de la tesis.

Si dejamos a un lado a las dependencias y consideramos sólo a los órganos administrativos desconcentrados y a la CJEF, la distribución tiende a ser menos sesgada, o en otras palabras, tiende a ser más normal. En este caso, siete de estas organizaciones tuvieron un nivel de manipulación “muy alto”, 16 alcanzaron un nivel “alto”, once tuvieron un nivel “moderado”, ocho un nivel “bajo” y otras ocho un nivel “muy bajo. En 11 se registró un nivel de manipulación “nulo” (ver gráfica 5.28).

**Gráfica 5.28**



FUENTE: Elaboración propia.

NOTA: En esta gráfica aparecen los mismos datos de la gráfica 5.24, con diferente presentación.

Si consideramos que 22 órganos –más la CJEF– se comportaron con niveles de manipulación “muy alto” o “alto” de los nombramientos temporales, tenemos que 23 de esas 60 instancias, equivalente al 38%, incurrieron en cierto abuso del subsistema de ingreso a través de estos recursos discrecionales.

Veamos ahora cuáles órganos se encuentran a la cabeza del *ranqueo* de la tabla 5.13. El primer lugar de la lista es el CONACULTA, con un valor del índice de 0.938. Este valor se deriva de las correlaciones entre niveles contiguos, que fueron las siguientes: DG-DGA, 0.825; DGA-DA, 0.762; DA-SA, 0.981; SA-JD, 0.984 y JD-E, 0.875.

Los siguientes siete lugares son ocupados por la COFETEL con 0.923, el INAH con 0.886, la AFSEDF con 0.850, la CJEF con 0.848, el INDESOL con 0.844, la CONAPESCA con 0.834, y la CONAGUA con 0.803. Por el valor que toma el indicador, todas estas instancias mostraron un nivel de manipulación “muy alto” de sus nombramientos temporales.

Tres de estos órganos desconcentrados se ubican en la SEP (CONACULTA, INAH y AFSEDF), la COFETEL pertenece a la SCT, el INDESOL a la SEDESOL, la CONAPESCA a la SAGARPA y la CONAGUA a la SEMARNAT. Es decir, en términos generales, los órganos más manipuladores se distribuyen en distintas dependencias.

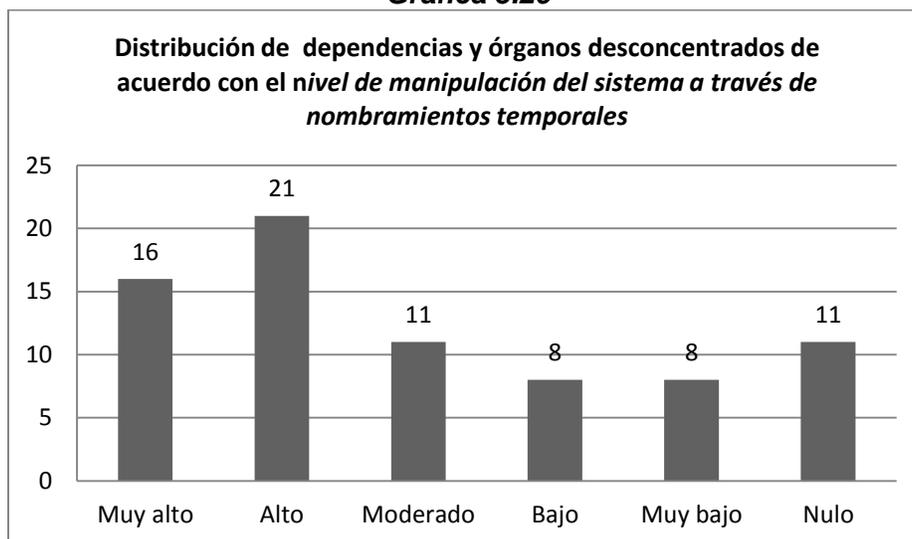
En el otro extremo se ubican aquellos órganos con un nivel de manipulación “nulo”, cuyo valor del indicador es negativo o cero. Los SAP tiene un valor de  $-0.156$  y el INE de  $-0.094$ . Las correlaciones de los SAP para las relaciones jerárquicas contiguas fueron las siguientes: DG-DGA, 0.0; DGA-DA, 0.552; DA-SA,  $-0.404$ ; SA-JD, 0.0 y JD-E, 0.0. En este caso, los nombramientos temporales de Directores de Área parecen haber actuado en sentido inverso a los nombramientos temporales de Subdirectores. La mayor proporción de puestos sujetos al SPC de Subdirectores en comparación con los referentes a los Directores de Área dio como resultado el valor negativo de este indicador.

Los órganos administrativos desconcentrados con un valor del indicador de cero fueron la STCCPRI, el CEPROPIE, el INEHRM, OPORTUNIDADES, la CNSNS, el COSAEGRO, el IMT, la CAAD y el CONAMPROS. Los órganos con un nivel de manipulación nulo se distribuyen de la siguiente forma, tres se ubican en la SEGOB (STCCPRI, CEPROPIE e INEHRM), y el resto se distribuye así: OPORTUNIDADES en la SEDESOL, la CNSNS en la SENER, el COSAEGRO en la SAGARPA, el IMT en la SCT, la CAAD en la SEP y el CONAMPROS en la STPS.

Las evidencias muestran que estas 11 instancias no han incurrido en la manipulación del subsistema de ingreso, dado que los nombramientos temporales en los niveles superiores no han derivado en nombramientos temporales en el nivel inmediato inferior. El hecho de que casi la quinta parte (11 de 60) de estas instancias haya mostrado tal comportamiento, cuando menos en este rubro del sistema, es un aspecto que puede calificarse como positivo del SPC.

Al considerar las 75 instancias, entre dependencias, órganos y la CJEF, se tiene la siguiente distribución: 16 mostraron un nivel “muy alto” de manipulación de los nombramientos temporales, 21 un nivel “alto”, 11 un nivel “moderado”, ocho un nivel “bajo” y otro tanto un “nivel” muy bajo. 11 organizaciones tuvieron un nivel de manipulación “nulo” (ver gráfica 5.29).

**Gráfica 5.29**



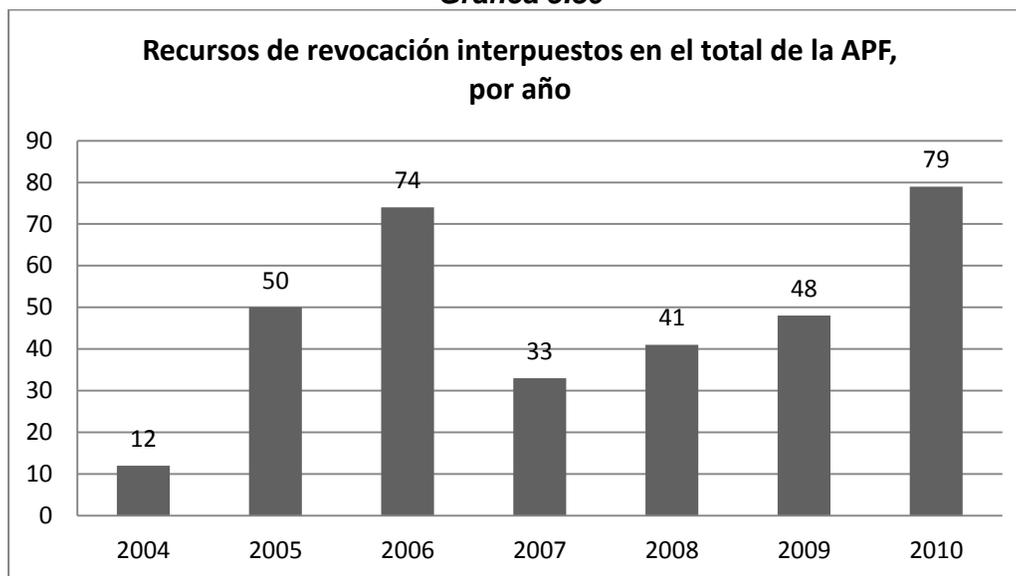
FUENTE: Elaboración propia.

Estas cifras provienen de la agregación de los datos registrados en las gráficas 5.27 y 5.28. Casi la tercera parte de las instancias sujetas al SPC mostraron una tendencia significativa para manipular el sistema, cuando menos a través del subsistema de ingreso. Los argumentos hasta aquí vertidos, referentes a la credibilidad del SPC, se sintetizan en la tabla 5.29. Ahora revisaremos qué pueden decirnos los datos recopilados, en referencia a la rendición de cuentas del sistema.

### 5.7. Resultados de rendición de cuentas

Mediante los recursos de revocación, los participantes pueden impugnar el resultado de un proceso de selección. En la gráfica 5.30 se muestra el número de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, de 2004 a 2010.

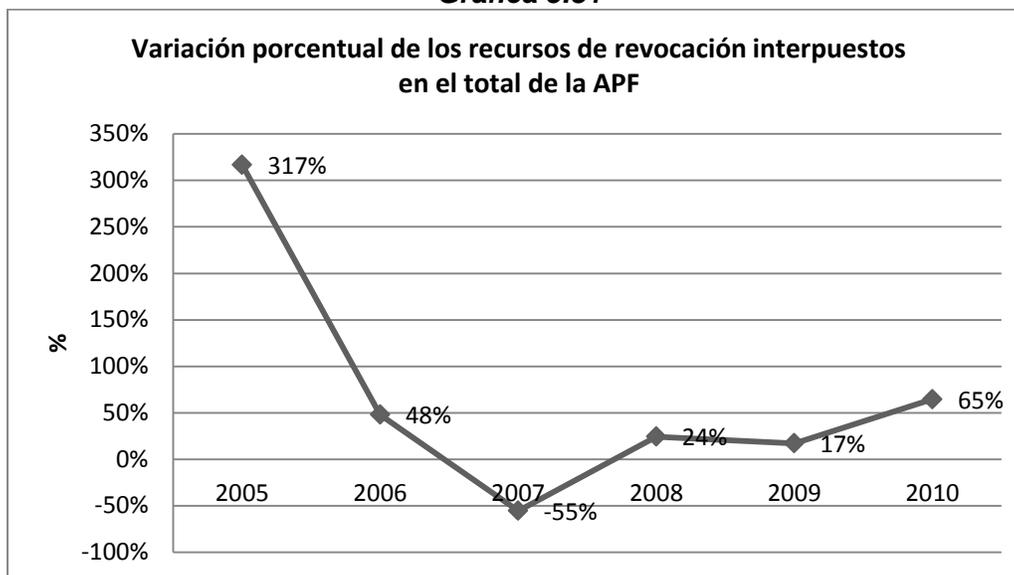
**Gráfica 5.30**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

La gráfica 5.31 muestra la variación porcentual de recursos de revocación que los participantes en el total de concursos de selección efectuados dentro del SPC, realizaron de 2005 a 2010. Destacan la disminuciones acentuadas ocurridas de 2005 a 2006 y de 2006 a 2007, la tasa negativa en 2007 y los cambios más graduales de 2008, 2009 y 2010.

**Gráfica 5.31**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

La interposición de recursos de revocación en contra de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados no ha sido una acción generalizada. De las 75 instancias sujetas al servicio en 2010, en 45, equivalente al 60%, se había interpuesto cuando menos uno de estos recursos en el periodo 2004-2010, pero en 30 no se registró la interposición de esta acción para denunciar posibles irregularidades en los concursos de selección. Estas cifras se presentan en la gráfica 5.32.

**Gráfica 5.32**

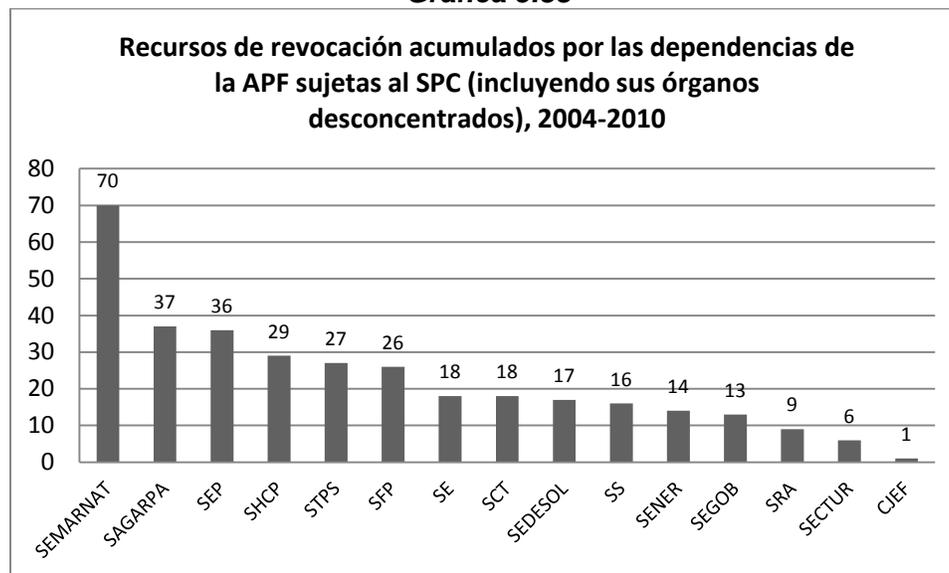


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Como se muestra en la gráfica 5.33, la dependencia que junto con sus órganos desconcentrados acumuló el mayor número de recursos de revocación de 2004 a 2010 fue la SEMARNAT, con 70, seguida de la SAGARPA con 37, la SEP con 36, la SHCP con 29,

la STPS con 27 y la SFP con 26. El resto de las dependencias acumuló cifras inferiores a 20 recursos de revocación en los siete años considerados.<sup>68</sup>

**Gráfica 5.33**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Las resoluciones normativas legales que puede seguir un recurso de revocación se muestran en la gráfica 5.34. Puede apreciarse a lo largo del periodo considerado, que la mayoría (210) de estos recursos fueron desechados, otros (61) procedieron y fueron revocados, otros más (50) se confirmaron y unos cuantos (13) fueron sobreseídos. En dos recursos la SFP se declaró incompetente para resolver los recursos y en uno de ellos el interesado se desistió de continuar con el proceso.

Los “picos” en los cuales se observa un mayor número de estos recursos se dieron en 2006, con 74; y 2010, con 79. Por el contrario, las cifras más bajas se registraron en 2004 con 12 recursos, 2007 con 33 y 2008 con 41.

<sup>68</sup> En el anexo 16 se muestra el comportamiento seguido por los recursos de revocación en cada una de las dependencias de la APF sujetas al SPC, de 2004 a 2010, incluyendo en ellas a sus órganos desconcentrados. Los años en los que en lo general se aprecia una mayor concentración de “crestas” o “picos” son 2005, 2006 y 2010.

En 2005 puede observarse que se interpusieron 11 recursos de revocación contra la SAGARPA, ocho contra la SFP, seis contra la SEMARNAT, cuatro contra la SENER, tres contra la SHCP, dos contra la STPS y 1 contra la SS.

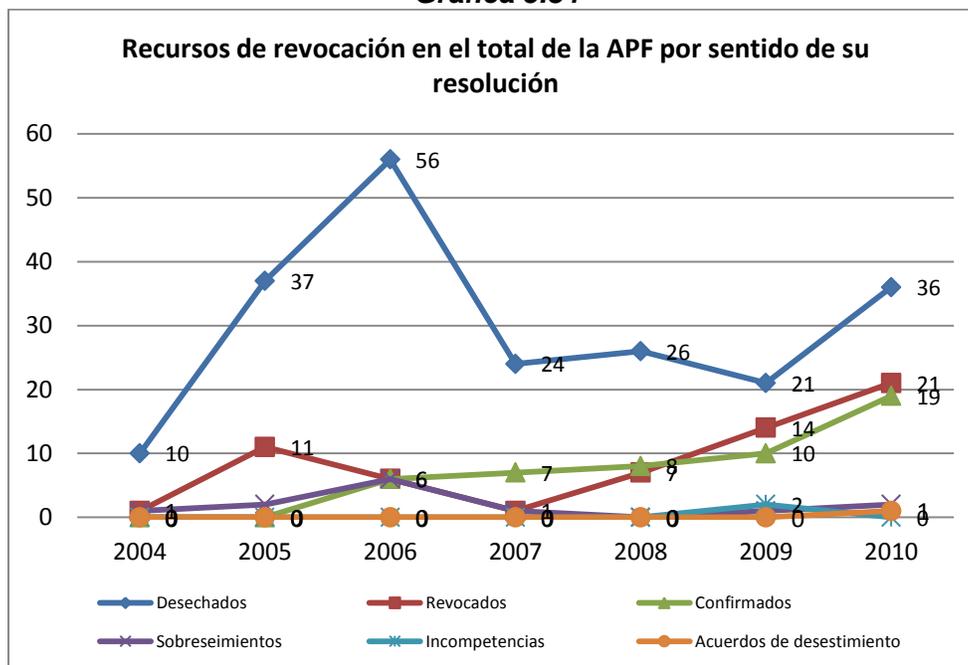
En 2006 destacan los 21 recursos contra la SEMARNAT, diez contra la SEP, siete contra la SE, seis contra la SHCP, cuatro contra la SRA y dos contra la SECTUR.

En 2010 se interpusieron 16 recursos contra la SEMARNAT, 12 contra la STPS, 11 contra la SEP, siete contra la SAGARPA y otro tanto contra la SEP, cinco contra la SEDESOL, cuatro contra la SEGOB y otro tanto contra la SCT y tres contra la SHCP.

En congruencia con lo contenido en el anexo 16, en el anexo 17 se aprecia que en los años 2007 y 2009 se dieron los menores incrementos porcentuales del número de recursos de revocación.

En 2007 se dieron incluso varios incrementos negativos, como fue el caso de la SRA y la CJEF con -100%, la SEMARNAT con -81%, la SS con -75%, la SE y la SFP con -71% y la SEP con -60%. En 2009, los descensos más acentuados ocurrieron en la SENER con -100%, la SHCP con -43% y la SS con -33%.

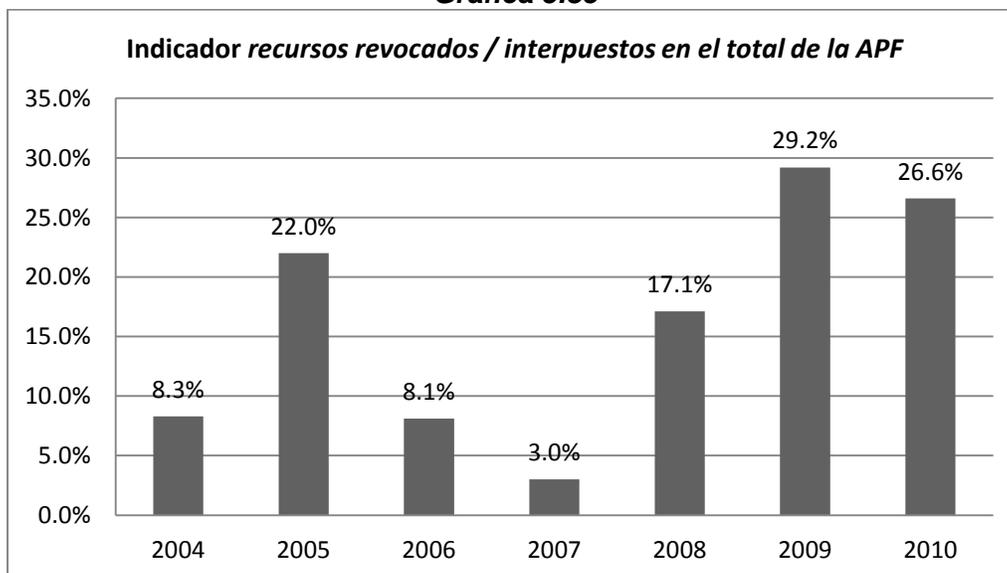
**Gráfica 5.34**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En la gráfica 5.35 se muestran los porcentajes de recursos que fueron revocados en los siete años considerados, es decir, la proporción de recursos en los que a los recurrentes –para nuestro caso, los participantes en un proceso de selección que interpusieron este medio de defensa legal– les fue dada la razón: 8% (equivalente a un recurso) en 2004, 22% (equivalente a 11 recursos) en 2005, 8% (equivalente a seis recursos) en 2006, 3% (equivalente a un recurso) en 2007, 17% (equivalente siete recursos) en 2008, 29% (equivalente a 14 recursos) en 2009 y 26% (equivalente a 19 recursos) en 2010.

**Gráfica 5.35**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En la tabla 5.16 se muestra el ordenamiento general de las dependencias y órganos, de acuerdo con el indicador *porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos*. 30 organizaciones de la APF, equivalente a 40% del total, no registraron algún recurso de revocación en el periodo considerado. A 45 instancias les fue interpuesto cuando menos un recurso de revocación, pero sólo 25 de ellas –las que aparecen en la tabla– se hicieron acreedoras a alguna revocación.

**Tabla 5.16**  
**Indicador *porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos***  
**Dependencias y órganos ordenados**

No.	Dep./Órg.	Valor (%)	No.	Dep./Órg.	Valor (%)
1	INE	100	10	SE	21
	SIAP	100		CONAGUA	21
2	INBAL	67	11	CNSF	20
3	CONACULTA	56		RAN	20
4	AFSEDF	50	12	STPS	19
	SECTUR	50	13	SCT	18
5	OPORTUNIDADES	33	14	SHCP	16
	CoNAMed	33	15	SEMARNAT	13
6	PROFEPA	31	16	SS	11
7	INAH	29	17	SEGOB	10
	SEDESOL	25		SENER	10
8	SRA	25	18	SFP	4
9	SAGARPA	22			

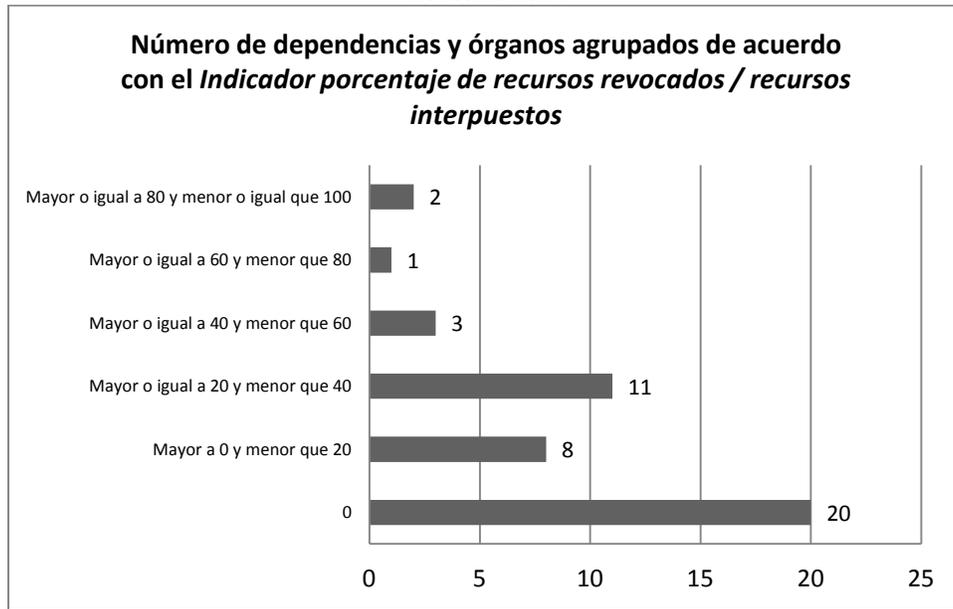
FUENTE: Elaboración propia.

Las instancias con cuando menos un recurso interpuesto en su contra durante el periodo considerado, sin revocaciones, son COMAR, INAFED, CNBV, CONSAR, INDESOL, CONANP, CONUEE, CRE, FONAES, COFEMER, ASERCA, CONAPESCA, INAPESCA, SENASICA, COFETEL, INDAABIN, SEP, CENSIDA, COFEPRIS y CJEF.

En resumen, de las 75 organizaciones sujetas al servicio en 2010, en dos el valor del indicador *porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos* alcanzó el valor de 100, sólo en una se ubicó entre 60 y 80, en tres instancias el indicador tomó valores entre 40 y 60, en 11 fue mayor o igual a 20 pero menor que 40 y en ocho fue mayor a cero y menor que 20.

A 20 organizaciones sujetas al servicio les fue interpuesto cuando menos uno de estos recursos, sin que procediera la revocación. Estas cifras se resumen en la gráfica 5.36.

**Gráfica 5.36**



FUENTE: Elaboración propia.

La tabla 5.17 muestra al total de dependencias y órganos desconcentrados que fueron objeto de cuando menos un recurso de revocación entre 2006 y 2010, ordenados de acuerdo con el *Indicador recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010*. Este indicador proporciona una medida ponderada de los desacuerdos que los participantes en los concursos de selección tienen con estos procesos. El valor del indicador es el cociente del número acumulado de recursos de revocación del periodo 2004-2010 entre el promedio de los puestos sujetos a SPC en el periodo 2006-2010.

**Tabla 5.17**  
**Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010,**  
**por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010**  
**Dependencias y órganos ordenados**

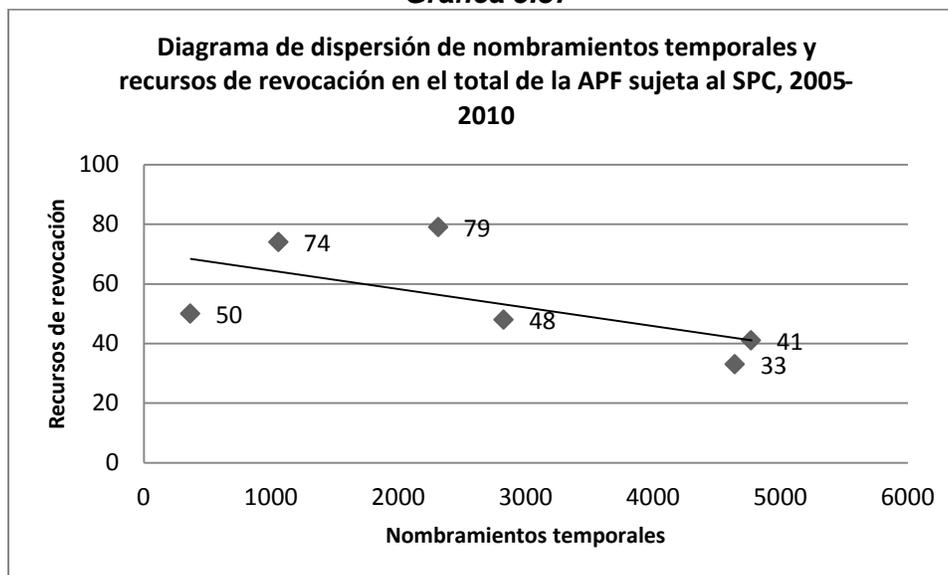
No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor
1	CRE	0.1034	23	CONAGUA	0.0091
2	CENSIDA	0.0568	24	SE	0.0089
3	COMAR	0.0526	25	CJEF	0.0088
4	COFEMER	0.0333	26	PROFEPA	0.0084
5	CoNAMed	0.0289	27	CONAPESCA	0.0083
6	SENER	0.0256		RAN	0.0083
7	CNSF	0.0237	28	SEMARNAT	0.0080
8	SECTUR	0.0233	29	INBAL	0.0079
	CON SAR	0.0233	30	SAGARPA	0.0078
9	CONUEE	0.0203	31	SEDESOL	0.0074
10	INAFED	0.0179	32	SHCP	0.0069
11	SFP	0.0175	33	INDAABIN	0.0060
12	SIAP	0.0154	34	SEGOB	0.0056
13	SS	0.0144	35	INE	0.0053
14	CONACULTA	0.0143	36	SCT	0.0047
15	COFEPRIS	0.0137	37	AFSEDF	0.0045
16	INAH	0.0132	38	FONAES	0.0038
17	INDESOL	0.0130	39	CONANP	0.0037
18	STPS	0.0126	40	OPORTUNIDADES	0.0032
19	SEP	0.0111	41	COFETEL	0.0024
20	INAPESCA	0.0106	42	CNBV	0.0021
21	SRA	0.0100	43	SENASICA	0.0013
22	ASERCA	0.0098			

FUENTE: Elaboración propia.

Los nombramientos temporales son los nombramientos discrecionales que por circunstancias extraordinarias se realizan al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF. Los recursos de revocación son un medio de defensa que los participantes en los concursos de selección pueden interponer ante la autoridad cuando detectan irregularidades que durante estos procesos.

En la gráfica 5.37 se muestra que la relación entre los datos de estos dos eventos tiende a ser inversamente proporcional. Es decir, al incrementarse el número de nombramientos temporales en el total de la APF, la cantidad de recursos de revocación tiende a disminuir; y viceversa.

**Gráfica 5.37**



FUENTE: Elaboración propia.

La r-Pearson de los nombramientos temporales y los recursos de revocación mostrados en la gráfica 5.44 es de -0.62. Cabe señalar que la prueba no es significativa, ni al 90%. El estadístico de prueba proviene de la fórmula siguiente:

$$z = \frac{\left(\frac{1}{2}\right) \ln\left(\frac{1+r}{1-r}\right) - \left(\frac{1}{2}\right) \ln\left(\frac{1+\rho_0}{1-\rho_0}\right)}{\frac{1}{\sqrt{n-3}}} \quad (\text{Mendenhall } et \text{ al, } 1994),$$

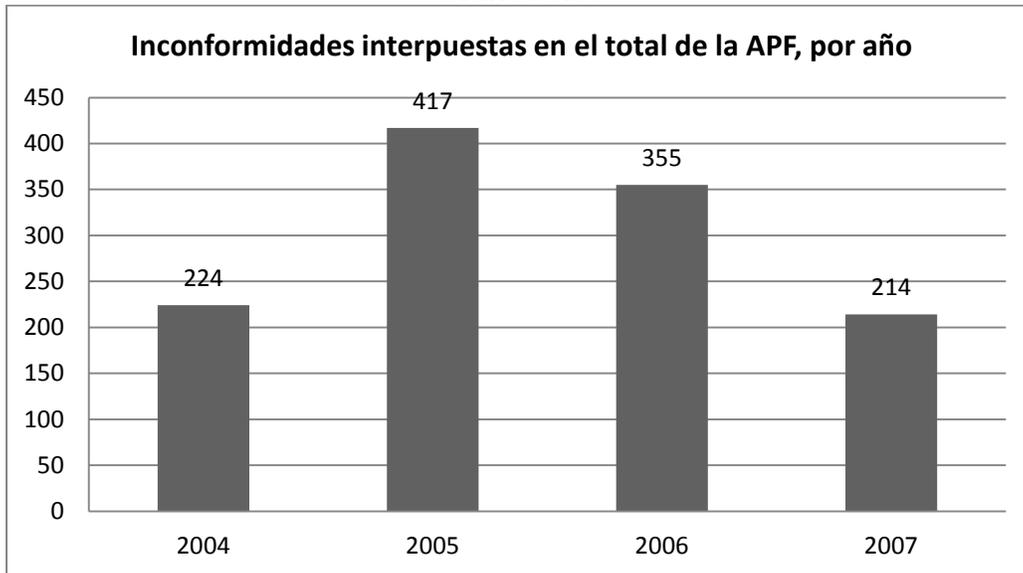
siendo  $z_{calculada} = -1.43$ .

De acuerdo con el artículo 93 del RLSPCAPF, “la inconformidad es la instancia que establece la Ley para revisar que los actos relacionados con la operación del Sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto de que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.”

En la gráfica 5.38 se muestra el número de inconformidades interpuestas por personas interesadas que reportaron presuntas irregularidades detectadas durante la operación del servicio, en la totalidad de la APF, de 2004 a 2007.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> En el anexo 13 se muestra la desagregación del número de inconformidades interpuestas en la APF, por dependencia sujeta al SPC. Para 2005, en la tabla pueden observarse los valores de 94 en la SFP, 50 en la SEDESOL, 41 en la SAGARPA, 35 en la SCT, 34 en la SEMARNAT, 17 en la SS y 10 en la SRA. En 2006 se aprecian las cifras de 61 en la SEMARNAT, 53 en la SFP, 40 en la SAGARPA, 33 en la SRA, 26 en la SS, 24 en la SE y 13 en la SCT.

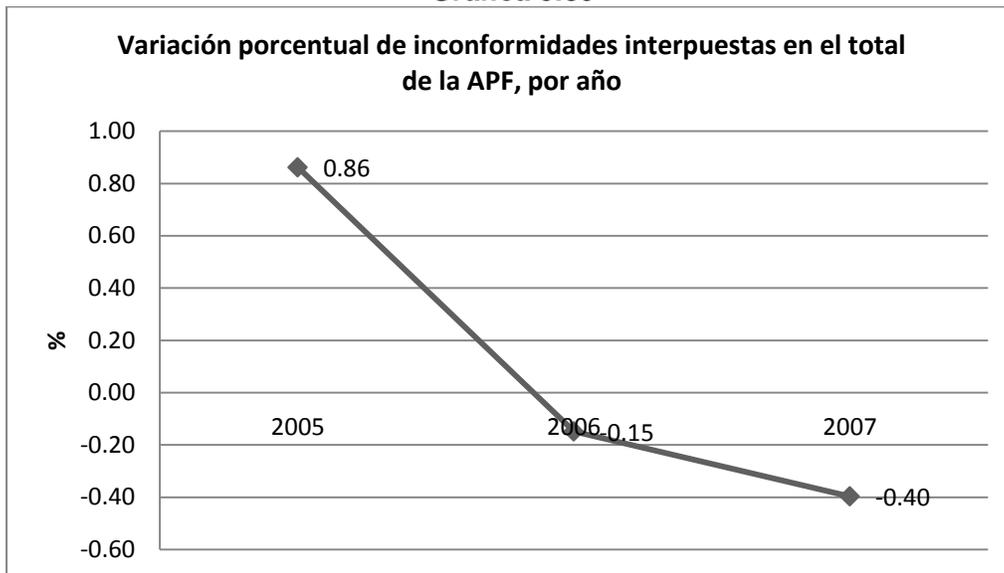
**Gráfica 5.38**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

En la gráfica 5.39 se muestran las variaciones porcentuales anuales de las inconformidades interpuestas en el total de la APF para los años 2005, 2006 y 2007. Éstas han ido en descenso.<sup>70</sup>

**Gráfica 5.39**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

<sup>70</sup> En el anexo 19 se muestran los cambios porcentuales de las inconformidades interpuestas en cada una de las dependencias federales sujetas al servicio. Los mayores cambios, reflejados en la distancia de los vértices de las líneas poligonales al eje de las abscisas, se aprecian en 2005 en primera instancia, y en 2006 en segunda. En la tabla se aprecia que en 2005 la SRA registró un incremento de 900%, la SEMARNAT de 750%, la SEP de 700% y la STPS de 25%.

Por otra parte, para 2006 se aprecian los incrementos de 230% en la misma SRA, de 100% en la STPS, de 79% en la SEMARNAT y de 25% en la SEP.

La tabla 5.18 muestra el ordenamiento de las dependencias y órganos de acuerdo con el *Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007*. La forma de calcular este indicador es diferente a aquella para obtener los valores del *Indicador recursos de revocación por puesto sujeto a SPC*, ya que el indicador que nos ocupa se calcula con las cifras acumuladas de 2004 a 2010 en vez de utilizar los promedios.

Por ejemplo, el valor de 0.292 de la CRE proviene del cociente del total de inconformidades presentadas de 2004 a 2007 –que fue de 14– entre el promedio de puestos sujetos a SPC de los años 2006 y 2007 –que fue de 48–.

El propósito del diseño y el cálculo de este indicador es contar con una medida de las inconformidades interpuestas al interior de cada instancia sujeta al servicio, ponderada por el total de puestos regidos por el sistema.

**Tabla 5.18**  
**Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007**  
**Dependencias y órganos ordenados**

No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor	No.	Dep./Órg.	Valor
1	CRE	0.292	19	CENSIDA	0.056	31	SHCP	0.024
2	APBP	0.238	20	SEDESOL	0.051	32	SEP	0.021
3	CoNAMed	0.171		CONSAR	0.051	33	SAGARPA	0.019
4	COFEMER	0.169	21	CONUEE	0.049	34	OPORTUNIDADES	0.018
5	CNEGSR	0.160	22	SS	0.045	35	INE	0.017
6	INAFED	0.143	23	INEHRM	0.044	36	COFETEL	0.016
7	COFEPRIS	0.142	24	SAP	0.043		CNBV	0.016
8	SFP	0.135	25	CONACULTA	0.042	37	FONAES	0.015
9	CFC	0.125	26	CENAPRED	0.038	38	CONAPO	0.014
10	SECTUR	0.121	27	SRA	0.037		INDAABIN	0.014
11	CNSF	0.095	28	CENAVECE	0.032	39	CJEF	0.009
12	ASERCA	0.088	29	SEMARNAT	0.031		PROFEDET	0.009
13	SENER	0.080		SE	0.031	40	CONANP	0.008
14	INAPESCA	0.074		INDESOL	0.025	41	SENASICA	0.007
15	SEGURO POPULAR	0.067	30	SCT	0.025		CNSNS	0.007
16	RAN	0.066		PROFEPA	0.025	42	CONAGUA	0.006
17	CENETEC-SALUD	0.059		SEGOB	0.025		INAH	0.006
18	CONAPESCA	0.058	31	STPS	0.024	43	INBAL	0.005

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Por exclusión, tenemos que los 21 órganos administrativos desconcentrados a los que no se les interpuso alguna inconformidad en el periodo 2005-2010 son los que se muestran en la tabla 5.19.

**Tabla 5.19**  
**Órganos administrativos desconcentrados**  
**sin inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2007**

No.	Órgano	No.	Órgano	No.	Órgano
1	AGN	8	COSAEGRO	15	CENATRA
2	COMAR	9	IMT	16	CeNSIA
3	STCCPRI	10	AFSEDF	17	CNB
4	CEPROPIE	11	CAAD	18	IG
5	CONAVIM	12	INDAUTOR	19	CONAMPROS
6	SIAP	13	Radio Educación	20	CESTUR
7	SNICS	14	CNTS	21	CAV

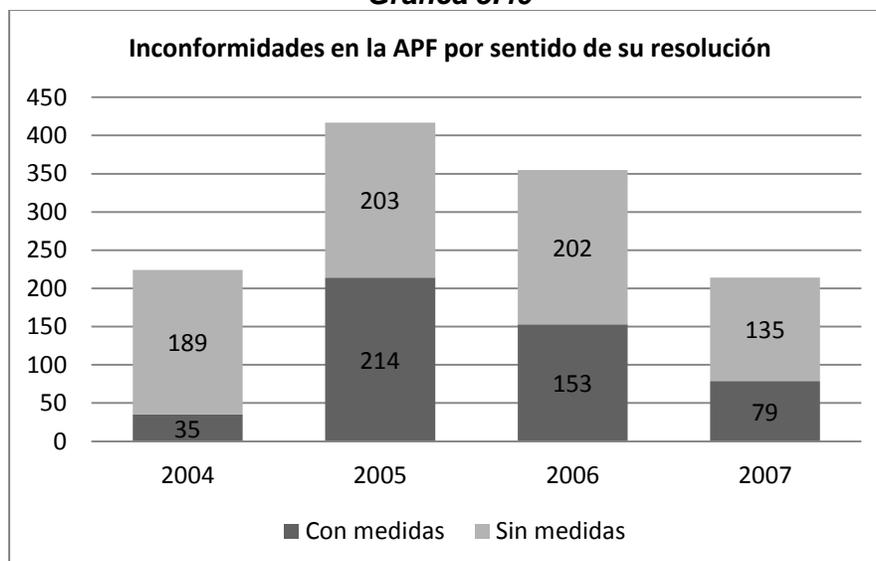
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Las inconformidades interpuestas por presuntas irregularidades en los procedimientos del servicio profesional de carrera pueden ser procedentes o no. El Órgano Interno de Control es la instancia que califica la procedencia de una inconformidad con base en el análisis que hace de las pruebas aportadas por los servidores quejosos.

Cuando determina que una inconformidad es procedente, el OIC señala las medidas que la dependencia o el OAD están obligadas a efectuar con el fin de subsanar el acto impugnado por el servidor inconforme. Si el OIC no establece medidas, la instancia denunciada queda eximida de cualquier responsabilidad vinculada con esa inconformidad.

En la gráfica 5.40 se muestran las resoluciones que se han dado al total de inconformidades presentadas ante los OIC durante 2004, 2005, 2006 y 2007. Del gran total, 60% de ellas fueron improcedentes y en 40% se tomaron las medidas que los OIC determinaron. Destaca, sin embargo, que en 2005 las resoluciones con medidas superaron a aquellas en que no se dictaron medidas.

**Gráfica 5.40**

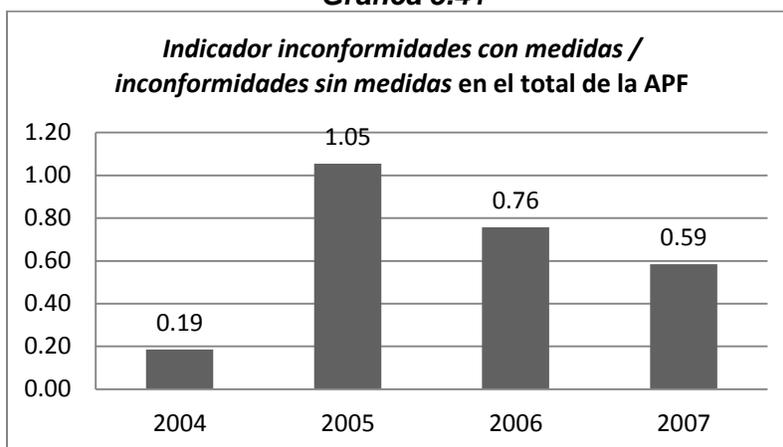


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Las cifras registradas en la figura anterior sirven para calcular el indicador *inconformidades con medidas / inconformidades sin medidas* en el total de la APF, que se muestra en la gráfica 5.41. Este indicador nos permite identificar hacia dónde se cargaron las resoluciones que emitieron los OICs, en el total de la APF, de 2004 a 2007.

En 2004, por cada inconformidad en la que se determinó no tomar alguna medida, se tuvieron 0.19 inconformidades con medidas. De los años considerados, 2005 es el único en el cual este indicador es superior a uno, ya que en ese año por cada inconformidad sin medidas hubo 1.05 inconformidades para las que se determinó efectuar alguna corrección. En 2006 y 2007 esta proporción se volvió a invertir, lo cual se reflejó en que los valores del indicador para estos años fueran de 0.76 y 0.59, respectivamente.

