



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL SUBSISTEMA DE INGRESO AL SERVICIO PROFESIONAL
DE CARRERA EN LA COORDINACIÓN NACIONAL DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

2012-2013

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Especialidad en Ciencia Política**

P R E S E N T A

LAURA ESMERALDA PIÑAS ORTIZ

**ASESORA: DRA. MA. DE LOS ÁNGELES
SÁNCHEZ NORIEGA ARMENGOL**

2015

Ciudad Universitaria, D. F.





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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL AL SERVICIO CIVIL	
1.1 Importancia de un Servicio Civil.....	8
1.2 Ventajas de un Servicio Civil	10
1.3 Modelos de Servicio Civil.	11
1.4 Elementos comunes entre los modelos de Servicio Civil.....	17
2. CONDICIONES POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES LEGALES-ADMINISTRATIVAS EN EL DESARROLLO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.	
2.1 El predominio del Partido Revolucionario Institucional como obstáculo para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.	24
2.2 Efectos negativos del Sistema Político en el empleo público en México.	28
2.3 Transformaciones políticas y creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	32
2.3.1 Antecedentes de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	32
2.3.2 Alternancia del Partido en el Poder Ejecutivo.	36
2.3.3 Servicio Profesional de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	38
2.4 Aprobación y Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF.	40
2.4.1 Ámbito de aplicación de la Ley.....	40
2.4.2 Subsistemas del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.....	42
2.5. Relevancia del Subsistema de Ingreso de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	45
2.6 Primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y operación del Subsistema de Ingreso.	48
2.7 Revisión del Reglamento del Servicio Civil de Carrera (2004) y críticas a la implementación del Subsistema de Ingreso.	53
2.8 Limitaciones en el diseño de la Ley y Reglamento, ¿quién vigila al sistema?.....	60

3. ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE INGRESO EN LA COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (COORDINACIÓN NACIONAL)

3.1 Estructura Orgánica de la Coordinación Nacional	63
3.2 Tipos de puesto.....	65
3.3 Instrumentación de los procesos de reclutamiento y selección.	68
3.3.1 Comité Técnico de Profesionalización.....	69
3.3.2 Comité Técnico de Selección	71
3.3.3 Dirección General de Recursos Humanos.....	72
3.3.4 Procesos de reclutamiento y selección	74
3.3.5 Etapas del proceso de selección	76
3.4 Análisis de los concursos y ocupaciones temporales en 2012 y 2013.	79
3.4.1 Comportamiento General del Subsistema de Ingreso y elementos de Análisis	79
3.4.2 Procesos de selección 2012	84
3.4.3 Procesos de Selección 2013.....	90
3.5 Bajas de servidores públicos/rotación de personal.....	95
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está orientado a revisar el Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México. Este Subsistema es uno de los componentes del Servicio Profesional implementado en nuestro país a partir del año 2003, con la promulgación de la Ley en la materia. La temporalidad y ubicación del análisis se centra en los años 2012 y 2013 dentro de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

La primera razón para la elección del tema radica en la necesidad de profundizar en el conocimiento del marco regulatorio en la materia, sus procedimientos, así como los alcances de su aplicación dentro del Órgano Desconcentrado que se estudia. Lo anterior, con objeto de realizar un análisis del funcionamiento general del Subsistema de Ingreso que permita evaluar, en un primer momento, si su instrumentación contribuyó a cumplir el objetivo planteado en la Ley del Servicio Profesional dentro de la Coordinación Nacional y, en un segundo momento, delinear los aspectos susceptibles de mejora.

La segunda razón, está relacionada con mi experiencia laboral, ya que la operación del Subsistema que se estudia ha sido mi campo de acción durante tres años, en los cuales he tenido la oportunidad de conocer a fondo la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento en un caso concreto y reconocer en qué fases de los procesos señalados dentro de la normatividad vigente, se pueden plantear modificaciones que ayuden a mejorar su funcionamiento y, con ello, el trabajo del Servicio Profesional de Carrera en general.

Para estar en posibilidad de realizar el análisis señalado, la tesina se integra por tres capítulos que buscan proporcionar un panorama que va de lo general a lo particular, explorando los conceptos, que desde mi punto de vista, explican lo que debe entenderse por un sistema de Servicio Civil. Posteriormente, se analizan las circunstancias específicas del caso mexicano que influyeron para que no existiera un modelo de Servicio Civil en la Administración Pública Federal, hasta el siglo XXI. Asimismo, se revisa el diseño del Sistema aprobado en la Ley del año 2003 y los problemas que se presentaron en los primeros años de operación del Sistema, en específico en el Subsistema de Ingreso. Por

último, se estudia como caso práctico la operación de este Subsistema en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, durante los años 2012 y 2013.