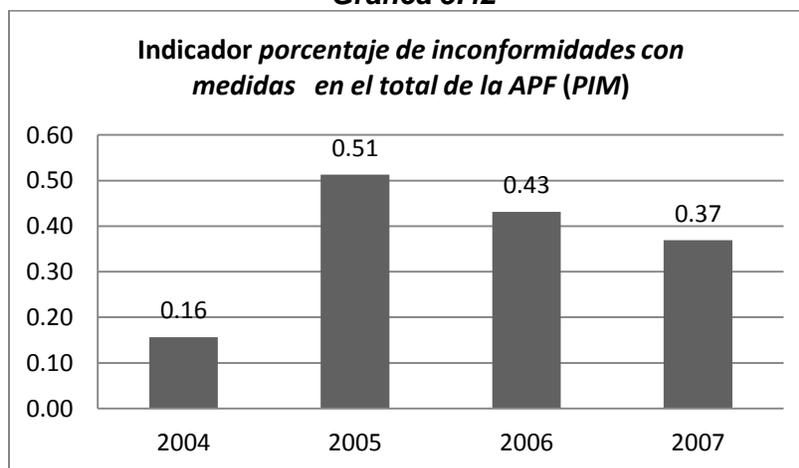
**Gráfica 5.41**



FUENTE: Elaboración propia.

Los datos que aparecen en la gráfica 5.40, además de resultar útiles para el cálculo del indicador anterior, también sirven para el cálculo del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas en el total de la APF (PIM)*, cuyas cifras se muestran en la gráfica 5.42. En 2004, para 16% de las inconformidades interpuestas en el total de la APF sujeta al SPC, los correspondientes OICs ordenaron la toma de alguna medida resolutoria. Para 2005, un poco más de la mitad (51%) tuvieron que ser atendidas por las instancias inculpadas, en 2006 esta cifra disminuyó a 43% y en 2007 decreció nuevamente hasta 37%.

**Gráfica 5.42**



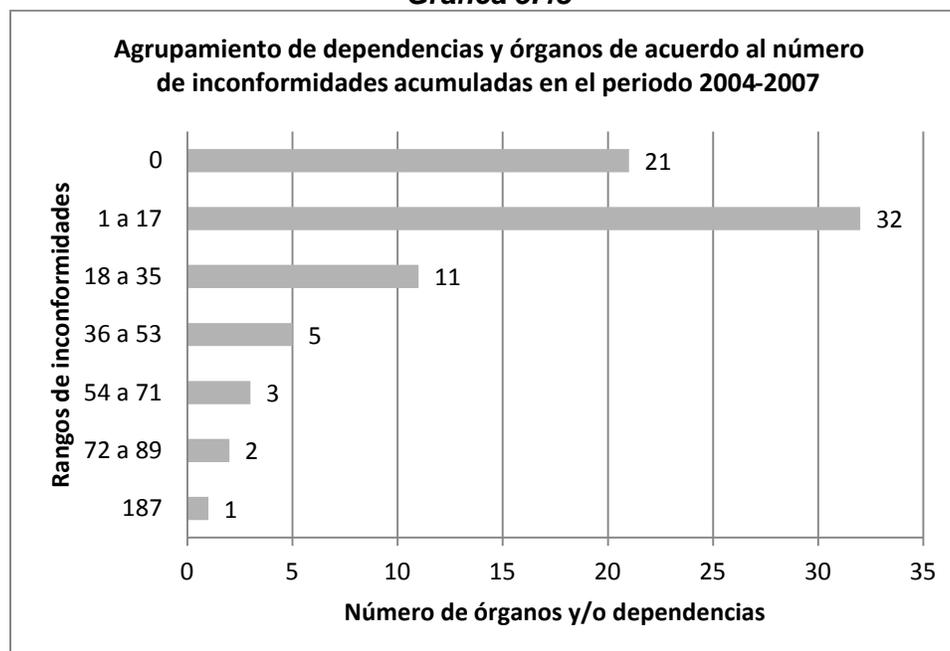
FUENTE: Elaboración propia.

El número de inconformidades acumuladas de 2004 a 2007 por las 75 instancias sujetas al SPC en 2010 varió desde cero hasta 187. Con el fin de establecer categorías para su análisis se consideró como datos extremos a estas cifras (0 y 187) y para agrupar a las cantidades que iban de 1 a 89 se construyeron cinco intervalos de tamaño igual a 17. Estos rangos iban de 1 a 17, de 18 a 35, de 36 a 53, de 54 a 71 y de 72 a 89.

En 21 organizaciones no fueron interpuestas inconformidades en el periodo considerado.<sup>71</sup> En el rango establecido entre 1 y 17 inconformidades se ubicaron 32 organizaciones públicas, en el intervalo formado por 18 y 35 inconformidades se situaron 11 instancias, el rango que va de 36 a 53 inconformidades contiene cinco agencias, en el intervalo con extremos 54 y 71 inconformidades se hallan tres secretarías y en el rango formado por 72 y 89 inconformidades se ubicaron dos dependencias.

La organización con mayor número de inconformidades acumuladas de 2004 a 2007 en toda la APF fue la SFP, con 187 inconformidades. Lo anotado en este apartado puede apreciarse en la gráfica 5.43.

**Gráfica 5.43**



FUENTE: Elaboración propia.

32 fueron las organizaciones del total de la APF que registraron entre 1 y 17 inconformidades en el periodo considerado. De éstas, en siete los correspondientes OIC no prescribieron alguna medida a acatar por estas instancias para resolver las inconformidades. En estas instancias el valor del *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas* es de cero.

En cambio, en las 25 organizaciones restantes sí se estableció el acatamiento de cuando menos una medida. En estos casos, el valor de este indicador es mayor a cero. En tres instancias el valor es uno, en siete este valor es mayor o igual a 0.5 pero inferior a uno, en

<sup>71</sup> Las 21 organizaciones en las que no se registraron inconformidades en el periodo considerado fueron el AGN, la COMAR, la STCCPRI, el CEPROPIE, la CONAVIM, el SIAP, el SNICS, el COSAEGRO, el IMT, la AFSEDF, la CAAD, el INDAUTOR, Radio Educación, el CNTS, el CENATRA, el CeNSIA, la CNB, el IG, el CONAMPROS, el CESTUR y la CAV.

12 el valor es mayor o igual a 0.25 pero inferior a 0.5 y en tres es menor a 0.25. El ordenamiento de las organizaciones que conforman este grupo se presenta en la tabla 5.20.

**Tabla 5.20**  
**Ordenamiento de los órganos y dependencias que registraron entre 1 y 17**  
**inconformidades con cuando menos una medida, conforme al**  
**Indicador porcentaje de inconformidades con medidas**

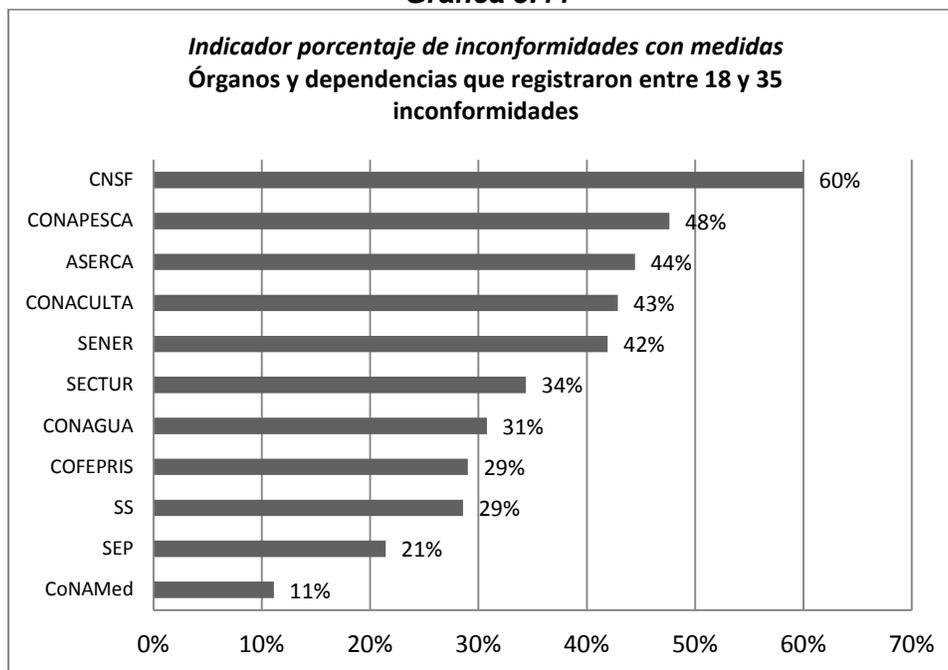
No.	Dep./Órg.	Valor del indicador	No.	Dep./Órg.	Valor del indicador	No.	Dep./Órg.	Valor del indicador
1	CNSNS	100%	6	COFEMER	40%	10	SENASICA	20%
	CENSIDA	100%		APBP	40%	11	OPORTUNIDADES	18%
	CJEF	100%	7	CRE	36%	12	COFETEL	14%
2	SRA	64%		CFC	36%		CONAPO	0%
3	CNBV	53%		CENAPRED	33%		INEHRM	0%
	INAFED	50%	8	CONSAR	33%		CONANP	0%
	FONAES	50%		INE	33%	13	INBAL	0%
4	INAPESCA	50%		INAH	33%		CENETEC-SALUD	0%
	INDAABIN	50%	9	INDESOL	25%		SAP	0%
	CENAVECE	50%		CONUEE	25%		PROFEDET	0%
5	SEGURO POPULAR	43%		CNEGSR	25%			

FUENTE: Elaboración propia.

El promedio del indicador en estas 32 organizaciones es de 0.35, y la desviación estándar de 0.28.

La cantidad de secretarías y órganos desconcentrados a los que les fueron interpuestas entre 18 y 35 inconformidades es de 11 (ver gráfica 5.43). De estas instancias, la CNSF tiene el mayor valor del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas*, con 0.6 (=12 inconformidades con medidas/20 inconformidades en total). Le siguen la CONAPESCA con 0.48 (=10/21), los ASERCA con 0.44 (=12/27), el CONACULTA con 0.43 (=12/28) y la SENER con 0.42 (=13/31). El resto de los valores de este indicador se muestran en la gráfica 5.44.

**Gráfica 5.44**



FUENTE: Elaboración propia.

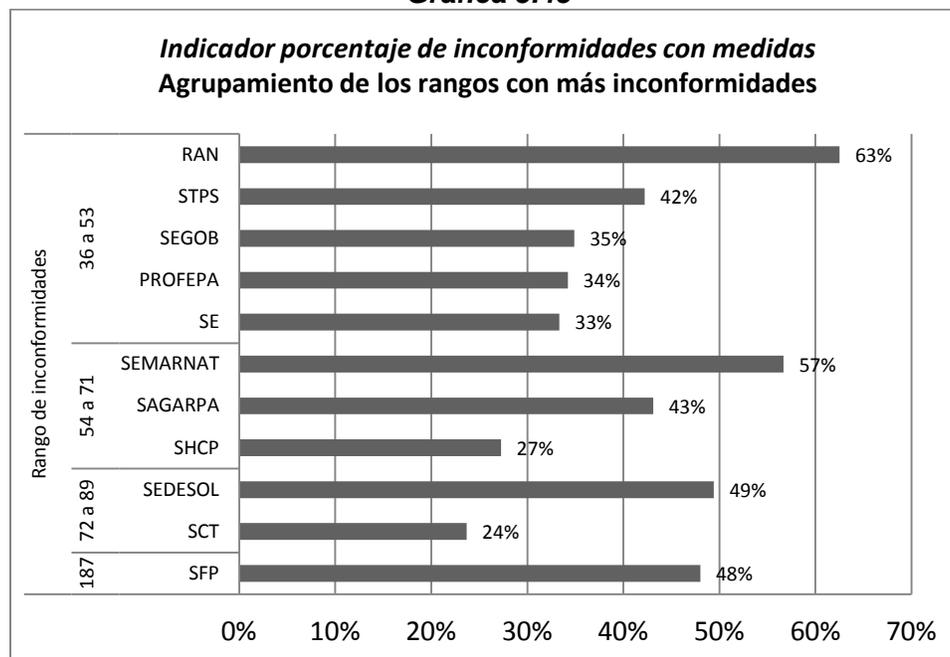
El promedio del indicador en estas once organizaciones es de 0.38, y la desviación estándar es de 0.14.

Dos dependencias y tres órganos administrativos desconcentrados conforman el grupo que registró entre 36 y 53 inconformidades, de 2004 a 2007. Para estos casos, el valor del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas* es de 0.63 para el RAN (=25 inconformidades con medidas/40 inconformidades en total), 0.42 (=19/45) para la STPS, 0.35 (=15/43) para la SEGOB, 0.34 (=13/38) para la PROFEPA y 0.33 (=16/48) para la SE. La comparación de estas cifras se aprecia mejor en la gráfica 5.45.

En esta gráfica se muestra también al grupo de instancias que acumuló entre 54 y 71 inconformidades en el periodo considerado. Éste se conforma por tres dependencias, que registran los siguientes valores para el indicador *porcentaje de inconformidades con medidas*: 0.57 (=34 inconformidades con medidas/60 inconformidades en total) para la SEMARNAT, 0.43 (=25/58) para la SAGARPA y 0.27 (=18/66) para la SHCP.

Sólo dos dependencias, la SEDESOL y la SCT, registraron entre 72 y 89 inconformidades acumuladas de 2004 a 2007. El valor del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas* para la primera fue de 0.49 (=42 inconformidades con medidas/85 inconformidades en total) y para la segunda fue de 0.24 (=18/76). Estos dos valores se muestran en la gráfica 5.45.

**Gráfica 5.45**



FUENTE: Elaboración propia.

Como ya se había señalado, la SFP fue la única instancia que duplicó el extremo superior del intervalo anterior, de 89. Esta dependencia acumuló 187 inconformidades en el periodo considerado, con valor de 0.48 para el indicador *porcentaje de inconformidades con medidas*, derivado de las 90 inconformidades para las cuales se estableció la toma de alguna medida.

El promedio del indicador para el estrato formado por las organizaciones con rango de 36 a 53 inconformidades es de 0.41, el referente al estrato correspondiente al rango de 54 a 71 inconformidades es de 0.42 y el que corresponde al intervalo que va de 72 a 89 inconformidades es de 0.37. A su vez, las desviaciones estándar para cada uno de estos rangos son 0.12, 0.15 y 0.18, respectivamente. Para las 54 organizaciones en las cuales se pudo calcular el indicador *porcentaje de inconformidades con medidas*, el promedio fue de 0.38.

La gráfica 5.46 muestra la relación que existe entre los nombramientos temporales y las inconformidades en el total de la APF, de 2005 a 2010. Como se puede observar, la naturaleza de esta relación es inversamente proporcional, ya que al incrementarse el número de nombramientos temporales, la cantidad de inconformidades tiende a decrecer, y viceversa.



Cabe destacar que el valor de la  $r$  de Pearson para este par de variables tiene un valor de 0.82, siendo significativa al 99%, pues  $z_{calculada}=9.854$ .

## **5.8. Análisis de resultados de rendición de cuentas**

En nuestro caso, la rendición de cuentas puede considerarse como la vigilancia que diversos actores realizan al sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, con el fin de que sea aplicado conforme a la normatividad y los principios que lo rigen.

La rendición de cuentas puede ser horizontal o vertical (O'Donnell, 2000). El servicio profesional de carrera rinde cuentas de forma horizontal, cuando la Secretaría de la Función Pública es requerida por las dependencias sujetas al sistema, en el ámbito de las atribuciones de éstas, para que la primera informe sobre la aplicación del sistema, o bien cuando las comisiones de la función pública de las cámaras federales y/o senadores le requieren a la SFP la presentación de informes acerca de la operación del servicio.<sup>72</sup>

En la rendición de cuentas vertical las personas interesadas cuestionan a la SFP acerca del desempeño del servicio. En particular, los servidores profesionales de carrera que participan en los subsistemas del servicio y cuestionan sus resultados, o bien los participantes en los concursos de selección que detectan irregularidades posibles y emprenden acciones correctivas, contribuyen a la rendición de cuentas vertical.

En este trabajo se aborda sólo la rendición de cuentas vertical. En específico se explora los requerimientos que los participantes en concursos de selección le formulan a las dependencias y órganos sujetos al servicio a través de los recursos de revocación, así como aquellos que los servidores de carrera le formulan al sistema con las inconformidades.

### *5.8.1. Recursos de revocación*

En los siete años considerados (2004-2010), en el total de la APF se acumularon 379 recursos de revocación en el total de la APF. El promedio de esta cifra es de 48 recursos interpuestos por año. Ante la carencia del número de concursos para estimar si esta cifra es pequeña o grande, recordemos que el promedio de espacios sujetos al SPC en toda la APF fue, en números redondos, de 41,000 plazas anuales. Con esta perspectiva, la cantidad de recursos interpuestos es ciertamente menor.

A pesar de las cifras marginales en la interposición de recursos de revocación, éstas permiten explorar la rendición de cuentas del sistema en su frontera, al vincularse estos recursos con los participantes en los concursos de selección que por norma se deben realizar para cubrir las vacantes. La variación de los recursos interpuestos en el total de la APF parece seguir un patrón que es función de los tiempos sexenales (ver gráfica 5.31). En 2005 el incremento en estos fue de 317% en relación con aquellos de 2004. Este hecho se explica porque 2005 fue el primer año completo de operación del servicio.

El año 2006 fue el último del sexenio 2000-2006. En este año se registró un aumento de 48%, es decir que en 2006 se interpuso una cantidad igual a casi 1.5 veces la de 2005. Para los funcionarios con el nivel jerárquico suficiente para manipular el servicio, el cierre de

---

<sup>72</sup> Como se expone con mayor detalle en las conclusiones de esta tesis, el informe más reciente acerca del estado que guarda el SPCAPF fue entregado por la SFP a la Comisión permanente del Congreso de la Unión el 2 de agosto de 2012, ante requerimiento específico realizado por esta comisión unos días antes a aquella dependencia (Robles de la Rosa, 2012).

sexenio representaba la oportunidad de colocar a personas de su confianza en puestos clave con el fin de trascender el cambio de administración, lo cual provocó manipulación de los concursos y la denuncia de los participantes.

En 2007 la variación fue de -55% en relación con 2006. 2007 fue el primer año completo del sexenio 2006-2012. Una explicación a este decremento consiste en apuntar que en aquel año los funcionarios recién llegados acababan de instalarse en sus puestos, por lo cual la manipulación de los concursos de selección pudo haber cedido su lugar a cuestiones más urgentes. En estos momentos la entrada del nuevo personal de la confianza de las nuevas cúpulas burocráticas se realizó a través de nombramientos temporales, que en ese año registraron un incremento de 339% (ver gráfica 5.16).

En 2008 se registró un incremento de 24%. Este aumento es un reflejo de que transcurrido un año del aquel entonces nuevo sexenio, los funcionarios con el rango suficiente para manipular los concursos de selección empezaron a proceder en consecuencia y a la vez el incremento en los nombramientos temporales fue de 3%.

En 2009 se tuvo otro incremento, esta vez de 17%. A la mitad del sexenio se acentuó la manipulación de los concursos de selección, mientras que los nombramientos temporales disminuyeron 41%. En 2010 se tuvo el mayor “pico” en los recursos de revocación interpuestos en la APF en el periodo considerado, con 79, lo cual representó una variación de 65%. Al haber decrecido los nombramientos temporales 18%, a estas alturas del sexenio continuó la manipulación de los concursos.

Como se ha anotado anteriormente, 75 organizaciones gubernamentales, entre dependencias, órganos administrativos desconcentrados y la CJEF, estaban sujetas al SPCAPF en 2010. De éstas, a 45 (equivalente al 60%) se les había interpuesto cuando menos un recurso de revocación entre 2004 y 2010, mientras que las restantes 30 (equivalente a 40%) no registraron uno solo de estos recursos en tal periodo.

Si separamos dependencias y órganos desconcentrados, encontramos que a 93% (=13/14) de las primeras se les revocó cuando menos un recurso, y que lo mismo ocurrió con 39% (=12/31) de los órganos en los cuales los concursantes interpusieron algún recurso. Ahora, si calculamos a cuántos órganos se les revocó algún concurso en relación con el total, la cifra baja a 20% (=12/60).

Llama la atención que en un sistema poco creíble, como se demostró en el apartado correspondiente, casi la mitad de las instancias sujetas al servicio no registraran la interposición de algún recurso. Caben diversas interpretaciones a este hecho.

En primer lugar, pudo haber ocurrido que en tales organizaciones se realizaran pocos concursos, pero la carencia de la información referente a este aspecto impide corroborar esta suposición. Otra forma de explicar este hecho tiene que ver con el interés y la actitud de los participantes en los concursos de selección. Es posible que a los concursantes no les haya interesado interponer un recurso de revocación ante las irregularidades detectadas en un concurso, o bien que no confiaran en la imparcialidad y la capacidad instalada de la instancia encargada de juzgar y emitir las resoluciones de los recursos –la SFP–.

En los extremos, la explicación más optimista consiste en señalar que los concursos en estas organizaciones estuvieron apegados por completo a la norma y al espíritu del servicio por lo cual los concursantes quedaron completamente conformes con los procedimientos, y para la explicación más pesimista tendríamos que pensar en que los concursos de selección estuvieron cuidadosamente manipulados, por lo cual los participantes no pudieron detectar alguna irregularidad. Sin embargo, la hipótesis que exponemos a continuación es distinta.

Para presentar un concurso de selección y tener posibilidades de ganarlo es necesario prepararse adecuadamente. Es normal que para ciertos concursos del SPC se anoten bibliografías que contienen hasta 15 ó 20 libros (ver entrevista con una participante en 18 concursos de selección en el anexo 20), entre los que se incluyen los referentes a los aspectos técnicos sustantivos, así como varias leyes y reglamentos que debe conocer quien resulte elegido para cubrir la vacante.

En estas circunstancias el concursante, que regularmente estudia contra el reloj, debe optimizar su preparación y concentrarse en los contenidos y la estrategia que aplicará en las diversas evaluaciones, y cuando presenta éstas regularmente se concentra en optimizar su desempeño.

En las circunstancias descritas, cuando el concursante detecte irregularidades en un proceso de selección, aún cuando sean evidentes, prefiere aplicarse para obtener buenos resultados y opta por dejar en un segundo plano la recopilación de las pruebas que debe reunir. Además, si al acopio de estas pruebas le sumamos la organización que el quejoso debe darles, la preparación del escrito que debe acompañarlas y su entrega a la SPF con su posterior seguimiento, es claro que participante se ve desincentivado a interponer estos recursos.<sup>73</sup>

Si por cualquiera de las hipótesis mostradas las cifras de recursos de revocación interpuestas en el total de la APF son bajas, la proporción de intentos que tienen éxito puede considerarse como mínima. Al margen de las razones por las cuales los recursos de revocación no se verifiquen, ya sea que se desechen, se confirmen, se sobresean, la SFP se declare incompetente o se acuerden desestimaciones, de 2004 a 2010 las cifras de recursos revocados fueron las siguientes: 1, 11, 6, 1, 7, 14 y 21 (cuya suma es de 61), lo que de acuerdo con el *indicador recursos revocados / interpuestos en el total de la APF* se tradujo en 8.3%, 22%, 8.1%, 3%, 17.1%, 29.2% y 26.6% (con un promedio de 18.1%).

En los años 2008, 2009 y 2010 las cifras de este indicador se incrementaron significativamente en relación con la de 2007, lo que resulta positivo para el sistema, sin embargo, de 2004 a 2010 menos de dos de cada diez recursos interpuestos se resolvieron revocando las aparentes irregularidades detectadas en los concursos de selección.

Si este indicador se aplica a cada una de las dependencias y órganos a los que les fueron interpuestos recursos de revocación (ver gráfica 5.36), encontramos que a 44% (=20/45) de estas instancias no les fue revocado algún recurso, a 18% (=8/45) se les revocó menos del 20% de los recursos, a 24% (=11/45) le revocaron entre 20% y 40% de los recursos, en 7% (=3/45) de estas organizaciones la SFP resolvió favorablemente a los participantes en los concursos entre 40% y 60% de sus quejas y en 2% (=1/45) entre 60% y 80% de los recursos se resolvió a favor de los concursantes que denunciaron irregularidades. Sólo en

---

<sup>73</sup> Cabe recordar lo señalado en parte del artículo 77 de la Ley:

“El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados, y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. . . .

dos casos, el INE y el SIAP, que equivalen al 4% de las instancias con recursos, éstos se resolvieron al 100% para los demandantes (aunque era un recurso para cada órgano).

Ante la carencia de información acerca del número de concursos de selección realizados de 2004 a 2010 al momento de redactar este apartado, se ha construido el *indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010*. Este indicador nos permite cuantificar los recursos interpuestos en la APF y en cada una de las organizaciones sujetas al sistema, con una variable que sirve de ponderador. El ordenamiento con base en este indicador se muestra en la tabla 5.17. Los resultados más relevantes son los siguientes.

Las dependencias se distribuyen de forma equilibrada en este ordenamiento, ya que siete de ellas se ubica por encima de la mediana (=23) y las otras siete por debajo de ella. Esto implica que el tamaño de las organizaciones parece no ser un factor que incida en la manipulación de los concursos de selección.

Veamos ahora qué ocurre en la parte alta de esta relación. Tres de las cuatro organizaciones que integran al sector energético se encuentran en los primeros diez lugares de la lista. La CRE ocupa el primer lugar, la SENER el sexto y la CONUEE el noveno. Igualmente, dos órganos desconcentrados de la SHCP se encuentran en este tramo del ordenamiento. La CNSF ocupa el séptimo puesto y la CONSAR el octavo.

Una razón que explica el posicionamiento de estas instancias es la especialización. Tanto el sector energético como el financiero requieren de personal capacitado y actualizado en sus áreas de desarrollo. Esta necesidad de personas competentes y de confianza hace que los concursos estén dirigidos a funcionarios con conocimientos y experiencia, pero también con vínculos con las cúpulas burocráticas que dirigen estas organizaciones, lo cual provoca el sesgo en los concursos de selección que ha sido detectado y denunciado por los participantes desfavorecidos.

Un grupo particular de órganos que también se ubica en los primeros lugares del ordenamiento es el de reguladores o árbitros de diferentes ámbitos de la APF. En efecto, como ya se anotó, la CRE se ubica en la primera posición, pero también se encuentran dentro de la lista la COFEMER en el cuarto, la CoNAMed en el quinto, la CNSF en el séptimo, la CONSAR en el octavo y la CONUEE en el noveno. Un poco más alejada se encuentra la COFEPRIS, en el lugar 15.<sup>74</sup>

La legislación, dependiendo de sus ámbitos de actuación, otorga a los organismos reguladores varias atribuciones. Por otra parte, en su desempeño inciden los intereses de diversos actores. Normalmente, las determinaciones que deben emitir estos árbitros tienen plazos perentorios. La normatividad, los actores regulados y los tiempos forman parte de una trama que crea presiones con diversos grados de tensión en estos árbitros.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>Sin embargo, la COFETEL se ubica en el lugar 43 y la CFC no aparece en esta relación, al no haber registrado la interposición de algún recurso de revocación en el periodo considerado.

<sup>75</sup> Como ejemplo de lo anotado, cabe señalar *algunas* de las atribuciones que el Reglamento Interior de la COFEMER, en su artículo 9, le confiere a su titular:

**II.** “Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos, tanto a nivel federal como estatal y municipal, conforme a los convenios de colaboración que, en su caso se celebren, en estos dos últimos casos;

**III.** “Conducir la formalización de los proyectos de disposiciones legislativas y administrativas que elabore con base en la fracción anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

En estas circunstancias, los organismos reguladores necesitan: i) que sus puestos clave en la estructura formal se encuentren cubiertos, ii) que quienes los ocupen posean capacidad técnica y experiencia en el ramo, iii) que también sean de la confianza de las cúpulas burocráticas. Estos factores incentivan a los árbitros a crear las condiciones para que los concursos de selección sean ganados por personas que reúnan las tres características señaladas, lo que conduce a la manipulación que en mayor o menor medida es identificada por los participantes, y que se traduce en los recursos de revocación acumulados en el periodo considerado.

Revisemos ahora la relación que existe entre los recursos de revocación y los nombramientos temporales. De acuerdo con los cálculos asociados con la gráfica 5.37, la correlación determinada por la r-Pearson de estas dos variables tiene un valor de  $-0.61$ , y no es significativa, ni siquiera al 90%. Sin embargo, si en vez de tomar los valores absolutos de los recursos y los nombramientos se toman los incrementos porcentuales, la situación se modifica.

---

**IV.** “Establecer los calendarios para que las dependencias y organismos descentralizados presenten a la Comisión sus programas de mejora regulatoria y sus reportes periódicos sobre los avances en la ejecución de éstos, así como expedir los lineamientos para la elaboración de dichos programas y reportes;

**VI.** “Expedir el manual de elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio;

**VII.** “Hacer públicos, a través de los medios idóneos y de acuerdo con lo que establece la Ley y las disposiciones aplicables en materia de acceso a la información pública gubernamental:

- a) Los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio que reciba;
- b) Los dictámenes que emita conforme al artículo 69-J de la Ley;
- c) Las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H de dicho ordenamiento, salvo los casos previstos en el artículo 69-K del mismo;
- d) Las opiniones que sobre dichos anteproyectos y manifestaciones formulen los particulares,  
y
- e) Cualquier otra documentación o información que considere pertinente en materia de mejora regulatoria.

**VIII.** “Autorizar y, en su caso, opinar sobre la modificación de plazos y exenciones para la presentación de manifestaciones de impacto regulatorio, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 69-H de la Ley;

**IX.** “Solicitar a las dependencias u organismos descentralizados correspondientes, ampliaciones o correcciones a las manifestaciones de impacto regulatorio que aquéllos le presenten y, en los casos previstos en el artículo 69-I de la Ley, solicitarles la designación de un experto, así como aprobar a éste, de conformidad con dicho artículo;

**X.** “Otorgar las exenciones de prepublicación de anteproyectos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con las disposiciones reglamentarias aplicables y los lineamientos de carácter general que emita el propio Titular de la Comisión;

**XII.** “Resolver en definitiva las solicitudes que presenten las dependencias y organismos descentralizados para modificar los plazos para la presentación de la Manifestación de Impacto Regulatorio y para exentar su presentación, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 69-H de la ley;

**XIV.** “Ejercer las facultades conferidas a la Secretaría de Economía en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en materia de mejora regulatoria, especialmente las referidas en los artículos 45, 48 y 51 de dicho ordenamiento;

**XV.** “Enviar a la Secretaría de Gobernación, para su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, la lista de los títulos de los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como de los dictámenes, autorizaciones y exenciones a que se refiere el artículo 69-K de la Ley;

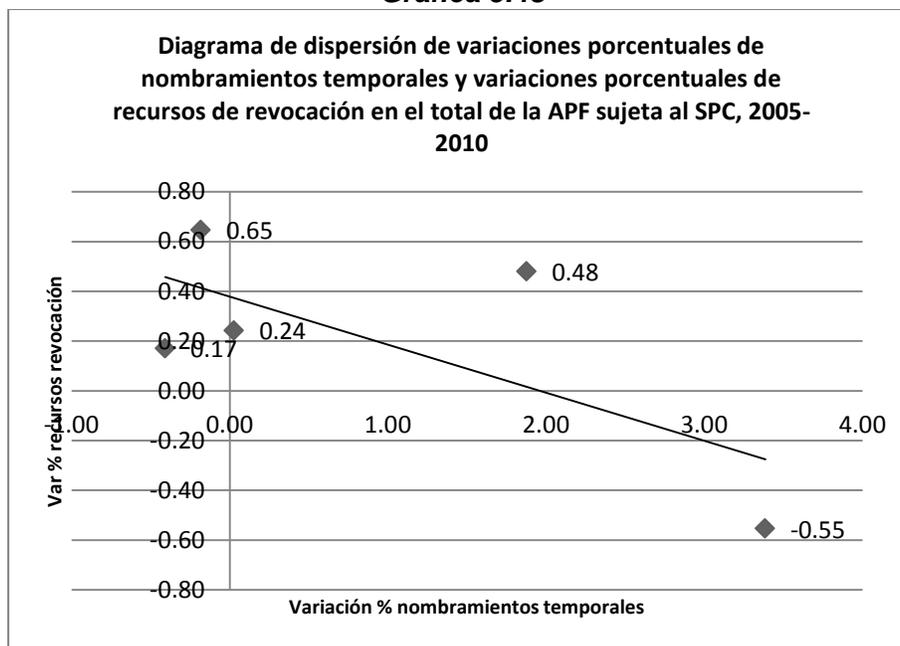
**XVIII.** “Si lo estima conveniente, eximir, mediante acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, la obligación de proporcionar la información a que se refiere el artículo 69-M de la Ley, respecto de trámites específicos que se realicen exclusivamente por personas físicas, cuando éstos no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial;

**XXI.** “Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados y participar con las dependencias y organismos competentes, en la negociación y discusión de convenios o tratados internacionales en dicha materia;

**XXII.** “Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión, un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria;”

En estas circunstancias disminuye el número de puntos considerados para los cálculos, de seis a cinco, el valor de la *r-Pearson* se modifica a  $-0.69$  y sí es significativa al 90% pues la  $z_{calculada} = -1.69$ . El diagrama de dispersión de estos datos se muestra en la gráfica 5.48.

**Gráfica 5.48**



FUENTE: Elaboración propia.

Las cifras encontradas muestran que sí existe una relación, que es inversamente proporcional, entre los recursos de revocación y los nombramientos temporales, y que ésta es estadísticamente significativa. En este caso, la variable explicativa corresponde a los nombramientos temporales. En efecto, este tipo de nombramientos permiten el ingreso de servidores públicos sin que se realicen concursos. Con el decremento de éstos, disminuye también la posibilidad de manipularlos y de que los participantes interpongan recursos de revocación.

#### 5.8.2. *La propensión de los concursantes en los procesos de selección a exigir cuentas al sistema y la propensión de éste a rendirlas*

Veamos ahora cuál es la relación que existe entre la intensidad que tienen los participantes en los concursos de selección para demandar al sistema rendición de cuentas y la propensión de éste a brindarlas. Para este análisis utilizaremos los datos ya revisados, referentes a los recursos de revocación interpuestos y revocados, estableciendo un vínculo entre ellos.

En el Título Cuarto, Capítulo Primero de la LSPCAPF se establece el procedimiento que deben seguir los interesados en interponer un recurso de inconformidad. Para medir hasta qué punto los concursantes han requerido la rendición de cuentas del servicio a través de este medio, con base en el *Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010* se ha diseñado un nuevo indicador denominado *Indicador propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)*.

Con este indicador se busca medir la intensidad de los participantes en los procesos de selección a requerir que el sistema rinda cuentas, a través de la interposición de los recursos

de revocación. Este indicador es una variable categórica que proviene del establecimiento de siete rangos del *Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010*.

Dado que la distribución de este indicador no es uniforme, el PEC se construyó con intervalos de tamaño similar ( $=0.013$ ) para los intervalos con categorías “Mínima”, “Muy Baja”, “Baja”, “Media” y “Alta”. Para la categoría “Inexistente” se consideraron las organizaciones sin recursos de revocación y para la categoría “Muy Alta” aquellas con valor del indicador mayor o igual a 0.070. En la tabla 5.21 se establecen tales rangos y las categorías establecidas para el PEC.

**Tabla 5.21**  
**Determinación de las categorías del Indicador**  
***propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)***  
**y número de dependencias y órganos en cada categoría**

No.	Intervalo <i>Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010 (RRA)</i>	Indicador <i>propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)</i>	Número de dependencias y órganos
1	Mayor o igual a 0.070	Muy alta	1
2	0.056-0.069	Alta	1
3	0.042-0.055	Media	1
4	0.028-0.041	Baja	2
5	0.014-0.027	Muy baja	11
6	0.001-0.013	Mínima	29
7	0	Inexistente	30

FUENTE: Elaboración propia.

La interpretación para esta tabla es la siguiente. Sólo una instancia, la CRE, fue objeto de una propensión “Muy Alta” de los concursantes a rendir cuentas. Otra instancia, el CENSIDA, fue requerida con una intensidad “Alta” y una más, la COMAR, fue objeto de una propensión “Media” para rendir cuentas a los concursantes.

De acuerdo con los criterios establecidos, dos órganos, la COFEMER y la CoNAMed, fueron requeridos con una propensión “Baja”, once con una propensión “Muy baja” y seis con una propensión “Mínima”. En 30 organizaciones no se registró la interposición de algún recurso de revocación, por lo cual no hubo propensión alguna en ellos para que rindieran cuentas a los participantes en los concursos de selección.

En este contexto, 93% ( $=70/75$ ) de las dependencias y órganos se concentra en las categorías “Muy baja”, “Mínima” e “Inexistente”. Con el fin de identificar con mayor claridad el comportamiento de los datos, podemos calcular sus medidas de tendencia central. La moda, que es el valor con mayor frecuencia, corresponde a la categoría “Inexistente”, con 30. La mediana, que es el valor que se ubica a la mitad de las cifras ordenadas, es 38, y corresponde a la categoría “Mínima”.

Para estimar la media, debemos asignar un valor a cada una de las categorías del PEC, y podemos hacerlo de la siguiente forma: 6 para “Muy alta”, 5 para “Alta”, 4 para “Media”, 3 para “Baja”, 2 para “Muy baja” y 1 para “Mínima”. A los 30 órganos con categoría de “Inexistente”, en los cuales no interpusieron recursos, les correspondería 0. El promedio de

las frecuencias que aparecen en la tabla 5.21, ponderado con estos siete números se obtiene de la siguiente forma  $[(1 \times 6) + (1 \times 5) + (1 \times 4) + (2 \times 3) + (11 \times 2) + (29 \times 1) + (30 \times 0)] / 75 = 0.96 \approx 1$ . Es decir, de acuerdo con las categorías establecidas, la propensión de los participantes en los concursos de selección para exigir cuentas al sistema es “Mínima”. La coincidencia de las tres medidas de tendencia central, aún cuando están establecidas de forma subjetiva, proporcionan una estimación de la intensidad con que los concursantes exigen cuentas al sistema.

Una hipótesis que surge de estos datos es que los participantes en los procesos de selección, al hacer un cálculo acerca de los beneficios que podrían obtener de interponer un recurso de revocación cuando detectan irregularidades, han ponderado también los costos de hacerlo. La dificultad de reunir las presuntas pruebas; elaborar el escrito de protesta, llevarlo a la SFP y darle seguimiento al recurso podrían haberse impuesto a la posibilidad remota de revertir una decisión de los Comités de Selección.

En la tradición de la administración pública mexicana revisada en el capítulo 2, se expuso la naturaleza del manejo discrecional de todos los recursos públicos, así como la tendencia a la opacidad y la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública. No es aventurado afirmar que esta tendencia continúa vigente en la administración pública mexicana, a pesar de las leyes de transparencia federal y locales que operan desde hace alrededor de diez años. En México, las instancias gubernamentales no rinden cuentas si no existe una trama institucional que las obligue a hacerlo.

De forma similar al análisis recién expuesto, para medir el apego de las dependencias y órganos a la rendición de cuentas, se construyó el Indicador *propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera* (RCF) con base en el *Indicador porcentaje recursos revocados / recursos interpuestos* (RR/RI), ya analizado.

El RCF se refiere al sistema y no a las dependencias y órganos ya que, como acaba de exponerse, la tendencia de estas organizaciones es hacia la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los recursos, y la rendición de cuentas proviene más bien de la SFP, que es la instancia encargada de conocer y resolver lo referente a los recursos de revocación.

Al intervalo con un porcentaje de recursos revocados de entre 80% y 100% se le asignó la categoría “Muy Alta”, al intervalo conformado por los porcentajes mayores o iguales a 60% y menores a 80% se le asignó la categoría “Alta”. Procediendo de esta forma, y formando intervalos con tamaño de 20 puntos porcentuales cada uno, se construyeron las categorías que aparecen en la tabla 5.22.

Para el caso en el cual no procedió la revocación de algún recurso, aún cuando éste se hubiera interpuesto, se le categorizó con una propensión “Nula”. Hubo 30 organizaciones que no pudieron evaluarse al no haber sido interpuesto en su contra algún recurso de revocación.

**Tabla 5.22**  
**Determinación de las categorías del Indicador**  
**propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (RCF)**  
**y número de dependencias y órganos en cada categoría**

No.	Intervalo Indicador porcentaje recursos revocados / recursos interpuestos (RR/RI)	Indicador propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (RCF)	Número de dependencias y órganos
1	[80%-100%]	Muy alta	2
2	[60%-80%)	Alta	1
3	[40%-60%)	Media	3
4	[20%-40%)	Baja	11
5	[1%-20%)	Muy baja	8
6	0%	Nula	20
7	Sin cifras	Sin poder evaluarse	30

FUENTE: Elaboración propia.

De las 45 organizaciones de la Administración Pública Federal que es posible evaluar con el RCF por haber sido interpuestos en su contra recursos de revocación, para dos de ellas, el INE y el SIAP, el sistema las ha obligado a rendir cuentas con propensión “Muy alta”, para un órgano, el INBAL, el servicio rindió cuentas con una propensión “Alta” y para otras tres organizaciones, el CONACULTA, la AFSEDF y la SECTUR, la propensión del sistema a rendir cuentas resultó “Media”.

Siguiendo la anotado en la tabla 5.22, en once organizaciones de la APF la propensión del servicio a rendir cuentas en su frontera fue “Baja”, en ocho resultó “Muy baja” y en 20 fue “Nula”, al no haber resuelto el sistema a favor de los interesados alguno de los recursos interpuestos. Además, 30 organizaciones no pueden evaluarse con el RCF.

Haciendo a un lado a estas 30 organizaciones y concentrándonos en aquellas a las cuales sí se les puede aplicar el RCF, observamos que las frecuencias se concentran en las categorías “Baja”, “Muy baja” y “Nula”. Asimismo, podemos evaluar cómo se comportan las tres medidas de tendencia central. La moda corresponde a la categoría “Nula”, con una frecuencia de 20. Al ser 45 las instancias evaluadas, la mediana es el valor que se ubica en el lugar 23 de los datos ordenados, y corresponde a la categoría “Muy baja”.

Para estimar a la media podemos efectuar un procedimiento análogo al realizado con el PEC, es decir, a la categoría “Muy alta” se le asigna el valor de 6, a la “Alta” el 5, a la “Media” el 4, a la “Baja” el 3, a la “Muy baja” el 2 y a la “Nula” el 1. Los órganos sin cifras no se incluirán en este ejercicio.

La operación para el cálculo de la media es  $[(2 \times 6) + (1 \times 5) + (3 \times 4) + (11 \times 3) + (8 \times 2) + (20 \times 1)] / 45 = 2.2 \approx 2$ . Este valor corresponde a lo que podríamos denominar una propensión general “muy baja” del servicio a rendir cuentas en su frontera.

Los valores de la moda, mediana y media calculados tienen la misma tendencia: el sistema, integrado en este caso por las dependencias sujetas al SPC y la SFP, no tiene la propensión a rendir cuentas en su frontera a los participantes en los concursos de selección al que el servicio suele convocar.

Ahora veremos cuál es la naturaleza de la interacción entre las dos propensiones vistas, la referente a exigir cuentas y la relativa a rendirlas, y trataremos de responder a esta pregunta: ¿la intensidad de la propensión de exigir cuentas es correspondida en la misma

magnitud por el sistema?, o en otras palabras ¿si la propensión de los participantes en los concursos de selección a exigir cuentas es alta, la propensión del sistema en su frontera también lo es, y viceversa, si la propensión a exigirle cuentas al sistema es baja, éste corresponde con una propensión similar?

Para responder a esta pregunta, se ha calculado la distribución de probabilidad conjunta de los dos indicadores recién revisados: *propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema* y *propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera*, que se muestra en la tabla 5.23.

**Tabla 5.23**

**Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores *propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema (PEC)* y *propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera (RCF)***

		<b>Indicador <i>Propensión de concursantes a exigir cuentas al sistema</i></b>							
		(Los intervalos entre paréntesis se forman con valores del <i>Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010</i> )							
		Muy alta (Mayor a 0.07)	Alta (0.056-0.069)	Media (0.042-0.055)	Baja (0.028-0.041)	Muy baja (0.014-0.027)	Mínima (0.001-0.013)	Inexistente (0)	
<b>Indicador <i>Propensión del servicio a la rendición de cuentas en su frontera</i></b> (Los rangos entre paréntesis se forman con valores del <i>Indicador porcentaje recursos revocados / recursos interpuestos</i> )	Muy alta [80%-100%]	0	0	0	0	0.013	0.013	0	0.027
	Alta [60%-80%]	0	0	0	0	0	0.013	0	0.013
	Media [40%-60%]	0	0	0	0	0.027	0.013	0	0.040
	Baja [20%-40%]	0	0	0	0.013	0.013	0.120	0	0.147
	Muy baja [1%-20%]	0	0	0	0	0.040	0.067	0	0.107
	Nula (0%)	0.013	0.013	0.013	0.013	0.053	0.160	0	0.267
	Sin poder evaluarse (Sin cifras)	0	0	0	0	0	0	0.400	0.400
		0.013	0.013	0.013	0.027	0.147	0.387	0.400	1

FUENTE: Elaboración propia.

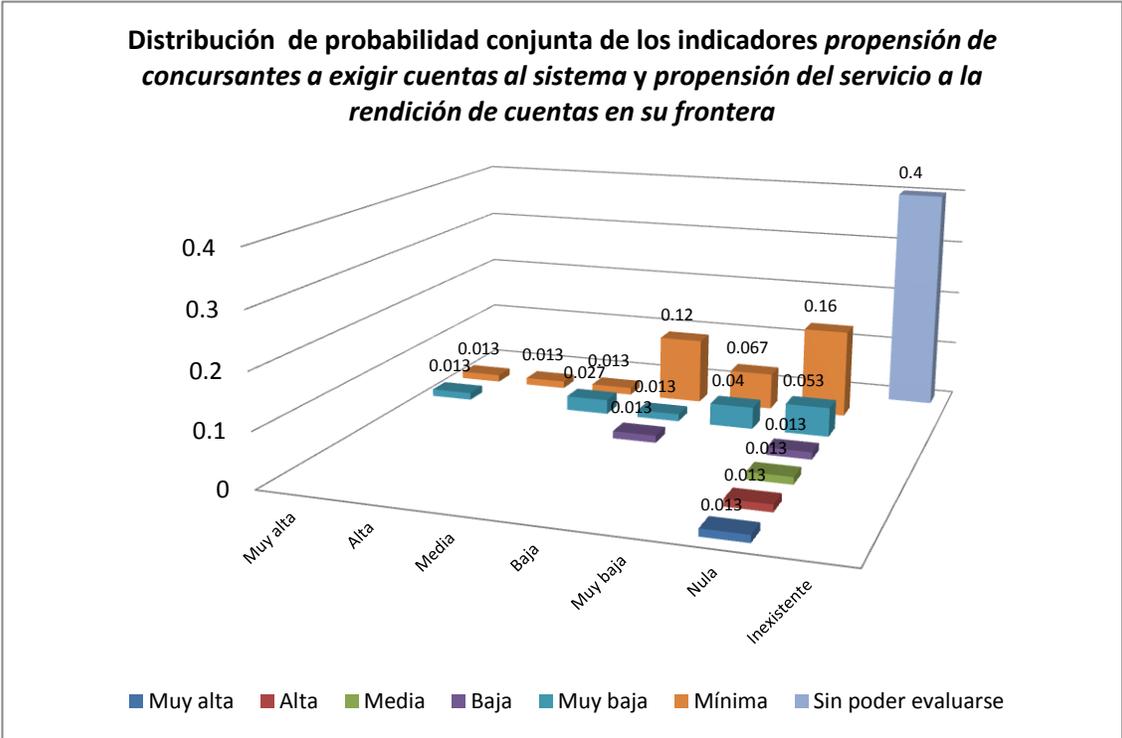
Los valores del cruce de estos indicadores nos indican que no existe una proporcionalidad directa entre la propensión a exigir cuentas y la propensión a que el servicio las rinda. Por ejemplo, si la propensión a exigir cuentas es “Muy alta”, “Alta” o “Media”, las probabilidades de que el sistema responda con propensión “Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja” o “Muy baja” son cero. De hecho, la única probabilidad diferente de cero para estos tres niveles de propensión para pedir cuentas es de 0.013 y corresponde a una propensión nula del servicio para rendirlas.

Las probabilidades asociadas a una propensión a solicitar cuentas “Baja” son cero, excepto para las propensiones a rendir cuentas “Baja” y “Nula”, cuyo valor es de 0.013 en ambos casos. Las probabilidades de una propensión “Muy baja” para exigir cuentas asociadas con la propensiones “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja” y “Nula” a rendirlas son 0.013, 0.027, 0.013, 0.040, y 0.053, respectivamente.

La propensión con categoría “Mínima” de los concursantes a exigir cuentas al sistema tiene el mayor número de probabilidades distintas de cero. Sus valores asociados para las categorías “Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja” y “Nula” de propensión del sistema a rendir cuentas son 0.013, 0.013, 0.013, 0.120, 0.067 y 0.160, respectivamente. Dado que en 30 organizaciones no se interpusieron recursos de revocación, la propensión “Inexistente” de pedir cuentas se asocia con la propensión “Sin poder evaluarse” del sistema a otorgarlas con una probabilidad de 0.400.

Con el fin de que esta distribución se aprecie mejor, se elaboró la gráfica 5.49 con los datos de la tabla 5.23.

**Gráfica 5.49**



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución de probabilidad conjunta muestra que no existe una relación directamente proporcional entre ambos indicadores. Al margen de las instancias para las cuales no se interpusieron recursos de revocación (que se representan por la barra con mayor altura), la

acumulación de las barras al fondo de la gráfica muestra que la propensión global del sistema a rendir cuentas, independientemente de la propensión de los concursantes a solicitar tal rendición, se acumula en las categorías “Baja”, “Muy baja” y “Nula”, cuyas probabilidades marginales son 0.147, 0.107 y 0.267, respectivamente, superiores a las correspondientes a las categorías “Muy alta”, “Alta” y “Media”, con valores de 0.027, 0.013 y 0.040.

### 5.8.3. *Inconformidades*

Con los recursos de revocación, ya revisados, se pudo indagar la propensión del sistema a rendir cuentas en su frontera. Ahora, al revisar el comportamiento de las inconformidades podremos explorar la rendición de cuentas interna de éste, para con los actores directamente involucrados: los servidores públicos de carrera.

En efecto, si bien en el SPCAPF intervienen múltiples instancias como la SFP, el Consejo Consultivo, los OICs, y diversas instancias formadas al interior de los órganos administrativos desconcentrados o las dependencias, como las Direcciones Generales de Recursos Humanos, los Comités de Profesionalización y los Comités de Selección, el sistema se dirige básicamente a normar la conducta de los servidores de carrera.

La inconformidad, de acuerdo con el Art. 93 del RLSPCAPF, “es la instancia que establece la Ley para revisar que los actos relacionados con la operación del Sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto de que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.”

Más aún, los servidores de carrera no son los únicos interesados que pueden recurrir a este recurso, ya que de acuerdo con el artículo 94 del mismo ordenamiento “[C]ualquier persona podrá presentar su inconformidad, ante el área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda, en contra de los actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar el Sistema.”

Empecemos analizando las inconformidades interpuestas en el total de la APF durante 2004, 2005, 2006 y 2007. En estos años, las cifras de inconformidades fueron 224, 417, 335 y 214, respectivamente. El total de recursos interpuestos en estos cuatro años ascendió a 1,195 (gráfica 5.38). ¿Es esta una cifra “alta” o “baja”? Si consideramos que el promedio anual de plazas del SPC ronda los 41,000 puestos y que los servidores deben cumplir disposiciones del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades y del Subsistema de Evaluación del Desempeño, podría decirse que tal cantidad es más bien “baja”.

El resultado de cuatro decenas de mil servidores sometidos a varios procedimientos de estos subsistemas debe ascender a cientos de miles de operaciones agregadas en la APF, cada año. Ciertamente, el que “sólo” se hayan presentado un poco más de mil inconformidades en cuatro años estaría reflejando una de dos situaciones posibles. O bien el sistema opera a su interior con transparencia e imparcialidad o bien por alguna razón los servidores de carrera no han querido interponer un mayor número de inconformidades. Las pruebas descubiertas en este capítulo nos llevarían a pensar que es la segunda opción la que se verifica, pero tendría que contarse con mayores evidencias para afirmarlo.

La variación porcentual del total de inconformidades para 2005, 2006 y 2007 fue de 86%, –15% y –40% respectivamente (gráfica 5.39). De nueva cuenta, el “pico” en 2005 se explica

porque éste fue el primer año completo de operación del sistema, por lo que proporcionalmente la cifra de estos recursos de defensa fue mayor al de 2004. En cambio, el descenso de 2006 provendría de que los funcionarios con la jerarquía suficiente para manipular el sistema estarían más concentrados en preparar una salida decorosa al cierre del sexenio. La acentuación del descenso en 2007 se explicaría porque los funcionarios con jerarquía alta recién instalados estarían empezando a aprender el manejo del sistema. Faltaría hacer investigación de campo en estos temas para descubrir con certeza si estos argumentos son ciertos.

Las cifras de inconformidades presentadas en cada dependencia junto con sus órganos de 2004 a 2007 no indican la existencia de algún patrón particular. Sin embargo, el promedio de las variaciones porcentuales anuales de las inconformidades sugiere que en las áreas de la APF con funciones más técnicas, el sistema opera con menores contratiempos.

En efecto, mientras que la SRA, la SEMARNAT, la SFP, la SAGARPA y la SECTUR registran los mayores promedios con 350%, 260%, 247%, 80% y 47%, respectivamente, en la parte baja de este ordenamiento se encuentran la SHCP, la SEGOB, la SS, la SEDESOL y la SCT, con promedios de -31%, -17%, -11%, 6% y 15%, respectivamente. Si bien la SEDESOL y la SEGOB (junto con sus órganos) realizan actividades con orientación social y política, la SHCP regula al sector económico-financiero del país, la SS al sector sanitario y la SCT al sector encargado de construir la infraestructura y regular las telecomunicaciones. Es probable que las funciones especializadas de estas instancias las obliguen a operar con mayor cuidado sus procedimientos internos, entre los que se encuentran los relativos al SPC.

El *Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007* se calculó para cada una de las 75 organizaciones regidas por el sistema en 2010. En 28% (=21/75) de ellas su valor fue cero ya que no registraron alguna inconformidad. En estas instancias, el apego a la norma en la ejecución de los procedimientos o bien la desconfianza en el sistema de los servidores que presenciaron alguna irregularidad podrían explicar la ausencia de las inconformidades. Esta cuestión podría aclararse a través de trabajo de campo.

Al ordenar las dependencias y organismos con base en este indicador, es posible descubrir cierta información, referente a las tendencias de las dependencias, los órganos desconcentrados y la naturaleza de las instancias que encabezan el ordenamiento.

En general, las secretarías muestran una propensión “menor” a la de los órganos para manipular los procedimientos internos del sistema. En efecto, si consideramos que en la mediana de este ordenamiento se ubica la SS en el lugar 22, tenemos que cuatro dependencias (la SFP, la SECTUR, la SENER y la SEDESOL) se ubican por encima de este valor y nueve (la SRA, la SEMARNAT, la SE, la SCT, la SEGOB, la STPS, la SHCP, la SEP y la SAGARPA) por debajo de él.

Por otra parte, destaca también que las dependencias se aglutinen en torno a las posiciones 29, 30 y 31. Si bien la SFP ocupa el octavo lugar en el ordenamiento,<sup>76</sup> la SECTUR el

---

<sup>76</sup> Es notorio que la SFP se ubique como la dependencia con el mayor valor del indicador *inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007*. Esto podría deberse a que los servidores de la SFP: (i) tienen más confianza en el sistema por ubicarse en la organización que lo norma y lo controla, (ii) conocen mejor sus derechos y además los ejercen, y (iii) dominan los procedimientos del servicio, entre los que se ubica la gestión de las inconformidades. Se requeriría investigar esta cuestión con mayor detalle para conocer la razón por la que la SFP encabeza a las dependencias al ser ordenadas con el indicador comentado.

décimo, la SENER el treceavo, la SEDESOL el vigésimo y la SS el vigesimosegundo, la SRA se ubica en la posición 27, la SEMARNAT y la SE comparten el lugar 29, la SCT y la SEGOB el lugar 30, la STPS y la SHCP el 31, la SEP está en la posición 32 y la SAGARPA en el lugar 33. Este conglomerado indica que en términos generales, la tendencia a la manipulación interna del sistema por parte de estas dependencias es muy similar.

Al igual que ocurrió con el *Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010*, el ordenamiento del *Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007* es encabezado por organizaciones reguladoras o árbitros. La CRE ocupa, otra vez, el primer lugar de la relación. Los otros árbitros a la cabeza de la lista son la CoNAMed en el lugar 3, la COFEMER en el 4, la COFEPRIS en el 7, la CFC en el 9 y la CNSF en el 11. La SFP, que puede considerarse como la entidad reguladora de toda la APF centralizada, ocupa el octavo lugar.

Una explicación a esta propensión de las agencias reguladores para manipular el sistema, en esta ocasión de forma interna, es la prioridad que dan a sus actividades sustantivas ante las adjetivas. Dada la presión que ejercen los diversos de actores regulados y los plazos breves con que deben resolver los asuntos de su competencia, la atención se concentra en las decisiones y las respuestas que en esta materia deben emitir, desplazando los asuntos referentes, en este caso, al SPC. Es claro que esta hipótesis tendría que comprobarse con las evidencias correspondientes.

Pasemos ahora a revisar el comportamiento de estos recursos, incorporando la consideración referente a los ordenamientos de los OICs para que las organizaciones regidas por el servicio tomen o no medidas para resolver las inconformidades interpuestas en su contra.

En el total de la APF, en 2004 hubo 189 inconformidades sin medidas y 35 con medidas, en 2005 se registraron 203 inconformidades sin medidas y 214 con medidas y en 2006 se dieron 202 inconformidades con medidas y 153 sin medidas. Para el ejercicio 2007 se tienen registradas 135 inconformidades sin medidas y 79 con medidas. Estas cifras nos indican que, *grosso modo*, salvo en 2004, en el cual el número de inconformidades sin medidas fue mucho mayor que aquellas con medidas, en los otros tres años las cifras anuales de estas dos categorías fue muy similar (ver gráfica 5.40).

A fin de efectuar un análisis más detallado, con las cifras anotadas se obtuvieron los valores del indicador *inconformidades con medidas / inconformidades sin medidas*, con resultado de 0.19 para 2004, 1.05 para 2005, 0.76 para 2006 y 0.59 para 2007 (ver gráfica 5.41). Esto significa que, por cada inconformidad sin medidas en 2004, 2005, 2006 y 2007, en el total de la APF se registraron 0.19, 1.05, 0.76 y 0.59 inconformidades con medidas, respectivamente.

En el ejercicio 2004, las protestas de los servidores de carrera inconformes con algún resultado produjeron la menor tasa de sanciones a las instancias sujetas al SPC. Esto pudo deberse a que, al ser el primer año, estos servidores aún no conocían con profundidad el procedimiento y las pruebas a aportar. Para 2005, en la práctica por cada recurso sin medidas en la APF existió uno con medidas, lo cual podría explicarse a través del año adicional de aprendizaje de los inconformes.

En 2006 este cociente se redujo nuevamente. Una razón de esta reducción es que al haber sido este ejercicio el último del sexenio 2000-2006, los funcionarios con el nivel para manipular el sistema enfocaban su atención en presentar buenas cuentas en las áreas

sustantivas y redujeron la manipulación interna del sistema. En 2007, la reducción en el indicador pudo originarse en la inexperiencia de los nuevos burócratas en las cúpulas de las organizaciones federales, que estaban aprendiendo la operación del servicio.

Una forma complementaria y útil de revisar las cifras de inconformidades con medidas y sin medidas es a través del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas (PIM)*. Este ejercicio se efectuó tanto para el total de la APF como para las 54 dependencias y órganos sujetos al SPC en las que pudo efectuarse su cálculo (aquellas a las que les fue interpuesto cuando menos un recurso de revocación entre 2004 y 2007).

En el agregado de la APF, el valor de este indicador en 2004, 2005, 2006 y 2007 fue de 16%, 51%, 43% y 37%, respectivamente, con un promedio para estos cuatro tres años de 37% (ver gráfica 5.42). La evolución de cifras nos indican dos hechos relevantes: (i) en el periodo considerado, un poco más de la tercera parte de las inconformidades se resolvieron otorgando la razón a los servidores inconformes, y (ii) después de un incremento de 2004 a 2005, en los dos siguientes años empezó a esbozarse una tendencia a la baja.

La resolución de las inconformidades a favor de los servidores insatisfechos constituye un incentivo para el total de servidores públicos de carrera. Esto no significa que la actuación de las instancias encargadas de resolver estos asuntos, los OICs, deban actuar de forma laxa y parcial favoreciendo a ultranza a los inconformes, sino más bien que el sistema debería ser rediseñado para facilitar a los servidores de carrera el acopio de las pruebas necesarias para interponer estos recursos y brindarles todas las facilidades para su seguimiento.

Al formar los rangos de instancias de acuerdo con el número de inconformidades interpuestas en su contra, el primero, que corresponde a los órganos sin alguno de estos recursos, se integra por 21 organizaciones.

En el segundo intervalo, formado por aquellas instancias que recibieron entre 1 y 17 inconformidades se encuentran 32 organizaciones. En tres de ellas el valor del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas* es de 100, en una es de 64, en otra más de 53, en cinco órganos es de 50, en uno de 43, en dos de 40, en dos más de 36, en cuatro de 33, en tres de 25, en uno de 20, en otro de 18 y en otro más de 14. En siete órganos desconcentrados todas las inconformidades se resolvieron sin tomar medidas, por lo cual el valor de este indicador es de cero.

El promedio del indicador para estas 32 organizaciones es de 0.35, con una desviación estándar de 0.28, siendo la cifra mayor de esta estadística para los cinco intervalos que no se encuentran en los extremos. En este estrato sólo se encuentra una dependencia: la SRA, por lo cual la proporción de dependencias es de 0.03 (=1/32).

El tercer intervalo se integró con las 11 dependencias y órganos que acumularon entre 18 y 35 inconformidades. El valor menor del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas* en este intervalo es de 0.11, el mayor es de 0.60, el promedio de las 11 cifras es de 0.38 y su desviación estándar es de 0.14. La proporción de dependencias en relación con el total de organizaciones en este intervalo es 0.36 (=4/11).

En el cuarto intervalo, que se forma por las instancias que acumularon entre 36 y 53 inconformidades, se ubican dos órganos desconcentrados y tres dependencias. Los valores del indicador *porcentaje de inconformidades con medidas* oscilan entre 0.33 y 0.63. El promedio es de 0.41 y la desviación estándar es de 0.12, siendo la cifra menor de esta medida para los cinco estratos intermedios. En este estrato la proporción de dependencias es de 0.6 (=3/5).

El quinto intervalo, formado por las organizaciones que tuvieron entre 54 y 71 inconformidades, contiene tres dependencias. El promedio del indicador analizado es de

0.42, con una desviación estándar de 0.15 y una proporción de dependencias igual a 1 (=3/3). El sexto intervalo se integra por las dos dependencias que acumularon entre 72 y 89 inconformidades. El promedio del indicador analizado es de 37, su desviación estándar es 18 y la proporción de dependencias es 1 (=2/2).

Finalmente, en estricto sentido el séptimo intervalo no es tal. Se trata del dato aberrante (*outlier*) de 187 inconformidades que tuvo la SFP en el periodo considerado. El valor del *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas* para esta dependencia es de 0.48. Lo anotado se resume en la tabla 5.24, que examinamos a continuación.

**Tabla 5.24**  
**Resumen de cifras referentes al *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas***

No.	Rango de inconformidades	Órganos y/o dependencias	Promedio del indicador	S. D.	Proporción de dependencias
1	0	21	–	–	0
2	1 a 17	32	0.35	0.28	0.03
3	18 a 35	11	0.38	0.14	0.36
4	36 a 53	5	0.41	0.12	0.6
5	54 a 71	3	0.42	0.15	1
6	72 a 89	2	0.37	0.18	1
7	187	1	0.48	–	1

FUENTE: Elaboración propia.

De la tabla anterior obtenemos las conclusiones que a continuación se presentan. Las organizaciones que pertenecen a los estratos 1 y 7 representan los extremos de la distribución efectuada. En el primero, 21 instancias no registraron inconformidad alguna. El hecho de que 28% de las 75 organizaciones no haya registrado algún recurso puede indicar que los procedimientos internos referentes a la operación del SPC fueron ejecutados en apego a la normatividad y al espíritu del sistema, pero también pudo haber ocurrido que los servidores inconformes no contaron con las facilidades para integrar sus quejas, o no desearon proceder por desconfiar en el servicio. Es claro que se requeriría una investigación más profunda para determinar la causa específica.

En el extremo superior se encuentra la SFP, instancia reguladora de la APF, con 187 inconformidades interpuestas en su contra, equivalentes a 2.2 veces las 85 interpuestas en contra de la SEDESOL, que se ubica en el segundo lugar del ordenamiento efectuado. ¿Por qué razón la SFP se ubica en el primer lugar, tan alejada de las demás organizaciones? Diversos argumentos pueden responder esta pregunta.

Es posible que al estar dentro de la instancia organizadora del sistema, los servidores de carrera conozcan con mayor detalle sus derechos y la forma de ejercerlos. Otra explicación puede ser que estos servidores se encuentran más próximos a las instancias decisoras y pueden darle un seguimiento más cercano. Un argumento más radica en que la SFP, al ser la dependencia reguladora, ha intentado crear una cultura realmente meritocrática y ha empoderado a sus servidores. De nueva cuenta, faltaría realizar una investigación enfocada en descubrir los hallazgos para responder esta cuestión.

Al comparar los estratos encontramos que, con excepción del primero, el número de organizaciones en cada uno disminuye al avanzar en el número de inconformidades, y la proporción de dependencias en ellos es cada vez mayor. Esto significa que son las

dependencias las instancias en las cuales se interponen la mayor cantidad de inconformidades, lo cual puede explicarse en función de que, en lo general, su tamaño es mayor que el de los órganos desconcentrados.

Otra tendencia que muestran los estratos al avanzar en el número de inconformidades radica en el incremento del promedio del *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas*, excepto en el estrato 6. En lo general, el número de inconformidades es directamente proporcional a la cifra de inconformidades con medidas, lo que puede interpretarse como la existencia de una mayor rendición de cuentas interna en las organizaciones más grandes.

Finalmente, las desviaciones estándar nos proporcionan información complementaria acerca del comportamiento de las instancias sujetas al SPC al interior de cada estrato. En específico, el comportamiento del indicador analizado es más homogéneo en el estrato 4, seguido de los estratos 3, 5 y 6, en este orden. El estrato en el que se aprecia mayor variabilidad es el 2.

Una relación interesante es aquella que existe entre los nombramientos temporales y las inconformidades en el total de la APF, para los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 (ver gráfica 5.46). La *r-Pearson* para estas variables tiene un valor de  $-0.68$ , siendo significativa a un nivel de confianza de 90%. Esta variación inversamente proporcional se explica al considerar que los servidores que ingresan a la APF por la vía de un nombramiento temporal no cuentan con los derechos de los servidores titulares, y no están sujetos al subsistema de capacitación y certificación de capacidades ni al subsistema de evaluación del desempeño. Esta exención genera que tales servidores no sean sujetos de diversos procedimientos vinculados con esos subsistemas, y que no puedan darse desviaciones en el sistema.

Ya se expuso que los recursos de revocación, al vincularse con los procedimientos de selección, proporcionan una medida de la rendición de cuentas del sistema en su frontera. También se argumentó que con las inconformidades se puede explorar la rendición de cuentas del servicio, para con los servidores de carrera titulares. ¿Existe alguna relación entre estas dos formas en las que el sistema rinde cuentas?

La respuesta es afirmativa. Al calcular la *r* de Pearson de las 75 organizaciones sujetas al servicio, para los recursos de revocación acumulados en 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, y las inconformidades acumuladas en esos mismos años, se obtiene un valor de 0.82 a un nivel de confianza de 99% (ver gráfica 5.47). Esta correlación fuerte puede interpretarse como la existencia de un vínculo robusto entre la propensión del sistema a rendir cuentas en su frontera y en su interior. Este argumento nos conduce a dos conclusiones: (i) las organizaciones que manipulan el servicio en su interior tienden a hacerlo también en su frontera y (ii) el sistema en su conjunto ha sido capaz de establecer, indirectamente, esta relación significativa.

#### 5.8.4. *La propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema y la propensión del servicio a rendirlas*

Con el fin de explorar la propensión de los servidores de carrera a pedirle cuentas al sistema y la propensión de ésta a rendirlas, procederemos ahora a realizar un ejercicio con los totales de las inconformidades y las inconformidades con medidas, análogo al efectuado con recursos de revocación interpuestos y los revocados.

Para explorar la rendición de cuentas interna se han construido dos indicadores, uno de ellos denominado *propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema (PSEC)* y el otro denominado *propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)*.

El PSEC se construyó con base en el *Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007*, ya analizado. Se plantean siete categorías para la propensión de los servidores a exigir cuentas: “Inexistente”, “Mínima”, “Muy baja”, “Baja”, “Media”, “Alta” y “Muy alta”.

La categoría “Inexistente” corresponde a las 21 instancias que no recibieron inconformidad alguna en el periodo 2004-2007. Para las cinco categorías siguientes se construyeron intervalos de tamaño igual a 0.034, empezando en 0.001.

Es decir, la categoría “Mínima” corresponde al intervalo [0.001-0.035], la “Muy baja” al intervalo [0.036-0.070], la “Baja” al intervalo [0.071-0.105], la “Media” al intervalo [0.106-0.140] y la “Alta” al intervalo [0.141-0.175]. La categoría “Muy alta” se vinculó a las organizaciones federales con un valor del *Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007* mayor a 0.175.

Estas cifras se resumen en la tabla 5.25, que se muestra a continuación.

**Tabla 5.25**  
**Determinación de las categorías del Indicador**  
***propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema (PSEC)***  
**y número de dependencias y órganos en cada categoría**

No.	Intervalo <i>Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007 (IA/PS)</i>	Indicador <i>propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema</i>	Número de dependencias y órganos
1	Mayor a 0.175	Muy alta	2
2	0.141-0.175	Alta	5
3	0.106-0.140	Media	3
4	0.071-0.105	Baja	4
5	0.036-0.070	Muy baja	14
6	0.001-0.035	Mínima	26
7	0	Inexistente	21

FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con la clasificación establecida, puede verse que en dos de las 75 instancias sujetas al servicio, la CRE y la APBP, sus servidores de carrera mostraron una propensión “Muy alta” para exigirle cuentas al sistema a través de sus inconformidades. En cinco órganos desconcentrados, la CoNAMed, la COFEMER, la CNEGSR, el INAFED y la COFEPRIS, esta propensión fue “Alta”.

Fueron tres las instancias en las cuales los servidores de carrera presentaron una propensión “Media” para exigir cuentas al sistema, la SFP, la CFC y la SECTUR; y cuatro aquellas con servidores de propensión “Baja”, la CNSF, los ASERCA, la SENER y el INAPESCA. Asimismo, en 14 organizaciones la propensión de los servidores fue “Muy baja” y en 26 fue “Mínima”.

Es claro que los datos se aglomeran en las categorías “Mínima”, “Inexistente” y “Muy baja”. Sin embargo, con el fin de contar con mayores elementos para determinar la

tendencia general de los servidores de carrera a exigir cuentas al sistema, calcularemos la moda, la mediana y la media de la distribución que aparece en la tabla anterior.

Con una frecuencia igual a 26, la moda corresponde a la categoría “Mínima”. La mediana puede calcularse a partir de las 75 instancias sujetas al servicio o sólo con aquellas de los seis primeros estratos, excluyendo a las 21 organizaciones en las que no se interpuso alguna inconformidad. Para el primer caso, la mediana corresponde a la instancia ubicada en el lugar 38 (de los 75) y es una propensión “Mínima”. Para el segundo caso, corresponde a la organización ubicada en la posición 27.5, con una propensión “Muy baja”.

Asignando a la categoría “Muy alta” el valor de 6, a “Alta” el 5, a “Media” el 4, a “Baja” el 3, a “Muy baja” el 2, a “Mínima” el 1 y a “Inexistente” el 0, la media puede calcularse también de dos maneras, considerando la totalidad de organizaciones sujetas al sistema o sólo aquellas con una o más inconformidades.

En el primer caso, el cálculo es el siguiente:  $[(2 \times 6) + (5 \times 5) + (3 \times 4) + (4 \times 3) + (14 \times 2) + (26 \times 1) + (21 \times 0)] / 75 = 1.53 \approx 2$ , lo cual en la escala establecida se traduce en una propensión general “Muy baja” de los servidores de carrera a exigir cuentas al sistema.

Si consideramos sólo aquellas organizaciones que sí recibieron alguna inconformidad, el cálculo para la media sería  $[(2 \times 6) + (5 \times 5) + (3 \times 4) + (4 \times 3) + (14 \times 2) + (26 \times 1)] / 54 = 2.13 \approx 2$ , que equivale también a una propensión a exigir cuentas “Muy baja” de los servidores de carrera en la APF.

Las tres medidas calculadas tienen una tendencia clara. De acuerdo con los criterios establecidos, la propensión general de los servidores de carrera en el total de la APF a exigir cuentas al sistema es “Mínima” o a lo más, “Muy baja”. La ausencia de una exigencia de rendición de cuentas en un sistema como el SPC por parte de los directamente afectados, se vuelve un campo fértil para que los funcionarios con la jerarquía y el deseo suficientes para incidir en él, puedan manipularlo.

De nueva cuenta, para explicar la baja participación de los servidores en la vigilancia del sistema pueden plantearse dos hipótesis básicas, que son complementarias. El primer argumento consiste en que, ante la desconfianza de los servidores en el sistema, han optado por no interponer inconformidades, pues intuyen que sus esfuerzos serían inútiles.

La segunda explicación radica en que los servidores de carrera desconocen la totalidad de sus derechos. El tercer argumento tiene que ver con la dificultad de la norma para reunir las pruebas, entregarlas a la autoridad en tiempo y forma y darle seguimiento a sus quejas. Como se expone en el siguiente análisis, la explicación apunta más bien hacia el primer argumento: las resoluciones de los OICs se han sesgado a favorecer a las organizaciones sujetas al sistema.

A fin de explorar la tendencia general del sistema a rendir cuentas de manera interna, con base en el *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas*, ya discutido, se ha diseñado otro indicador, denominado *propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)*.

El RCI es una variable categórica que se integra construyendo cinco intervalos de tamaño igual a 20 puntos porcentuales, y dos valores adicionales, uno de los cuales corresponde a las instancias que no acumularon inconformidades en el periodo considerado y otro más para el cual el valor del *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas* es cero.

En específico, para el caso en el cual las organizaciones no registraron alguna inconformidad se le asignó la categoría “Sin poder evaluarse”. A la situación en la cual el

valor del *Indicador porcentaje de inconformidades con medidas* fue cero se le asignó la categoría “Nula”. Cuando el valor de este indicador se ubicó entre 1% y 20% se estableció que la *propensión del servicio a la rendición de cuentas interna* era “Muy baja”, al rango que va de 20% a 40% se le asignó una propensión “Baja”, al que va de 40% a 60% una propensión “Media”, al que va de 60% a 80% una propensión “Alta” y al que va de 80% a 100% una propensión “Muy alta”. Esta clasificación se sintetiza en la tabla 5.26.

**Tabla 5.26**  
**Determinación de las categorías del Indicador**  
***propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)***  
**y número de dependencias y órganos en cada categoría**

No.	<i>Intervalo Indicador porcentaje de inconformidades con medidas (PIM)</i>	<b>Indicador</b> <i>propensión del servicio a la rendición de cuentas interna</i>	<b>Número de dependencias y órganos</b>
1	[80%-100%]	Muy alta	3
2	[60%-80%)	Alta	3
3	[40%-60%)	Media	18
4	[20%-40%)	Baja	20
5	[1%-20%)	Muy baja	3
6	0%	Nula	7
7	Sin cifras	Sin poder evaluarse	21

FUENTE: Elaboración propia.

En tres organizaciones sujetas al servicio (el CENSIDA, la CJEF y la CNSNS) la propensión del sistema a rendir cuentas ha sido “Muy alta”. En otras tres (la SRA, el RAN y la CNSF) esta propensión ha sido “Alta”. En 18 instancias la propensión del servicio a la rendición de cuentas interna fue “Media”, en 20 esta propensión fue “Baja”, en tres (OPORTUNIDADES, COFETEL y CoNAMed) fue “Muy baja” y en siete fue “Nula”.

En siete organizaciones esta propensión fue nula, pues en ninguna de ellas se resolvió algún recurso a favor del inconforme y 21 instancias no pudieron evaluarse con este indicador, ya que ante ellas no se presentaron inconformidades.

La distribución mostrada en la tabla anterior tiene dos “picos”. Uno de ellos corresponde a la categoría “Sin poder evaluarse” y en el otro los datos se aglomeran alrededor de la categoría “Baja”. Con el fin de identificar mejor la tendencia global del servicio, a continuación se calculan la moda, la mediana y la media para este indicador.

Si se considera la totalidad de los datos, la moda corresponde a la categoría “Sin poder evaluarse”. Si sólo se toman en cuenta las organizaciones para las cuales se pudo calcular el indicador bajo análisis, la moda corresponde a la categoría “Baja”.

La mediana también puede calcularse para la totalidad de las instancias o sólo para las 54 para las cuales se puede calcular el indicador. En el primer caso, la mediana corresponde al dato en el lugar 38 de los datos ordenados, y la propensión es “Baja”. En el segundo caso, la mediana se encuentra en el lugar 27.5 y también corresponde a una propensión “Baja”.

Para calcular la media aplicaremos los criterios utilizados anteriormente, asignando a la propensión “Muy alta” el valor de 6, a la “Alta” el 5, a la “Media” el 4, a la “Baja” el 3, a la “Muy baja” el 2, a la “Nula” el 1 y a aquella que no puede evaluarse el 0. En este contexto,

la media para las 75 organizaciones sujetas al SPC se obtiene mediante la operación  $[(3 \times 6) + (3 \times 5) + (18 \times 4) + (20 \times 3) + (3 \times 2) + (7 \times 1) + (21 \times 0)] / 75 = 2.4 \approx 2$ , lo cual equivale a una propensión global “Muy baja”. Si sólo consideramos las 54 instancias en las que se puede obtener el indicador, el cálculo de la media es  $[(2 \times 6) + (5 \times 5) + (3 \times 4) + (4 \times 3) + (14 \times 2) + (26 \times 1)] / 54 = 2.13 \approx 2$ , que también corresponde a una propensión “Muy baja”.

Las medidas de tendencia central revisadas indican que bajo los criterios establecidos, la propensión del sistema a rendirle cuentas a los servidores públicos de carrera a través de las inconformidades ha sido “Baja”, con tendencia a convertirse en “Muy baja”.

La disposición de un sistema como el SPC de rendir cuentas a sus *stakeholders* principales es una condición necesaria, más que deseable, para su consolidación. Sin mecanismos de rendición de cuentas claros, sencillos y sobre todo eficaces, los funcionarios con la jerarquía suficiente que desean manipular el servicio, pueden hacerlo sin incurrir en el riesgo de ser sancionados, lo cual a su vez inhibe la intención potencial de los servidores de carrera a denunciar las violaciones a la normatividad que detecten.

Hemos revisado de manera aislada la propensión de los servidores de carrera a pedirle cuentas al sistema, así como la propensión de éste a responder a las exigencias de los servidores. A continuación abordaremos a ambas propensiones de forma conjunta, con el fin de descubrir si a una exigencia de rendición de cuentas *fuerte* de los servidores de carrera, el sistema los atiende con una intensidad similar.

En específico, en el análisis a realizar se utilizarán los resultados recién expuestos, referentes a los indicadores *propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema (PSEC)* y *propensión del servicio a la rendición de cuentas interna (RCI)*. Al combinar las cifras de las dos tablas anteriores y desplegarlas en forma de una distribución de probabilidad conjunta, se obtiene la tabla 5.27.

**Tabla 5.27**

**Distribución de probabilidad conjunta de los indicadores *propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema* y *propensión del servicio a la rendición de cuentas interna***

		<b>Indicador <i>Propensión de los servidores a exigir cuentas al sistema</i></b> (Intervalos formados con base en el <i>Indicador inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007</i> )							
		Muy alta (Mayor a 0.175)	Alta (0.141-0.175)	Media (0.106-0.140)	Baja (0.071-0.105)	Muy baja (0.036-0.070)	Mínima (0.001-0.035)	Inexistente (0)	
<b>Indicador <i>Propensión del servicio a la rendición de cuentas interna</i></b> (Rangos formados con base en el <i>Indicador porcentaje de inconformidades con medidas</i> )	Muy alta [80%-100%]	0	0	0	0	0.013	0.027	0	0.04
	Alta [60%-80%]	0	0	0	0.013	0.027	0	0	0.04
	Media [40%-60%]	0.013	0.027	0.013	0.04	0.053	0.093	0	0.240
	Baja [20%-40%]	0.013	0.027	0.027	0	0.053	0.147	0	0.267
	Muy baja [1%-20%]	0	0.013	0	0	0	0.027	0	0.04
	Nula (0%)	0	0	0	0	0.04	0.053	0	0.093
	Sin poder evaluarse (Sin cifras)	0	0	0	0	0	0	0.28	0.28
		0.027	0.067	0.04	0.053	0.187	0.347	0.28	1

FUENTE: Elaboración propia.

Con la tabla anterior podemos encontrar cuál es la probabilidad de que a una propensión específica (que de acuerdo con los criterios establecidos puede ser “Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja”, “Mínima” e “Inexistente”) de los servidores de carrera por exigir cuentas al sistema le corresponda cierta propensión (que puede ser “Muy alta”, “Alta”, “Media”, “Baja”, “Muy baja”, “Nula” o “Sin poder evaluarse”) del sistema a rendir tales cuentas.

Cuando la propensión de los servidores públicos a pedir cuentas al servicio es “Muy alta”, las probabilidades de que el sistema corresponda con una intensidad “Muy alta” o “Alta” son cero; las probabilidades de que el sistema responda con propensiones “Media” o “Baja” son 0.013 y las probabilidades para respuestas “Muy baja” o “Nula” también son cero.

Si la propensión de los servidores de carrera a solicitar es “Alta”, las probabilidades de que el sistema responda con propensiones “Muy alta” y “Alta” son cero; sin embargo, las probabilidades de respuestas con propensión “Media” y “Baja” son de 0.027, y la de respuesta con propensión “Muy baja” es 0.013. Las probabilidades del resto de las propensiones de posibles respuestas son cero.

Cuando la propensión a solicitar cuentas es “Media”, las probabilidades de que el servicio responda con propensiones “Muy alta”, “Alta”, “Muy baja”, “Nula” o que no pueda evaluarse son cero. Para este mismo escenario, la probabilidad de que el sistema responda con una propensión “Media” es 0.013 y con una propensión “Baja” es 0.027.

A la propensión “Baja” para solicitar cuentas le corresponden probabilidades iguales a cero para propensiones “Muy alta”, “Baja”, “Muy baja”, “Nula” y “Sin poder evaluarse” del sistema a rendirlas. La probabilidad de una respuesta “Alta” es de 0.013 y de una respuesta “Media” de 0.04.