Siendo esto así, en el primer capítulo se explica que, con base en las diferentes experiencias internacionales, se pueden delinear dos modelos tipo de Servicio Civil: Servicio Civil de Carrera y Servicio Civil de Empleo. Si bien ambos diseños comparten características que permiten definirlos como servicios civiles, tienen una diferencia fundamental consistente en la forma en que se realiza el ingreso a la Administración Pública en cada uno de ellos. Ya que, por un lado, los servicios civiles de carrera están diseñados para que el ingreso a la función pública se realice única y exclusivamente desde los rangos jerárquicos más bajos, considerando que los servidores públicos, una vez dentro del servicio, buscarán hacer *carrera* ocupando puestos de mayor nivel jerárquico y responsabilidad. Por otro lado, el diseño de los servicios civiles de empleo permite que el ingreso a la Administración Pública se realice a cualquier puesto, sin importar el nivel jerárquico; en estos casos se privilegia la especialización y el proceso de selección está orientado a elegir al mejor candidato para cada puesto. El diseño de cada modelo presenta ventajas y desventajas, por lo que las experiencias recientes en algunos países están orientadas a buscar un equilibrio entre ambos modelos, con el objetivo de obtener los beneficios de cada uno y minimizar las desventajas que los acompañan.

En el segundo capítulo, se realiza una descripción general de las características que tuvo el régimen presidencial en nuestro país durante la mayor parte del siglo XX y la manera en la que tales características obstaculizaron la implementación de un modelo de Servicio Civil en la Administración Pública Federal. La fuerte concentración de poder en la figura del Ejecutivo y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo con María Amparo Casar, anularon en los hechos la división de poderes dando como resultado la subordinación del Congreso ante el Presidente de la República. En este contexto, la Administración Pública Federal (dependiente del poder Ejecutivo) se convirtió en un factor central de soporte de régimen presidencial pues además de ser el ejecutor de políticas públicas fue escenario de la representación y lucha política. Esta dinámica favoreció la aparición de camarillas políticas o como los llama Mauricio Dassauge, grupos político-administrativos que utilizaron sus cargos para obtener recursos y defender sus

intereses personales o de grupo; dando como resultado que los cargos de la administración pública se utilizaran como botín de los grupos mejor posicionados, que normalmente estaban constituidos por los funcionarios más cercanos al Presidente en turno. Así, el ingreso, permanencia y promoción de cargos dentro del aparato gubernamental se realizaba, no en función de las capacidades y méritos de los servidores públicos, sino tomando como base la pertenencia y lealtad a un grupo determinado.

En el año 2000, con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal se crearon las condiciones que impulsaron el establecimiento de un modelo profesionalización, el cual se materializó con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a mediados del sexenio del Presidente Vicente Fox. Con el objetivo de profesionalizar la Administración Pública, privilegiando los principios de mérito e igualdad para el acceso y permanencia en la misma; así como otorgar estabilidad y seguridad en el empleo de los funcionarios públicos, nace el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El Sistema del Servicio Profesional en nuestro país adoptó los elementos de un Servicio Civil de Empleo o modelo abierto incorporando sólo algunos elementos de carrera; tal diseño, en los hechos ha permitido que la dinámica del sistema botín continúe pese a la existencia una Ley. Una muestra de ello es que se integró un elemento que ha afianzado la tendencia de la ocupación de puestos públicos con base en la cercanía política o personal: las ocupaciones excepcionales plasmadas en el artículo 34 de la Ley del SPC. En dicho artículo se estableció que por causas excepcionales se podrán autorizar ocupaciones de puestos propios del Servicio Profesional de Carrera, sin necesidad de implementar los procesos de reclutamiento y selección previstos en el Subsistema de Ingreso. El cual, como se detalla en el mismo capítulo, es uno de los componentes más importantes del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, ya que al estar encargado de los procesos que permiten el ingreso a la función pública, cobra notoria relevancia pues su objetivo es garantizar que los mejores candidatos sean los que ocupen cargos dentro de la Administración. Las innovaciones operativas impulsadas para la instrumentación de los procesos de ingreso, así como la modificación de la normatividad, con el establecimiento de un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2007) y el impacto en la operación del Subsistema de Ingreso de dichas modificaciones se describen al final del segundo capítulo.

El tercer capítulo se centra en el Subsistema de Ingreso en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por lo que se realiza una descripción detallada del procedimiento administrativo que se emplea para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección. Lo anterior, con objeto de estar en posibilidad de analizar la dinámica y resultados de los procesos de selección llevados a cabo dentro del Órgano Desconcentrado durante los ejercicios fiscales 2012 y 2013; así como de las ocupaciones temporales con base en el artículo 34 de la Ley.

De dicho análisis se concluye que, a pesar de la existencia de una Ley y su Reglamento, los principios de mérito e igualdad no necesariamente son los criterios para determinar el ingreso a los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera dentro de la Coordinación Nacional, pues el sistema se ha manipulado, tanto en el último año del sexenio panista, como el primer año de la administración del PRI, para que los Titulares de las unidades administrativas den acceso a personal con el cual tienen vínculos personales o políticos.

De esta manera, se hace necesario realizar modificaciones a la normatividad que permitan dar mayor transparencia y certeza a los procesos de reclutamiento y selección, contenidos en la Ley, para garantizar que el sistema cumpla con los objetivos para los que fue creado.

1. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL AL SERVICIO CIVIL

1.1 Importancia de un Servicio Civil

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en el año de 2003, marcó un parteaguas en el tema de la profesionalización de las administraciones públicas en Latinoamérica, al establecer que:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.¹

Dicho documento delineó pautas generales para que los países latinoamericanos se propusieran establecer modelos de Servicio Civil con objeto de conseguir la profesionalización de sus administraciones. La Carta Iberoamericana de la Función Pública, así como los informes del Banco Mundial del año de 1997 relacionados con la reforma del Servicio Civil y las iniciativas e informes de modernización de las administraciones públicas elaborados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), colocaron este tema dentro de la agenda de varios Estados en todo el mundo durante la década de los años noventa del siglo pasado y al inicio del siglo XXI; sin embargo el enfoque fue diferente en cada uno dependiendo del nivel de desarrollo de dicha institución en cada país.

Por un lado, en los países con servicios civiles desarrollados y consolidados, (España, Francia o Alemania), los informes de modernización elaborados por la OCDE estuvieron orientados a señalar la necesidad de reformar sus modelos de profesionalización mediante la introducción de técnicas gerenciales orientadas a la flexibilización de sus esquemas para contrarrestar los efectos negativos originados por los modelos de servicio civil tradicional (enmarcados en lo que se conoce como administración pública tradicional o de corte

¹V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, p. 3

weberiano): falta de transparencia, rigidez en sus procedimientos, ausencia de evaluaciones del desempeño adecuadas y programas de capacitación deficientes.

Durante los últimos veinticinco años, los servicios civiles han enfrentado una fuerte crisis de legitimidad, y países como Nueva Zelanda, Suecia, Australia, el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá han implementado importantes cambios administrativos para reducir, fragmentar, flexibilizar y descentralizar sus sistemas nacionales de servicio civil....²

Por otro lado, estaban aquellos países que no tenían Servicio Civil, (México y la mayoría de los países latinoamericanos), en los que a partir de las recomendaciones hechas por los diversos organismos internacionales se comenzaron a implementar una serie de reformas administrativas, denominadas de segunda generación, las cuales estuvieron centradas en el tema de “la calidad en la administración pública y en los servicios que presta, así como en sus actuaciones y en su efectividad”³. En estos casos, los modelos de profesionalización recomendados incorporaban los elementos que buscaban evitar las consecuencias negativas de los modelos tradicionales de Servicio Civil, dichos elementos están enmarcados en los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), por lo que la evaluación del desempeño y el enfoque orientado a resultados ocuparon un lugar central en las reformas. En términos generales, por Nueva Gestión Pública puede entenderse lo siguiente:

La Nueva Gestión Pública, con antecedentes en los años setenta y ochenta, y sólidas raíces en la teoría de la organización y de la economía política, surge como respuesta a los problemas que presenta la administración pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública...dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado”... La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad... en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público.⁴

Por supuesto, las propuestas de profesionalización están estrechamente vinculadas a las características institucionales de cada país, por lo que cada caso debe generar una

²Mauricio I. Dassauge Laguna, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera”, *Foro Internacional* 182, 2005, p.762

³Rafael Martínez Puón, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Editorial Porrúa, México 2005, p. 30

⁴*Ibid.* p. 20

propuesta de reforma a las instituciones, pero más allá de las diferencias y las particularidades de cada Estado, en toda la región latinoamericana se comenzó a reconocer la necesidad de avanzar hacia la profesionalización de los aparatos administrativos.