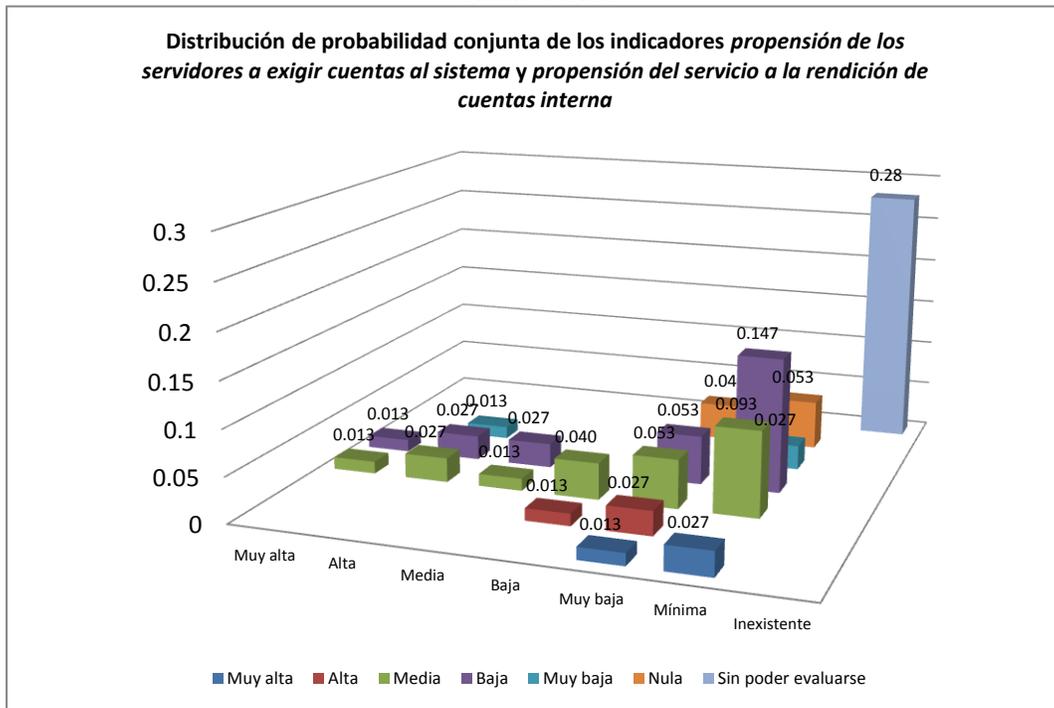
La propensión “Muy baja” a pedir cuentas es una de las dos propensiones con el mayor número de probabilidades distintas de cero. Para esta propensión a pedir cuentas, sólo son cero las probabilidades correspondiente a respuestas “Muy baja” o aquellas que no pueden evaluarse. En cambio, a la respuesta con intensidad “Muy alta” le corresponde una probabilidad de 0.013, a la “Alta” una probabilidad de 0.027, y a las propensiones de respuesta “Media” y “Baja” una probabilidad de 0.053 en cada caso. Además, a la propensión “Nula” de rendir cuentas se le asocia una probabilidad de 0.04.

Para la propensión a exigir cuentas “Mínima”, las probabilidades asociadas con propensiones “Alta” y “Sin poder evaluarse” del sistema a rendirlas, son cero. Para esta misma propensión a pedir cuentas, a la propensión “Media” del sistema a rendirlas le corresponde una probabilidad de 0.093, a la propensión “Baja” una probabilidad de 0.147 y a la propensión “Nula” una probabilidad de 0.053. En este mismo escenario, a las intensidades de respuesta “Muy alta” y “Muy baja” se les asocia una probabilidad de 0.027 en cada caso.

Finalmente, cuando la propensión de los servidores a pedir cuentas es “Inexistente”, la probabilidad de que la propensión del sistema a rendirse no pueda evaluarse es de 0.28, y en todos los demás casos las probabilidades son cero.

La tabla anterior y la descripción que acaba de efectuarse se visualizan mejor en la gráfica 5.50.

**Gráfica 5.50**



FUENTE: Elaboración propia.

En los datos expuestos puede apreciarse que existe un desfase entre las dos propensiones analizadas, la oferente y la demandante. En otras palabras, la intensidad de la propensión de los servidores por exigirle cuentas al sistema a través de las inconformidades no es proporcional a la propensión de éste a rendirlas.

También es destacable que en 28% de las organizaciones sujetas al servicio, los servidores de carrera no interpusieron inconformidad alguna en cuatro años. Esto pudo deberse a que los procedimientos del servicio estuvieron muy bien ejecutados, o bien a que por diversas razones, los servidores afectados no pudieron o no quisieron hacer uso de estos recursos. La manipulación que se evidenció en el apartado de credibilidad apunta más bien al cumplimiento de la segunda hipótesis. En este caso, parece que los servidores de carrera desaprovecharon la oportunidad de exigirle al sistema que rindiera cuentas, cuando menos durante el periodo revisado.

Lo anotado en referencia a los indicadores con los que se mide la rendición de cuentas del SPCAPF, se resume en la tabla 5.30.

**Tabla 5.28**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la autonomía del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
1	Servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo), por año, en dependencias y órganos sujetos al SPC	En realidad son tres indicadores, que miden el número agregado de servidores de confianza en el total de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, en las situaciones "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo, de 2004 a 2010	Decreciente	La cantidad de servidores en la categoría "No aplica SPC" fue en aumento, sobre todo en 2008, 2009 y 2010. La cantidad de servidores en gabinete de apoyo se mantuvo prácticamente estable, y la cantidad de servidores de libre designación tuvo una tendencia a decrecer. El efecto neto es que el número de servidores de estructura que no son sujetos al SPC se incrementó de manera sostenida en prácticamente todos los años considerados (excepto en 2006).	Si el número de servidores no sujetos al SPC se incrementa en mayor proporción que el número de servidores sujetos a él, el sistema se estaría cargando a favor de los espacios que son ocupados a través de nombramientos discrecionales.
2	Variación porcentual de servidores en situación laboral <i>l</i> ( <i>l</i> = "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo) en dependencias y órganos sujetos al SPC	En realidad son tres indicadores, que miden las variaciones porcentuales anuales del número de servidores de confianza en el total de las dependencias y órganos desconcentrados, en las situaciones "no aplica SPC", de libre designación y en gabinete de apoyo, de 2005 a 2010	Decreciente	El indicador de cambio porcentual de puestos que no son sujetos al SPC (que engloba a las tres categorías registradas) tuvo un año de decremento, 2006 con -6% y el resto de los años en incremento; 2005 con 17%, 2007 con 9%, 2008 con 11%, 2009 con 30% y 2010 con 6%	La tendencia general de las variaciones porcentuales de los puestos de estructura que no son sujetos al SPC es al alza. Después del decremento de 2006, las cúpulas burocráticas pudieron colocar a personal de su confianza de forma sostenida durante cuatro años consecutivos, que fueron los cuatro primeros años completos del sexenio 2006-2012
3	Servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( <i>j</i> =K, L, M, N, O y P) no sujetos al SPC, por año, en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores. Cada uno mide el número de servidores de confianza en el total de la APF que no están sujetos al SPC (en los niveles K, L, M, N, O y P) de 2004 a 2010	Decreciente	Todos los niveles tienen incrementos sostenidos en los años considerados, destacando en términos absolutos los niveles de Enlace, Dirección de Área y Dirección General Adjunta.	Dado que no hubo algún nivel que mostrara decrementos absolutos en el mediano plazo, puede decirse que los burócratas facultados para realizar los nombramientos de funcionarios no sujetos a SPC no desdénan nivel alguno. Es decir, la tendencia es hacia el aprovechamiento de todos los espacios de los que es posible para ubicar a personal de la confianza de los facultados para efectuar estos nombramientos.

*Continúa*

**Tabla 5.28 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la autonomía del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
4	Variación porcentual de servidores de nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) que no son sujetos al SPC, en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores. Cada uno mide la variación porcentual del número de servidores de confianza en el total de la APF que no están sujetos al SPC (en los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ ) de 2005 a 2010	Decreciente	Se aprecian incrementos homogéneos en todos los niveles en 2005 y 2007, así como un decremento generalizado en 2006. En 2007 el incremento de los DG es superior a los restantes cinco, y el correspondiente a los DA ocupa el segundo lugar. En 2008 se registra el mayor incremento, que corresponde a los DGA, con 127%.	<p>2006 fue el año de cierre del sexenio 2000-2006. Las cúpulas burocráticas no estuvieron interesadas en maximizar el número de nombramientos de los espacios en los cuales podían ejercer la máxima discrecionalidad. En cambio, en 2007 empezaron a aprovechar la posibilidad de efectuar este tipo de nombramiento en todos los niveles (excepto JD). El nivel de DG tiene sus crestas en 2007 y 2008 con 29% , lo cual indica que en esos años de inicio del sexenio se aceleraron estos nombramientos. El nivel de DGA tuvo el máximo de todos los “picos” en 2008 y el nivel de DA creció de forma sostenida durante los años 2007, 2008 y 2009. El nivel de SA tuvo su máximo incremento porcentual en 2007 con 17% y el de JD su segundo mayor incremento en 2009 con 9% (después del “pico” de 16% en 2005). 2009 fue el año de mayor incremento para el nivel de E, con 102%.</p> <p>El comportamiento de los datos indica que en los primeros años del sexenio 2006-2012, es decir, en 2007 y 2008, se incrementaron en mayor proporción los nombramientos de este tipo de puestos en los niveles tres más altos de la pirámide, mientras que en 2009 y 2010 la tendencia de incremento fue más marcada para los tres niveles inferiores. Esto indica que en el total de puestos al SPC, las cúpulas burocráticas ocupan primero los puestos más altos posible y después los más bajos.</p>

*Continúa*

**Tabla 5.28 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la autonomía del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
5	Indicador de correlación y peso ponderado del primer nivel sujeto al SPC en la <i>k-ésima</i> dependencia u órgano	El indicador incorpora dos elementos: la correlación que se origina cuando los cambios de titular en cada organización determinan nombramientos temporales en el primer nivel sujeto al SPC, y el número de estos nombramientos como proporción del total del puestos sujetos al SPC en este nivel	Decreciente	<p>Por no contar con cambios de titular o con nombramientos temporales, no fue posible efectuar el cálculo del indicador para 26 órganos desconcentrados. De éstos, puede decirse que 14 tuvieron una autonomía completa, pues a pesar de haber experimentado algún cambio de titular, no hubo movimientos en los funcionarios del primer nivel sujeto al servicio. En otros cinco se dieron nombramientos temporales sin que hubiera cambios de titular. Siete órganos no registraron ni cambios de titular ni nombramientos temporales.</p> <p>De las 49 organizaciones en las que sí fue posible calcular el indicador, en cuatro el valor de éste es superior a 3, en tres es mayor a 2 y menor o igual a 3, en ocho es mayor a 1 y menor o igual a 2, en 21 es mayor a 0 y menor o igual a 1, y en 13 el valor del indicador es mayor o igual a -1 y menor o igual a 0.</p>	<p>A pesar de que en siete órganos hubo nombramientos temporales en el primer nivel sujeto al SPC, sin que hubiera algún cambio de titular en el periodo considerado, en 14 órganos se verificó una autonomía que puede clasificarse como completa, al no haber registrado nombramientos temporales en el primer nivel de la estructura sujeta al SPC durante el periodo considerado, a pesar de que sí hubo cambios de titular.</p> <p>En términos generales, de acuerdo con las cifras que arroja el indicador, es posible señalar que el SPC es autónomo respecto de la cadena de mando que proviene del ejecutivo, y que está conformada por los eslabones de secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y jefes de unidad (niveles G, H, I y J respectivamente).</p> <p>En las dependencias y órganos para los que fue posible calcular el indicador, 13 presentaron una autonomía “muy alta”, en 21 se registró una autonomía “alta”, en ocho una autonomía “moderada”, en tres una autonomía “baja” y en cuatro una autonomía “muy baja”.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

**Tabla 5.29**  
**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
1	Puestos sujetos al SPC en el total de la APF	El indicador mide el número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	El número de puestos sujetos al SPC en el total de la APF se incrementó durante 2007, 2008 y 2009, pero decreció en 2010.	La disminución de puestos sujetos al SPC en 2010 podría ser el inicio de una merma paulatina, que podría comprometer la prevalencia del mérito para el ingreso, la permanencia y la promoción de los integrantes del servicio público.
2	Variación porcentual del número de puestos sujetos a SPC en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual anual del número de puestos sujetos al SPC en el total de la AP, de 2007 a 2010	Creciente	La variación porcentual presenta incrementos pequeños, pero positivos, durante 2008 y 2009. Sin embargo, en 2010 la variación es negativa.	La continuación de la tendencia de decremento iniciado en 2010, de haber sido lineal, habría significado un decremento de 4% en los puestos sujetos a SPC en 2011 y de 6% en 2012, lo que equivaldría a 2500 puestos menos regidos por el servicio en dos años.
3	Puestos del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) sujetos al SPC, en las dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número de puestos sujetos al SPC de los niveles K, L, M, N, O y P en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	En términos absolutos, de 2006 a 2010 los niveles de DG y DGA prácticamente mantuvieron constante el número de puestos sujetos al SPC, el nivel de DA tuvo un ligero incremento y los niveles de SA y JD tuvieron ligeros decrementos. El nivel con mayores incrementos fue el de Enlace, aunque tuvo una disminución en 2010.	En términos absolutos, el SPC ha mantenido prácticamente estables los niveles más altos que están sujetos a él (DG, DGA y DA) y ha “jugado” con los tres niveles inferiores (SA, JD y E), al manejar ciertos altibajos. Es decir, parece que al escalar en la pirámide jerárquica, el sistema, cuando menos en lo que se refiere al número de espacios, tiende a ser más rígido.
4	Variación porcentual del número de puestos del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) sujetos al SPC en dependencias y órganos de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden la variación porcentual del número de puestos de los niveles K, L, M, N, O y P en el total de la APF, de 2007 a 2010	Creciente	En términos de variación porcentual anual, el nivel que tuvo mayor estabilidad en el número de puestos sujetos al SPC es el de JD, seguido de DG y SA. Los niveles con mayores variaciones fueron E, DGA y DA. A pesar de que los niveles de JD y SA tuvieron ligeras disminuciones, para los niveles de DG, DGA, DA y sobre todo para el E, el año con mayores incrementos fue 2009.	Para los objetivos de un servicio civil es adecuado que el número de puestos sujetos a él pueda crecer de forma paulatina o, cuando menos, no decrecer. Durante cuatro años (2007-2010), las variaciones porcentuales en los seis niveles regidos el SPC han tenido variaciones que en los extremos, han oscilado entre -5% y 10%. Esta situación puede generar cierta inestabilidad de los niveles con mayores variaciones, y traducirse en una inestabilidad en todo el sistema.

*Continúa*

**Tabla 5.29 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
5	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC en el total de la APF	El indicador mide, con periodicidad anual, el número de puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	El indicador muestra una tendencia decreciente constante. Las cifras del total de la APF para 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 han sido 15.2, 14.4, 13.4, 10.5 y 9.8, respectivamente.	El indicador constituye una evidencia de que en el total de la APF, los puestos de estructura no sujetos al servicio han ido incrementándose, en detrimento de aquellos que sí son sujetos del sistema. En cinco años, de 2006 a 2010, el número de puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto pasó de 15.2 a 9.8, equivalente a una reducción de 36%. La ecuación lineal que describe la tendencia de este indicador es $y = -1.472x + 17.08$ (con $x = \text{año}$ y $y = \text{valor del indicador}$ ). Si esta tendencias se mantuviera durante otros cinco años más, en 2015 habría 2.4 servidores de mando sujetos al SPC por cada servidor no sujeto al servicio. La credibilidad de un sistema con estas proporciones se vería muy minada.
6	Indicador puestos de estructura sujetos a SPC del nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) / puestos de estructura no sujetos a SPC en el nivel $j$ -ésimo ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ )	En realidad son seis indicadores, que miden con periodicidad anual, el número de puestos de estructura sujetos a SPC por cada puesto de estructura no sujeto a SPC, para los niveles K, L, M, N, O y P en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	En los seis niveles sujetos al servicio, el indicador muestra un comportamiento decreciente a lo largo del tiempo. La evidencia muestra también que, entre mayor es el nivel, el valor del indicador es menor. Es decir, al ascender en la jerarquía burocrática, por cada puesto no sujeto a SPC existen menos puestos sujetos a él.	Este indicador proporciona información en dos pistas: a lo largo del tiempo y por niveles. En los cinco años considerados se corrobora la disminución del indicador, lo que significa que cada año el número de puestos sujetos al SPC por cada puesto no sujeto a él es menor. Esta tendencia atenta contra la estructura de puestos del servicio, que es desplazada por los espacios no sujetos a él. En cuanto al comportamiento del indicador por niveles, su disminución al ascender en la jerarquía de puestos muestra que la alta burocracia, encargada de crear y distribuir los puestos de estructura, tiende a reservarse la posibilidad de efectuar nombramientos discrecionales entre más alto es el nivel. La evidencia es contundente. En 2010, los valores del indicador para cada nivel fueron los siguientes: Enlace, 19.3; Jefe de Departamento, 13.7; Subdirector de Área, 18.9; Director de Área, 8.5; Director General Adjunto, 4.5; Director General, 2.7.

*Continúa*

**Tabla 5.29 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
7	Nombramientos temporales en el total de la APF	El indicador mide el número anual de nombramientos temporales efectuados al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF, en el total de la APF, de 2004 a 2010	Decreciente	El número de nombramientos temporales muestra dos crestas, una en 2007 y otra en 2008, mientras que en 2009 y 2010 se registraron dos descensos.	Destaca el hecho de las cifras más altas de nombramientos temporales hayan tenido lugar en los dos primeros años de gestión de la administración federal 2006-2012 (es decir, en 2007 y 2008). También es relevante que en los dos años siguientes, en 2009 y 2010, estos nombramientos hayan disminuido a casi la mitad.
8	Variación porcentual de nombramientos temporales en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual anual del número de nombramientos temporales efectuados al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF en el total de la APF, de 2006 a 2010	Decreciente	La variación porcentual de este indicador en el periodo 2006-2010 tiene los valores 188%, 339%, 3%, -41% y -18%. El “pico” de esas cifras se produjo en 2007	El mayor incremento porcentual de los nombramientos temporales se produjo en el primer año (2007) del sexenio 2006-2012. En los tres años subsecuentes este indicador tuvo cifras notoriamente menores. Estos hechos evidencian que en 2007, los servidores públicos que se instalaron en la cúpula burocrática indujeron un proceso <i>masivo</i> de nombramientos temporales, al amparo del artículo 34 de la Ley. La caída en las cifras de este indicador, de 339% a 3% -en un año, sugiere que después de este incremento desproporcionado en los nombramientos temporales, la estructura de puestos sujetos al SPC empezó a estabilizarse y se afianzó en los años 2009 y 2010, en los cuales este indicador registró las cifras de -41% y -18%, respectivamente.
9	Nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número anual de nombramientos temporales de los niveles K, L, M, N, O y P al amparo del artículo 34 de la LSPC en el total la APF, de 2004 a 2010	Decreciente	El comportamiento de este indicador es diferente, de acuerdo con cada nivel. Los niveles más altos (DG, DGA, DA y SA) presentaron sus “picos” en 2007. En cambio, los niveles más bajos (JD y E) mostraron sus mayores cifras un año después, en 2008.	Los datos indican que los espacios de estructura sujetos a SPC de los niveles más altos tuvieron una mayor rotación en 2007. En otras palabras, en el primer año de gestión del Gobierno Federal 2006-2010 se dieron más despidos y nombramientos temporales en los cuatro niveles superiores que en el resto de los años considerados. Esto hace suponer que los funcionarios ubicados en la cúpula de la burocracia prefirieron ocupar, en la medida de lo posible, el mayor número de puestos en estos niveles a través de nombramientos temporales.

*Continúa*

**Tabla 5.29 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
10	Variación porcentual de nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden la variación porcentual anual del número de nombramientos temporales al amparo del artículo 34 de la LSPC de los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ en el total de la APF, de 2006 a 2010	Decreciente	En 2006, las variaciones porcentuales de los seis niveles sujetos al SPC fueron superiores a 100%. En 2007, los incrementos de los niveles más altos fueron más moderados (77% para DG y 82% para DGA), pero los de los cuatro niveles más bajos registraron sus mayores incrementos (297% para DA, 463% para SA, 590% para JD y 607% para E). En 2008 los cuatro niveles más altos tuvieron cifras negativas y en 2009 y 2010 los seis tuvieron registros negativos.	En 2007 se produjeron incrementos porcentuales positivos en los seis niveles de forma inversamente proporcional a las jerarquías. Es decir, el nivel jerárquicamente inferior (E) registró el mayor incremento porcentual, el siguiente nivel ascendente (JD) tuvo el segundo mayor incremento, y así sucesivamente. Lo anotado significa que el número de nombramientos temporales en 2007 para todos los niveles fue superior a los de 2006, y que el incremento de nombramientos temporales fue cada vez mayor al ir descendiendo en los niveles jerárquicos. Es decir, si bien los espacios en los niveles más altos tuvieron la propensión a ser ocupados primero, la mayor cantidad de nombramientos temporales se produjo en los niveles inferiores. El indicador muestra un comportamiento de los niveles “en cascada”, registrándose la ocupación de puestos sujetos al SPC con nombramientos temporales primero para los tres niveles más altos, en 2007, y después para los tres más bajos, en 2008. Este comportamiento indica que los funcionarios con las facultades para otorgar nombramientos temporales tuvieron la propensión a utilizar primero los niveles altos y después los niveles bajos. La forma en que se otorgaron los nombramientos temporales durante los cinco años considerados revela que la alta burocracia ha encontrado caminos para continuar ejerciendo cierta discrecionalidad en el otorgamiento de puestos.
11	Porcentaje de puestos del nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) sujetos al SPC, cubierto a través de nombramientos temporales	En realidad son seis indicadores, que miden el porcentaje anual de puestos sujetos al SPC de los niveles $K, L, M, N, O$ y $P$ cubiertos a través de nombramientos temporales al amparo de la LSPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Decreciente	El indicador muestra que la proporción de puestos sujetos a SPC cubierto con nombramientos temporales es mayor al avanzar en el nivel jerárquico. También se aprecia que los tres niveles más altos (DG, DGA y DA) alcanzan sus crestas en 2007, los dos siguientes (SA y JD) las alcanzan en 2008 y el nivel de E tiene dos crestas, en 2007 y 2008.	

*Continúa*

**Tabla 5.29 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
12	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales en el total de la APF sujeta al SPC	El indicador mide, con periodicidad anual, el número de nombramientos de servidores de carrera titulares por cada nombramiento temporal efectuado al amparo del artículo 34 de la LSPC en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	El indicador se comporta en forma de “U”, decreciendo de 2006 a 2007 y creciendo gradualmente en los años subsecuentes. Sus valores son 3.99, 1.07, 1.1, 2 y 3.36.	En 2006, por cada servidor con nombramiento temporal había casi cuatro servidores con nombramiento de titular temporales. En 2007 esta proporción se redujo prácticamente a uno, y en los tres años siguientes se incrementó hasta alcanzar 3.36 en 2010. Este comportamiento indica que, cuando menos en los dos primeros años del sexenio 2006-2012, es decir, durante 2007 y 2008, la APF transitó por un periodo masivo de nombramientos temporales en detrimento de los nombramientos titulares. Dado que uno de los fines de un servicio civil de carrera es dotar a la burocracia de estabilidad en las transiciones gubernamentales, este objetivo no se cumplió en el cambio de sexenio.
13	Indicador nombramientos titulares / nombramientos temporales en el nivel <i>j-ésimo</i> ( $j=K, L, M, N, O$ y $P$ ) en el total de la APF	En realidad son seis indicadores, que miden el número de nombramientos de servidores de carrera titulares por cada nombramiento temporal efectuado al amparo del artículo 34 de la LSPC de los niveles K, L, M, N, O y P en el total de la APF, de 2006 a 2010	Creciente	Entre menor es el nivel jerárquico considerado, son mayores los valores de este indicador. Es decir, al ascender en la escala jerárquica de los niveles sujetos al servicio, por cada nombramiento temporal hay un número mayor de nombramientos titulares. Los cuatro niveles más altos (DG, DGA, DA y SA) registran sus “valles” en 2007 y los otros dos niveles en 2008.	El comportamiento de este indicador en los seis niveles indica que en los tres niveles más altos, en 2007 se otorgaron un mayor número de nombramientos temporales que de nombramientos titulares. Esta desproporción representó para el sistema una ausencia de estabilidad y una erosión de su credibilidad en el periodo de transición sexenal.

*Continúa*

**Tabla 5.29 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la credibilidad del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
14	Indicador de correlación y peso ponderado de niveles sujetos a SPC para nombramientos temporales en la <i>k-ésima</i> dependencia u órgano	El indicador incorpora dos elementos: la correlación que se origina cuando los cambios que se producen en un nivel jerárquico sujeto al SPC determinan nombramientos en el nivel inmediato inferior, y el número de puestos en el nivel inferior como proporción del total del puestos sujetos al SPC /1	Decreciente	<p>El rango de valores que toma el indicador en las 75 organizaciones sujetas a SPC en 2010, se encuentra entre -0.156, para Servicios de Atención Psiquiátrica (SAP) y 0.938, para el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).</p> <p>Al agrupar a las dependencias con sus órganos desconcentrados, los valores más altos son 0.72 para la SE, 0.65 para la SRA, 0.59 para la SEDESOL, 0.57 para la SEMARNAT, y 0.56 para la SFP y también para la SEP.</p> <p>Sin embargo, al tomar únicamente a las dependencias, los valores se modifican, siendo los más altos los siguientes 0.935 para la SEDESOL, 0.899 para la SEP, 0.877 para la SEMARNAT y la SE, 0.834 para la STPS, 0.828 para la SS, 0.821 para la SAGARPA, 0.817 y para la SENER.</p> <p>Al agrupar a la totalidad de las 75 instancias por rangos que toma el indicador, 16 tienen un valor mayor a 0.8, 21 un valor entre 0.6 y 0.8, 11 un valor entre 0.4 y 0.6, ocho un valor entre 0.2 y 0.4 y ocho más un valor mayor a cero y menor que 0.2. En 11 órganos desconcentrados el indicador tiene valores de cero o negativos.</p>	<p>El comportamiento del indicador en el espectro formado por las 75 organizaciones federales (dependencias y órganos desconcentrados) sujetas al SPC es muy variable. Para aquellas instancias con un valor del indicador superior a 0.8, los nombramientos temporales en los niveles superiores han detonado nombramientos temporales “en cascada”, hacia los niveles inferiores. De acuerdo con los criterios establecidos, en 16 casos el sistema del servicio profesional, a través de los nombramientos temporales, ha sido sujeto de una manipulación muy alta.</p> <p>21 organizaciones federales registran valores del indicador entre 0.6 y 0.8. Estas organizaciones también en sido sujetas de una alta manipulación a través de los nombramientos discrecionales. El indicador analizado toma valores entre 0.4 y 0.6 en 11 dependencias y órganos desconcentrados. Puede señalarse que en estas instancias el SPC ha sido sujeto de una manipulación moderada.</p> <p>Existen ocho organizaciones en las cuales el indicador toma valores que se encuentran entre 0.2 y 0.4 y otras ocho con cifras mayores a cero y menores a 0.2. En las primeras, la manipulación del servicio a través de los nombramientos temporales ha sido baja y en el segundo grupo la manipulación del sistema ha sido muy baja.</p> <p>Existen nueve instancias en las cuales el valor del indicador es cero, por lo cual, cuando menos en cuanto al uso de nombramientos temporales, la manipulación del sistema ha sido nula.</p> <p>En dos órganos desconcentrados (el INE y los SAP) el valor del indicador es negativo. En éstos, las correlaciones entre los nombramientos temporales de niveles jerárquicos contiguos son negativas, por lo cual al producirse cambios en el nivel superior, se afianzan los servidores de carrera en el inferior. En estos dos casos, la manipulación del sistema también ha sido nula.</p>

FUENTE: Elaboración propia

**Tabla 5.30**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
1	Recursos de revocación interpuestos en el total de la APF, por año	El indicador mide el número anual de recursos de revocación interpuestos por participantes en concursos de selección, en el total de la APF, de 2004 a 2010	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan. Decreciente, si se debe a que los concursos tienen un nivel de transparencia tal, que todos los participantes quedan conformes.	Los recursos de revocación, de 2004 a 2010, fueron 12, 50, 74, 33, 41, 48 y 79. Se registraron dos “picos”, uno en 2006 y otro en 2010.	Conforme se avanzó hacia el fin de cada sexenio, los recursos de revocación tendieron a incrementarse. Una posible explicación a esta tendencia es que a esas alturas de los dos sexenios los concursos de selección aumentaron. Otra explicación podría ser que durante estos periodos se incrementaron las irregularidades en estos procesos, para intentar dirigirlos hacia determinados concursantes.
2	Variación porcentual de los recursos de revocación interpuestos en el total de la APF	El indicador mide la variación porcentual del número de recursos de revocación interpuestos por participantes en concursos de selección, en el total de la APF, de 2005 a 2010	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan.	Si bien en términos absolutos los “picos” se produjeron en 2006 y 2010, las variaciones porcentuales indican que la cresta mayor se dio en 2005 (317%), para disminuir durante 2006 (a 48%) y 2007 (a -55%). Posteriormente, el comportamiento fue nuevamente al alza, a 24% en 2008, 17% en 2009 y 65% en 2010.	El valor mayor de la variación porcentual de los recursos de revocación, registrado en 2005, pudo haberse debido a que este fue el primer año completo en el cual operó el SPC, por lo cual en este año se debieron haber realizado mucho más concursos que en 2004. Es de notar también la caída porcentual de 2007 –primer año completo del sexenio 2006-2012-. De nuevo, una explicación posible es que el número de concursos de selección descendió significativamente en aquel año.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
3	Recursos de revocación acumulados en la <i>k-ésima</i> dependencia sujeta al SPC (incluyendo a sus órganos desconcentrados), 2004-2010	El indicador mide el número de recursos de revocación acumulados de 2004 a 2010, en cada de las catorce dependencias sujetas al SPC y la CJEF	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan.	El número de recursos de revocación que acumularon las dependencias, junto con sus correspondientes órganos desconcentrados, y la CJEF, fue heterogéneo, y registró desde un caso en la CJEF, seis en la SECTUR y nueve en la SRA, en un extremo, hasta 36 en la SEP, 37 en la SAGARPA y 70 en la SEMARNAT, en el otro.	Si bien la cantidad de recursos de revocación interpuestos en las instancias sujetas al servicio fue heterogéneo, el valor máximo, que corresponde a la SEMARNAT y sus órganos (70), es 89% superior al que se ubica en el segundo lugar, correspondiente a la SAGARPA y sus órganos. El valor significativamente mayor de este órgano indica que es muy probable que los concursos de ingreso hayan sido manipulados durante el periodo considerado.
4	Recursos de revocación en el total de la APF por sentido de su resolución	En realidad son seis indicadores, que miden el número anual de recursos de revocación interpuestos en el total de la APF con los siguientes sentidos de resolución: “desechados”, “revocados”, “confirmados”, “sobreseídos”, “incompetencias” y “desestimientos”, de 2004 a 2010	Que el número de recursos con resolución de “revocados” se incrementa en mayor proporción que el resto de las resoluciones	Cada año, la cantidad de recursos desechados, cuyas cifras fueron 10, 37, 56, 24, 26, 21 y 36, resultó superior a la referente a los recursos revocados. Las cifras de éstos, para los siete años del periodo 2004-2010, fueron 1, 11, 6, 1, 7, 14 y 21. Los recursos confirmados presentaron incrementos marginales pero sostenidos, con cifras de 0, 0, 6, 7, 8, 10 y 19. Las cifras de los recursos sobreseídos fueron 1, 2, 6, 1, 0, 1 y 2. En cuanto a las incompetencias, se registraron dos en 2009, y con referencia a los desestimientos, sólo se registró uno, en 2010. En términos de recursos revocados y no revocados, en los siete años considerados los primeros fueron 61 y los segundos ascendieron a 276 (entre desechados, confirmados, sobreseídos, incompetencias y desestimientos).	El recurso de revocación es un medio a través del cual los participantes en un concurso de selección pueden impugnar el fallo final de éste, a partir de las irregularidades que en este procedimiento se detecten. No resulta sencillo interponer un recurso de revocación con probabilidad de que tenga éxito. De acuerdo con el artículo 77 de la LSPCAPF, el promovente de un recurso de este tipo debe presentarlo por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios causados y las pruebas de que disponga. Cuando una persona participa en un concurso de selección, regularmente se ocupa de optimizar su desempeño, por lo cual cuando llega a percatarse de irregularidades, es difícil que cuente con los recursos que le permitan reunir pruebas contundentes. Este contexto contribuye a explicar por qué, al margen del término jurídico que la resolución final pueda dársele, el porcentaje de recursos de revocación resueltos a favor de los promoventes, en los siete años considerados, sea de 18% (61/337).

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
5	Indicador <i>recursos revocados / interpuestos en el total de la APF</i>	El indicador mide el porcentaje anual de recursos de revocación resueltos a favor de quienes los interpusieron, en relación con el total de recursos de revocación interpuestos en la APF, de 2004 a 2010	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan.	Los valores de este indicador para el periodo 2004-2010 fueron 8.3%, 22%, 8.1%, 3%, 17.1%, 29.2% y 26.6%. A mediados de ambos sexenios se incrementó el valor de este indicador, mientras que al cierre del primero (2000-2006) y a inicios del segundo (2006-2012) las cifras correspondientes disminuyeron.	El comportamiento de los datos es una función de la evolución en el tiempo de cada sexenio. Una interpretación posible del comportamiento es la siguiente. El año 2004 registra una cifra relativamente baja porque era el primer año de implementación del servicio y las cúpulas burocráticas sólo midieron si podían incidir en el sistema. En 2005, los funcionarios con posibilidades de manipular los concursos de selección decidieron arriesgarse más, pero su aprendizaje aún no era suficiente para evadir los recursos de revocación. En 2006, después de dos años de aprendizaje, las cúpulas burocráticas afinaron las formas de manipular los concursos y el indicador nuevamente volvió al nivel de 2004. 2007 fue el primer año del segundo sexenio, con nuevos funcionarios al frente de dependencias y órganos que decidieron no tomar riesgos, por lo cual el indicador tiene el valor más bajo del periodo considerado. En 2008 estos funcionarios, al contar con un año de aprendizaje, decidieron tomar un riesgo mayor, que se incrementó más en 2009, por lo cual en este último año se registra el valor más alto del indicador. Después de tres años de aprendizaje, el valor del indicador descendió marginalmente en 2010.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
6	Indicador <i>porcentaje de recursos revocados / recursos interpuestos</i> en la k-ésima dependencia u órgano sujeto al SPC	El indicador mide el porcentaje de recursos revocados en relación con el total de recursos interpuestos en cada dependencia u órganos desconcentrado sujeto al SPC	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan.	A 25 organizaciones de la APF, entre dependencias y órganos desconcentrados, se les ha revocado cuando menos uno de los recursos de este tipo que han sido interpuestos en su contra por participantes en los procesos de selección. En dos órganos (el INE y el SIAP) el valor del indicador es de 100 y en el INBAL es de 67. En tres instancias (CONACULTA, AFSEDF y SECTUR) el valor se ubica entre 40 y 60. En 11 organizaciones (OPORTUNIDADES, CoNAMed, PROFEPA, INAH, SEDESOL, SRA, SAGARPA, SE, CONAGUA, CNSF y RAN) el indicador toma valores comprendidos entre 20 y 40, y en ocho (STPS, SCT, SHCP, SEMARNAT, SS, SEGOB, SENER y SFP) el valor es menor a 20 pero mayor a 0. Existen otras 20 instancias con recursos interpuestos, sin revocaciones: COMAR, INAFED, CNBV, CONSAR, INDESOL, CONANP, CONUEE, CRE, FONAES, COFEMER, ASERCA, CONAPESCA, INAPESCA, SENASICA, COFETEL, INDAABIN, SEP, CENSIDA, COFEPRIS y CJEF.	La resolución de los recursos interpuestos con la categoría de revocados tiende más bien a ser la excepción y no la regla. En el 44% (=20/45) de las dependencias y órganos, la interposición de estos recursos por parte de los participantes de los concursos de selección que manifestaron su desacuerdo resultó completamente infructuosa. En 18% (=8/45) de estas organizaciones, se alcanzó la revocación en una proporción menor a la quinta parte de los recursos interpuestos y en 24% (=11/45) se resolvieron como revocados un poco menos de la mitad de los recursos interpuestos. Sólo en 26% (=6/45) de las organizaciones bajo análisis se revocó a más del 40% de los recursos interpuestos.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
7	Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010 en la dependencia o el órgano <i>k-ésimo</i>	El indicador mide el número de recursos de revocación interpuestos en el periodo 2006-2010 por cada puesto que en promedio en el periodo 2006-2010 estuvo sujeto al SPC	Creciente, si se debe a que los participantes en los concursos de selección identifican a los recursos de revocación como un medio eficaz para resolver las irregularidades que detectan.	En 30 órganos desconcentrados no se interpuso algún recurso de revocación en el periodo considerado. En los diez primeros lugares del ordenamiento realizado con base en el <i>Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010</i> se encuentran cuatro órganos reguladores y dos dependencias. La CRE ocupa el primer lugar de este ordenamiento, la COFEMER el cuarto, la CoNaMed el quinto y la CNSF el séptimo (aunque otro regulador, la COFETEL, aparece en el lugar 43). Asimismo, la SENER y la SECTUR se ubican en el sexto y octavo lugares, respectivamente. Además, en los once primeros lugares del ordenamiento de las dependencias y órganos establecidos bajo este indicador se ubican tres de las cuatro organizaciones vinculadas al sector energético: la CRE (en el lugar 1) y la propia SENER (en el lugar 6) y la CONUEE (en el lugar 9). También se ubican dos de los cuatro órganos de la SHCP, la CNSF (7) y la CONSAR (8); dos de los diez de la SEGOB, la COMAR (3) y el INAFED (10) y dos de los quince de la SS, CENSIDA (2) y la CONAMED (5).	Los órganos reguladores se constituyen en los árbitros de los actores que juegan en determinadas arenas. Los jugadores participantes ejercen presión sobre los árbitros para que sus decisiones, en la medida de lo posible, les sean favorables. Por esta razón, los reguladores requieren contar con personal especializado a tiempo, que contribuya la toma de decisiones rápidas y certeras. En estas condiciones, los árbitros han sido apremiados y han tenido que incorporar con rapidez a su personal de carrera, por lo cual sus concursos de selección han presentado el número de irregularidades que los coloca en los primeros lugares de la relación efectuada con base en el indicador. Por otra parte, el sector energético es un área de la APF con alta especialización, que requiere también de toma de decisiones rápida, lo que supone contar con todas sus plazas clave cubiertas. Ante este apremio, tres de las cuatro organizaciones que se colocaron dentro de los diez primeros lugares del ordenamiento obtenido con este indicador pertenecen a este sector, y pudieron haber optado por priorizar la cobertura rápida de vacantes por encima de la aplicación puntual de la normatividad específica para los concursos de selección.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
8	<i>r</i> -Pearson de nombramientos temporales y recursos de revocación en la APF	El indicador mide la correlación que existe entre el número acumulado de nombramientos temporales y el número de recursos de revocación en el total de la APF, de 2005 a 2010		El valor de la <i>r</i> de Pearson de estas variables es de -0.61, sin resultar estadísticamente significativa. Este valor indica que su relación es inversamente proporcional con un grado de asociación <i>medianamente fuerte</i> .	Esta proporcionalidad inversa se explica a través de una variable intermedia de la cual no se hizo acopio de la información: los concursos de selección. Cuando se incrementan los nombramientos temporales, los concursos de selección deben disminuir y la posibilidad de interponer recursos de revocación en contra de los procedimientos de esos concursos debe también decrecer. A pesar de que la relación no es estadísticamente significativa, el valor de la <i>r</i> indica cierta proporcionalidad inversa que existe entre los nombramientos temporales y los recursos de revocación.
9	Inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año	El indicador mide el número anual de inconformidades interpuestas en el total de la APF, de 2004 a 2010	Creciente, si los inconformes identifican el recurso como un medio eficaz para resolver las irregularidades que identifican. Decreciente, si el sistema opera tan bien que no amerita interponer este recurso	Sólo se disponen los datos de 2004, 2005, 2006 y 2007. Las cifras agregadas del total de la APF para estos años fueron 224, 417, 355 y 214.	Las inconformidades proporcionan una medida del desacuerdo de los servidores públicos de carrera en relación con sus procedimientos. En 2004, año de inicio del sistema, éste operó sólo unos meses. 2005 fue el primer año completo en el cual operó el servicio, lo cual puede explicar el incremento de 2004 a 2005. La cifra de 2006, año de cierre del sexenio anterior, es inferior a la de 2005. Este descenso pudo deberse a que el interés por manipular los procedimientos del sistema disminuyó en los servidores con la jerarquía para hacerlo, ante la proximidad de su partida. En la práctica, 2007 fue el primer año del sexenio 2006-2011. En este año, los funcionarios de primer nivel iniciaban su aprendizaje acerca del servicio, por lo cual su manipulación, reflejada en el indicador, resultó menor a la del año anterior.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
10	Variación porcentual de inconformidades interpuestas en el total de la APF, por año	El indicador mide la variación porcentual del número de inconformidades interpuestas en el total de la APF, de 2005 a 2006	Mismo argumento del indicador anterior	Se dispone del valor de este indicador sólo para 3 ejercicios: 2005, 2006 y 2007, con cifras de 0.86, -0.15 y -0.40, respectivamente.	El mayor valor de este indicador se produjo en 2005, y se explica porque en el año anterior (2004) el servicio sólo operó unos meses y no el año completo. En 2006 se registró una caída en el valor de éste debido a que era el último año del gobierno anterior y los servidores públicos tenían menos incentivos para manipular el sistema. En 2007, los funcionarios recién llegados empezaban a aprender los procedimientos del sistema y no podían manipularlo por completo, por lo cual el indicador descendió nuevamente.
11	Indicador <i>Inconformidades acumuladas 2004-2007 / promedio de puestos sujetos al SPC 2006-2007</i>	El indicador mide el número de inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2010 por cada puesto sujeto a SPC	Creciente, si los inconformes identifican el recurso como un medio eficaz para resolver las irregularidades que identifican.	Son 54 las instancias para las cuales se puede calcular este indicador. Esta cifra equivale al 72% del total. En relación con las secretarías, la SFP, la SECTUR, SENER la SEDESOL y la SS se ubican por encima de la media (=27.5) del ordenamiento efectuado, las nueve dependencias restantes se ubican debajo de este valor. Seis instancias reguladoras se ubican en los primeros lugares del ordenamiento efectuado con este indicador: la CRE (en el lugar 1), la CoNAMed (3), la COFEMER (4), la COFEPRIS (7), la CFC (9) y la CNSF (11)	De acuerdo con las cifras de este indicador, puede señalarse en lo general que a los órganos desconcentrados les son interpuestas, proporcionalmente, más inconformidades que a las dependencias. Por otro lado, se repite el patrón identificado en el <i>Indicador de recursos de revocación acumulados en 2004-2010, por promedio de puestos sujetos a SPC 2006-2010</i> , en el sentido de que en los órganos reguladores existe una mayor manipulación del servicio, tanto en la frontera como al interior de éstos, lo cual se refleja en los recursos de revocación y las inconformidades, respectivamente.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
12	Inconformidades en la APF por sentido de su resolución	En realidad son dos indicadores, que miden el número anual de inconformidades interpuestas en el total de la APF con los sentidos de resolución “con medidas” y “sin medidas”, de 2004 a 2007	Creciente para las resoluciones “con medidas” y decreciente para las resoluciones “sin medidas”	En el año 2004 se tuvieron 189 inconformidades sin medidas y 35 con medidas, en 2005 se registraron 203 sin medidas y 214 con medidas, en 2006 hubo 202 sin medidas y 153 con medidas y en el 2007 se contaron 135 sin medidas y 79 con medidas.	En lo general, el sistema se ha cargado hacia la no emisión de medidas para resolver las inconformidades en la operación del servicio. En los cuatro años considerados, en 40% se dictaron medidas y en 60% no se emitieron recomendaciones para las dependencias y órganos sujetos al servicio. Este sesgo puede deberse a que los OICs, que son las instancias de resolver las inconformidades, han tomado partido a favor de las organizaciones públicas o bien a que los inconformes no han hecho acopio y no han aportado las pruebas suficientes para que los fallos se den a su favor. Al margen de estas razones, la proporción de las resoluciones debe haber dejado insatisfechos a los servidores demandantes.
13	Indicador <i>inconformidades con medidas / inconformidades sin medidas</i> en el total de la APF	El indicador proporciona el número de inconformidades para las cuales se determinó tomar alguna medida por cada inconformidad para la cual no se determinó tomar medidas, en el total de la APF	Creciente, si los inconformes identifican el recurso como un medio eficaz para resolver las irregularidades que identifican.	Los valores de este indicador fueron de 0.19, 1.05, 0.76 y 0.59 en 2004, 2005, 2006 y 2007, respectivamente.	En términos generales, para los periodos considerados por cada tres inconformidades en las que no se dictaron medidas se tuvieron dos con medidas ( $2/3=0.66$ ). En números redondos, en 2004 por cada inconformidad sin medidas se tenían 0.2 con medidas, en 2005 la proporción era de uno a uno, en 2006 por cada inconformidad sin medidas se tenían 0.8 con medidas y en 2007 la proporción fue de 0.6 Es posible que en el primer año de implementación del servicio, los servidores inconformes no hayan puesto cuidado en la recopilación de las pruebas para inconformarse y sí lo hayan hecho en el segundo (de ahí el incremento de 2004 a 2005). 2006 fue el último año del sexenio inicial del sistema, por lo cual las personas con posibilidad de manipular el sistema tuvieron mayor cuidado en sus acciones y el indicador decreció un poco en relación con el año anterior. Los nuevos funcionarios ingresados en 2007 prefirieron respetar un poco más el sistema, mientras aprendían, por lo cual el indicador nuevamente decreció.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
14	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas en el total de la APF	El indicador proporciona el porcentaje anual de inconformidades en el total de la APF para las cuales se determinó tomar alguna medida, de 2004 a 2007	Creciente, si los inconformes identifican el recurso como un medio eficaz para resolver las irregularidades que identifican.	Los valores de este indicador fueron de 0.16, 0.51, 0.43 y 0.37 para 2004, 2005, 2006 y 2007, respectivamente.	En números redondos, la proporción de inconformidades para las cuales se dictan medidas ha sido inferior a la mitad, excepto en 2005. Este hecho puede explicarse por diversos factores. En primer lugar, los funcionarios con la jerarquía para manipular el sistema con el tiempo aprenden a burlar su normatividad. En segundo lugar, los funcionarios se enfocan más en mejorar su desempeño en las distintas evaluaciones a que son sujetos que en hacer acopio de las pruebas para soportar sus inconformidades. En tercer lugar, puede ser que los árbitros, que en este caso son los OICs, estén cooptados en alguna medida por las cúpulas burocráticas de la APF.
15	Indicador porcentaje de inconformidades con medidas 2004-2007 en la dependencia o el órgano k-ésimo	El indicador mide la proporción de inconformidades acumuladas en el periodo 2004-2007 para las cuales se determinó tomar alguna medida, en las 49 organizaciones en las que se interpuso alguna inconformidad en ese periodo	Creciente, si los inconformes identifican el recurso como un medio eficaz para resolver las irregularidades que identifican.	32 organizaciones federales acumularon entre 1 y 17 inconformidades de 2004 a 2007, en 7 de éstas el valor del indicador fue de cero; en las 25 restantes el indicador varió entre 0.14 (COFETEL) y 1 (CNSNS, CENSIDA y CJEF). En el rango que abarca entre 18 y 35 inconformidades se ubicaron 11 agencias, variando el indicador entre 0.11 (CoNaMed) y 0.6 (CNSF). Cinco agencias acumularon entre 36 y 53 inconformidades, y el indicador osciló entre 0.33 (SE) y 0.63 (RAN); tres organizaciones acumularon de 54 a 71 inconformidades, siendo los valores del indicador de 0.27 para la SHCP, 0.43 para la SAGARPA y 0.57 para la SEMARNAT. Dos dependencias registraron entre 72 y 89 inconformidades, siendo el valor del indicador 0.24 para la SCT y 0.49 para la SEDESOL. Para la SFP, que acumuló 187 inconformidades, el indicador tomó el valor de 0.48.	En 21 organizaciones no se pudo calcular este indicador, al no haber sido interpuesto en su contra alguna inconformidad en el periodo considerado. En las 54 instancias restantes el valor del indicador oscila entre cero (en siete) hasta uno (en tres). En términos generales, esta variación indica amplia heterogeneidad en el cumplimiento de los procedimientos del servicio en las diferentes organizaciones sujetas a él. Al escalar en cada uno de los estratos creados, la proporción de dependencias en relación con el total de instancias es mayor, lo cual se explica porque el tamaño promedio de las Secretarías es mayor al de los órganos desconcentrados. El promedio de las 54 organizaciones en las que se puede calcular el indicador es 0.38. Es decir que en éstas, para casi cuatro de diez inconformidades interpuestas, los OICs dictan alguna medida. Cuando un servidor de carrera interpone una inconformidad, puede considerarse que existe una probabilidad de casi 0.4 de que le sea dada la razón. En este contexto, puede decirse que las inconformidades sí contribuyen a la rendición de cuentas del sistema.

*Continúa*

**Tabla 5.30 (Continuación)**

**Tabla de resumen de la descripción y el análisis de los resultados referentes a la rendición de cuentas del SPC**

No.	Indicador	Definición	Comportamiento deseable del indicador para el SPC	Comportamiento observado	Conclusión
16	r-Pearson de nombramientos temporales e inconformidades en la APF	El indicador mide la correlación que existe entre el número de nombramientos temporales y el número de inconformidades (tomadas ambas variable de forma anual) de 2005 a 2010		El indicador tiene un valor de -0.68, siendo estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 90%	La relación entre estas dos variables es inversamente proporcional. El incremento en los nombramientos temporales deriva en el ingreso de servidores que, conforme al artículo 34 de la LSPCAPF, no crea derechos respecto al ingreso al Sistema. Por esta razón, los servidores con nombramientos temporales no exigen la correcta operación del sistema y además éste no les rinde cuentas.
17	r-Pearson de inconformidades y recursos de revocación	El indicador mide la correlación que existe entre el número acumulado de inconformidades de 2006 a 2010 y el número acumulado de recursos de revocación en el mismo periodo, en las 75 instancias sujetas al SPC		El indicador tiene un valor de 0.82, siendo estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 99%	Las inconformidades se vinculan con la rendición de cuentas al interior del servicio. Los recursos de revocación se relacionan con la rendición de cuentas que se da en la frontera del sistema, con los participantes en los concursos de selección. El valor de la r-Pearson y la prueba estadística muestran el estrecho vínculo que en las 75 organizaciones existe entre estas dos variables. En otras palabras, una dependencia u órgano con propensión a la rendición de cuentas interna también tiende a la rendición de cuentas en la frontera, y viceversa, una organización opaca en su interior lo es también en su frontera. El comportamiento de las organizaciones en este sentido es muy consistente.

FUENTE: Elaboración propia.

## 5.9. Conclusiones

En este capítulo, a partir de la información disponible, se ha medido a los componentes de autonomía, credibilidad y rendición de cuentas del SPC que integran a la dimensión política del SPC. Como se ha podido observar, el desarrollo alcanzado por cada uno de estos tres elementos ha sido heterogéneo.

El sistema ha sido medianamente autónomo por dos razones. En primer lugar, no existe evidencia de que los políticos que maniobran a *cierta* distancia del servicio, como el Presidente de la República, senadores, diputados federales y gobernadores hayan logrado manipularlo. En segundo lugar, se ha identificado cierta evidencia de que la alta burocracia, conformada por Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Jefes de Unidad, es decir, los funcionarios con niveles G, H, I y J ha manipulado indirectamente el sistema.

Si bien el *Indicador de correlación y peso ponderado de nombramientos temporales del primer nivel sujeto al SPC* muestra que los cambios en estos cuatro niveles no derivaron en cambios de los primeros niveles sujetos al sistema en cada organización (K o L), los números de puestos sujetos y no sujetos al SPC han mostrado diversas variaciones a lo largo del periodo analizado.

La vía que la alta burocracia ha utilizado para introducir a la APF a personas de su confianza ha sido principalmente, a través de los puestos de designación directa y de gabinete de apoyo. Desde 2007, el crecimiento porcentual de los puestos no sujetos ha sido superior al que corresponde a los puestos sujetos al servicio. La mayor diferencia se produjo en 2009, año en el cual el crecimiento de los primeros resultó 12 veces mayor a los segundos.

Al revisar el desempeño de 49 organizaciones sujetas al sistema de acuerdo con los indicadores establecidos, se encontró que 34 tuvieron un comportamiento con autonomía alta o muy alta, y en siete se registró una autonomía baja o muy baja. Estas cifras refuerzan la idea de la relativa autonomía del servicio.

El componente que muestra las más amplias ventanas de oportunidad para su mejora es la credibilidad, y en específico, la credibilidad al interior del sistema. La erosión que muestra este componente es clara al revisar la manipulación a que se ha sometido el servicio a través de los nombramientos temporales.

Las evidencias que permiten hacer esta afirmación son los nombramientos temporales que se producen en la cadena DG-DGA-DA-SA-JD-E cuando una persona ingresa a la APF en el nivel K o L, y a partir de ahí se detona una cascada de nombramientos de arriba a abajo, reproduciéndose en esta forma de operar el sistema de botín.

En este contexto, el estudio muestra que mientras el tramo formado por los servidores de designación directa y de gabinete de apoyo se constituyó en el botín de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Jefes de Unidad, los Directores Generales y los Directores Generales Adjuntos que ingresan al sistema por la vía de los nombramientos temporales se han servido de éste para colocar a personas de su confianza por la misma vía. En la parte de este capítulo en la que se abordó la manipulación en cada una de las organizaciones sujetas al servicio, se encontró que en 49% se registró una manipulación alta o muy alta, en la cuarta parte una manipulación moderada o baja y en la otra cuarta parte una manipulación muy baja o nula. Si la mitad de las dependencias y órganos

desconcentrados es sujeta a una manipulación interna, la credibilidad que del servicio puedan tener los servidores de carrera, se ve seriamente erosionada.<sup>77</sup>

Es pertinente apuntar que la manipulación registrada por el sistema se magnificó en el primer año del sexenio 2006-2012. En efecto, en el ejercicio 2007, la tasa de nombramientos temporales se incrementó en 339%, la cobertura de puestos del servicio a través de nombramientos temporales para DG, DGA y DA fue de 37%, 31% y 29%, respectivamente y en ese año se inició la tendencia de un mayor crecimiento de los puestos no sujetos al servicio en relación con aquellos sí sujetos.

Las cifras registradas apuntan hacia una violación sistemática de la LSPCAPF. En el artículo 34 de ésta se establece que los nombramientos temporales deben ser excepcionales y obedecer a causas específicas que pongan en peligro el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona del país. Sin embargo, en el estudio se ha demostrado que más bien este tipo de nombramientos provienen de los cambios que se producen en los niveles más altos sujetos al servicio.

En este contexto, los contrapesos diseñados para operar en el servicio no han funcionado como tales. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 91-II del RLSPCAPF, “[L]a justificación de las propuestas deberá ser suscrita por los integrantes del Comité Técnico de Profesionalización y contar con el visto bueno del Titular de la dependencia.” La evidencia muestra que ha habido complicidad de estas dos figuras, no se sabe si con intención manifiesta o por omisión, en la manipulación del sistema que aquí se ha identificado.

La revisión indica que la rendición de cuentas del servicio cuenta también con amplias áreas de mejora, atribuibles tanto a los actores que deben exigirla como a las instancias que deben otorgarla y a los árbitros encargados de regularla.

Los servidores de carrera son los actores encargados de solicitar la rendición de cuentas interna. La principal vía de que disponen es la conformada por las inconformidades reguladas por el Capítulo Décimo Séptimo del RLSPCAPF (Art. 93-Art. 96).

Se estima que el derecho de los servidores para hacer de las inconformidades fue subejercido por dos razones: (i) en cuatro años, habiendo un promedio anual de 40,900 puestos sujetos al servicio, en toda la APF se acumuló un total de 1195 inconformidades y (ii) en 21 de las 75 organizaciones sujetas al servicio no se interpusieron inconformidades. Esta baja propensión de los servidores de carrera a pedirle cuentas al sistema podría explicarse por la arraigada desconfianza en las instituciones en nuestro país o por la dificultad de reunir las evidencias para interponer las inconformidades.

Por otra parte, el desinterés de los servidores públicos para hacer uso de las inconformidades ha sido correspondido por una propensión mínima del sistema a rendir cuentas. En efecto, para cuatro de cada diez inconformidades interpuestas los OIC determinaron que debía procederse en alguna medida que resarciera la queja de los servidores. Es de notar que de las 75 organizaciones sujetas al servicio, la SFP, que es la instancia encargada de organizarlo e implementarlo, haya acumulado, por mucho, la mayor cantidad de inconformidades.

En este capítulo se revisó también lo que en materia de rendición de cuentas ocurre en la frontera del sistema, a través de los recursos de revocación que los participantes en los concursos de selección están facultados para interponer. En este caso, la situación es análoga a la encontrada para la rendición de cuentas interna. Es decir, los actores que

---

<sup>77</sup> Sin embargo, cabe recordar lo establecido en la nota 3 al pie de la tabla 5.7, referente a la reserva con que deben considerarse las categorías del MSNT.

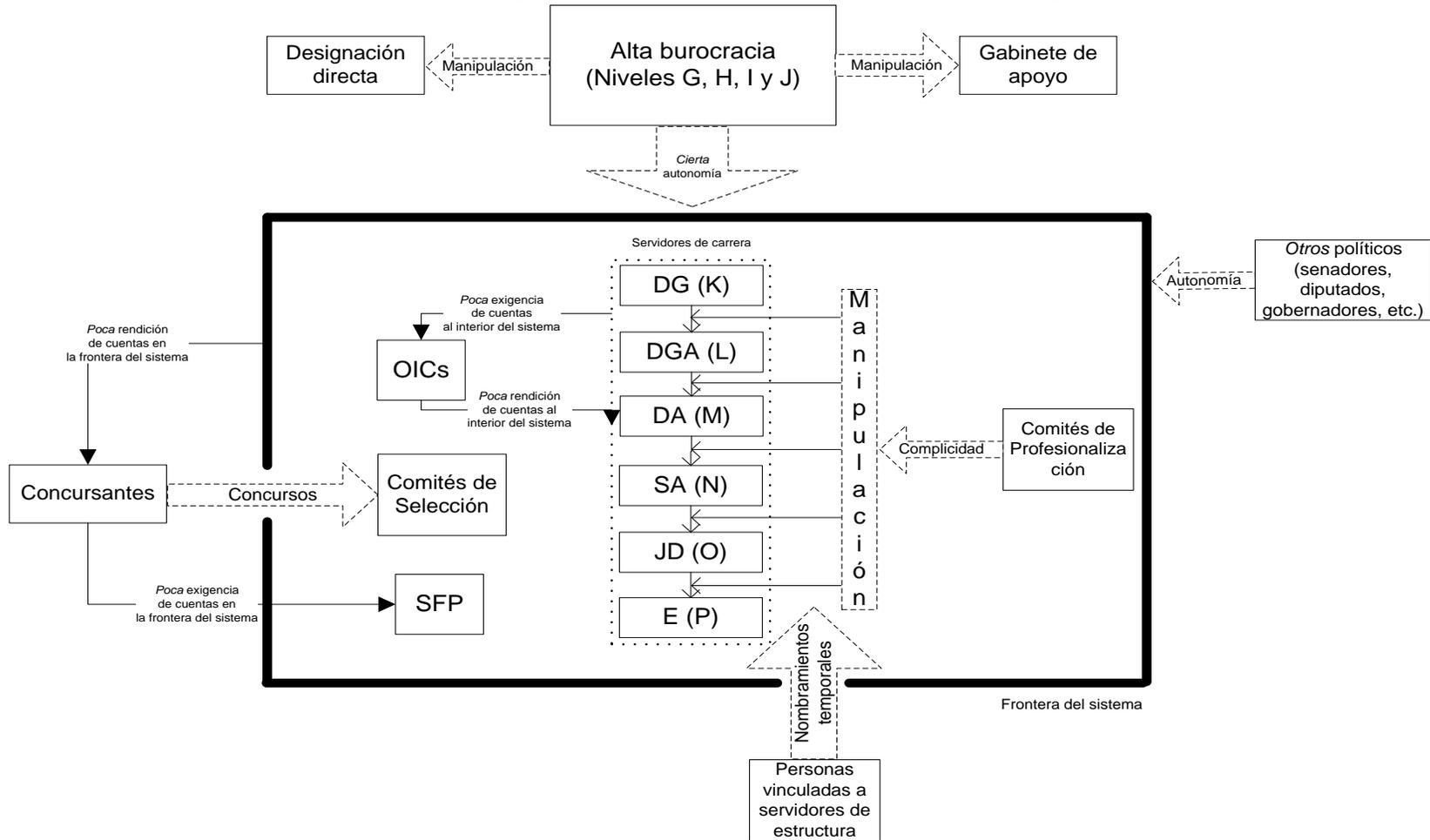
pueden exigir cuentas al sistema, en este caso los participantes en los concursos de selección, han utilizado en menor proporción el derecho que les asiste, y la reacción del sistema ha correspondido a la intensidad en que se le ha exigido.

El ejemplo más claro de esta propensión magra de los concursantes a pedir cuentas es que en tres años, de 2004 a 2006, a 30 organizaciones de 75 sujetas al servicio (equivalentes al 40%) no les fue interpuesto recurso de revocación alguno. Asimismo, de las 45 instancias que recibieron alguno de estos recursos, en 20 de ellas la SFP no resolvió algún caso a favor de los demandantes. Es decir, en tres años, en sólo la tercera parte de las organizaciones federales sujetas al sistema se determinó la revocación de alguno de estos recursos. Por otra parte, del total de estos recursos interpuestos en el total de la APF, sólo dos de cada diez se resolvieron a favor de los concursantes inconformes.

Cabe señalar también que los comportamientos de la rendición de cuentas interna y la que se produce en la frontera del sistema están estrechamente vinculados, y esta relación guarda una proporcionalidad directa, es decir, las organizaciones con una propensión a la no rendición de cuentas manipulan el sistema tanto en su interior como en su frontera. En estos casos, la trama institucional y los contrapesos que deberían prevenir y sancionar estas conductas muestran amplísimas ventanas de oportunidad.

Lo anotado hasta aquí en este cierre del capítulo, referente a la operación general del servicio, se sintetiza en la figura 5.2, que aparece a continuación.

**Figura 5.2**  
**Operación general del sistema identificada en la investigación**



FUENTE: Elaboración propia

En la investigación se han podido responder cuestiones relevantes relacionadas con el desempeño de la dimensión política del SPCAPF. La intención original del estudio era hacer una exploración más profunda de la autonomía, la credibilidad y la rendición de cuentas del sistema. Una limitante para alcanzar este objetivo fue la resistencia mostrada por la SFP y en lo general todo el sistema, para proporcionar la información que con base en la LFTAIPG le fue requerida.

A pesar de esta restricción, se pudo hacer una exploración cuantitativa del SPC, que da cuenta del comportamiento de su operación, pero faltaría complementarla con una investigación de corte más cualitativo, a través de la cual se pudieran conocer las razones de este comportamiento.

En función a los hallazgos mostrados, algunas de las preguntas pertinentes a responder con un estudio de este tipo son: ¿por qué el sistema, a pesar de la existencia de la LFTAIPG y de la LSPCAPF continúa siendo opaco?, ¿cuál es la opinión de los políticos acerca del desempeño del sistema?, ¿por qué los políticos más *alejados* del servicio (como el Presidente, los integrantes del Congreso de la Unión y los gobernadores) no han intentado manipularlo o, en su defecto, si lo han hecho, por qué no han dejado rastro?, ¿cuáles son las razones específicas por las cuales los servidores de carrera no le han exigido al sistema una mayor rendición de cuentas?, ¿por qué los participantes en los concursos de selección no han ejercido los derechos que la LSPCAPF les confiere? y ¿por qué no han funcionado los contrapesos que deberían contribuir a darle credibilidad al sistema y obligarlo a rendir cuentas?

También falta explorar otros rubros del servicio, que complementarían el estudio de los tres componentes de su dimensión política, como los subsistemas de planeación de recursos humanos, desarrollo profesional (para encontrar por qué hasta la fecha no ha funcionado), de separación y de control y evaluación.

Es claro que, para responder a éstas y otras preguntas relacionadas con la dimensión política del sistema se requeriría la indagación directa con diversos *stakeholders*, entre los que se cuenta a los servidores de carrera, los participantes en los concursos de selección, los servidores de la SFP involucrados con la operación del sistema, los integrantes de los Comités de Profesionalización, de Selección y los DGRH en las diversas dependencias y OAD, así como los presidentes de las Comisiones de la Función Pública en el Senado y la Cámara de Diputados Federal, por lo menos.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de esta tesis se integran por cuatro apartados. En el primero se confrontan los resultados identificados en el quinto capítulo con lo anotado en los cuatro primeros, tratando de esclarecer hasta qué punto los hallazgos soportan lo anotado respecto a la racionalización de la burocracia federal; si el arribo del PAN al poder modificó la forma en que la APF servía al ejecutivo en turno, si la normatividad que rige al servicio ha creado un entramado institucional que protege a la burocracia y cuáles de las opiniones de los especialistas revisadas en el cuarto capítulo se cumplen a la luz de los resultados del quinto. En un segundo apartado se expone la opinión de una persona que ha participado activamente en los concursos de selección, acerca de la confiabilidad de estos procesos. Reconociendo que no se puede evaluar la operación de estos procedimientos (que de 2007 a 2011 ascienden a más de 33,000) en función de la experiencia de una sola persona, a partir de la preparación, experiencia y asiduidad de este participante se identifican ciertos elementos relevantes para profundizar en el estudio de estos concursos, que se constituyen en una parte fundamental del servicio.

En la tercera parte de estas conclusiones, a partir de un ejercicio efectuado con una decena de servidores de carrera certificados, se enlistan cuáles son los temas que deberían considerarse para medir la sistematización de las reglas del SPC y el grado en el que las organizaciones federales se apegan a éstas en la implementación del sistema.

Finalmente, en el cuarto apartado se presentan los aspectos sustantivos del *Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto del Servicio Profesional de Carrera*, que la SFP entregó a principios de agosto de 2012 a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para atender el punto de acuerdo que esta Comisión formuló acerca del servicio a finales de julio de este año. En el análisis de este informe se identifica la postura legalista que asume la SFP en su defensa del servicio al argumentar invariablemente el apego a los procedimientos establecidos en la normatividad.

Empecemos confrontando los hechos con las ideas de Silberman (1992). En el primer capítulo de esta tesis se anotó que de acuerdo con este autor, la racionalización de las organizaciones públicas es una forma a través de la cual los políticos intentan reducir la incertidumbre que enfrentan ante los cambios que provienen, en mayor medida, de los resultados electorales.

Para el caso que hemos analizado, puede afirmarse que este intento de racionalización ha quedado, cuando menos hasta el momento de escribir este documento, incompleto. En efecto, si bien los senadores y diputados federales, en conjunto con el Ejecutivo Federal, crearon una legislación para racionalizar a los puestos clave de la burocracia federal, la forma en que el sistema ha operado muestra que no le han dado el seguimiento correspondiente.

El modelo elegido para racionalizar a la burocracia federal mexicana es un modelo híbrido, pues si bien dentro de él se permite el ingreso lateral a través de los concursos de selección, de personas que desean ingresar a la administración pública, en la LSPCAPF también se considera el diseño de carreras burocráticas, aun cuando en la práctica el subsistema de desarrollo profesional no se ha implementado.

Este argumento se vincula a lo mostrado en el tercer capítulo. En aquel apartado se pudo apreciar la negociación que diversos actores tuvieron que entablar al interior de las dos cámaras legislativas para elaborar la LSPCAPF. En un sentido, el origen parlamentario de esta Ley explica el éxito de su promulgación. Mientras que los intentos anteriores por crear

una legislación en la materia provinieron del Ejecutivo, la *ILSPCAPFPRI*, la *ILSPCAPFPAN* y la iniciativa de la diputada Magdalena Núñez Monreal, en su momento lograron generar un debate parlamentario que terminó en el consenso legislativo para la creación de la Ley.

El contexto dentro del cual se dieron estos acuerdos se vio fortalecido por otras tres circunstancias: (i) el impulso al diseño y la implementación de un servicio civil que provino de las diversas agencias internacionales citadas en el tercer capítulo, (ii) la transición democrática dentro de la cual, cuando menos en la primera mitad del sexenio 2000-2006, se vivió la “luna de miel” foxiana y (iii) la generalidad con la cual se aprueban las leyes en México y en América Latina (Philip, 2009).

Dado que el acuerdo legislativo, el apoyo de las agencias internacionales y el entramado institucional democratizador obedecieron más bien una situación coyuntural, la ventana que en su momento se abrió para que la Ley se filtrara, se cerró inmediatamente después de su promulgación. En otras palabras, la legislación en comento apareció en el momento exacto, y no pudo haber surgido antes ni después.

El vacío dejado por los políticos después de haber creado la Ley ha sido aprovechado por diversos agentes, principalmente por aquellos instalados en la propia burocracia. Recuperando las ideas del segundo capítulo puede señalarse que, guardadas las proporciones, así como en el régimen de partido hegemónico el presidente en turno lograba anular los contrapesos institucionales para imponer su voluntad sobre el Congreso, el Poder Judicial, los poderes estatales (Casar, 1996) y también en la burocracia (Arellano, 2002), los servidores de carrera en los niveles más altos, en complicidad con otros actores, han logrado anular los candados establecidos en la normatividad para manipular en este caso, al SPC.

Asimismo, si bien no existen estudios en los que se compruebe que en los dos sexenios panistas operó el sistema de camarillas identificado para el régimen priista, puede señalarse que a falta de éstas y para efectos de manipular el servicio profesional, han aparecido redes de complicidad integradas por varios actores, siendo los más visibles los servidores de carrera de los niveles más altos, los OICs, la SFP, los Comités de Selección, los Comités de Profesionalización, las Direcciones Generales de Recursos Humanos, los servidores públicos que ingresan a través de nombramientos temporales, aquellos que lo hacen por la vía de concursos manipulados y en menor medida, las cúpulas burocráticas.

Por omisión, otros actores como el Consejo Consultivo del sistema y la alta burocracia (integrada por secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y jefes de unidad) también han sido cómplices de esta manipulación.

En función a su relativamente reciente aparición, las características de estas redes son diferentes a las identificadas en las camarillas o grupos políticos del régimen priista. En particular, las ligaduras de sus integrantes son más flojas, su acoplamiento es más laxo y su fin consiste sólo en manipular el servicio. No cuentan con líderes fijos ni rotan de dependencia en dependencia.

A pesar de estar flojamente acoplado, este tejido burocrático recientemente formado ha logrado manipular al SPC sin desviarse del cumplimiento de la normatividad correspondiente. En otras palabras, si bien ha habido un respeto de las reglas formales del sistema, el espíritu del servicio ha sido burlado con la implementación de acuerdos informales tácitamente establecidos.

En el cuarto capítulo se expusieron las opiniones de los especialistas que auguraban una mejora del desempeño del sistema en el corto plazo, y se contrastaron con las ideas de

aquellos que identificaban diversas debilidades y cuestionaban su pronta solución. La evidencia mostrada en el quinto capítulo apoya más bien los argumentos de estos últimos.

Sin duda, la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías para manejar grandes volúmenes de información y la incorporación de las mejores prácticas del Reino Unido, España, Francia, Canadá, Estados Unidos y Chile identificadas por Romero (2005) produjeron en su momento expectativas optimistas para la operación del sistema.

Asimismo, las medidas establecidas en el nuevo reglamento de 2007, referentes a la descentralización operativa del servicio y la centralización de la información en la SFP, el énfasis en el papel normativo de la Unidad de la SFP encargada del sistema y la mayor participación de los OICs para vigilar el cumplimiento del servicio, que de acuerdo con Martínez Puón (2009) se traducirían en avances significativos de la operación del sistema, parecen haber producido el efecto contrario.

En efecto, la supuesta simplificación de la normatividad, los márgenes de actuación más amplios para las instancias operativas, las mayores atribuciones otorgadas a los Comités de Profesionalización y el supuesto incremento en las restricciones para los nombramientos temporales que este mismo autor identificó no se han reflejado en una mejora del sistema. Como lo muestra la mayoría de los indicadores analizados en el capítulo cinco, desde 2007 en lo general el servicio ha sido sujeto de una manipulación más evidente.

Siguiendo con la recapitulación de los autores vistos en el cuarto capítulo, las evidencias apuntan más bien a reforzar los argumentos de aquellos que señalaban las debilidades del sistema. En específico, existen indicios significativos que contribuyen a corroborar la afirmación de que el subsistema de ingreso es el proceso con mayor nivel de conflictos y sospechas por sus requisitos confusos e inequitativos (Fócil, 2009; Guerrero, 2007), la opacidad con que éste se maneja (Hoffman, 2006) y las facultades excesivas de los Comités de Selección (Guerrero, 2007).

Asimismo, el hecho de que el SPC no estuviera considerado, ni explícita ni implícitamente, en el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (López, 2009) fue un preámbulo que se tradujo en una serie de desatenciones, entre las que se cuenta el no involucramiento de los mandos en las dependencias (Sketchly, 2006), la ausencia de un acompañamiento ciudadano, escasez de información sobre el sistema (Hoffman, 2006), opacidad para las inconformidades y sanciones y los nulos avances derivados por la reforma al reglamento de 2007 (López, 2009).

En un ideal, la implementación del SPC debería haber contribuido a producir diversos efectos, algunos en el corto, y otros más en el mediano y largo plazos, en la relación política-burocracia federal, así como en la operación de la administración pública.

En la práctica, la autonomía, credibilidad y rendición de cuentas tienen que traducirse en un respeto de la clase política por la administración pública, con una trama institucional capaz de moldear la conducta de los servidores públicos con funciones y actividades dirigidas al diseño y la implementación de políticas públicas desde un enfoque técnico.

Por otra parte, las consecuencias de la sistematización adecuada de las reglas que rigen al SPC generarían una cultura de respeto hacia esta institución, así como el establecimiento de reglas formales en las cuales el mérito es el fundamento para el ingreso, la permanencia, la promoción y aún el despido de los servidores de carrera.

Si se valora como una forma a través de la cual los políticos racionalizan la actuación del aparato público, un servicio civil de carrera constituye un fin en sí mismo. Sin embargo, también es un medio para agregar valor a los servicios que presta el gobierno. En particular, una administración pública con autonomía, credibilidad y rendición de cuentas contribuye a

fortalecer la legitimidad de un gobierno. Asimismo, la consecuencia lógica de que una burocracia actúe siguiendo reglas claras para su desempeño es una mejora en su eficiencia y su eficacia.

Sin embargo, aún no es posible apreciar signos de que el SPC se encuentre en vías de consolidarse en sus dimensiones político-institucional y organizacional. Recuperando las ideas presentadas en la introducción de este trabajo, es posible señalar que si bien se ha reducido la dominación de la clase política sobre la burocracia –lo que se refleja en la mediana autonomía del sistema–, los rastros de la negociación en la burocracia por encima de las reglas formales, la manipulación de la estructura burocrática y el establecimiento de acuerdos informales e intercambios tácitos (Arellano, 2000) entre los principales actores del servicio son muy evidentes. Esta trama institucional no ha contribuido a que germinen las condiciones para una mejora en la eficiencia, la eficacia y la legitimidad (Cabrero y Nava, 1999) de la APF.

Existen cuando menos dos temas que ameritarían ser estudiados con mayor profundidad para completar este trabajo. Con el esclarecimiento del procedimiento de selección que se sigue para cubrir las vacantes de carrera, tan cuestionado por diversos autores (Hoffman, 2006; Guerrero, 2007; Fócil, 2009) y el respeto y la sistematización de las reglas del servicio por parte de los servidores públicos certificados, se contaría con elementos que permitirían comprender mejor al SPC.

En relación con el mecanismo de selección establecido dentro del subsistema de ingreso, además de la opinión de varios de los especialistas aquí abordados, algunos participantes han atestiguado la manipulación sistemática de este procedimiento.

Si bien no es posible evaluar la operación de un procedimiento que en la práctica ha ocurrido miles de veces en toda la APF, a partir de la experiencia de un solo individuo, el perfil académico (doctorado en administración pública con mención honorífica), la experiencia profesional acumulada (en jefaturas de departamento, subdirecciones, coordinaciones y docencia de educación superior), y la asiduidad en la participación de concursos de selección (18) de la persona cuyo caso aparece en el anexo 20, la facultan técnicamente para que sus argumentos sean tomados en cuenta, cuando menos de manera exploratoria.

Los problemas que la persona entrevistada ha detectado se distribuyen entre diversos actores y etapas de los concursos de selección. Esta persona señala que es frecuente que los perfiles de los puestos a concursar no se encuentren alineados con la misión, visión y objetivos de los puestos, y que los temarios de los exámenes sean excesivos en sus contenidos y desvinculados con las funciones de los puestos.

Las prórrogas habituales de las fechas originalmente establecidas, que se dan para cumplir las diversas etapas desincentivan a los participantes, que optan por desertar de estos procesos conforme éstos avanzan, llegando a las etapas finales una proporción pequeña de las personas inscritas.

Existe también una tendencia acentuada para favorecer a los concursantes que ocupaban los puestos que se someten a concurso a través de nombramientos temporales. Esta preferencia se manifiesta con el hecho de que estas personas con mucha frecuencia son los únicos concursantes que obtienen la totalidad de los aciertos en los diversos exámenes, llegan a la etapa de entrevistas e invariablemente son los ganadores de los concursos.

Además, la predilección de quienes aplican los exámenes por los concursantes que ostentan los nombramientos temporales es también evidente cuando se les permite el ingreso a los exámenes habiendo rebasado los diez minutos reglamentarios de tolerancia.

Al interior de cada dependencia y órgano desconcentrado, los Comités de Selección se constituyen en los árbitros facultados para elegir al servidor público que muestre los mayores méritos en cada una de las etapas de las que consta un concurso. Esto supone una coordinación previa a entre los miembros para cada una de las etapas clave.

Sin embargo, de acuerdo con la persona entrevistada, es frecuente que los integrantes de estos Comités se conozcan apenas a la hora de la etapa de entrevistas, por lo cual esta sesión es totalmente improvisada. Por otra parte, el hecho de que cada Comité sea presidido por el inmediato superior jerárquico de cada puesto concursado genera una situación perversa, que favorece al concursante que ocupaba la plaza por la vía de un nombramiento temporal.

Lo expuesto se resume en que, para la persona entrevistada, la manipulación que los Comités de Selección realizan del subsistema de ingreso a través de los hechos anotados, en complicidad con la SFP, es muy evidente.

Si bien en esta tesis no se analizó la dimensión organizacional del sistema, sí se efectuó un ejercicio para diseñar su revisión. Ante la dificultad encontrada para obtener los datos duros necesarios para evaluar esta dimensión, se optó por realizar un estudio de corte cualitativo, que se basara en la percepción que los servidores de carrera certificados tienen acerca de la sistematización y el respeto por las reglas del sistema.

Con base en la revisión de la LSPCAPF y el RLSPCAPF, se buscaron aquellas temáticas que podrían ser sujetas de estudio, y se elaboró una lista de 163 ítems. Para identificar los tópicos más relevantes para los fines de la investigación, se pidió a diez servidores de carrera certificados que individualmente revisaran y catalogaran cada una de estas 163 cuestiones, para otorgarles alguna de las siguientes clasificaciones: “Definitivamente excluir”, “Probablemente excluir”, “Probablemente incluir” y “Definitivamente incluir”, de acuerdo con una metodología propuesta por Colton y Covert (2007).

Con el fin de marcar tendencias, la frecuencia de la categoría “Definitivamente excluir” se multiplicó por  $-2$ , la frecuencia de la categoría “Probablemente excluir” se multiplicó por  $-1$ , la frecuencia de la categoría “Probablemente incluir” se multiplicó por  $1$  y la frecuencia de la categoría “Definitivamente incluir” se multiplicó por  $2$ . Realizado este ejercicio, los 20 temas identificados como los más apropiados son los siguientes:

1. Cuando el integrante de los Comités de Selección que representa a la SFP, detecta irregularidades en un proceso de selección, las informa al Área de Quejas del OIC de la dependencia (como se enuncia en el artículo 42 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera).
2. Los elementos de valoración que utilizan los Comités de Selección garantizan la igualdad de oportunidades de los concursantes.
3. Los parámetros mínimos de calificación que los Comités de Selección establecen en coordinación con la Secretaría de la Función Pública son claros para los concursantes.
4. En los exámenes técnicos de un concurso de ingreso sólo se incluyen los contenidos de los temarios publicados.
5. En la práctica no existe discriminación por razones de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para pertenecer al servicio, como se establece en el artículo 21 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

6. En la práctica se respeta el derecho de los servidores públicos de carrera establecido en el artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de recibir una indemnización en los términos de ley, cuando son despedidos injustificadamente.
7. En la práctica se respeta el derecho de los servidores públicos de carrera establecido en el artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de promover los medios de defensa que establece la Ley contra las resoluciones emitidas en su aplicación (recursos de inconformidad y/o revocación).
8. Los cursos de capacitación se enfocan en alcanzar los objetivos siguientes: desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño eficiente de los servidores de carrera en sus cargos.
9. Es claro que el Comité de Profesionalización elabora los programas de capacitación con base en la detección de necesidades realizada.
10. Los procesos de capacitación y certificación de capacidades cuentan con la calidad suficiente para actualizar realmente a los servidores públicos de carrera para desempeñar un cargo en la Administración Pública.
11. Los temarios para los concursos son acordes con las funciones establecidas para los puestos concursados.
12. Las herramientas informáticas utilizadas en los concursos garantizan la su imparcialidad.
13. La inscripción a un concurso y el seguimiento de las diversas etapas por internet es sencillo y transparente.
14. Las convocatorias públicas y abiertas contienen la información necesaria y clara para que los interesados puedan inscribirse en los concursos.
15. En la práctica se respeta el derecho de los servidores públicos de carrera establecido en el artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de ser evaluados con base en los principios rectores de la Ley y conocer el resultado de los exámenes sustentados en plazos no mayores a 60 días.
16. Los siguientes elementos que integran a los cursos de capacitación y actualización son congruentes entre sí: objetivos, temario, capacidades a desarrollar, información y seguimiento proporcionados al participante sobre sus resultados en ejercicios, evaluaciones y plan curricular.
17. La certificación de capacidades garantiza en la práctica que los servidores públicos de carrera han desarrollado y mantienen actualizado el perfil y las aptitudes requeridas para el desempeño de su cargo.
18. Con el desarrollo de cada programa de capacitación se logra que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.
19. Los servidores públicos de carrera inscritos en los cursos de capacitación conocen oportunamente y con detalle la forma en la que serán evaluados.
20. El resultado final (la elección del ganador) de un proceso de selección es transparente y objetivo.

Estos temas tendrían que ser considerados como punto de partida para un estudio cualitativo en el que se explorara la percepción de los servidores, en cuanto a la sistematización y el respeto a las reglas que rigen al SPCAPF.

El informe más reciente que da cuenta del desempeño del sistema fue elaborado por la SFP y entregado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (CPCU) a inicios de agosto de 2012, ante un requerimiento expreso de ésta.

En este documento (ver anexo 21) la dependencia da respuesta al Congreso a diversos cuestionamientos referentes a la naturaleza laboral del SPC, los criterios para la rotación de los Directores Generales, el número de convocatorias para concursos emitidas antes y después de la elección federal de julio, el catálogo de puestos, los criterios para cambios de puestos de gabinete de apoyo al catálogo, las relaciones de nombramientos temporales, desaparición de cargos, convenios para intercambio de personal, un informe detallado de los recursos de revocación y una explicación de las inconsistencias de los informes mensuales de puestos concursados.

A continuación se expone una síntesis del punto de acuerdo emitido por la CPCU, y de las respuestas correspondientes proporcionadas por la SFP. En la reseña de estas cuestiones se incorporan también con algunos comentarios propios, vinculados a los resultados y las conclusiones presentados en el quinto capítulo.

En los antecedentes de este informe, la secretaría señala que el SPC es una práctica importante del Gobierno Federal, pues a través de él se impulsa la profesionalización de las administraciones públicas, lo que conlleva mejoras en su eficacia, eficiencia y legitimidad. En esta parte del documento también se enuncia una etapa de consolidación del servicio a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y la expedición del segundo reglamento en septiembre de 2007, así como la emisión de dos acuerdos y tres manuales que en conjunto permiten la operación y homologación de los procesos de gestión del personal en la APF.

Esta introducción al informe es un tanto acrítica, pues de ella se infiere que la introducción de un servicio civil en una burocracia impulsa en automático la profesionalización del personal público y una mejora en su desempeño. Sin embargo, como se ha mostrado en los dos últimos capítulos de esta tesis, esta cadena de supuestos eventos no es necesariamente cierta.

En otras palabras, para que un servicio civil contribuya a la mejora de la gestión pública se requiere de un acuerdo institucional que trascienda lo puramente legal, y las evidencias muestran que hasta ahora este arreglo no se alcanzado. En este sentido, la emisión del reglamento de 2007, a pesar del optimismo asentado en este informe y señalado por otros autores como Martínez Puón (2009), el efecto en la operación del sistema ha sido contrario a lo buscado, pues en 2007 y los años posteriores se acentuó la manipulación del sistema en varios de sus componentes.

En la primera consideración del punto de acuerdo, la CPCU considera que la LSPCAPF tiene el propósito de desarrollar un sistema laboral de ingreso, y la SFP responde en su informe que la “LSPC es un ordenamiento de carácter administrativo y no laboral”, que busca establecer un modelo de gestión de los recursos humanos de la APF. Esta primera respuesta, al margen de su relevancia o irrelevancia jurídica, ejemplifica la posición de corte legalista que la Secretaría asume en su documento de respuesta.