1.2 Ventajas de un servicio civil o profesional

La profesionalización de los aparatos administrativos a través de un Servicio Civil cobró importancia debido a los múltiples beneficios que se obtienen del establecimiento de un sistema de profesionalización de este tipo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala algunos de ellos:

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.⁵

Asimismo, y de acuerdo con Esteban Moctezuma Barragán⁶, las ventajas de contar con un servicio civil, son:

a) *Eliminación de la cultura de la lealtad individual.*- La conformación de equipos de trabajo en el sector gubernamental, por la tradición política e histórica de los países latinoamericanos, durante mucho tiempo se basó únicamente en el criterio de lealtad individual, teniendo como consecuencia cuadros poco eficientes en el sector público.

b) *Generación de seguridad laboral con base en el mérito.*- El hecho de que los servidores públicos con buen desempeño en sus funciones tengan garantizada su permanencia y estabilidad en el empleo, reduce los niveles de corrupción al interior de las organizaciones gubernamentales.

c) *Preservación de la memoria institucional.*- Los múltiples cambios y la alta rotación de personal presente en administraciones públicas sin un Servicio Civil estable, puede provocar la pérdida de experiencia acumulada, derivada de la falta de estabilidad de

⁵V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, *Op. Cit.* p. 3

⁶ Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. pp. 53-55

los responsables de la implementación de las políticas públicas, con los costos que supone tener que reiniciar procesos cada cambio de administración.

d) *Capacitación.*- Los sistemas de profesionalización suponen la capacitación constante y permanente de los servidores públicos dentro del Servicio Civil, para el mejor desempeño de sus funciones.

e) *Resultados.*- La combinación de los elementos previos derivarán en resultados positivos en la función pública.

1.3 Modelos de Servicio Civil.

Las formas en que se han articulado los servicios civiles responden a las dinámicas propias de cada país, por lo que no existe un modelo básico al cual se pueda ajustar el concepto de Servicio Civil, sin embargo como lo señala Mauricio Dussauge, del conjunto de experiencias nacionales e internacionales, se pueden distinguir dos grandes modelos o “dos grandes opciones de ingeniería institucional que, bajo el nombre de Servicio Civil numerosos países han utilizado históricamente para profesionalizar sus aparatos administrativos”⁷:

- i. Servicios Civiles de Carrera o servicios civiles cerrados
- ii. Servicios Civiles de Empleo/puesto o servicios civiles abierto

Aunque los dos modelos comparten características comunes, entre ellos existen diferencias relacionadas con su diseño estructural, mismas que inciden en los efectos que cada modelo puede tener en la gestión de los recursos humanos.

i. Servicios Civiles de Carrera

En términos generales, los servicios civiles de carrera o *modelo cerrado*, parten de la idea de que las personas que ingresan a las organizaciones públicas tienen como objetivo trabajar en ellas toda su vida, por lo que están interesados en desarrollar un carrera profesional dentro de la Administración Pública, a través de la ocupación de diferentes cargos (que impliquen mayor nivel de responsabilidad y remuneración). En este modelo,

⁷ Mauricio I. Dussauge Laguna, “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual”, en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

“lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20 y 25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.”⁸

Otra característica de este modelo y por la cual se le identifica como un modelo *cerrado*, radica en que el ingreso de nuevos funcionarios al sector público sólo puede realizarse desde los primeros niveles de la estructura organizacional, de modo que “ las personas que desean incorporarse al Servicio Civil para hacer una carrera deben hacerlo en su base, pues los puestos intermedios o superiores únicamente están abiertos a quienes ya forman parte del Servicio (y por lo tanto están *cerrados* para los aspirantes externos).”⁹

De igual modo, y relacionado con la forma de ingreso al sector público, el modelo de Servicio Civil cerrado se caracteriza por que los procesos de reclutamiento y selección consideran tres elementos: a) el nivel académico de los aspirantes a ingresar al Servicio Civil es determinante y se encuentra establecido en la reglamentación vigente; b) el concurso público es la forma de ingreso al Servicio y c) no se considera importante la experiencia laboral de los candidato en el ámbito privado.

Adicionalmente, “el tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo) dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna...”¹⁰ por esa razón en los servicios civiles de carrera los aspirantes no compiten por un puesto específico de trabajo, sino por un lugar o posición dentro de alguno de los cuerpos o categorías en las cuales se desarrolla cierto tipo de funciones. De modo que, los servidores públicos deberán tener preparación y conocimientos generales sobre la organización a la cual se incorporan, no tanto conocimientos específicos.

Los ascensos de los funcionarios se realizan sobre la base de carreras determinadas, ya que existen mecanismos de promoción para que el servidor público escale los niveles del cuerpo al que pertenece o de ser el caso, pase al siguiente rango.

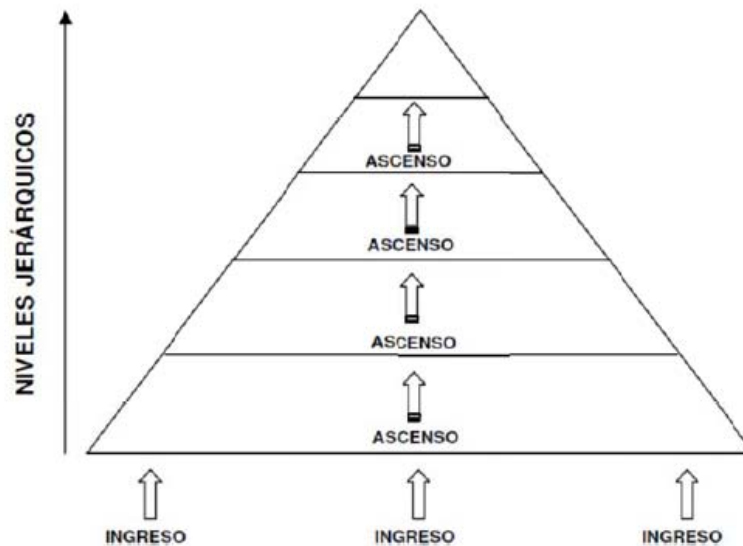
Derivado de las características descritas:

⁸ Rafael Martínez Puón, *Op.Cit*, p. 56

⁹ Mauricio I. Dussauge Laguna, *Op. Cit.* p. 48

¹⁰ Rafael Martínez Puón, *Op. Cit.*p. 57

...los sistemas de promoción de los servicios civiles de carrera... establecen que la carrera profesional de los funcionarios comienza en la base de la *pirámide*... sólo con el tiempo (y con base en sus méritos personales) los funcionarios pueden ir ascendiendo a nuevos puestos dentro de la estructura jerárquica de su organización, hasta eventualmente llegar a la cúspide.¹¹



Fuente: Mauricio I. Dussauge Laguna, "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, 2005, p. 49.

Como se mencionó inicialmente, el diseño de cada modelo de Servicio Civil influye en la dinámica de las organizaciones públicas generando efectos positivos y también algunas limitantes. Entre los efectos positivos del modelo que nos ocupa, están los siguientes:

“..los servicios civiles de carrera generalmente logran desarrollar un fuerte espíritu de identidad (espíritu de cuerpo) entre los integrantes de los grupos o cuerpos de carrera”¹². Por espíritu de cuerpo podemos entender dentro de una organización “el compromiso de los integrantes con las metas comunes y para con sus compañeros... que contribuye a la identificación de con un grupo o equipo de trabajo.”¹³

¹¹Mauricio I. Dussauge Laguna, *Op. Cit.* p. 49

¹² *Ibid*, p. 50

¹³ David Arellano, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez, “Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción” en *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, p. 172

- Los funcionarios tienen una visión clara de la carrera profesional que pueden desarrollar dentro de la organización a la que pertenecen por la definición de los planes de carrera preestablecidos.

- Las promociones escalonadas permiten que los servidores públicos adquieran un conocimiento detallado de su organización por lo que una vez que lleguen a los puestos más altos de dirección, tendrán los conocimientos y experiencia necesarios para un desempeño eficiente.

- Asimismo, estos sistemas generan lealtad hacia la institución.

Por otra parte, las desventajas o limitaciones que crean, pueden describirse a grandes rasgos de la siguiente manera:

- Derivado del sistema de promociones, estos sistemas tienden a generar conformismo, pues los ascensos tienden a vincularse con la antigüedad de los funcionarios dentro del Servicio Civil. Asimismo, la propia estabilidad en los puestos propicia la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos y desincentiva la promoción (rápida) de aquellos con altas capacidades.

- Por ser sistemas cerrados, se dificulta la contratación de personas con amplia experiencia laboral y que se encuentren fuera del Servicio (quienes difícilmente iniciarán una carrera desde la base de la estructura organizacional).