La segunda consideración del punto de acuerdo se integra por dos incisos. En el inciso (a), el parlamento pide información sobre la rotación del personal y los criterios para la designación de los DG y DGA, y la SFP responde que “en apego al artículo 5 de la LSPC [se] siguen los procedimientos en la normativa vigente, así como el apego a los procesos de concurso.”

Asimismo, en el inciso (b) de esta misma consideración, la CPCU solicita información acerca de los “6,016 funcionarios [que] han sido designados con carácter temporal en los puestos que ocupan, sin ningún tipo de evaluación o examen, valiéndose para ello del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera”. En su respuesta, la SFP reproduce el artículo 34 de la LSPCAPF, el artículo 92 del RLSPCAPF y el numeral 18 del Manual del Servicio Profesional de Carrera, concluyendo que “los 6,016 nombramientos que se dieron en el periodo referido las instituciones procedieron a atender lo dispuesto en las normas señaladas tanto en el perfil como en los procesos del SPC.”

En su tercera consideración, la CPCU cuestiona acerca de las razones por las cuales a raíz de la elección federal del primero de julio de 2012, la cantidad de convocatorias se incrementó significativamente, en relación con el comportamiento histórico de los meses previos a la elección, y lo hace señalando “que en las cuatro semanas posteriores a la elección para la renovación de la Presidencia de la República han sido puestas a concurso 596 plazas del Servicio Profesional de Carrera. Mientras que en el pasado mes de mayo se publicaron 207 convocatorias, durante Junio ascendieron a 295 y en julio han sido publicadas casi 600.”

Para responder este cuestionamiento, la SFP señala que “una convocatoria puede contener de uno a varios concursos”, proporciona un par de ejemplos que refuerzan este argumento y enuncia los números mensuales de concursos realizados de enero a julio de 2012, siendo éstas las correspondientes cifras: 596, 519, 585, 439, 661, 934 y 598. Es decir, de acuerdo con esta Secretaría, el número de concursos no se incrementó después de la elección. Si consideramos que el promedio mensual de concursos de enero a junio fue de 622, el argumento de la SFP es cierto, lo que significa que el número de concursos en el total de la APF no se incrementó en el mes posterior a la elección.

La cuarta y última consideración que la CPCU formula se integra de siete incisos [del (a) al (g)]. En el inciso (a) requiere a la SFP el catálogo de puestos de la APF centralizada y los estudios y convenios por los cuales, junto con los CTP y CTS, se aprobaron los cargos que por excepción son de libre designación.

En su respuesta, la dependencia comenta que el catálogo de puestos es una herramienta útil para ordenar de forma sistemática la información de los puestos y estructuras orgánicas de la APF, proporciona el catálogo en el Anexo 1,<sup>78</sup> y señala que el catálogo cuenta con un total de 35,471 puestos de carrera, 594 de libre designación, 1,866 de gabinete de apoyo y 4,471 puestos “que no les aplica el SPC” por su nivel de mando (G, H, I y J) o “porque su nombramiento deriva de otras leyes”.

Es decir, la suma de puestos de mando y enlace en la APF a julio de 2012 ascendía a 42,402 plazas, con el 16.3% no sujetas al SPC por una u otra razón. El hecho de que 6,931 (=594+1,866+4,471) plazas sean de nombramiento discrecional, constituye un margen de maniobra atractivo para que la alta burocracia pueda continuar colocando a personas de su confianza dentro de su equipo de trabajo cercano.

En cuanto a los convenios y los estudios, la SFP informa que los primeros no existen, y que los segundos se tradujeron en análisis de las funciones de los puestos, en sus adecuaciones procedentes y en la revisión de los ordenamientos para que las propuestas correspondientes

---

<sup>78</sup> El anexo es un archivo magnético que contiene los 42,402 registros con el ramo, nombre del ramo, institución, característica de ocupación, código de puesto, denominación del puesto, grupo, grado y nivel, rama de cargo y fecha de creación o modificación. No se reproduce en esta tesis por su volumen.

se ajustaran a la normatividad. En total, de enero a julio de 2012 se aprobaron 63 puestos de libre designación en tres dependencias y la CJEF, así como 71 en dos OAD.

En el inciso (b) de la cuarta consideración, la CPCU cuestiona acerca de los criterios por los cuáles en el Catálogo de Puestos de la APF Centralizada se han incluido cargos contemplados como Gabinete de Apoyo, previstos en el artículo 7º. de la LSPCAPF.

En su respuesta a este inciso, la SFP se limita a aludir a los artículos 3º., 5º. y 7º. de la LSPCAPF, al numeral 139 del Manual del Servicio Profesional de Carrera y a la Sección III de este mismo Manual, así como a enunciar cuántos puestos en la APF son de Gabinete de Apoyo (1,866), pero la cita de estos ordenamientos y cifras es insuficiente para responde a la pregunta formulada por la Comisión Permanente.

En el inciso (c) se solicita el listado detallado por dependencia, cargos y servidores públicos con nombramientos temporales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la LSPCAPF. La SFP, en el Anexo 3 de su documento de respuesta, presenta esta relación, señala que el número de nombramientos de ocupación temporal de enero a junio de 2012, ascendió a 2,129, y enfatiza “que el número de servidores públicos contratados al amparo del artículo 34 de la Ley, representan (*sic*) el 6% de la totalidad de puestos calificados como de carrera.”

La dependencia complementa su respuesta mostrando una relación de los porcentajes de las plazas sujetas al SPC ocupadas a través de nombramientos temporales, por dependencia (esta relación es encabezada por la STPS, la SECTUR, la SS y la CJEF). También señala el porcentaje de ocupación de puestos sujetos al SPC a través de nombramientos temporales, para los niveles K, L, M, N, O y P, siendo estas cifras de 2.07%, 2.54%, 10.99%, 21%, 17.52% y 45.89%, respectivamente.

El comentario que se deriva de la respuesta a este inciso es que la SFP intenta mostrar que el porcentaje de puestos sujetos al SPC ocupados a través de nombramientos temporales es *pequeño*. Sin embargo, si extrapolamos de forma lineal el 6% de seis meses a un año, obtendríamos 12%, y en un sexenio esta franja podría ascender a 72%. En otras palabras, esta proporción de nombramientos temporales que la SFP intenta mostrar como menor, no lo es, y además se magnifica si consideramos que en el propio artículo 34 de la LSPCAPF se establece el carácter extraordinario que este tipo de nombramientos deberían tener.

La información que la CPCU solicita en el inciso (d) es el “[L]istado detallado por dependencia de los casos de desaparición de cargos y de las reubicaciones correspondientes a dicho personal, conforme a lo establecido en el art. 40 de la LSPC en la APF.” En la respuesta, la SFP alude al artículo 40 de la LSPCAPF, y a los numerales 143 y del 269 al 284 del Manual Servicio Profesional de Carrera. En el Anexo 4 de su informe aparece la relación de 433 servidores de carrera reubicados en el total de la APF.

En el inciso (e), con base en el artículo 43 de la LSPCAPF se solicita información de los convenios celebrados con autoridades federales, estatales, municipales y organismos públicos y privados para el intercambio de recursos humanos, siendo la respuesta de la SFP ninguna dependencia ha notificado la celebración de algún convenio de esta naturaleza, por lo cual no existen.

El sistema, al no haber establecido alguno de estos convenios con las instancias citadas en el artículo 43 de la Ley, podría estar incurriendo en un costo de oportunidad, al desaprovechar la ocasión de contribuir a la formación de los servidores de carrera en instancias un tanto diferentes a las conformadas por la APF centralizada. Estos potenciales aprendizajes individuales no aprovechados representan también un costo de oportunidad a

las dependencias y OAD de la burocracia federal, que podrían beneficiarse de un aprendizaje organizacional útil.

En el penúltimo inciso, el (f), de esta cuarto consideración, la CPCU solicita un informe sobre los casos de recursos de revocación que hayan recaído en procedimientos de selección, de enero a julio de 2012, así como de los conflictos laborales suscitados entre la APF y los servidores de carrera.

En su respuesta, la SFP señala que durante el periodo señalado se acumularon 35 de estos recursos, siendo 5.7% desechados, 14.3% revocados, 25.7% confirmados, 5.7% sobreesidos y 48.6% encontrándose en proceso de atención. Este comportamiento es similar al observado en el apartado correspondiente del capítulo 5. En el Anexo 5 de la respuesta se encuentra la relación de estos recursos de revocación y sus resoluciones.<sup>79</sup>

Por otra parte, en el Anexo 6 se encuentra la relación de los 144 juicios de carácter laboral derivados de separación, verificados de 2004 a 2011 en el total de la APF. En términos absolutos, las instancias que acumulan los mayores números de éstos son la SEP con 14, la SAGARPA con 13 y la CONAPESCA con 10.

Finalmente, en el inciso (g), la CPCU solicita una explicación de las inconsistencias que presentan los informes anuales de la SFP, en relación con la ocupación de plazas concursadas a través del SPCAPF. La dependencia presenta una tabla en la que se registran los concursos con ganador, desierto, en proceso y cancelados en el total de la APF, de 2007 a 2011, y responde que con tal información se confirma que “la consistencia de los informes anuales y los referentes históricos son coincidentes.”

De esta información llaman la atención los siguientes puntos.

1. El hecho de que en 2012 se registren aún concursos en proceso de años pasados. En efecto, los porcentajes de concursos, a 2012, de procesos de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 son 17%, 22%, 20%, 5% y 6%, respectivamente. Estos datos reflejan que el subsistema de ingreso es sumamente ineficiente o bien que existe un error en estos registros.
2. El uso de la categoría “cancelado”, que no se encuentra establecida en la LSPCAPF o en su reglamento. Con la introducción de esta clasificación, los Comités de Selección cuentan con un medio adicional, fuera de la normatividad, que les permite cancelar de manera discrecional los concursos de selección cuando la evolución de éstos no corresponde a sus intereses, como sucede en los casos en los cuales algún candidato de su preferencia no se perfila como ganador del concurso correspondiente. Si bien la proporción de concursos cancelados en los cinco años incorporados en el informe es apenas del 2% del total, esta irregularidad ameritaría una explicación más detallada por parte de la SFP.

En suma, el *Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto del Servicio Profesional de Carrera*, que la SFP preparó en agosto de 2012 para atender un punto de acuerdo de la CPCU adolece de algunas inconsistencias, pues algunas de las cifras contenidas en el documento difieren de aquellas que se encuentran en los anexos.

Por otra parte, la defensa que la SFP hace de la manera en que el SPC ha operado es puramente legalista, pues sus argumentos apuntan a enfatizar que los procedimientos realizados por esta dependencia se han apegado a la normatividad, pero no alude al cumplimiento del espíritu del servicio, es decir, en el documento no se trata en qué medida

---

<sup>79</sup> Existe una discrepancia en el documento de respuesta preparado por la SFP y el correspondiente anexo. Mientras que en el primero se mencionan 35 recursos de revocación, en el segundo se registran 37.

el servicio le ha proporcionado a la APF estabilidad ante los cambios políticos, o bien si la operación del sistema ha sido meritocrática.

Asimismo, la SFP no proporciona argumentos acerca de la contribución del SPC a la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de la APF. En este sentido, dentro del subsistema de control y evaluación hacen falta más esfuerzos por medir no sólo los resultados del servicio, sino los impactos que éste genera en la gestión de la burocracia federal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Arellano Gault, David (2000). *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico*. Documento de Trabajo No. 82. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano Gault, David (2002). *La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*. Documento de Trabajo No. 117. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano Gault, David (2008). "La implementación de un servicio meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México" en Longo, F. y C. Ramió (eds). *La profesionalización del empleo en América Latina*. CIDOB. Barcelona.
- Arellano Gault, David y Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000). *Stalled Administrative Reforms of the Mexican State*. Documento de Trabajo No. 88. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ávalos Aguilar, Roberto (2002). *La profesionalización del servicio público como sistema eficaz de personal. Un reto para lograr la gobernabilidad*. Documento del foro de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, A. C. "El Rediseño Institucional del Gobierno Mexicano".
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta.
- Barnard, Chester I. (1968). *The functions of the executive*. Harvard University Press.
- Bates, Robert H. (1992). "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism" en *Papers in International Political Economy*. Duke University (Working paper 164).
- Bulnes, Francisco (1899). "El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos", citado por Guerrero Orozco, Omar (1985). *Introducción a la Administración Pública*. Harla, S. A. de C. V.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006). "Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales", en Merino, Mauricio (ed.) (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (Coords.) (1999). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Camp, Roderic Ai (1992). *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Oxford University Press.
- Casar, Ma. Amparo (1995). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Revista *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1. Primer semestre de 1996.
- Cedillo Hernández, Miguel A. (2006). "La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 8. Segundo semestre de 2007.
- Coase, Ronald (1937). "The nature of the firm", en *Economica* 4 (November): 386-405.

Colton, David y Robert Covert (2007). *Designing and Constructing Instruments for Social Research and Evaluation*. John Wiley & Sons.

Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo (2007). *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México.

de Zavala, Lorenzo (1828). "Aspirantismo y parcialidad, Aspirantismo, y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo", citado por Guerrero Orozco (1985). *Introducción a la Administración Pública*. Harla S. A. de C. V. Disponible en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/introduccion%20a%20la%20administracion%20publica.pdf>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.

Dussage Laguna, Mauricio I. (2007). "De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 7. Primer semestre de 2007.

Echebarría, Koldo (coord.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.

Fócil Ortega, Mario Alberto (2009). "Servicio Profesional de Carrera en México: de 'esperando a Godot' al 'Gatopardo'", en Revista *Buen Gobierno*, núm. 6. 2009.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000). *Consideraciones sobre la Instauración del Servicio civil en México*. Documento de Trabajo No. 90. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000). *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el Nuevo Régimen Político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un Gobierno Transparente, Responsable y Cercano a la Ciudadanía*. Documento de Trabajo No. 89. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Guerrero Orozco (2007). "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica", en Revista *Buen Gobierno*, núm. 2. 2007.

Hannan, Michael T. y Freeman, John H. (1977). "Niche Width and the Dynamics of Organizational Populations" en *Technical Report 2, Organizational Studies Section*, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences. Palo Alto-CA: Stanford University.

Haro Bélchez, Guillermo (2007). "El Servicio Profesional de Carrera en México, de cara a una nueva gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 7. Primer semestre de 2007.

Hawley, Amos H (1968). "Human Ecology", en Sills, David L. (ed.). (1968) *International Encyclopedia of Social Sciences*, 328-337. New York: Crowell, Collier y McMillan.

Herrera Macías, Alejandro (2009). "Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. V, núm. 9. Primer semestre de 2008.

Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*. Disponible en <http://www.constitution.org/th/decive.htm>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012

Hofmann, Andrés (2005). "El Servicio Profesional de Carrera y su marcha hacia el final del sexenio", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 5. Primer semestre de 2006.

Iacoviello, Mercedes y Rodríguez, Ana Laura (2006). "La burocracia en México desde una perspectiva comparada: un análisis institucional de la función pública en el gobierno federal", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm.6. Segundo semestre de 2006.

- Instituto Mexicano para la Competitividad (2009). *Índice de Competitividad Internacional 2009: México ante la crisis que cambió al mundo*. <http://imco.org.mx/es/>
- Johnson, Ronald N. y Libecap, Gary D. (1994). *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy. The Economics of Politics of Institutional Change*. The University of Chicago Press.
- Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. (1979). *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*. McGraw-Hill México.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert L. (1978). *The social psychology of organizations*. 2nd. Edition. Wiley New York.
- Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David (2006). "La ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", en *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 6. Segundo semestre de 2006.
- Krebs, David (1990). "Corporate Culture", en Alt y Shelste (eds.) (1990). *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.
- Langston, Joy (1995). "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México", en *Revista Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 2. Segundo semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Langston, Joy (1997). *Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability*. Documento de trabajo No. 11. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Langston, Joy (1997). *An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camarillas*. Documento de trabajo No. 15. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Langston, Joy (1997). *Why Rules Matter: The Formal Rules of Candidate Selection and Leadership Section in the PRI, 1978-1996*. Documento de trabajo No. 58. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Langston, Joy (1998). *The "Camarillas": A Theoretical and Comparative Examination of Why They Exist and Why They Take the Specific Form They Do*. Documento de trabajo No. 12. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Langston, Joy (2001). *The Role of Political Groups in the Succession Process*. Documento de trabajo No. 19. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lasswell, H. D. (1931). "Faction", en *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York.
- López Cruz, Ángel (2008). "La reforma del servicio profesional de carrera ¿Cambiar para quedar igual?", en *Revista Política Digital*. Número 46. Octubre/noviembre de 2008. Disponible en [http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/1559/num46\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/1559/num46_multimedia.pdf), fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.
- López Rodríguez, Ramón (2007). "La democracia operante y el Servicio Profesional de Carrera", en *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 5. Primer semestre de 2006.
- Lozano Moheno, Ignacio (2006). "Los desafíos de la adaptación cultural", en Merino, Mauricio (ed.) (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- Lynn, Laurence (1996). "The New Public Management as an International Phenomenon: Questions from an American Skeptic" en Lawrence R. Jones, Kuno Schedler and Stephen W. Wade (eds). *International Perspectives on the New Public Management*, Advances in International Comparative Management. Supplement 3 (Greenwich CT: JAI Press).

- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Martínez Puón, Rafael (2005). *Servicio profesional de carrera ¿para qué?* H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C.-Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, Rafael (2006). "El Servicio Profesional de Carrera: Una evaluación tres años después", en Revista *Gestión y Política Pública*. Vol. XV, núm. 2. Segundo semestre de 2006.
- Martínez Puón, Rafael (2007). "Las cuarteaduras del Servicio Profesional de Carrera", en Revista *Política Digital*. Número 35. Febrero/marzo de 2007. Disponible en [http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/476/num\\_35\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/476/num_35_multimedia.pdf), fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.
- Martínez Puón, Rafael (2009). "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 43. (Feb. 2009). Caracas, Venezuela.
- Martínez Puón, Rafael (2011). *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos-Miguel Ángel Porrúa.
- Mayo, Elton (1945). *The Social Problems of an Industrial Civilization*. New Hampshire: Ayer.
- McGregor, Eugene B. y Solano, Paul (1996). "Data Requirements and Availability" en Bekke, Hans A. G. M.; Perry, James L. y Toonen, Theo A. J. (1996) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Mendenhall, William; Wackerly, Dennis D. y Scheaffer, Richard L. (1994). *Estadística Matemática con Aplicaciones*. Segunda Edición. Grupo Editorial Iberoamérica, S. A. de C. V.
- Méndez, José Luis (2008). "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. V, núm. 9. Primer semestre de 2008.
- Méndez, José Luis (Coord.) (2010). *Los grandes problemas de México*. Vol. XIII Políticas públicas. El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2006). "Los desafíos de una nueva ética pública", en Merino, Mauricio (ed.) (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- Merton, Robert K. (1952). *Reader in bureaucracy*. Free Press.
- Miller, Gary (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Mora, José Ma. Luis (1827). *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. El Observador. Disponible en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/discurso%20sobre%20los%20perniciosos%20efectos%20de%20la%20empleomana.pdf>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.
- Moreno Espinosa, Roberto (2004). "Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol I, núm. 2. Segundo semestre de 2004.
- Moreno Espinosa, Roberto (2005). "Elementos para la evaluación del modelo de servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: una visión desde la sociedad civil", en el *X congreso nacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Morgan, Gareth (1998). *Imágenes de la Organización*. Alfaomega Grupo Editor, S. A. de C. V. México.

- Nicholson, Walter (1997). *Teoría microeconómica*. Principios básicos y aplicaciones. Sexta edición. McGraw-Hill México.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2000). "Law, democracy, and comparative politics" en *Studies in Comparative International Development*, 36, 1 (primavera 2001). Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
- Otero, Mariano (1847). *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/595/67.pdf>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.
- Pardo, Ma. del Carmen (1995). "El servicio civil de carrera en México. Un imperativo de la modernización" en Revista *Gestión y Política Pública*. Vol IV. No. II. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Parsons, Talcott (1951). *The social system*. Routledge and Kegan Paul Ltd. England.
- Philip, George (2009). "El servicio civil de carrera: una interpretación politológica", en Torres Espinosa, Eduardo y Pineda Guadarrama, Juan de Dios (Coords.) (2009). *Reforma institucional en México: Avances y asignaturas pendientes*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Raphael de la Madrid, Ricardo (2006). "Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público", en Merino, Mauricio (ed.) (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- Robles de la Rosa, Leticia (3 de agosto de 2012). "El PAN deja al PRI sólo 5 mil plazas. El próximo gobierno federal no podrá cambiar a 88% del personal considerado de alto nivel", en el diario *Excelsior*. Disponible en [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=portada&cat=28&id\\_nota=851593](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=portada&cat=28&id_nota=851593), fecha de consulta: 4 de noviembre de 2012.
- Romero Ramos, Eduardo (2005). "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, núm 4. Segundo semestre de 2005.
- Ruiz Alanís, Leobardo (2004). *La profesionalización de la administración pública en México. Obstáculos y perspectivas*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez Tamborrel, Alejandro F. (2007). "El Servicio Profesional de Carrera: una crítica constructiva al diseño e implementación en México", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 7. Primer semestre de 2007.
- Schedler, Andreas (2004). *Mexico. A Brief Political History*. Documento de trabajo No. 167. División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schneider, Ben Rose (1991). *Politics within the State: Elite bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. University of Pittsburgh Press.
- Selznick, Philip (1948). "Foundations on the theory of organization" en *American Sociological Review*, Volume 13, Issue 1, (Feb. 1948), 25-35. Disponible en [https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Mar19/Selznick\\_ASR\\_1948.pdf](https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Mar19/Selznick_ASR_1948.pdf).
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Silberman, Bernard S. (1992). *Cages of Reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain*. The University of Chicago Press.

Simon, Herbert A. (1949). *El comportamiento administrativo*. Aguilar. Madrid.

Skertchly Benavides, Allan Clark (2006). "El futuro inmediato en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en México", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 5. Primer semestre de 2006.

Smith, Peter H. (1982). *Laberintos del poder: el reclutamiento de las elites políticas en México*. Segunda edición. El Colegio de México.

Treviño Muguerza, Darío (2007). "El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 8. Segundo semestre de 2007.

Trist, E. L. (1977). "A concept of organizational ecology" en *Bulletin of National Labour Institute* (New Delhi), 12: 483-96 and *Australian Journal of Management*, 2: 161-75.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000). *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. UNAM-Plaza y Valdés.

Uvalle Berrones, Ricardo (2006). "Los desafíos de una nueva visión administrativa", en Merino, Mauricio (ed.) (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.

Wallace Ingraham, Patricia (1995). *The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy*. The Johns Hopkins University Press.

Weber, Max (1977). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

#### *Documentos legales y normativos*

Auditoría Superior de la Federación (2008). *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado federal mexicano 2000-2006*.

Cámara de Diputados (25 de marzo de 2003). *Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*.

Cámara de Diputados (27 de marzo de 2003). *Gaceta Parlamentaria*.

Cámara de Senadores (2002). *Consideraciones a la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

Cámara de Senadores. Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos (27 de marzo de 2003). *Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*.

Cámara de Senadores. Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos (31 de marzo de 2003). *Minuta con Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y adiciones a la Ley de Planeación*.

Cámara de Senadores. Comisiones Unidas de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos (24 de octubre de 2002). *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*

Cámara de Senadores. Comisiones Unidas de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos (30 de abril de 2002). *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Público Profesional y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*

Cámara de Senadores (24 de octubre de 2002). *Diario de los Debates*. Núm. 28.

Contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios que celebra el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social con prestadores de servicios, 2011.

*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de 2006.

*Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, nuevo reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

*Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2004.

Secretaría de la Función Pública (2012). *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos.*

Secretaría de la Función Pública (2012). *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.*

Secretaría de la Función Pública (2012). *Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto del Servicio Profesional de Carrera.*

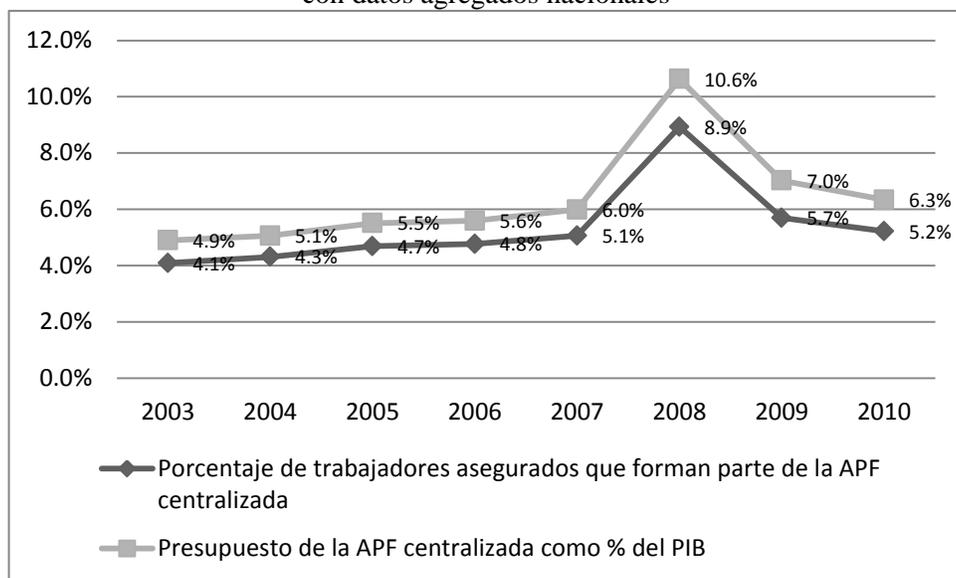
Secretaría de la Función Pública (2012). *Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización.*

Secretaría de la Función Pública (2012). *Manual del Servicio Profesional de Carrera.*

## ANEXOS

### Anexo 1

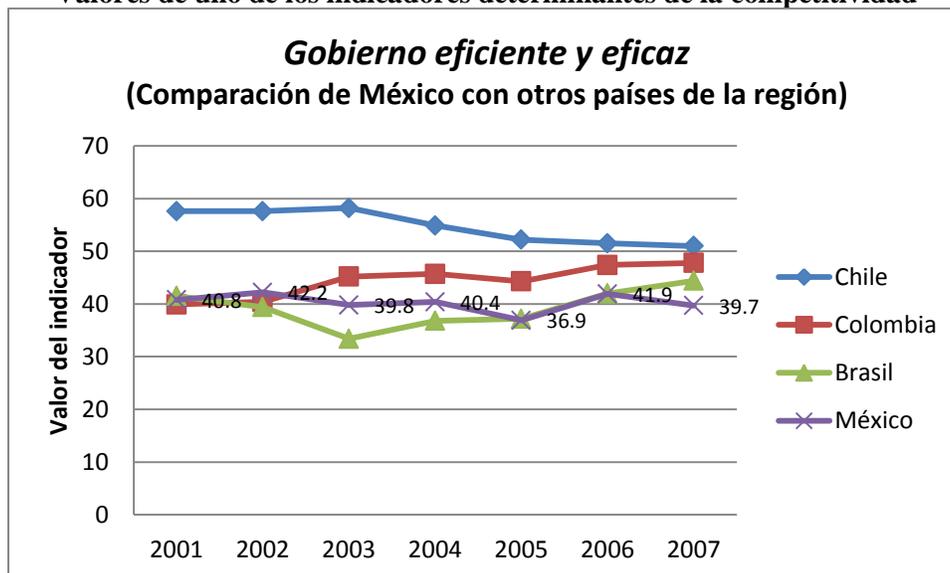
Comparación de algunas cifras de la APF centralizada con datos agregados nacionales



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, "El ingreso y el gasto público en México 2009" y datos del CONEVAL.

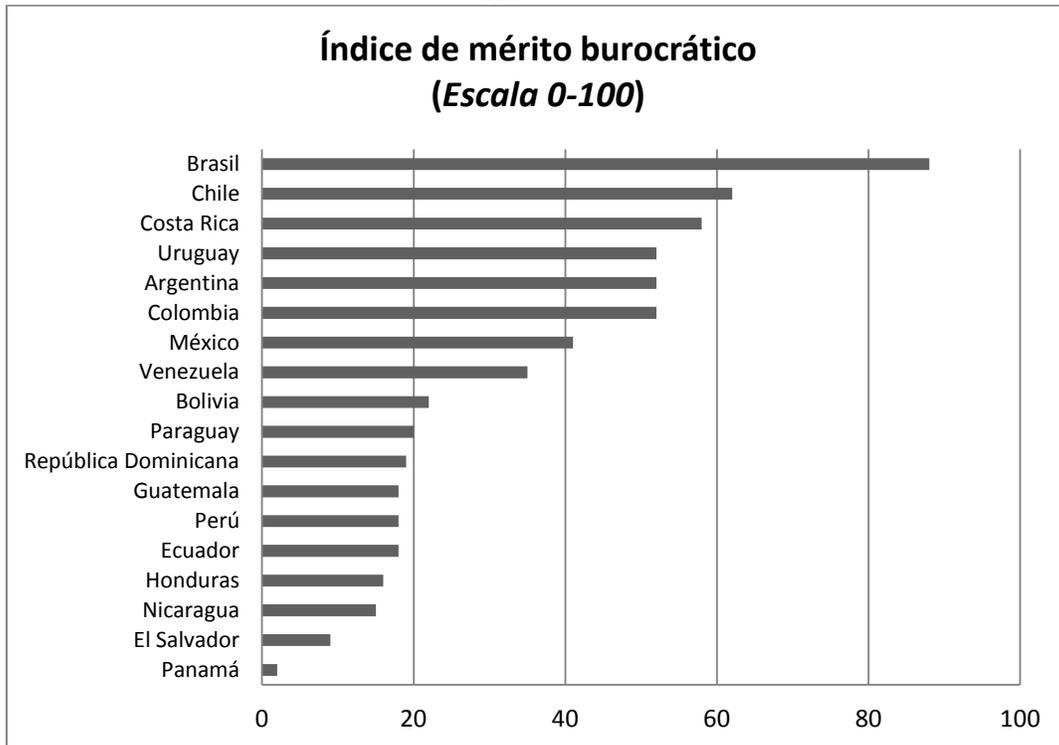
### Anexo 2

Valores de uno de los indicadores determinantes de la competitividad



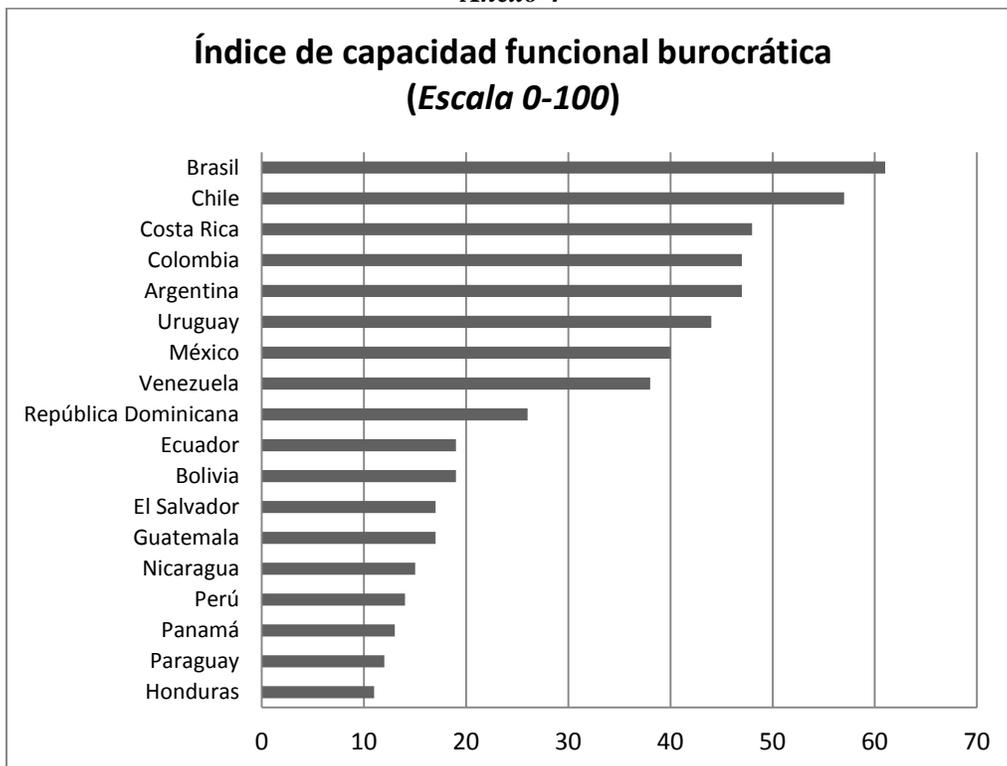
FUENTE: Elaboración propia con base en IMCO (2007).

*Anexo 3*



FUENTE: BID (2006).

*Anexo 4*



FUENTE: BID (2006).

**Anexo 5**

**Estructura de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, con nivel, descripción de puesto e importe de su percepción mensual bruta, a 2010**

No.	Nivel	Descripción del puesto	Importe bruto	No.	Nivel	Descripción del puesto	Importe bruto
1	GA1	Secretaría de Estado	\$ 205,122.06	29	KC3	Dirección General	\$ 192,529.51
2	HC3	Subsecretaría de Estado	\$ 204,774.27	30	KC2	Dirección General	\$ 171,901.34
3	HC2	Subsecretaría de Estado	\$ 203,487.97	31	KC1	Dirección General	\$ 153,483.34
4	HC1	Subsecretaría de Estado	\$ 199,591.47	32	KB3	Dirección General	\$ 173,436.18
5	HB3	Subsecretaría de Estado	\$ 203,487.97	33	KB2	Dirección General	\$ 153,483.34
6	HB2	Subsecretaría de Estado	\$ 199,591.47	34	KB1	Dirección General	\$ 135,825.97
7	HB1	Subsecretaría de Estado	\$ 194,708.33	35	KA3	Dirección General	\$ 154,162.47
8	HA3	Subsecretaría de Estado	\$ 199,591.47	36	KA2	Dirección General	\$ 135,825.97
9	HA2	Subsecretaría de Estado	\$ 194,708.33	37	KA1	Dirección General	\$ 119,670.45
10	HA1	Subsecretaría de Estado	\$ 189,944.30	38	LC3	Dirección General Adjunta	\$ 150,220.27
11	IC3	Oficialía Mayor	\$ 199,591.47	39	LC2	Dirección General Adjunta	\$ 130,626.32
12	IC2	Oficialía Mayor	\$ 198,470.48	40	LC1	Dirección General Adjunta	\$ 113,588.10
13	IC1	Oficialía Mayor	\$ 197,642.98	41	LB3	Dirección General Adjunta	\$ 130,588.32
14	IB3	Oficialía Mayor	\$ 198,470.48	42	LB2	Dirección General Adjunta	\$ 113,588.10
15	IB2	Oficialía Mayor	\$ 197,642.98	43	LB1	Dirección General Adjunta	\$ 98,772.26
16	IB1	Oficialía Mayor	\$ 193,755.52	44	LA3	Dirección General Adjunta	\$ 113,588.10
17	IA3	Oficialía Mayor	\$ 197,642.98	45	LA2	Dirección General Adjunta	\$ 98,772.26
18	IA2	Oficialía Mayor	\$ 193,755.52	46	LA1	Dirección General Adjunta	\$ 85,888.92
19	IA1	Oficialía Mayor	\$ 189,944.30	47	MC3	Dirección de Área	\$ 95,354.56
20	JC3	Jefatura de Unidad	\$ 199,045.43	48	MC2	Dirección de Área	\$ 78,805.42
21	JC2	Jefatura de Unidad	\$ 189,944.30	49	MC1	Dirección de Área	\$ 65,671.18
22	JC1	Jefatura de Unidad	\$ 175,828.63	50	MB3	Dirección de Área	\$ 78,148.71
23	JB3	Jefatura de Unidad	\$ 191,708.75	51	MB2	Dirección de Área	\$ 65,671.18
24	JB2	Jefatura de Unidad	\$ 175,828.63	52	MB1	Dirección de Área	\$ 56,129.22
25	JB1	Jefatura de Unidad	\$ 161,259.71	53	MA3	Dirección de Área	\$ 65,671.18
26	JA3	Jefatura de Unidad	\$ 177,447.40	54	MA2	Dirección de Área	\$ 56,129.22
27	JA2	Jefatura de Unidad	\$ 161,259.71	55	MA1	Dirección de Área	\$ 47,973.69
28	JA1	Jefatura de Unidad	\$ 146,543.63				

*Continúa*

**Anexo 5, Continuación**  
**Estructura de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, con nivel,  
descripción de puesto e importe de su percepción mensual bruta, a 2010**

No.	Nivel	Descripción del puesto	Importe bruto	No.	Nivel	Descripción del puesto	Importe bruto
56	NC3	Subdirección de Área	\$ 47,890.93	74	PC3	Enlace	\$ 17,505.01
57	NC2	Subdirección de Área	\$ 39,909.11	75	PC2	Enlace	\$ 17,118.89
58	NC1	Subdirección de Área	\$ 33,537.07	76	PC1	Enlace	\$ 16,128.59
59	NB3	Subdirección de Área	\$ 39,573.73	77	PB3	Enlace	\$ 17,118.89
60	NB2	Subdirección de Área	\$ 33,537.06	78	PB2	Enlace	\$ 16,128.59
61	NB1	Subdirección de Área	\$ 28,664.15	79	PB1	Enlace	\$ 15,189.15
62	NA3	Subdirección de Área	\$ 32,820.46	80	PA3	Enlace	\$ 16,128.59
63	NA2	Subdirección de Área	\$ 28,664.16	81	PA2	Enlace	\$ 15,189.15
64	NA1	Subdirección de Área	\$ 25,254.76	82	PA1	Enlace	\$ 14,297.37
65	OC3	Jefe de Departamento	\$ 28,790.43	83	PQ3	Enlace	\$ 10,577.20
66	OC2	Jefe de Departamento	\$ 25,254.76	84	PQ2	Enlace	\$ 8,908.53
67	OC1	Jefe de Departamento	\$ 22,153.30	85	PQ1	Enlace	\$ 7,852.35
68	OB3	Jefe de Departamento	\$ 25,254.76				
69	OB2	Jefe de Departamento	\$ 22,153.30				
70	OB1	Jefe de Departamento	\$ 19,432.72				
71	OA3	Jefe de Departamento	\$ 22,153.30				
72	OA2	Jefe de Departamento	\$ 19,432.72				
73	OA1	Jefe de Departamento	\$ 17,046.25				

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2009.

## *Anexo 6*

Solicitud número 0002700098911 formulada a la SFP a través del sistema Infomex el siete de abril de 2011

Requiero, por favor, copia del (los) documento(s) en los que se concentre las siguiente información, con periodicidad anual, de cada una de las dependencias y los órganos administrativos desconcentrados que han sido y son sujetos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, desde 2004 hasta 2010 (incluyendo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal).

1. Número de servidores públicos de carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P) eventuales, conforme al artículo 5-I del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
2. Número de servidores públicos de carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P) titulares, conforme al artículo 5-II del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
3. Número de servidores públicos de designación directa, especificando el nivel (G, H, I, J y K).
4. Número de servidores públicos de libre designación, por nivel (G, H, I, J, K, L, M, N, O y P).
5. Número de servidores públicos de los gabinetes de apoyo, por nivel (K, L, M, N, O, P y operativos).
6. Número de servidores públicos contratados bajo el régimen de honorarios, por nivel (G, H, I, J, K, L, M, N, O, P y operativos).
7. Número de trabajadores de base.
8. Número de empleados con otra(s) clasificación(es) laborales que laboraron en cada instancia dependencia u órgano desconcentrado.
9. Número total de servidores públicos.
10. Número de puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P), conforme al artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
11. Número de nombramientos temporales, por nivel (K, L, M, N, O y P) para ocupar puestos, vacantes o plazas de nueva creación, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección de Ley, conforme al artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
12. Número de nombramientos temporales, por nivel de las plazas cubiertas (K, L, M, N, O y P), conforme al artículo 52 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
13. Número de concursos declarados desiertos, por cada nivel (K, L, M, N, O y P), conforme al artículo 40 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
14. Número agregado de concursantes, por cada nivel (K, L, M, N, O y P), conforme al artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

15. Número agregado de concursos para ingresar a cada dependencia u órgano, por cada nivel (K, L, M, N, O y P), conforme a los artículos 25 y 26 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
16. Número de concursos inicialmente publicados y posteriormente cancelados, por cada nivel (K, L, M, N, O y P).
17. Número de vetos aplicados, en cada nivel (K, L, M, N, O y P), conforme al artículo 37 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
18. Número procesos de selección reportados a la Secretaría con irregularidades, conforme al artículo 42 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
19. Número de servidores públicos de carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P), que recibieron algún curso de capacitación, conforme al artículo 48 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
20. Número de servidores públicos de carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P) que aprobaron el(los) curso(s) de capacitación recibidos.
21. Número de servidores públicos de carrera, por cada nivel (K, L, M, N, O y P) que han sido certificados conforme al artículo 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
22. Número de servidores públicos de carrera, por nivel (K, L, M, N, O y P) sujetos a evaluación de desempeño, conforme al artículo 58 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
23. Número de servidores de carrera, por nivel (K, L, M, N, O y P) evaluados con un desempeño satisfactorio.
24. Número de servidores públicos, por nivel (K, L, M, N, O y P) separados por renuncia, conforme al artículo 60-I de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
25. Número de servidores públicos, por nivel (K, L, M, N, O y P) separados por no haber aprobado en 2 ocasiones la capacitación obligatoria, conforme al artículo 60-VI de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
26. Número de servidores públicos, por nivel (K, L, M, N, O y P) separados por no aprobar en 2 ocasiones la segunda evaluación de desempeño, conforme al artículo 60-VI de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
27. Número de servidores de carrera, por nivel (K, L, M, N, O y P) separados por deficiencia en el resultado de la evaluación de desempeño, conforme al artículo 60-VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
28. Número de servidores públicos, por nivel (K, L, M, N, O y P) separados por las causas establecidas en las fracciones II, III, IV y V del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
29. Número de recursos de revocación interpuestos ante la Secretaría, conforme al artículo 76 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
30. Número de recursos de revocación resueltos a favor de los interesados, conforme a los artículos 77 y 78 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

31. Número de inconformidades presentadas ante las áreas de quejas de los Órganos Internos de Control de cada dependencia y órgano desconcentrado, conforme a los artículos 93-95 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

32. Número de inconformidades resueltas otorgándole la razón a los interesados –aun cuando las determinaciones no hubiesen tenido efectos vinculatorios para los inconformes– de acuerdo con el artículo 96 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

33. Requero también documento que contenga relación de apercibimientos, amonestaciones y/o sanciones que la Secretaría de la Función Pública ha impuesto a las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, por irregularidades, incumplimientos o anomalías en la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento y los lineamientos y disposiciones correspondientes.