- Por último, otros riesgos son: “la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en élites; crear cuadros de servidores públicos que, en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés general.”¹⁴

ii. *Servicios Civiles de Empleo*

En el modelo de *Servicios Civiles de Empleo*, no se considera que los empleados se vincularán de por vida a la Administración Pública, pues suele ser opcional, por lo que “el modelo supone que los servidores públicos (o por lo menos algunos de ellos) buscarán una carrera profesional alternando entre el sector público y el sector privado.”¹⁵

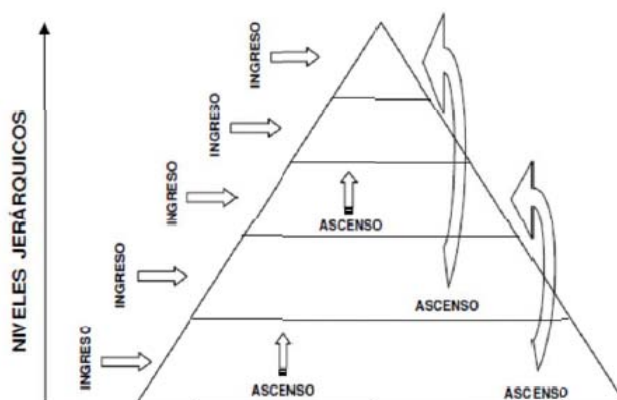
¹⁴ Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, España, Instituto de Administración Pública, p. 64

¹⁵ Mauricio I. Dussauge Laguna, *Op. Cit.* p. 52

El ingreso al sector público se realiza a empleos o puestos específicos dentro de la organización y no a grupos o cuerpos de funcionarios, lo que supone un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. “Se trata por lo tanto de servicios civiles que más bien buscan reclutar a la persona adecuada para el empleo (o puesto) adecuado.”¹⁶ Por esta razón, y toda vez que la persona es la titular del puesto, ambos están estrechamente vinculados y aun cuando el Sistema garantiza estabilidad, en caso de que el puesto se elimine o modifique la persona es afectada.

Por ello, y al contrario de los que sucede en los servicios civiles de carrera, en los procesos de reclutamiento y selección de servicios civiles de empleo, los concursos están diseñados para enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles educativos o conocimientos generales.

Asimismo, estos servicios civiles se conocen como *sistemas abiertos* porque el ingreso al servicio público puede darse en cualquier nivel de la estructura jerárquica, no sólo desde la base de la organización. Consecuentemente, las promociones para la ocupación de puestos de mayor nivel o jerarquía, se realizan a través de concursos abiertos en los que tanto aspirantes internos de la organización como aspirantes externos a ella, compiten por una plaza. En estos, casos la antigüedad no es un factor determinante para la selección del candidato ganador en estos concursos.



Fuente: Mauricio I. Dussauge Laguna, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, 2005, p. 53.

¹⁶ *Ibid.*

Al igual que en los servicios civiles de carrera, los sistemas de empleo presentan ventajas y desventajas derivadas de su propio diseño. Las principales ventajas que ofrecen son:

- El hecho de que se pueda ingresar desde cualquier nivel de la organización implica la posibilidad de atraer candidatos externos con experiencia no sólo en la administración pública y aprovechar conocimientos y competencias profesionales más diversas e incluso innovadoras.

- El ascenso a puestos de mayor nivel y responsabilidad no está determinado por la antigüedad, lo que brinda al sistema flexibilidad para que los servidores públicos más capacitados tengan acceso a puestos jerárquicos superiores con mayor rapidez, estimulando el sistema de méritos y dejando el criterio de antigüedad como el factor determinante para el desarrollo profesional.

Las desventajas que puede presentar un modelo abierto, son:

- Como consecuencia del ingreso constante de individuos externos a la organización, el desarrollo de un espíritu de cuerpo es menos probable.

- El hecho de que candidatos externos a la organización puedan ingresar en cualquier nivel jerárquico de la misma, implica que si no se tiene experiencia en el sector, la curva de aprendizaje será más compleja, situación que podría afectar el rendimiento en el desempeño del puesto (al menos inicialmente).

- Aquellos servidores públicos interesados en desarrollar una carrera administrativa no tienen una perspectiva clara de la misma y dependen de participar y ganar en los concursos que sean de su interés, sin que su experiencia en la organización garantice una promoción.

Ahora bien, la combinación de los dos modelos señalados genera un modelo mixto, como lo explica Martínez Puón:

Sobre los tipos cerrado y abierto, se cree en la posibilidad de combinar ambos, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública, pero incluso también de su propia evolución. De la combinación resultante surge un tipo híbrido, a partir del cual se diseñarán puestos de trabajo y se definirá la carrera administrativa.¹⁷

¹⁷ Rafael Martínez Puón, *Servicio, Op. Cit*, p.59

1.4 Elementos comunes entre los modelos de servicio civil

Más allá de las diferencias que representan los modelos de Servicio Civil ya sea de carrera o de empleo, ambos comparten características comunes, la primera de ellas es la profesionalización de los servidores públicos, de ahí que se les identifique como servicios civiles o profesionales de carrera (independientemente de que su diseño responda al de un sistema abierto o cerrado).