Anexo 7

Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010

No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC	No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC
1	SEGOB	Secretario de Estado	2007, 2008, 2009 (2) y 2010	2006 (3), 2007 (12), 2008 (4) y 2009 (2)	10	INEHRM	Director General	2008	2008 (1)
2	INAFED	Coordinador	2007	2006 (1), 2007 (1) y 2008 (1)*	11	SHCP	Secretario de Estado	2007 y 2010	2006 (9), 2007 (7), 2008 (1) y 2009 (1)
3	AGN	Director General	2010	Sin nombramientos	12	CNBV	Presidente	2007 (2)	2007 (1)
4	CONAPO	Secretario General	2006, 2007 y 2008	2007 (1)	13	CNSF	Presidente	Sin cambios	2009 (1)
5	COMAR	Coordinador General	2006 (3) y 2007	Sin nombramientos	14	CONSAR	Presidente	2006 y 2010	2006 (2), 2007 (3) y 2008 (1)
6	STCCPRI	Secretario Técnico	2006	2006 (1)*	15	SEDESOL	Secretario de Estado	2006, 2007, 2008 y 2010	2006 (6), 2007 (34), 2008 (8), 2009 (4) y 2010 (1)
7	CEPROPIE	Director	2007 y 2008	Sin nombramientos**	16	INDESOL	Titular (Jefe de Unidad)	2006, 2007 y 2009	2006 (6), 2007 (8), 2008 (2) y 2009 (1)*
8	CENAPRED	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	17	OPORTUNIDADES	Jefe de Unidad	2007	Sin nombramientos
9	CONAVIM	Comisionado	2008 y 2009	2007 (3) y 2008 (2)*	18	SEMARNAT	Secretario de Estado	2007	2006 (5), 2007 (10), 2008 (1) y 2009 (3)

Continúa

**Anexo 7 (Continuación)**

**Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010**

No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC	No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC
19	CONAGUA	Director General	2007	Sin nombramientos	27	SE	Secretario de Estado	2007, 2008 y 2010	2006 (20), 2007 (14), 2008 (9), 2009 (8) y 2010 (7)
20	INE	Presidente	Sin cambios	2008 (1)	28	CFC	Presidente	Sin cambios	2006 (6), 2007 (3) y 2008 (2)
21	PROFEPA	Procurador	2008	2006 (5), 2007 (4), 2008 (6), 2009 (1) y 2010 (4)	29	COFEMER	Director General	2010	2006 (6), 2007 (2) y 2008 (1)
22	CONANP	Comisionado	2010	Sin nombramientos	30	FONAES	Coordinador General	2006 y 2007	2006 (3), 2007 (8), 2008 (1), 2009 (1) y 2010 (1)
23	SENER	Secretario de Estado	2007	2006 (8), 2007 (12), 2008 (2), 2009 (2) y 2010 (4)	31	SAGARPA	Secretario de Estado	2007 y 2009	2006 (4), 2007 (9), 2008 (2), 2009 (4) y 2010 (6)
24	CRE	Comisionado Presidente	2006	Sin nombramientos	32	CONAPESCA	Comisionado	Sin cambios	2006 (5), 2007 (2), 2009 (3) y 2010 (1)
25	CNSNS	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	33	ASERCA	Director en Jefe	2010	2006 (9), 2007 (14), 2008 (1), 2009 (4) y 2010 (2)
26	CONUEE	Director General	2006 y 2008	2006 (1) y 2007 (1)	34	SENASICA	Director en Jefe	2007	2006 (2), 2007 (2), 2008 (1) y 2009 (1)

*Continúa*

*Anexo 7 (Continuación)*

**Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010**

No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC	No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC
35	SIAP	Director General	2008, 2009 y 2010	2008 (1) y 2009 (1)	44	SEP	Secretario de Estado	2007 y 2009	2006 (12), 2007 (31), 2008 (9) y 2009 (2)
36	SNICS	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	45	AFSEDF	Administrador federal	2006	2006 (2), 2007 (9), 2008 (1) y 2009 (1)
37	INAPESCA	Director en Jefe	2007	2007 (2)*	46	CAAD	Presidente	2007 y 2010	Sin nombramientos*
38	COSAEGRO	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	47	CONACULTA	Presidente	2006 y 2009	2006 (8), 2007 (10), 2008 (3) y 2009 (6)
39	SCT	Secretario de Estado	2007 y 2009	2006 (2), 2007 (9), 2008 (3) y 2009 (5)	48	INAH	Director General	2007	Sin nombramientos
40	COFETEL	Presidente del Pleno	2006 y 2010	2006 (5), 2007 (6), 2008 (2) y 2010 (2)	49	INBAL	Director General	2007 y 2009	Sin nombramientos
41	IMT	Director general	2008	2008 (1)	50	INDAUTOR	Director General	2007	2007 (1), 2008 (5), 2009 (1) y 2010 (1)**
42	SFP	Secretario de Estado	2007 (2)	2006 (4), 2007 (6), 2008 (2) y 2010 (3)	51	Radio Educación	Director General	2007 y 2009	2007 (1) y 2009 (1)
43	INDAABIN	Presidente	2010	2008 (3), 2009 (1) y 2010 (1)	52	SS	Secretario de Estado	2007	2006 (4), 2007 (8), 2008 (5), 2009 (5) y 2010 (1)

*Continúa*

**Anexo 7 (Continuación)**

**Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010**

No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC	No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC
53	APBP	Director General	2008	2008 (1)	62	CNB	Presidente del Consejo	2009	Sin nombramientos*
54	CNEGSR	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	63	SEGURO POPULAR	Comisionado	2007 y 2009	2006 (7), 2007 (10), 2008 (1) y 2009 (6)
55	CENETEC-SALUD	Director General	Sin cambios	2009 (1)	64	SAP	Director General Adjunto	2007	2006 (1) y 2007 (1)*
56	CNTS	Director General	2008	2008 (1)	65	CoNAMed	Comisionado Nacional	2007	2007 (5), 2008 (2) y 2010 (1)
57	CENATRA	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	66	IG	Director General Adjunto	2009	Sin nombramientos
58	CENAVECE	Director General	Sin cambios	Sin nombramientos	67	STPS	Secretario de Estado	2007	2006 (3), 2007 (11), 2008 (9), 2009 (9) y 2010 (3)
59	CENSIDA	Director General	2009	Sin nombramientos	68	PROFEDET	Procurador Federal	2006 y 2008	2006 (1)
60	CeNSIA	Director General	2007	2006 (1) y 2007 (1)	69	CONAMPROS	Director General	2008	Sin nombramientos
61	COFEPRIS	Comisionado Federal	2006 y 2008	2006 (1), 2007 (3), 2008 (1) y 2010 (2)	70	SRA	Secretario de Estado	2006	2006 (3), 2007 (7), 2008 (3), 2009 (2) y 2010 (1)

*Continúa*

*Anexo 7 (Continuación)*

**Denominación de titulares, periodos con cambios de titular y nombramientos temporales en los primeros niveles sujetos a SPC en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados regidos por el SPC en 2010**

No.	Órg. / Dep.	Denominación del titular	Cambios de titular/1	Nombramientos temporales en las DG sujetas a SPC
71	RAN	Director en Jefe	2006 y 2010	2006 (1), 2007 (3), 2008 (1), 2009 (1) y 2010 (2)
72	SECTUR	Secretario de Estado	2010	2006 (3), 2007 (7), 2008 (4), 2009 (2) y 2010 (6)
73	CESTUR	Director General	2007 y 2008	2007 (1), 2008 (1) y 2010 (1)
74	CAV*	Jefe de Unidad	2008 y 2010	2010 (1)*
75	CJEF	Consejero Jurídico	2007 y 2008	2006 (1), 2007 (2) y 2008 (1)

1/ Los ejercicios considerados son 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

\*Estos órganos no incluyen a DG sujetas a SPC en su estructura, por lo cual las DGA son el primer nivel sujeto al servicio

\*\*Estos órganos no incluyen a DG ni a DGA sujetas al SPC, por lo cual las DA son el primer nivel sujeto al servicio

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 8**

Servidores de mando no sujetos a SPC, por año, en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados)

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SALUD	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2004	158	118	56	119	99	129	184	240	188	512	66	312	68	54	41	2344
2005	222	146	59	143	125	157	188	260	221	620	70	343	83	67	27	2731
2006	261	137	43	129	111	138	171	247	191	571	70	326	73	65	31	2564
2007	307	192	47	178	112	149	155	526	176	349	71	343	75	70	38	2788
2008	327	310	52	368	83	177	121	483	232	274	66	379	80	64	70	3086
2009	342	330	86	341	74	204	162	1151	265	313	72	409	120	63	81	4013
2010	382	359	106	384	64	199	166	1228	284	321	71	423	121	57	71	4236

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 9**

Variación porcentual de servidores de mando no sujetos a SPC en las dependencias de la APF

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SALUD	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	General
2005	41%	24%	5%	20%	26%	22%	2%	8%	18%	21%	6%	10%	22%	24%	-34%	17%
2006	18%	-6%	-27%	-10%	-11%	12%	-9%	-5%	14%	-8%	0%	-5%	12%	-3%	15%	-6%
2007	18%	40%	9%	38%	1%	8%	-9%	113%	-8%	39%	1%	5%	3%	8%	23%	9%
2008	7%	61%	11%	107%	-26%	19%	-22%	-8%	32%	21%	-7%	10%	7%	-9%	84%	11%
2009	5%	6%	65%	-7%	-11%	15%	34%	138%	14%	14%	9%	8%	50%	-2%	16%	30%
2010	12%	9%	23%	13%	-14%	-2%	2%	7%	7%	3%	-1%	3%	1%	-10%	-12%	6%

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 10**

**Puestos sujetos a SPC en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados)**

2005	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2006	2041	4891	2734	8130	663	2286	5124	3426	1534	3596	1221	2067	902	273	114	39002
2007	2044	5204	2734	8224	663	2280	5342	3470	1534	3822	1315	2232	904	273	114	40155
2008	2044	4036	2778	8330	660	2280	6274	4367	1536	3836	1350	2372	1066	270	88	41287
2009	2233	4135	2761	8370	550	2239	6379	4506	1733	3799	1380	2723	1070	310	130	42318
2010	2185	4072	2618	8321	540	2294	6110	4381	1638	3717	1409	2658	1067	283	123	41416

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 11**

**Variación porcentual del número de puestos sujetos a SPC en las dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados)**

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2007	0,1%	6,4%	0,0%	1,2%	0,0%	-0,3%	4,3%	1,3%	0,0%	6,3%	7,7%	8,0%	0,2%	0,0%	0,0%	3%
2008	0,0%	22,4%	1,6%	1,3%	-0,5%	0,0%	17,4%	25,9%	0,1%	0,4%	2,7%	6,3%	17,9%	-1,1%	-22,8%	3%
2009	9,2%	2,5%	-0,6%	0,5%	-16,7%	-1,8%	1,7%	3,2%	12,8%	-1,0%	2,2%	14,8%	0,4%	14,8%	47,7%	2%
2010	-2,1%	-1,5%	-5,2%	-0,6%	-1,8%	2,5%	-4,2%	-2,8%	-5,5%	-2,2%	2,1%	-2,4%	-0,3%	-8,7%	-5,4%	-2%

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 12**

*Indicador puestos de estructura sujetos a SPC / puestos de estructura no sujetos a SPC en dependencias de la APF  
(incluyendo a sus órganos desconcentrados)*

2005	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	TOTAL
2006	7,8	35,7	63,6	63,0	6,0	16,6	30,0	13,9	8,0	6,3	17,4	6,3	12,4	4,2	3,7	15,2
2007	6,7	27,1	58,2	46,2	5,9	15,3	34,5	6,6	8,7	11,0	18,5	6,5	12,1	3,9	3,0	14,4
2008	6,3	13,0	53,4	22,6	8,0	12,9	51,9	9,0	6,6	14,0	20,5	6,3	13,3	4,2	1,3	13,4
2009	6,5	12,5	32,1	24,5	7,4	11,0	39,4	3,9	6,5	12,1	19,2	6,7	8,9	4,9	1,6	10,5
2010	5,7	11,3	24,7	21,7	8,4	11,5	36,8	3,6	5,8	11,6	19,8	6,3	8,8	5,0	1,7	9,8
Prom. 2006- 2010	6,6	19,9	46,4	35,6	7,1	13,5	38,5	7,4	7,1	11,0	19,1	6,4	11,1	4,4	2,3	12,7

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 13**

*Nombramientos temporales en plazas sujetas a SPC en las dependencias de la APF  
(incluyendo a sus órganos desconcentrados)*

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Total
2005	21	0	7	28	6	13	64	2	36	19	24	1	106	5	36	368
2006	30	37	74	110	56	162	216	35	7	96	130	9	81	4	12	1059
2007	201	193	643	594	167	403	776	167	70	594	273	136	194	75	158	4644
2008	279	68	260	1060	106	378	1042	128	62	446	244	284	288	47	80	4772
2009	178	98	154	453	83	212	684	103	171	153	198	182	122	34	3	2828
2010	83	91	80	370	64	226	486	58	182	177	167	107	181	40	3	2315

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 14**

**Variación porcentual de nombramientos temporales en plazas sujetas a SPC en las dependencias de la APF**

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Total
2005	2100%	0%	700%	2800%	600%	1300%	6400%	0%	3600%	1900%	2400%	100%	10600%	500%	3600%	36800%
2006	43%	3700%	957%	293%	833%	1146%	238%	1650%	-81%	405%	442%	800%	-24%	-20%	-67%	188%
2007	570%	422%	769%	440%	198%	149%	259%	377%	900%	519%	110%	1411%	140%	1775%	1217%	339%
2008	39%	-65%	-60%	78%	-37%	-6%	34%	-23%	-11%	-25%	-11%	109%	48%	-37%	-49%	2%
2009	-36%	44%	-41%	-57%	-22%	-44%	-34%	-20%	176%	-66%	-19%	-36%	-58%	-28%	-96%	-41%
2010	-53%	-7%	-48%	-18%	-23%	7%	-29%	-44%	6%	16%	-16%	-41%	48%	18%	0%	-18%

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 15**

**Porcentaje de puestos sujetos al SPC cubiertos a través de nombramientos temporales en dependencias de la APF (incluyendo a sus órganos desconcentrados)**

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales	Prom.
2006	1%	1%	3%	1%	8%	7%	4%	1%	0%	3%	11%	0%	9%	1%	11%	3%	4%
2007	10%	4%	24%	7%	25%	18%	15%	5%	5%	16%	21%	6%	21%	27%	139%	12%	23%
2008	14%	2%	9%	13%	16%	17%	17%	3%	4%	12%	18%	12%	27%	17%	91%	12%	18%
2009	8%	2%	6%	5%	15%	9%	11%	2%	10%	4%	14%	7%	11%	11%	2%	7%	8%
2010	4%	2%	3%	4%	12%	10%	8%	1%	11%	5%	12%	4%	17%	14%	2%	6%	7%

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 16**  
**Recursos de revocación interpuestos contra las dependencias de la APF sujetas al SPC**  
**(incluyendo sus órganos desconcentrados), por año**

	SEGO B	SHC P	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA A	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2004	1	3	1	0	0	2	0	1	2	0	2	0	0	0	0	12
2005	2	3	4	6	4	1	11	4	8	2	1	2	1	1	0	50
2006	1	6	2	21	2	7	4	2	7	10	4	2	4	2	1	75
2007	1	3	1	4	5	2	4	2	2	4	1	3	0	1	0	33
2008	2	7	1	12	2	2	2	0	0	4	3	4	1	1	0	41
2009	2	4	3	11	0	1	9	5	0	5	2	4	1	1	0	48
2010	4	3	5	16	2	3	7	4	7	11	3	12	2	0	0	79
Totales	13	29	17	70	15	18	37	18	26	36	16	27	9	6	1	338

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 17**  
**Variación porcentual de recursos de revocación interpuestos contra las dependencias de la APF**  
**(incluyendo sus órganos desconcentrados)**

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2005	100%	0%	300%	600%	400%	-50%	1100%	300%	300%	200%	-50%	200%	100%	100%	0%	317%
2006	-50%	100%	-50%	250%	-50%	600%	-64%	-50%	-13%	400%	300%	0%	300%	100%	100%	50%
2007	0%	-50%	-50%	-81%	150%	-71%	0%	0%	-71%	-60%	-75%	50%	-100%	-50%	-100%	-56%
2008	100%	133%	0%	200%	-60%	0%	-50%	-100%	-100%	0%	200%	33%	100%	0%	0%	24%
2009	0%	-43%	200%	-8%	-100%	-50%	350%	500%	0%	25%	-33%	0%	0%	0%	0%	17%
2010	100%	-25%	67%	45%	200%	200%	-22%	-20%	700%	120%	50%	200%	100%	-100%	0%	65%

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 18**  
Inconformidades interpuestas contra dependencias de la APF sujetas al SPC  
(incluyendo a sus órganos desconcentrados), por año

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2004	17	47	23	2	8	10	10	19	31	2	36	8	1	6	0	220
2005	17	31	50	17	18	27	41	34	94	16	18	10	10	16	0	399
2006	6	16	24	32	9	24	40	13	53	20	30	20	33	4	1	325
2007	15	13	10	31	14	21	28	17	12	27	25	20	8	6	0	247
2008	0	3	23	34	2	6	1	17	0	16	11	6	6	4	0	129
2009	0	0	7	37	2	8	0	13	0	12	16	11	9	2	0	117
2010	0	2	3	44	5	7	24	14	0	13	20	13	8	1	0	154
<b>Totales</b>	<b>55</b>	<b>112</b>	<b>140</b>	<b>197</b>	<b>58</b>	<b>103</b>	<b>144</b>	<b>127</b>	<b>190</b>	<b>106</b>	<b>156</b>	<b>88</b>	<b>75</b>	<b>39</b>	<b>1</b>	<b>1591</b>

FUENTE: Elaboración propia.

**Anexo 19**  
Variación porcentual de inconformidades interpuestas contra dependencias de la APF  
(incluyendo a sus órganos desconcentrados), por año

	SEGOB	SHCP	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SE	SAGARPA	SCT	SFP	SEP	SS	STPS	SRA	SECTUR	CJEF	Totales
2005	0%	-34%	117%	750%	125%	170%	310%	79%	203%	700%	-50%	25%	900%	167%	0%	81%
2006	-65%	-48%	-52%	88%	-50%	-11%	-2%	-62%	-44%	25%	67%	100%	230%	-75%	100%	-19%
2007	150%	-19%	-58%	-3%	56%	-13%	-30%	31%	-77%	35%	-17%	0%	-76%	50%	-100%	-24%
2008	-100%	-77%	130%	10%	-86%	-71%	-96%	0%	-100%	-41%	-56%	-70%	-25%	-33%	0%	-48%
2009	0%	-100%	-70%	9%	0%	33%	-100%	-24%	0%	-25%	45%	83%	50%	-50%	0%	-9%
2010	0%	200%	-57%	19%	150%	-13%	2400%	8%	0%	8%	25%	18%	-11%	-50%	0%	32%

FUENTE: Elaboración propia.

## *Anexo 20*

Entrevista con persona participante en 18 procesos de selección,  
el 14 de septiembre de 2012

### **1. ¿En cuáles concursos de selección del SPCAPF has participado?**

Cuando el Servicio Profesional de Carrera inició en 2004/5 presenté pruebas piloto de habilidades (trabajo en equipo, orientación a resultados, liderazgo, negociación) que pasé con 9 y presenté evaluaciones de conocimientos en computación, nociones de administración pública, transparencia y rendición de cuentas con 10.

Pero a partir de 2006, cuando iniciaron los concursos de oposición, sólo llegué a la etapa de evaluación de conocimientos. Los concursos fueron en:

La Secretaría de Educación Pública. Concurse en 2006 y 2007 para una plaza de Subdirector de Capacitación y otra de Director de Investigación y Evaluación, reprobé.

En la Secretaría de Gobernación concursé por plaza de Subdirector en Derechos humanos en 2007, reprobé.

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes concursé por dos plazas de subdirector (una Subdirección de Comunicación e Informes y la otra Subdirección pero no recuerdo en qué) una en 2006 y otra en 2007, reprobé.

En la Secretaría de Energía concursé por una plaza de Director de Planeación en 2006, reprobé.

En la Secretaría de Economía concursé por la plaza de Subdirector de Información y Análisis en 2006 y por la plaza de Subdirector de promoción en 2007, reprobé.

Quedé muy desencantada de la situación que en ese entonces guardaba el SPC.

Recientemente volví a intentarlo pensando que el SPC ya estaba más estructurado y habría posibilidades, pero .... no, la situación continúa siendo la misma con el agravante de que las plazas son 'ganadas' por las personas que las ocupan por artículo 34. De ellas tengo toda la información:

Secretaría de Economía

Dirección de Promoción, Imagen y Vinculación.

No recuerdo número de convocatoria pero se publicó el 9 de diciembre de 2010.

Folio 33732 (no recuerdo número de mi folio).

Fechas en convocatoria: de registro y revisión curricular del 27 de octubre al 10 de noviembre y de evaluación de conocimientos a partir del 16 de noviembre de 2010. En la convocatoria se señala que a partir de estas fechas pueden ser citados los concursantes a evaluación, pero no significa que en esa fecha aplicarán sus evaluaciones. Por lo mismo, se señala que los concursantes deben estar atentos en Trabajaen, ya que éste es el medio oficial de comunicación para las evaluaciones. De ello se desprende y notifican en la propia convocatoria, que las fechas están sujetas a cambio sin previo aviso, en caso de presentarse una situación de fuerza mayor y/o de espacio no disponible para las evaluaciones. Esta aclaración y el movimiento de fechas, en mi punto de vista personal, es una falta total de respeto hacia el concursante, que no sólo queda sujeto a lo que disponga la dependencia que concursó la plaza, sino que queda imposibilitado de programar sus actividades. De ahí que una de las quejas de los concursantes es que por estos cambios, muchas veces se empalman las evaluaciones.

En la realidad la primera evaluación fue hasta el 9 diciembre y reprobé.

La calificación mínima aprobatoria fue nueve.

El temario excesivo estaba dirigido hacia el conocimiento de las leyes del SPC, Constitución, LRASP, LFTAI y otras y no a los conocimientos que, conforme a objetivos y funciones de la plaza, debería tener el sujeto que la ejerciera.

La evaluación estuvo enfocada a evaluar la capacidad para memorizar artículos de la normatividad jurídica, más que a medir conocimientos.  
Finalmente, ingresó la persona que ocupaba la plaza por artículo 34.

Secretaría de la Función Pública.

Subdirector de Analisis e Integracion de Informes.

Convocatoria No. 0089 en el Diario Oficial de la Federación Junio 22, 2011.

Folio de participación: 8-38301.

Fechas en convocatoria de Registro y revisión curricular: Del 22 de junio al 6 de julio de 2011 y de evaluación de conocimientos y evaluación de habilidades del 11 de Julio al 26 de agosto de 2011.

En la realidad la primera evaluación fue hasta el siete de septiembre, la segunda, correspondiente a habilidades, fue el 14 de septiembre, la tercera, revisión documental, fue el 28 de septiembre y la cuarta, entrevista, fue el 11 de octubre, contando con el resultado el 14 octubre, cuando en el DOF se programó el término para el 19 de septiembre. El caso, a pesar de haber llegado en primer lugar, es que reprobé e ingresó la persona que ocupaba la plaza por artículo 34. Interpuse recurso de revocación e inconformidad ante el Director General de Denuncias e Investigaciones, conforme me indicaron en la propia SFP; jamás obtuve respuesta alguna. Me dejaron en reserva. (Conforme al artículo 36 del Reglamento del SPC, los finalistas no seleccionados integran la reserva de aspirantes de la dependencia, con el fin de ser considerados para ocupar un puesto vacante del mismo rango, e incluso de nivel adjunto, homólogo o afín en perfil y equivalente en grupo y grado, o un puesto del rango inmediato inferior, cuando éste sea homólogo o afín en perfil, a aquél por el que hubieren concursado La permanencia en la reserva tendrá una vigencia de un año, contado a partir de la publicación de los resultados del concurso correspondiente).

En mi opinión, ser integrante de la reserva sirve para nada, a menos que el sujeto que ocupó la plaza muera, renuncie o lo despidan y eso no pasa en un año. Tengo un amigo en Recursos Humanos de una dependencia que me comentó que normalmente se olvidan de este grupo.

El temario extenso incluyó algunos aspectos de transparencia vinculados con los objetivos de la plaza, pero estuvo más enfocado al conocimiento y memorización de artículos de las leyes de SPC, Constitución, LRASP, LFTAI, mismas que normalmente son integradas en todos los temarios de los concursos.

Secretaría de la Función Pública.

Director (a) de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Convocatoria No. 0092 en el Diario Oficial de la Federación: Agosto 3, 2011.

Folio 20-39199.

Fechas en convocatoria de Registro y revisión curricular: Del 3 al 18 de agosto.

Y de evaluación de conocimientos y habilidades del 23 de agosto al 21 octubre.

Determinación del 29 agosto al 1 de noviembre ¿te parece esto lógico?

En la realidad la evaluación de conocimientos, que es la primera, fue hasta el 4 noviembre, la segunda evaluación, de habilidades, fue el 17 noviembre, la tercera, revisión documental, fue el 2 de diciembre, y la cuarta, correspondiente a la entrevista, fue el 13 diciembre. El resultado fue enviado el mismo 13 diciembre una hora después. A pesar de haber llegado nuevamente en primer lugar, reprobé e ingresó la persona que ocupaba por artículo 34, misma que había sido presidente en el Comité de Selección para la plaza de Subdirector de Análisis e Integración de Informes ¿ilógico, no?

El temario muy extenso con orientación normativa en materia de convenciones anticorrupción.

Secretaría de la Función Pública.

Subdirector de Seguimiento y Evaluacion de Estrategias de Transparencia y Rendicion de Cuentas.

Convocatoria No. 0090 en el Diario Oficial de la Federación Julio 6, 2011.

Folio de participación: 6-38584.

Fechas de Registro y revisión curricular: Del 6 al 21 de Julio; conocimientos y habilidades del 25 julio al 14 septiembre; determinación del 1o de agosto al 3 de octubre.

En la realidad la primera evaluación, conocimientos, fue el 7 diciembre 2011, no me presenté por empalmarse con otras actividades.

Secretaría de la Función Pública.

Director de Convenciones Anticorrupcion.

Convocatoria No. 0090 en el Diario Oficial de la Federación del seis de julio de 2011.

Folio de participación: 12-38582.

Fechas: Convocatoria de Registro y revisión curricular: Del 6 al 21 de Julio y de conocimientos y habilidades del 25 julio al 14 septiembre; determinación del 1o de agosto al 3 de octubre.

La realidad es que el primer examen fue el 4 de noviembre. Reprobé la evaluación de conocimientos por falta de tiempo, porque se empalmó con la evaluación de la Dirección de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas y sólo me dieron 60 minutos para realizar ambas evaluaciones (normalmente el tiempo para cada evaluación es de 60 minutos).

Secretaría de la Función Pública.

Director de Mejora de Procesos Gubernamentales.

Convocatoria No. 100 en el Diario Oficial de la Federación Diciembre 7, 2011

Folio de participación: 13-41534.

Fechas en convocatoria para registro aspirantes y evaluación curricular del 7 al 23 de diciembre; examen de conocimientos del 5 de enero al 9 de febrero; determinación del 16 de enero al 6 de marzo.

La realidad es que la evaluación de conocimientos fue hasta el 23 enero de 2012, la segunda, correspondiente a las habilidades fue el 2 de febrero, la tercera, revisión documental fue el 15 de febrero, y la entrevista el 22 febrero. Nuevamente, a pesar de llegar en primer lugar, reprobé, ingresó persona que ocupaba plaza por artículo 34. Me dejaron en reserva.

Interpuse recurso de revisión e inconformidad ante el Director de Asuntos Jurídicos el 1º de marzo. El proceso terminó hasta el 26 de mayo, después de interponer una queja ante el Secretario de la Función Pública y la Contralora General por falta de respuesta en los tiempos estipulados por Ley.

Secretaría de la Función Pública.

Director de Mejora de Trámites y Servicios Gubernamentales.

Convocatoria 100 publicada en el diario Oficial de la Federación 7 diciembre de 2011

Folio de participación: 13-41542.

Fechas en convocatoria para el registro aspirantes y evaluación curricular del 7 al 23 de diciembre; del examen de conocimientos del 5 de enero al 9 de febrero y la determinación del 16 de enero al 6 de marzo.

La realidad es que la evaluación de conocimientos fue el 24 de enero de 2012, la segunda, evaluación de habilidades fue el 2 de febrero, la tercera, revisión documental el 15 febrero, y la etapa de evaluación hasta el 7 marzo, en la decepción total por los resultados de la plaza anterior, ya no me presenté. ingresó persona que ocupaba plaza por artículo 34 y que fue la única entrevistada.

Debo señalar que las dos plazas anteriores tienen asignadas en las convocatoria las mismas misiones y objetivos de plaza con pequeñísimos cambios. Los fueron temarios muy extensos y muy parecidos, con los mismos contenidos, aunque las evaluaciones fueron totalmente diferentes.

Instituto Nacional de Ecología (INE)

Subdirector de Educación y Capacitación.

Convocatoria Pública y abierta Núm. 015/2012 de Julio 25, 2012.

Fechas en convocatoria para el registro aspirantes y evaluación curricular del 25 de julio al 8 de agosto; del examen de conocimientos a partir del 10 de agosto y la determinación a partir del 23 de agosto.

La realidad es que la primera evaluación (conocimientos) se programó para el 13 de agosto de 2012; pero una hora antes de la evaluación enviaron un correo electrónico señalando la reprogramación para el 16 de agosto. El argumento fue que la convocatoria permite readecuación de fechas.

Ante la falta de respeto como concursante y por ende la falta de seriedad de Recursos Humanos de la dependencia, realicé una inconformidad ante la Secretaría de la Función Pública. Jamás obtuve respuesta alguna y desconozco si habrá procedido y en su caso tenido algún efecto. Para el 16 de agosto ya no me presenté. El resultado fue plaza desierta.

## FONAES

Subdirección de Información y Análisis Gubernamental.

Convocatoria 017-2012 publicada en el DOF en Julio 25, 2012.

Fechas de convocatoria de registro y revisión curricular del 25 de Julio al 8 de agosto; existe una etapa que no entendí de análisis de petición de reactivaciones del 9 al 13 agosto (nunca supe qué era eso); la evaluación de habilidades del 20 al 24 agosto; la evaluación conocimientos del 27 al 31 de agosto y la determinación entre el 3 y el 7 de septiembre.

En la realidad la primera evaluación (habilidades) fue el 22 agosto, pero después de ver el temario integrado con cualquier cantidad de documentos normativos, ya no me presenté. El proceso continúa.

### **2. ¿Qué periodo de tiempo abarca tu participación en estos concursos? (aproximadamente de qué fecha a qué fecha)**

No me queda clara tu pregunta.

Si te refieres desde cuándo he concursado, te puedo decir que participé activamente en 2006 y 2007.

Después retomé en 2010 con una plaza y nuevamente he participado activamente en 2011 y 2012.

Si te refieres al tiempo que lleva cada concurso te puedo decir que el tiempo es variable y va desde 2 hasta 6 meses, especialmente ahora, porque al principio, en 2006 el plazo máximo era de un mes.

### **3. ¿Cuáles han sido las vías por las cuales te has enterado de estos concursos?**

Me entero de los concursos buscando trabajo en Internet, normalmente cuando son plazas gubernamentales me remiten al sitio 'Trabajaen'.

### **4. ¿Tu inscripción a estos concursos ha sido sencilla? ¿has tenido algún problema en la operación del sistema electrónico?**

La inscripción es sencilla cuando ya está cargado el CV en el sitio Trabajaen; no obstante, a veces se 'cae el sistema' y se bloquea hasta por 24 horas. En ese lapso no existe ninguna notificación o aviso a los usuarios.

### **5. ¿Crees que los perfiles (área de conocimiento, grado académico y experiencia) establecidos en los procesos de selección en que has participado, han sido congruentes con las funciones a desarrollar en los puestos concursados? ¿Has percibido inconsistencias mayores o recurrentes entre los perfiles requeridos en los concursos y las funciones a desarrollar en los puestos?**

Definitivamente los perfiles están en función de la persona que creó el perfil y por ende en la mayor parte de los casos no corresponden a las misiones, objetivos y funciones de los puestos. Quiero decirte que cuando inició el SPC la SFP solicitó a través de los coordinadores de administración que cada persona realizara el perfil de puesto conforme a sus funciones. No obstante, a pesar de hacerse

el señalamiento de que no debía colocarse el perfil del sujeto que lo ocupaba sino el perfil del puesto, fue precisamente aquello lo que ocurrió.

El miedo y la preocupación de ser despedidos por no cumplir los requisitos del puesto propició perfiles de sujetos en los puestos y eso es lo que prevalece y se concurra. Como muestra, baste ver que en la convocatoria 0105 publicada el miércoles 25 de abril de 2012 por la SFP, la plaza Jefe (a) de Departamento de Control y Evaluación señalaba un grado de avance escolar de licenciatura titulada. Pero, para el 2 de mayo, la SFP emitió una nota aclaratoria señalando que el grado de avance escolar para esa misma plaza era de licenciatura terminada o carta de pasante, con lo cual se validó el perfil de la persona ocupante del puesto.

Como te decía, puede observarse que el perfil de la plaza dista de las necesidades y funciones. Existen algunos perfiles que definitivamente son incongruentes. He observado incluso una apertura enorme en el área de conocimiento. Mi respuesta es que no hay congruencia entre los perfiles de puesto, las áreas de conocimiento y las funciones a desempeñar.

Considero que la profesión de administrador público otorga los conocimientos suficientes para enfrentar los cambios y la actualidad de las diferentes organizaciones, por ende debería privilegiarse este conocimiento y capacidad sin desmeritar otras profesiones. Por supuesto que si estos conocimientos se complementan con la experiencia, mejor.

**6. ¿La bibliografía y demás materiales de estudio objeto de los exámenes técnicos han sido congruentes con las funciones de los puestos en concurso?**

Los temarios pocas veces están pensados en función del puesto. La mayoría de la veces muestran más preocupación por el conocimiento de la leyes del SPC, Responsabilidades Administrativas, Transparencia y a la normatividad que afecta a la dependencia, que al conocimiento y experiencia que verdaderamente debe tener el sujeto para ocupar un puesto. De ahí que mi respuesta a la pregunta es que no hay congruencia entre las funciones de los puestos a concursar y los temarios. Además, en la mayoría de los casos son los temarios son excesivos, podría decirte que los temarios del doctorado que cursé eran de lo más simple, comparados con la cantidad enorme de contenidos que integran; lo peor es que el concursante debe prepararse en los contenidos aunque la evaluación de conocimientos se conforme por sólo 20 preguntas, porque no se sabe si serán de memoria.

**7. ¿Los exámenes técnicos contienen sólo lo establecido en la bibliografía y los materiales de estudio, o incorporan temas no establecidos en los temarios?**

Los exámenes de conocimientos contienen de manera escueta los contenidos de los materiales, es decir, los exámenes constan sólo de veinte preguntas que en muchos casos apelan a la memoria, más que al entendimiento y conocimiento; si se memoriza bien, puede no haber problemas. Las preguntas son concretas y sustraídas directamente de los materiales.

**8. ¿Los exámenes técnicos han guardado un equilibrio razonable en la profundidad y precisión de las preguntas? ¿Ha habido exámenes “sesgados”, en los que se evalúa un solo tema y se dejan de lado otros que son sustantivos?**

Dado que muy pocas veces los temarios incluyen temas sustantivos, puedo decirte que los exámenes no tienen impacto. No hay equilibrio ni desequilibrio porque las preguntas son relativas a la memorización de leyes, reglamentos, lineamientos, normas, convenios o datos estadísticos. Entonces no hay profundidad, son evaluaciones secas, parcas, vacías en conocimiento. Cuando el temario incluye conocimientos extraordinarios relativos al puesto, entonces las evaluaciones, en algunas ocasiones, preguntan sobre ese conocimiento, aunque de forma escueta.

**9. ¿De acuerdo con tu experiencia, los exámenes diseñados para medir las habilidades directivas permiten evaluar prospectivamente el probable desempeño de los aspirantes en la conducción de un equipo de trabajo y en la obtención de resultados?**

Para serte franca, no sé. Los exámenes de habilidades ahora no son como los que presenté en 2005

en los cuales se median las capacidades gerenciales de trabajo en equipo, negociación y orientación a resultados. Ahora las evaluaciones se parecen más a exámenes psicométricos como los que se presentan en el sector privado donde miden la personalidad, por lo que no sé de qué manera pueden medir las capacidades directivas, ni si es que las miden.

- 10. ¿Has percibido irregularidades graves, que indiquen que los concursos se manipulan a favor de algunos concursantes?**
- 11. Si ha sido el caso ¿en qué han consistido estas irregularidades?**
- 12. Si ha sido el caso ¿estas irregularidades han sido recurrentes?**

Por supuesto las tres preguntas. Hay irregularidades y son recurrentes y lo peor, están validadas por la SFP porque ella misma las ejerce.

He observado un desfase total de fechas que reduce significativamente el número de personas que acude a las evaluaciones en relación con el número de personas que se registra a concurso.

He observado una falta total de consideración a los concursantes que llegan en tiempo y forma a favor de los que llegan tarde (sobre pasando los 10 minutos de tolerancia),

He observado que de diez o quince concursantes que se presenta a la primera evaluación, que es la de conocimientos, sólo uno obtiene todos los aciertos. Pienso que ese sujeto ya trae las respuestas, ya sea porque se las dio quien elaboró el examen o porque él mismo lo elaboró, no hay más.

He observado que en la evaluación de habilidades de computación ese mismo sujeto se las sabe de todas todas.

He observado que en la etapa de entrevista siempre ese sujeto está incluido y es el que queda. Siempre, invariablemente es el sujeto que ocupa la plaza por artículo 34. Entonces no importan los méritos, experiencia o mejores puntajes totales en las diversas etapas que los otros concursantes hayan obtenido, siempre en la entrevista se favorece al ocupante de la plaza por artículo 34.

No sé si ello obedece a que la Ley del Servicio Profesional de Carrera señala en su artículo 32 que en igualdad de condiciones tienen preferencia los servidores públicos de la dependencia y, aunque me queda claro que los ocupantes en esta categoría no son servidores públicos, parece ser que es a ellos a quienes se beneficia por alguna razón.

También puede ser que, como ese sujeto es colocado por el jefe superior inmediato para ocupar la plaza por artículo 34, y como el jefe superior inmediato se integra como presidente del Comité de Selección en el concurso, se favorezca al sujeto y sea electo.

He observado que nunca se reúne previamente el Comité de Selección, de hecho ni se conocen, por lo que al hacerlo el día de la entrevista retrasan la hora de ésta hasta ponerse de más o menos de acuerdo, porque sus preguntas son totalmente inconexas y en ocasiones repetidas. Deja decirte que normalmente he entrado a la entrevista 20 a 30 minutos después de la hora citada, pero en una ocasión tardé hora y cuarto porque la presidenta del Comité de Selección era una persona contratada por artículo 34 y no tenía idea de nada. Obviamente sus preguntas estaban enfocadas a la plaza que ocupaba más que a la plaza concursada.

Por otro lado, el sujeto de personal que integra el Comité de Selección se preocupa por preguntar sobre las fortalezas y debilidades del concursante; el sujeto de Contraloría (que representa a la dependencia) por saber qué haces para enfrentar el cambio y el sujeto presidente (jefe inmediato superior) pregunta lo que se le ocurre que puede estar o no conectado con el temario o funciones del puesto que se concursará.

- 13. En caso de que hayas detectado o sospechado de alguna manipulación de los concursos ¿qué actores fueron los manipuladores más evidentes (los Comités de Selección, la SFP, las personas que aplican los exámenes, algunos concursantes, las personas que manejan la página electrónica, etc.)?**

Definitivamente los concursos están manipulados y creo que tanto los Comités Técnico de Profesionalización y de Selección como la propia SFP son los que afectan los resultados.

La SFP avala convocatorias y correcciones a las convocatorias fuera de contexto; no revisa los perfiles, no revisa los sueldos o lo que se publica en medios electrónicos y en el DOF. Me encontré en alguna ocasión una discrepancia entre el DOF y lo que señalaba Trabajaen, en cuanto al nombre de la plaza, la categoría y el sueldo. En mi opinión grave.

El Comité de Profesionalización debe garantizar la igualdad de oportunidades del puesto a concurso y que éste se lleve a cabo en base al mérito y desarrollo profesional, lo cual se ha demostrado que no se realiza; así mismo, cuando una plaza se encuentra vacante debe en un plazo de 45 días hábiles determinar fechas de concurso, no obstante he observado y he vivido que el concurso puede tardar hasta un año.

El Comité de Selección de entrada se conforma exactamente el día de la entrevista por lo que no tiene preguntas claras; no conoce las funciones del puesto a concurso por lo que no conoce los requisitos del mismo, lo que deja claro que ni siquiera conoció y validó la evaluación de conocimientos a ser practicada.

**14. Si has estado en posibilidad de interactuar con algunos de los participantes en los procedimientos de selección ¿qué te han expresado acerca de la operación de estos concursos? ¿están conformes con ellos? ¿creen que son realmente meritocráticos? Si no lo perciben así ¿te han argumentado por qué continúan participando?**

Los sujetos con los que he intercambiado ideas tanto personal como electrónicamente y los sujetos que muchas han expresado sus ideas en Internet piensan al igual que yo: que el SPC es una farsa. No se entiende cómo es posible que después de concursar tantas veces, con conocimientos, experiencia y diversas capacidades, nunca ganen el puesto. La mayoría de las veces, estos sujetos se quedan en el examen de conocimientos y cuando pasan a la entrevista siempre gana el ocupante de la plaza por artículo 34.

Hemos comentado que seguimos concursando porque necesitamos trabajar, porque nos hemos preparado profesionalmente, porque nos hemos desempeñado en el gobierno durante años, por lo que no es lógico que ahora no podamos ingresar, que los evaluaciones de conocimientos estén tan manipuladas que no puedan ser aprobadas; que la experiencia no sea relevante; en pocas palabras, que se siga manejando el nepotismo, el clientelismo y la falta de transparencia. Incluso hemos comentado en empezar a buscar y tirar redes para ocupar alguna plaza por artículo 34, porque esa es la única forma de ingresar al SPC de la Administración Pública.

Nuestra opinión es que realmente es una pena que después de una ardua lucha por lograr tener en la administración pública mexicana un servicio profesional que garantizara la continuidad, la eficiencia y la eficacia, la calidad, la mejor gestión, la meritocracia solamente se encuentre en papel.

**15. ¿Crees que la operación del sistema es transparente? Si no es así, ¿cuáles etapas son las que consideras más opacas? ¿Por qué?**

La operación del sistema, al menos en lo referente a los subsistemas de planeación, de Ingreso, de capacitación y de desempeño profesional que son los que conozco, continúa opaca, carece de transparencia y congruencia. En mi opinión el SPC despegó mal, pero lo peor es que no se ha corregido, y se sigue cavando sobre lo mismo sin mejora alguna pero empeorando.

El Subsistema de Planeación que incluye estructura ocupacional y perfil de puestos entre otros y que se convierte en parte medular del SSPC validó estructuras ocupacionales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no estructuras funcionales. A partir de la publicación de la LSPC, las pocas adecuaciones a la estructura que se hicieron, fueron detenidas por la SHCP hasta la conformación del Sistema del SPC. Por ende, hay una discrepancia, que se desconoce si ha sido solucionada.

Además, la Secretaría de la Función Pública, para la creación de un Catálogo de Descripción del Perfil y Valuación del Puesto, determinó que las áreas responsables en cada Secretaría debían crear los perfiles específicos de cada una de las plazas y someterlos a aceptación tanto del área de Recursos Humanos de la dependencia como de la propia Secretaría de la Función Pública; pero

además de que los perfiles como ya se señaló no fueron de las plazas sino de los ocupantes de las plazas, la aprobación fue –y continúa siendo si existe- inútil, porque las áreas de Recursos Humanos no están capacitadas para determinar hasta dónde o qué características deben tener los puestos. Entonces la corrupción es inminente, ¿qué sucedió con todas las incongruencias? ¿cómo quedaron las estructuras finales? ¿por qué no se ha hecho una revisión de los perfiles de puesto?

El Subsistema de Ingreso, además de todo lo señalado, está totalmente corrupto. Corresponde al jefe inmediato superior realizar la evaluación de conocimientos a ser presentada por todos los aspirantes a la plaza, pero la mayoría de las veces no tiene tiempo, por lo que se la encargan a la Secretaría, al propio ocupante temporal de la plaza o a quien tenga un espacio para hacerlo. Para la realización de esta evaluación la Secretaría de la Función Pública no ha efectuado lineamientos específicos, entonces cada encargado la elabora a su buen entender y no se está exento de que la evaluación sea manipulada para que se quede en el puesto la persona que se desea.

La ocupación temporal de una plaza puede durar hasta un año. La emisión de una Convocatoria puede tardar hasta seis meses, más los seis meses para determinar quien ocupará la plaza vacante o si la plaza se declara desierta. Pero en este último caso, queda ocupada por el mismo sujeto anterior y se vuelve a realizar el proceso que nuevamente puede tardar hasta 10 meses.

Así mismo, la Ley señala en el artículo 34 que ‘servidores públicos’ pueden ser contratados por un período de seis meses en una plaza vacante, sin seguir los procesos de reclutamiento y selección, pero sólo en casos excepcionales siempre y cuando la ocupación del puesto sea indispensable para el buen funcionamiento del país. Durante esos seis meses, es condición *sine qua non* que el área de Recursos Humanos someta esa plaza a concurso indicando que sólo se podrá prorrogar la ocupación por cuatro meses más. Sabemos que esto es causal de corrupción porque todas las plazas vacantes son ocupadas por este artículo aunque no sean indispensables, que la periodicidad de ocupación es más larga y, lo peor, es que la SFP lo ha validado.

Cabe señalar que el sistema de puestos directivos está conformado por los niveles del uno al tres y las categorías A,B,C los cuales están distribuidos en las dependencias sin mediar razón alguna. Entonces puede haber dos subdirectores con las mismas responsabilidades pero con diferente nivel y categoría que propicia diferencias salariales bastante considerables.

El Subsistema de Capacitación y el Subsistema de Desempeño son un engaño desde sus inicios. Los cursos de inducción se enfocan al conocimiento de las leyes que se solicitan en los temarios para ingresar, lo que considero inútil y absurdo. Los cursos de capacitación son pobres y de niveles muy bajos, además de impartirse todos los últimos tres meses del año y, la evaluación del desempeño consistente en el llenado de un formato, a partir de porcentajes y números para medir el logro de metas manipuladas desde su elaboración, pasa a ser en verdad un instrumento de corrupción que no señala en lo absoluto si el servidor público ha realizado bien su trabajo.

Entonces, en conclusión, el sistema del SPC está mal instrumentado, ha sido objeto de manipulación, de corrupción y opacidad, por lo que la AP continúa siendo ocupada de acuerdo a intereses políticos.

#### **16.¿Has pasado a la etapa de entrevistas? Si ha sido el caso ¿crees que ésta es transparente?**

Las entrevistas se han convertido en el punto decisorio del concurso. No importa si el concursante trae muy buenas calificaciones en las etapas anteriores, si tiene méritos o experiencia o carece de ellos; tampoco importa que el concursante cree empatía con el Comité de Selección. Las entrevistas son un mero trámite, como todo lo anterior, para legalizar y legitimar al sujeto que ocupa la plaza por artículo 34.

He estado en tres entrevistas, todas en la Secretaría de la Función Pública, todas integradas por la misma persona de Recursos Humanos que ya no sabía que preguntarme, en las tres el sujeto representante de la Secretaría ha sido distinto y sus preguntas no están enfocadas al puesto a concursar sino al conocimiento que se tiene de los cambios actuales que tiene la administración pública, a la forma de enfrentarlos, a lo que se considera transparente y, en las tres el presidente

(jefe inmediato superior de la plaza) ha sido diferente. En el primer caso, como ya comenté, la sujeto era una persona que ocupaba el puesto por artículo 34 cuyas preguntas por tanto no tuvieron nada que ver con el puesto a concurso ni sus funciones; en los otros dos casos los sujetos, aunque obviamente saben y conocen el tema de la plaza, no tenían idea de las funciones o requisitos de la misma.

Así que, puedo concluir que la entrevista tiene todo menos ser transparente.

**17. ¿Estimas que los ganadores de los concursos en los que has participado han sido aquellos con los mayores méritos académicos, laborales y profesionales?**

No, como ya te he señalado el mérito académico, laboral, profesional y la experiencia no son absolutamente relevantes. Si pasas la evaluación de conocimientos, las demás etapas por sí misma son irrelevantes excepto porque te permiten ingresar a la etapa de la entrevista y te permiten adquirir un orden de prelación dentro de los tres primeros lugares. Por lo demás, la tercera etapa, que es la que te permite demostrar todos los méritos y conocimientos no es relevante, tienes que llegar con todos tus documentos, libros, comprobantes, constancias, etc., para que sólo vean de pasada los documentos, te recojan una copia y te califiquen en un documento -que después debes firmar- pero que ni sabes ni entiendes que calificaciones te otorgaron y por qué. Esto es opacidad.

**18. En el Título Cuarto, Capítulo Primero, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se establece que los participantes en los concursos de selección pueden interponer ante la Secretaría de la Función Pública, “recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección”. Si en este contexto has detectado irregularidades en los concursos que has participado ¿has interpuesto este recurso? ¿por qué sí o por qué no?**

Sí, en dos de los concursos interpuse recurso de revocación.

El primero de ellos lo presenté por la falta de respeto hacia los concursantes que observé en el curso de las etapas, en cuanto a tiempos de espera, falta de equipo de cómputo para presentar las evaluaciones de habilidades, incongruencia en los papeles de comprobación de mérito, experiencia y estudios profesionales y en especial por la hora y quince minutos que tuve que esperar para la entrevista y el comportamiento del Comité técnico de Selección.

No obtuve respuesta alguna, lo que me hizo pensar primero que la persona a la cual solicité información en la SFP no me dio los datos correctos para interponerlo y, segundo, por lo mismo, lo dirigí a la persona equivocada, al Director General de Denuncias e Investigaciones, que de alguna manera debió haberme respondido algo, incluso una respuesta diciendo que me equivoqué y ese no era el canal adecuado ¿no?

El segundo recurso lo interpuse ante Asuntos Jurídicos el 1º. de marzo porque sin importar mérito, experiencia o estudios profesionales quedé en segundo lugar por una décima, aunque en los aspectos anteriores y evaluación de habilidades por mucho superé a la presunta ganadora.

En un ir y venir de papeles y respuestas me dieron acceso al archivo para rebatir lo que el Comité de Selección y la ‘presunta ganadora’ habían expresado y observé que el pronunciamiento por escrito y presentado por la presunta ganadora estaba redactado en los mismos términos que el pronunciamiento del Comité Técnico de Selección. Este hecho denotó que o bien fue mostrado a la susodicha para elaborar el propio o la misma persona redactó ambos. En fin, hasta estos momentos todos los tiempos corrieron conforme a la Ley. No obstante, la ley señalaba un plazo de veinte días hábiles para notificarme los resultados del recurso de revocación después de los últimos alegatos.

Transcurrido este tiempo, no obtuve respuesta, por lo que conforme a la Ley tuve que presentar una inconformidad por la falta de respuesta, la cual fue dirigida al Área de Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública. No sé si ese documento fue el detonante para que me hicieran

llegar la respuesta del recurso de revocación o si ya estaba en marcha la entrega, porque de la inconformidad nuevamente no obtuve respuesta alguna.

**19. En una parte de mi tesis expongo que los recursos de revocación son una de las formas a través de las cuales el sistema (del servicio profesional de carrera) puede rendir cuentas (en este caso a los concursantes). En mi investigación encontré que en el total de la Administración Pública Federal, de 2004 a 2010 se interpusieron 379 recursos, de los cuales 61 fueron revocados por la SFP. Estas dos cifras (de recursos interpuestos y recursos revocados) a mí me parecen pequeñas, dado que estimo que en siete años deben haberse realizado “muchos” concursos (por ejemplo, en el informe más reciente que la SFP entregó al Congreso de la Unión, se establece que para 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 en el total de la APF hubo las siguientes cifras de concursos: 4,585, 7,774, 6,576, 7,137 y 6,990, respectivamente). ¿Crees que es correcta mi percepción de que se han interpuesto pocos recursos de revocación? ¿Si es el caso, a qué crees que se deba que los participantes no recurran a estos recursos? ¿Crees también que es correcta mi estimación de que los recursos revocados son pocos? ¿Tienes alguna idea de la razón por la cual la SFP resolvió 16% (=61/379) de los recursos interpuestos, revocándolos?**

Primero, las cifras de concursos se me hacen altísimas, pensando que los tiempos de concurso son tan extensos y checando Trabajaen en un período (que normalmente abarca mes y medio o dos meses), sin importar el número de plazas vacantes, no se concursan más allá de 400 plazas.

Segundo, creo que son pocos recursos de revocación en 6 años, creo que la cifra no dice la realidad. Pero, en caso de ser cierta, ello en mi opinión obedece a varias situaciones 1) la gente no lee y por tanto no sabe que lo puede hacer; 2) la gente desconoce la forma de presentar el recurso; 3) los tiempos de respuesta son largos y engorrosos; 4) la respuesta después de 30 páginas es altamente jurídica y negativa, para que finalmente te manden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para interponer controversia, lo cual requiere de más tiempo y de un abogado. He sabido de gente que ha presentado esta última y lleva dos años en ir y venir de papeles.

Tercero, si piensas que la asignación de plazas está dada antes del concurso y que éste sólo sirve para legalizar y legitimar al ocupante, entonces los recursos revocados están bien, hasta creo que son muchos.

Cuarto, desconozco las razones que orillaron a la SFP a revocar 16% de los recursos interpuestos, no me imagino las razones o tal vez sean algunos sujetos que acudieron al Tribunal y ganaron.

En mi opinión tanto el recurso de revocación como las inconformidades, controversias y quejas son elementos que no ayudan a los concursantes en nada aunque conozca de leyes y son elementos en los que se escuda el SPC para ser opaco.

**20. ¿Te has enterado si alguno de los participantes (aparte de ti) en los concursos de selección ha interpuesto recurso de revocación? Si ha sido el caso ¿cuál(es) fue(ron) su(s) experiencia(s)? ¿En lo general, las resoluciones del sistema del servicio como tal, fueron justas (es decir, la SFP revocó procesos que debía revocar o bien exoneró a las dependencias u órganos si debía haberlo hecho)?**

No conozco personas, pero existen múltiples quejas en Internet donde diversos sujetos han interpuesto recursos de revocación obteniendo resultados negativos. Desconozco cuales hayan sido sus avatares, aunque recuerdo que algunos los expresan.

*Anexo 21*

***INFORME DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LA COMISIÓN  
PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DEL SERVICIO  
PROFESIONAL DE CARRERA***

# INFORME A LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA



## ANTECEDENTES:

La profesionalización de las administraciones públicas es importante por varias razones: *primero*, porque entre mejor preparados estén los servidores públicos, mejor será la calidad de los bienes y servicios que los gobiernos puedan brindar a los ciudadanos; *segundo*, porque el manejo de los recursos públicos será más eficiente si sus administradores están bien capacitados, y *tercero*, porque mejora la imagen de las instituciones gubernamentales ante la ciudadanía.<sup>1</sup>

En este sentido, también se ha señalado que contar con un servicio civil de carrera no es suficiente, aunque sí es una condición necesaria para el desarrollo económico de los países.

Profesionalizar significa mejorar los procesos de selección para atraer a los candidatos más calificados del mercado laboral; crear mecanismos para que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y habilidades requeridas para desempeñar sus funciones; valorar periódicamente que los servidores públicos cumplan con las metas que se fijaron y si lo hacen de la manera más efectiva y eficiente posible, pero sobre todo, si con su actuar se contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es importante como mejor práctica en el Gobierno Federal, porque atiende al personal de enlace, a los mandos medios y superiores, es transversal y homologa los procesos a través de un marco general que a su vez permite flexibilidad, en los siete subsistemas que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, (Bolivia, 26-27 de junio de 2003). Asimismo, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Montevideo, 23 de junio de 2006).

<sup>2</sup> La LSPC considera siete subsistemas para el SPC: 1) Planeación de Recursos Humanos, 2) Ingreso, 3) Desarrollo Profesional, 4) Capacitación y Certificación de Capacidades, 5) Evaluación del Desempeño, 6) Separación y 7) Control y Evaluación. Antes de la entrada en vigor de la Ley, ya existían servicios civiles o de profesionalización operando en algunas instituciones públicas.

El SPC nace con la publicación de la LSPC, el 10 de abril de 2003. Así mismo, permite dar continuidad a las políticas de Estado.

La implantación del Sistema del SPC en la Administración Pública Federal Centralizada (Sistema) se realizó entre los años 2003 y 2006, período en que se expidió el primer Reglamento (abril de 2004), en el cual se determinaron las bases para su operación gradual en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, centralizando en la Secretaría de la Función Pública (SFP) la autorización y ejecución de distintos procedimientos.

De esta forma, la primera etapa de implantación se cumplió con la puesta en marcha de los siete subsistemas dentro del plazo establecido en la LSPC, para que el Sistema operara en su totalidad en un período que no excediera de tres años a partir de la iniciación de su vigencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) marcó el inicio de la etapa de Consolidación del SPC, estableciendo que para mejorar el Sistema se requería descentralizar la operación con criterios, metodologías y herramientas para atraer y retener a las personas más adecuadas para el servicio público y el logro de los resultados institucionales. Dentro de las actividades de mejora, sobresale la expedición del actual Reglamento publicado el 6 septiembre de 2007.

Una vez que fue publicado el Reglamento, la SFP se dio a la tarea de trabajar en la emisión –según fuera el caso– de lineamientos, criterios y metodologías a efecto de dar cumplimiento del fortalecimiento, la descentralización y la flexibilización del SPC. Estos trabajos se dieron desde 2008 hasta 2010.

En 2010 se elaboró el 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 General en dicha materia, cuya actualización fue publicada el 29 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (Manual). Dicha normatividad concentra en un solo instrumento toda la regulación en las materias referidas, que permite operar y homologar los procesos de recursos humanos en las instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

Ahora bien, el fortalecimiento de la democracia en México tiene entre sus pilares al SPC, el cual se debe constituir como una institución permanente en la vida del Estado Mexicano que permita asegurar la estabilidad y la gobernabilidad del país en todo momento, incluidos los cambios de administración, en especial del Ejecutivo Federal.

La actual administración ha establecido a través de acciones e instrumentos diversos, una base sólida para que la profesionalización de los recursos humanos continúe en la consolidación del SPC y éste se convierta en una política de Estado; tal y como es el caso de los países en donde los servicios civiles de carrera han sido referentes como mejores prácticas después de diversos años de implementación del mismo.

El compromiso no es exclusivo del Ejecutivo Federal, se requiere de un esfuerzo conjunto de diversos actores del gobierno, del sector privado y de la propia sociedad en su conjunto.

### **ATENCIÓN AL PUNTO DE ACUERDO**

En atención al punto de Acuerdo emitido por esa **Soberanía**, respetuosamente se expone lo siguiente:

En la consideración **PRIMERA**, se indica que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ha sido con "*el propósito de desarrollar un sistema laboral de ingreso*". Sobre el particular, la Ley establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema, tal y como lo señala su artículo 1°. En adición, en su artículo 2, que a la letra dice;

*"el Sistema es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad...."*

Así las cosas, es de precisar que la LSPC es un ordenamiento de carácter administrativo y no laboral. Además, busca establecer a través del Sistema un modelo de gestión de los recursos humanos de la Administración Pública Federal Centralizada: sus dependencias y órganos administrativos desconcentrados según sea el caso a quienes la propia LSPC les aplique.

Por lo que se refiere a la **SEGUNDA** consideración, inciso a), respecto a la rotación del personal, los criterios para la designación de los Directores Generales y Directores Generales Adjuntos, en apego al artículo 5 de la LSPC siguen los procedimientos en la normativa vigente, así como en apego a los procesos de concurso.

En lo referente al inciso "b), *6,016 funcionarios han sido designados con carácter temporal en los puestos que ocupan, sin ningún tipo de evaluación o examen, valiéndose para ello del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*".

El artículo 34 de la LSPC establece que:

*"En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente en alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de*

*fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, vacante o de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección establecido a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma."*

Este artículo da la atribución al Oficial Mayor del Ramo y/o al Titular de la Dependencia (Ramo) para que bajo su responsabilidad otorgue un nombramiento temporal considerando los supuestos mencionados anteriormente en la justificación por la cual se autoriza la ocupación por Art. 34.

Además, el Art. 92 del Reglamento de la LSPC textualmente señala que:

*"Artículo 92.- Las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y de selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley y con sujeción a lo establecido en este Reglamento y en las demás disposiciones aplicables.*

*La autorización del nombramiento previsto en el artículo 34 de la Ley confiere a la persona designada para ocupar el puesto de que se trate, el carácter de servidor público y no constituye para éste derecho alguno de ingreso al Sistema. Dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la autorización del nombramiento, el puesto deberá convocarse a concurso, con base en la descripción, perfil y valuación del puesto registrado en el Catálogo, con anterioridad a dicha autorización.*

*Estos nombramientos tendrán la temporalidad que determinen los titulares de las dependencias o el oficial mayor u homólogo, la cual no podrá exceder de diez meses. En todo caso el nombramiento quedará sin efectos de declararse un ganador en el concurso respectivo.*

*Una misma persona podrá ser designada para ocupar, conforme al artículo 34 de la Ley, hasta por dos ocasiones, puestos distintos, durante un periodo de dos años. En este supuesto para que esa persona pueda ser considerada nuevamente para una designación, en términos del precepto invocado, después de ese periodo, deberá haber transcurrido, al menos, un año de la conclusión de su último nombramiento."*

Asimismo, las personas que ocuparon estos puestos, deben cumplir con el perfil del puesto según el numeral 18 del Manual, que define los requisitos que deberán cubrir los interesados en ocupar el puesto.

Por otro lado, el artículo 5 del Reglamento de la LSPC establece que los servidores públicos de carrera, se clasifican en titulares y eventuales y estos últimos, a su vez, en los de primer nivel, los que ocupen temporalmente un puesto

del Sistema por virtud de un convenio y los nombrados por motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la LSPC.

Por último, el numeral 174 del Manual, establece que toda persona que ingrese al sistema para ocupar un puesto, en el mismo, deberá cubrir los requisitos establecidos en el perfil del puesto y aquellos establecidos en las bases de la convocatoria.

Por lo anterior, los 6,016 nombramientos que se dieron en el período referido las instituciones procedieron a atender lo dispuesto en las normas señaladas tanto en el perfil como en los proceso del SPC.

En cuanto a la **TERCERA** consideración se refiere, se precisa lo siguiente:

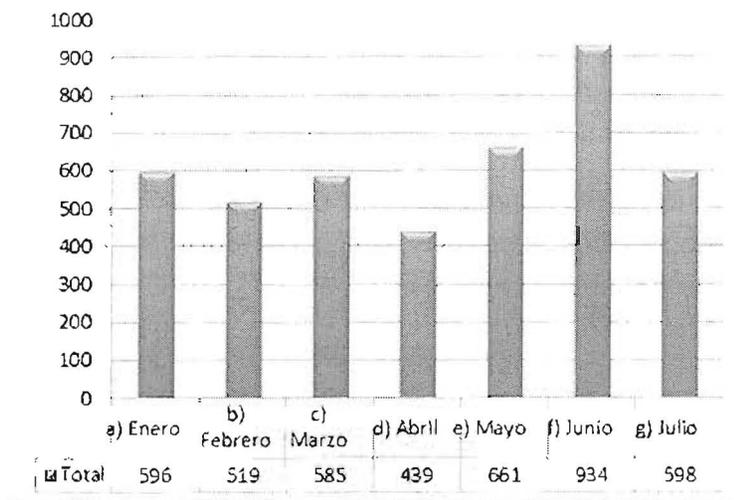
Los legisladores proponentes señalan *"que en las cuatro semanas posteriores a la elección para la renovación de la Presidencia de la República han sido puestas a concurso 596 plazas del Servicio Profesional de Carrera.*

*Mientras que en el pasado mes de mayo se publicaron 207 convocatorias, durante Junio ascendieron a 295 y en julio han sido publicadas casi 600."*

En ese sentido, es importante señalar que una convocatoria puede contener de uno a varios concursos. Ejemplos de ello son: la convocatoria publicada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el 18 de enero de 2012 para concursar 290 puestos, que corresponden a Residentes de Obra con un nivel de ENLACE, y la convocatoria publicada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social el 6 de junio de 2012 con un total de 400 puestos que corresponden a Inspectores Federales de Trabajo, también con un nivel de ENLACE.

Esto permite que la comparación de concursos se haga a través del número de puestos publicados para su concurso. Durante el periodo del 1o. de enero al 31 de julio del 2012 se han publicado el siguiente número de concursos:

Número de Concursos  
del Servicio Profesional de Carrera  
Enero - Julio 2012



De esta manera, se puede observar que el número de concursos publicados durante el mes de julio de 2012 corresponde a la tendencia de la dinámica que siguen los concursos del Sistema.

Atendiendo lo instruido por esa Soberanía se expone a Ustedes la **CUARTA** consideración como sigue:

- a) **Facilite el catálogo de puestos de la administración pública federal centralizada vigente así como de los estudios y convenios respectivos por los cuales se aprobaron junto con los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia, los cargos que por excepción sean de libre designación.**

La LSPC, en su artículo 3, define para los efectos de la misma, al Catálogo, como el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los departamentos administrativos.

El SPC se concibe como un eje en el marco del cambio permanente y desarrollo de la APF que la actualización de sus procesos e información impactan en la estructura organizacional, esto conlleva a considerar el catálogo de puestos como una de las herramientas para ordenar de manera sistemática, información de los puestos y de las estructuras orgánicas de

las instituciones de la APF. En este sentido, el Catálogo actual se integra con la totalidad de los puestos de las instituciones vinculadas al SPC.

De esta manera, el Catálogo cuenta con un total de 42,402 puestos de mando y enlace, información que se encuentra registrada por las Instituciones en el Sistema RHnet, definiéndose el carácter ocupacional con una literal en el código de puesto, de acuerdo a lo siguiente:

- a. 35,471 Puestos clasificados como de **carrera** (literal "C"). En los niveles de enlace hasta director general
- b. 594 Puestos clasificados como de **libre designación** (literal "L")<sup>3</sup>.
- c. 1,866 Puestos de **Gabinete de Apoyo** (literal "G").
- d. 4,471 **Puestos de que no les aplica** el SPC porque son puestos de Secretario, Subsecretario y Titular de Unidad o porque su nombramiento deriva de otras leyes, tales como los Comisarios, Titulares de las áreas de contraloría previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) o cualquier puesto de cualquier nivel previsto en una Ley específica. (literal "X").

Dado lo anterior, se entrega la información solicitada que contiene el Catálogo de puestos de las Dependencias y Órganos Administrativos Desconcentrados con un total de 42,402 puestos. La información contenida es: Ramo, Nombre del Ramo, Institución, característica de ocupación, código de puesto, denominación del puesto, grupo, grado y nivel, rama de cargo y fecha de creación o modificación. La información está integrada en el **Anexo1**, que se encuentra en el disco compacto que acompaña este Informe.

Por lo que respecta a la solicitud sobre los estudios y convenios respectivos por los cuales se aprobaron los cargos que por excepción son de libre designación, cabe señalar que: la aprobación de puestos como de libre designación, tiene lugar cuando las funciones asignadas a cada puesto se ubican en las hipótesis establecidas en los criterios que para tal efecto, se localizan en el numeral 152 del Manual. En ese sentido, no existen convenios por los cuáles se hayan aprobado los puestos referidos.

---

<sup>3</sup> En proceso de actualización.

## Criterios Establecidos en el Numeral 152 del Manual

152. Los puestos del Sistema podrán aprobarse como de libre designación cuando se ubiquen fehacientemente en alguno de los criterios generales, siguientes:

I. Tratándose de puestos del rango de Director General, las funciones que le son conferidas por las disposiciones jurídicas, impliquen o conlleven a:

a) Adoptar decisiones que por sí mismas resultan estratégicas para fines de congruencia global de la Administración Pública Federal y siempre que estén sujetas a regulaciones que contengan normas de confidencialidad y reserva, o bien, regulen prácticas monopólicas;

b) Establecer políticas públicas, que por su naturaleza y carácter político, económico o social, incidan materialmente en:

*i.* el ámbito del combate y erradicación de la pobreza, o

*ii.* la salubridad general, o

*iii.* el equilibrio ecológico o el medio ambiente;

c) Realizar acciones que contribuyan a la coordinación y supervisión de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, e incluso en las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República; o

d) Imponer, cuando así corresponda, sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;

II. Cuando las funciones, sin distinción del rango del puesto, impliquen directamente para el servidor público que lo desempeñe:

a) El mando o autoridad para la protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico para la seguridad del país, como son, entre otras, la marítima, portuaria, aeroportuaria, cruces o puertos fronterizos;

b) La guarda de las instalaciones y protección de las personas que laboren en las dependencias;

c) La contribución de manera permanente en la negociación, orientación o defensa de las políticas institucionales en el ámbito de la política interior y de las relaciones políticas, con:

*i.* el Poder Legislativo Federal, o cualquiera de sus órganos, e incluso para con los miembros del mismo; o

*ii.* las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, nacionales y locales, con motivo de conflictos de impacto nacional o regional. Siempre que el ámbito de sus atribuciones, considere que dichas actividades se realicen para contener eventos que puedan perturbar el orden público; resolver asuntos que requieran la construcción de acuerdos políticos o consensos sociales para la solución pacífica de los mismos, a fin de mantener las condiciones de gobernabilidad democrática en el país;

d) La investigación, mediante operativos, del cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación federal a los servidores públicos y los principios que rigen el servicio público, o

e) El acceso a repositorios de información, como a los programas de cómputo, bienes informáticos físicos y sistemas de información, e incluso, cuando sea para mantener la disponibilidad y la funcionalidad de la infraestructura y servicios en materia de tecnologías de la información, que pueda poner en riesgo el cumplimiento de las funciones de la dependencia, y

III. Tratándose de puestos cuyas funciones, correspondan a los rangos de Director de Área o Director General, que impliquen en un órgano técnico, en una determinada circunscripción o en un cierto ámbito de competencia, conforme a las disposiciones legales, desconcentración administrativa, para:

- a) Dirigir un órgano administrativo desconcentrado;
- b) Coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público de un órgano administrativo desconcentrado;
- c) Coordinar directamente a los servidores públicos que en virtud de sus cargos representen a la dependencia en las Entidades Federativas o en regiones del país, o
- d) Dirigir la representación de la dependencia en una o varias Entidades Federativas, o en su caso, regiones del país.

En cuanto a los estudios por los cuales se aprobaron puestos como de libre designación, estos se traducen en el análisis de las funciones asignadas a cada puesto y su adecuación a los criterios referidos y a la revisión tanto de los ordenamientos por los cuales se confieren dichas funciones a los puestos propuestos para ser aprobados, como de los demás elementos de justificación presentados y analizados por los Comités Técnicos de Profesionalización (CTP), al efectuar las propuestas correspondientes.

La siguiente tabla muestra los puestos aprobados como de libre designación en el período de enero a julio de 2012.

**Puestos aprobados como de libre designación por dependencia y órgano desconcentrado.  
Enero -Julio 2012**

**DEPENDENCIAS**

Secretaría de Educación Pública	31
Secretaría de Salud	3
Secretaría de la Función Pública	28
Consejería Jurídica	1

**TOTAL 63**

**ÓRGANOS DESCONCENTRADOS**

Comisión Nacional de Protección Social en Salud	7
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Inmuebles	1

**TOTAL 8**

**Total 71**

- b) **Los criterios por los cuales se han incluido el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada cargos contemplados como Gabinete de Apoyo, previstos en el artículo 7° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en la Administración Pública Federal.**

En el artículo 3° de la LSPC, se define al catálogo como: Catálogo de puestos de la Administración Pública Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los departamentos administrativos y como se mencionó en el punto anterior, el Catálogo actual se integra con la totalidad de los puestos de las instituciones vinculadas al Servicio Profesional de Carrera.

En el artículo 7° la LSPC, se hace referencia al Gabinete de apoyo *como la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y Equivalentes.*

Lo anterior implica que el catálogo contenga incluso los puestos de gabinete de apoyo (Literal G). Actualmente el catalogo contiene 42,402 puestos en total, de los cuales 1,866 puestos están clasificados como gabinete de apoyo.

Adicionalmente, los criterios por los cuales se dictamina un puesto como de Gabinete de apoyo, se hace referencia al Manual publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2011, que señalan en su numeral 139:

"Las dependencias para efectos de establecer o modificar la estructura orgánica y ocupacional observarán, en adición a lo establecido en el Título Segundo de este ordenamiento, lo siguiente:

- i. El Comité Técnico de Profesionalización (CTP) identificará los puestos operativos, de enlace y de mando. Adicionalmente conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios identificará qué puestos corresponden a la estructura básica de la dependencia y cuáles son de designación directa.
- ii. El CTP señalará en la estructura orgánica y ocupacional, los puestos sujetos al Sistema, aquéllos que formando parte de éste sean considerados de libre designación y los que integren los **gabinetes de apoyo**;..."

En adición, en su Sección III, numerales 145 al 150 de las Disposiciones se establecen los criterios de Gabinetes de Apoyo. Se anexa copia de las Disposiciones en el **(Anexo2)**, que se encuentra en el disco compacto que acompaña este Informe.

A manera de resumen, los gabinetes de apoyo deben cumplir con los siguientes criterios:

1. Por los servidores públicos que de manera exclusiva corresponda a una de las siguientes áreas (numeral 146):
  - I. Coordinación de Asesores
  - II. Coordinación de Comunicación Social
  - III. Secretaría Particular
  - IV. Secretaría Técnica o equivalente, y
  - V. Servicios de Apoyo; y,

De acuerdo con el cuadro de montos anualizados según se presenta en la siguiente tabla (numeral 147) y,

**Cuadro de Montos Anualizados**

Servidor Público al que se adscribe el Gabinete de Apoyo	Monto anualizado <sub>1</sub> por dependencias y órganos administrativos desconcentrados		
	Alfa	Beta	Gama
Secretario	22,700,000.00	26,800,000.00	---
Subsecretario	7,800,000.00	8,800,000.00	---
Oficial Mayor	6,500,000.00	7,200,000.00	---
Jefe o Titular de Unidad	1,600,000.00	1,600,000.00	---
Titular de Órgano Desconcentrado	410,000.00	3,250,000.00	9,300,000.00

2. Con la determinación del costeo total, entendido este como el monto en moneda nacional que resulta de la suma anualizada del sueldo base y compensación garantizada. (numeral 147), y,
3. Con la verificación de que la conformación del gabinete de apoyo no rebase el presupuesto autorizado, así como el costeo total. (numeral 147), y,
4. Previa definición y justificación de la estructura de los mismos, en congruencia con la disponibilidad presupuestaria y las funciones que desarrollaran los servidores públicos que integran el gabinete (numeral 148), y
5. Atendiendo al nivel jerárquico máximo en el siguiente cuadro (numeral 148).

Para gabinetes de apoyo adscritos a:	Nivel Jerárquico máximo por dependencias y órganos administrativos desconcentrados		
	Alfa	Beta	Gama
Secretario de Estado o Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal	J	J	---
Subsecretario	L	L	---

Oficial Mayor	L	L	---
Jefe o Titular de Unidad	M	M	---
Titular de Órgano Administrativo Desconcentrado	N	M	L

Finalmente, el artículo 5 de la LSPC, establece que el sistema (del Servicio Profesional de Carrera) comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de área;
- c) Subdirector de área;
- d) Jefe de departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjuntos, homologos o cualquier otro equivalente, **cualquiera que sea la denominación que se le dé.**

- c) **Listado detallado por dependencia, cargos y los servidores públicos con nombramientos temporales para ocupar puestos, vacantes o plazas de nueva creación y la temporalidad de dichas designaciones, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

Los nombramientos de ocupación temporal para el Periodo Enero - Julio de 2012 asciende a 2,129. Cabe señalar que el número de servidores públicos contratados al amparo del artículo 34 de la Ley, representan el 6% de la totalidad de puestos clasificados como de carrera.

**Ocupaciones Temporales al Amparo del Art. 34 de la LSPCAPF y su comparativo de ocupación  
respecto a las plazas sujetas al SPC  
Enero -Julio 2012**

RAMO	Total Art. 34	Total plazas sujetas al SPC	% Ocupación por Art. 34
Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F.	18	415	4%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	5	45	11%
Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación	291	5,819	5%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	176	2,880	6%
Secretaría de Desarrollo Social	88	2,303	4%
Secretaría de Economía	112	2,010	6%
Secretaría de Educación Pública	124	2,659	5%
Secretaría de Energía	39	440	9%
Secretaría de Gobernación	30	1,547	2%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	83	3,148	3%
Secretaría de la Función Pública	85	1,265	7%
Secretaría de la Reforma Agraria	72	885	8%
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	200	7,871	3%
Secretaría de Salud	152	1,370	11%
Secretaría de Turismo	33	203	16%
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	621	2,611	24%
<b>Total general:</b>	<b>2,129</b>	<b>35,471</b>	<b>6%</b>

Nota:

Las cifras corresponden a la información registrada en el Sistema Informático RH net por las dependencias y órganos desconcentrados sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF del 1 de enero al 31 de julio de 2012. Fecha corte de la información 03 de Agosto de 2012

En **Anexo 3**, que se encuentra en el disco compacto que acompaña este Informe, se puede observar la relación de Ocupaciones Temporales por artículo 34 del primer semestre de 2012. El archivo contiene los siguientes datos: Ramo, Descripción del Ramo, Instituciones, Nombre, Primer Apellido, Segundo Apellido, Código de Puesto, Denominación, Grupo Jerárquico, Fecha de Inicio Ocupación y Temporalidad.

En la siguiente tabla, se muestra la distribución por nivel jerárquico de los nombramientos por artículo 34 al período de tiempo arriba referido.

Nivel Jerárquico	Número de nombramientos	Porcentaje
Director General	44	2.07%
Director General Adjunto	54	2.54%
Director de Área	234	10.99%
Subdirector de Área	447	21.00%
Jefe de Departamento	373	17.52%
Enlace	977	45.89%
<b>Total general</b>	<b>2,129</b>	<b>100%</b>

**d) Listado detallado por dependencia de los casos de desaparición de cargos y de las reubicaciones correspondientes a dicho personal, conforme a lo establecido en el art. 40 de la LSPC en la APF.**

El artículo 40 de la LSPC menciona un supuesto en el cual se establece desaparezcan cargos del catálogo de puestos. Asimismo, dicho artículo contempla que cuando los puestos que desaparezcan estén ocupados por servidores públicos de carrera el sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en otras instituciones con las que se mantenga convenio.

Por su parte, el numeral 143 del Manual menciona que

“La transformación o adecuación de los puestos de la estructura orgánica y ocupacional será considerada reestructura de la dependencia, incluso cuando ésta involucre la aplicación de recursos presupuestarios para la creación o modificación de puestos en la misma, conforme a las disposiciones presupuestarias.

La reestructura que se realice en los términos del párrafo anterior y aquella que se lleve a cabo por mandato de ley, decreto legislativo, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, que implique la transferencia de recursos humanos de una dependencia a otra u otras, o bien, determine la modificación de los puestos del Sistema como puestos de designación directa, se considerará reestructura de la Administración Pública Federal, para efectos de lo previsto en los artículos 40 de la Ley, 25 y 26 del Reglamento.”

Por otro lado, el Manual, en sus numerales 269 al 284 norma la operación de los movimientos y trayectorias laterales en los que se incluyen las

causales de reestructura y necesidades del servicio las cuales están vinculadas a la ocupación de puestos y a la modificación o transformación de puestos.

Derivado de lo anterior, de acuerdo a los reportes que se tienen en el sistema informático RH Net se cuenta con un total de 433 servidores públicos reubicados por motivos, que entre otros atienden, a los supuestos previstos en el artículo 40. En el entendido, de que cada dependencia a través de su Comité Técnico de Profesionalización son los responsables de autorizar y operar dicho proceso y registrar la información que deriva del mismo. Dicha información se detalla en el **(Anexo 4)**, en el disco compacto que acompaña este Informe.

**e) Informe sobre convenios celebrados con autoridades federales, estatales y municipales y del distrito Federal y organismos públicos y privados para el intercambio de recursos humanos conforme al art. 43 de la LSPC en la APF y facilite los listados por Dependencia del personal que haya accedido a esta modalidad.**

En este rubro, el Manual referido (**Anexo 2**, en el disco compacto que acompaña este Informe), señala en su numeral 266 que:

"Las dependencias en los términos de lo previsto en los artículos 43 de la Ley y 51 de su Reglamento, al suscribir un convenio para el intercambio de recursos humanos, considerarán que éstos:

I. Contribuyan a fortalecer el desarrollo profesional y a ampliar la experiencia de las personas sujetas a intercambio, procurando que las actividades a desarrollar con base en dicho convenio, se encuentren lineadas a las necesidades, planes y programas estratégicos de la dependencia;

II. En su instrumentación no representen imposibilidad para desarrollar las actividades establecidas en el convenio, que la participación de alguna persona no implique conflicto de intereses ni suponga riesgos en la operación de la dependencia;

III. Prevean condiciones a efecto de que las actividades por desarrollar, no representen en las personas sujetas de intercambio, menoscabo en sus percepciones o prestaciones, y

IV. Establezcan provisiones sobre el deslinde de responsabilidades."

Así, el Manual en sus numerales 266 al 268 da cumplimiento con la emisión de disposiciones contenidas en el artículo 43 de la LSPC. Las dependencias tienen como plazo para el registro de los convenios que suscriban ante la SFP dentro de los 30 días hábiles siguientes a su suscripción. Sin embargo, hasta el día de hoy ninguna dependencia ha notificado la celebración de convenios de intercambio citados en el artículo 43, por lo que se presume que no existen.

Cabe señalar que la LSPC señala –en su artículo 43- que las instituciones pueden celebrar convenios, por lo que no les obliga a realizarlo, ya que es de facultad de estas.

- f) Informe detallado por dependencia sobre los casos de solicitud de recurso de revocación que hayan recaído en procedimientos de selección, conforme a las convocatorias desde el mes de enero de 2012 a la fecha, y de los conflictos individuales de carácter laboral que se hayan suscitado entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley del SPC.**

En materia de recursos de revocación, para el periodo de enero al 25 de julio de 2012, se cuenta con un total de 35. El 5.7% fueron desechados, 14.3% revocados, 25.7% confirmados y 5.7% sobreseídos. Asimismo, existe 48.6% recursos de revocación en proceso de atención. El detalle de recursos de revocación se encuentra en el **Anexo 5**, en el disco compacto que acompaña este Informe.

Se entiende por *desechados* “los asuntos que se desestimaron por no colmar los supuestos de ley”, por *revocados* “los asuntos en los cuales se dejó sin efectos la resolución del CTS”, por *confirmados* “los asuntos en que se corroboró o revalidó la resolución del CTS” y por *sobreseídos* “los asuntos en que el promovente se desistió de continuar con su pretensión de que se revocase, o bien, porque el mismo planteamiento se formuló en otro procedimiento o a través de un juicio.”

Por lo que se refiere a los juicios de carácter laboral, desde el 2004 al 2011 se tienen registrados un total de 144 juicios. La relación de estos juicios por institución se encuentra en **Anexo 6**, en el disco compacto que acompaña este Informe. Esta relación fue compilada, para atender expresamente la solicitud de esa Soberanía, por parte de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

- g) Explique, y en su caso subsane, las inconsistencias que presentan los informes anuales de la Secretaría de la Función Pública, con relación a la ocupación de plazas concursadas a través del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.**

La información de los informes anuales 2007 a 2011 se presenta en el siguiente cuadro:

INFORMES ANUALES<sup>4</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011
Concursos	4,585	7,774	6,576	7,137	6,990
Ganador	1,980	3,322	3,278	4,632	4,556
Desiertos	1,776	2,521	1,945	2,050	1,880
Proceso	765	1,701	1,300	354	431
Cancelados	64	230	53	101	123

Con esta información se confirma la consistencia de los informes anuales y los referentes históricos son coincidentes.

Finalmente con la información que se integra esta Secretaría de la Función Pública respetuosamente estima que se da cumplimiento a la petición derivada del punto de acuerdo que esa Soberanía hace a esta Dependencia. No obstante lo anterior, se reitera la disposición de atender cualquier comentario sobre el particular.

<sup>4</sup> Datos integrados a partir de los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 correspondientes al periodo que se reporta.