Otro elemento común a todos los servicios civiles o profesionales es que aún con su existencia prevalecen estructuras que no forman parte de los mismos, por lo que interactúan con los sistemas de designación eminentemente política y con las estructuras sindicales. En este sentido, “la experiencia internacional señala que los servicios civiles de carrera de cualquier país del mundo, no cubren en su totalidad a todo el personal de la administración”¹⁸ por lo que existe una diferenciación entre un Servicio Civil y lo que es el servicio público en general, tal diferenciación queda establecida en una normativa particular en la que se establecen las condiciones particulares que aplicarán a los funcionarios pertenecientes al Servicio Civil de que se trate.

De acuerdo con Mauricio I. Dausage, otro elemento común en los dos tipos de servicios civiles es que comparten los mismos valores o principios fundamentales: el mérito y la igualdad¹⁹. Martínez Puón, comparte esta idea, pero agrega algunos otros valores:

De la abundante regulación que existe en esta materia, se considera que éstos son los más citados: los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, y responsabilidad, los cuales se encuentran materializados en normas, procedimientos y prácticas de los servidores públicos.²⁰

El principio de mérito sostiene que el acceso a la función pública así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que, ante todo, considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes conocimientos y habilidades, que permitan el desempeño eficaz del puesto o cargo ocupado. Es decir, este principio supone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas,

¹⁸ *Ibid.* p. 60

¹⁹ Mauricio I. Dausage Laguna, “Anatomía del Servicio Civil”, *Foro Internacional XLII-4*. Colegio de México, oct-dic 2002, p. 754

²⁰ Rafael Martínez Puón, *La profesionalización*, *Op. Cit.* p. 68

por quienes “merecen” las designaciones debido a su aptitud. Asimismo, supone que la aplicación de sanciones o incluso la separación de la función pública, es una consecuencia directa de un desempeño poco meritorio o ineficaz. “De igual forma, todo servidor público que forme parte del Servicio Civil de carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce.”²¹

Por lo que corresponde al principio de igualdad, éste tiene dos sentidos dentro de cualquier Servicio Civil; por un lado, implica que cualquier ciudadano tiene la posibilidad de ingresar al Servicio Civil, siempre y cuando cumpla las condiciones, requisitos y pruebas para ello, de modo que “la igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática puede acceder a él sin discriminación alguna y con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y, por supuesto, las necesidades del cargo público”²². Por otro lado, la igualdad hace referencia al trato equivalente que deben recibir todos los funcionarios dentro de un servicio civil.

Así, los principios del mérito y la igualdad forman lo que podría llamarse –si se permite la expresión- “el espíritu” del servicio civil. Mérito e igualdad son el punto de partida valorativo de los sistemas de función pública y su referente último, pues sólo tomando en cuenta estos dos principios pueden entenderse las características particulares de los sistemas organizativos que integran a los servicios civiles.²³

Aunado a lo anterior, se encuentra el elemento de estabilidad o permanencia, el cual supone que una vez que se ha ingresado al sistema del Servicio Civil, aprobando los requisitos establecidos para tal efecto, los servidores públicos no podrán ser removidos de sus cargos por razones políticas o partidistas. Este elemento no implica su inamovilidad, pero sí una protección contra los cambios políticos.

Finalmente, un elemento que comparten todos los servicios civiles es el de tener una estructura similar, la cual está conformada, en primer lugar, por un cuerpo normativo que es distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general. Los países que cuentan con servicios civiles tienen un Estatuto, Acta o Ley que establece derechos,

²¹*Ibid*

²²Mauricio I. Dussauge Laguna, *Anatomía, Op. Cit.* p. 755

²³*Ibid*, pp 755-756

obligaciones, condiciones y sistemas de gestión de recursos humanos específicos para los funcionarios públicos pertenecientes al Servicio Civil.

En segundo lugar y por lo que corresponde al sistema de gestión de recursos humanos, los servicios civiles comparten, lo que Mauricio I. Dussauge denomina una anatomía común:

Si bien cada Servicio Civil nacional o institucional posee atributos propios, podría afirmarse que en general todos están integrados por a) sistemas de ingreso, b) formación del servidor público (que puede ser inicial, continua o una combinación de ambas), c) evaluación del desempeño, sanciones, incentivos, licencias, d) promociones (abarcando incrementos en niveles salariales y jerárquicos), movilidad (intra o interorganizacional) y pensiones.²⁴

a) *Sistema de Ingreso*

El sistema de ingreso es el encargado de regular la entrada de personal calificado al Servicio Civil. Este sistema “debe responder a dos tipos de exigencias en gran parte ligadas: instituir modos de selección objetivos, eliminando claramente las selecciones personales o políticas; y reclutar a los candidatos más aptos para sus misiones y tareas futuras;”²⁵ por tal motivo, es el sistema en el que más claramente se pueden identificar los valores de mérito e igualdad inherentes a cualquier Servicio Civil.

En este Sistema se pueden identificar los procesos de reclutamiento y selección; el primero orientado a delimitar el conjunto de candidatos a contratar a través de la descripción de los requisitos que los interesados en incorporarse al Servicio Civil deben cumplir y, el segundo, correspondiente a aplicación de exámenes, revisiones curriculares, entrevistas, entre otros, que permitan elegir al candidato más apto para incorporarse al Servicio.²⁶

En la mayoría de los países el ingreso se realiza a través de concursos públicos, con la finalidad de garantizar la imparcialidad en los procesos de selección.

b) *Sistema de formación inicial y continuo de servidores públicos*

De acuerdo con Mauricio Dussauge, el sistema de formación inicial que tienen algunos servicios civiles en el mundo se caracteriza por tener escuelas especializadas para

²⁴Mauricio I. Dussauge Laguna, *¿Servicio Civil de carrera...?, Op. Cit.*, p.47

²⁵Mauricio I. Dussauge Laguna, *Anatomía, Op. Cit.* p. 759

²⁶ En algunos casos, se establece la existencia de un periodo de prueba en el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva.

la formación de los futuros servidores públicos; en estos casos la entrada al Servicio Civil está ligada a la instrucción recibida en dichas instituciones.

Por otro lado, el sistema de formación continua está orientado a atender cualquier deficiencia en la formación que impida a los funcionarios desempeñar sus responsabilidades de la mejor manera posible, mediante la elaboración de planes de capacitación ligados a los perfiles de los puestos en busca la constante actualización de los funcionarios públicos.

c) Sistema de evaluación del desempeño

Las evaluaciones del desempeño deben servir para que las organizaciones públicas adquieran una orientación más hacia los resultados que hacia las funciones, lo cual va implícito en las nuevas tendencias de gestión de las administraciones públicas. Asimismo, buscan generar un compromiso entre los funcionarios respecto de los objetivos institucionales con el fin de mejorar el funcionamiento organizacional. Otro objetivo de la evaluación del desempeño es brindar información sobre las cualidades y limitaciones de los funcionarios públicos y en esa medida proporciona una guía sobre los aspectos susceptibles de mejora y sobre la capacitación necesaria para cada funcionario público. Por último, la evaluación del desempeño es un elemento primordial en los servicios civiles actuales, porque se han ligado los resultados de dicha evaluación a la permanencia, promoción y/o posible separación de los servidores públicos del servicio.

d) Sistemas de promoción o carrera

Estos sistemas tienen el objetivo de regular la movilidad (vertical u horizontal) de los servidores públicos dentro de los escalafones o niveles jerárquicos de la administración. En los modelos de Servicio Civil cerrado, los ascensos en el escalafón se otorgan, tradicionalmente con base en la antigüedad; mientras que en los modelos abiertos, las promociones se dan sólo si se gana el concurso correspondiente.

e) Sistemas de retiro o separación del cargo

Como se señaló previamente, una de las características de los servicios civiles es la estabilidad en el empleo que proporcionan a sus integrantes, con el objetivo de evitar despidos injustificados o por razones políticas. Sin embargo, la experiencia en algunos países demostró que la garantía de estabilidad trajo consecuencias negativas para el funcionamiento de los servicios civiles, pues no existían mecanismos objetivos que

permitieran sacar del sistema a funcionarios incompetentes, dando pie a la aparición de burocracias ineficientes. Por tal motivo, se incorporó en la mayoría de las Leyes o estatutos un apartado en el cual se especifican las situaciones que ameritan sanciones como la separación o suspensión del cargo. A manera de ejemplo, algunas de las causas que comúnmente ameritan amonestaciones en los servicios civiles, podrían ser desempeño inadecuado e incumplimiento de funciones y obligaciones.

Las características descritas hasta este punto, corresponden a la función de gestión de recursos humanos que realizan los servicios civiles y que se sintetizan en las siguientes definiciones conceptuales:

De acuerdo con el Diccionario de Política y Administración Pública el:

... servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.²⁷

Otra definición de servicio civil, la proporciona Francisco Longo al señalar que:

En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil (SC) el *sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.*

En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema *incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.*²⁸

Sin embargo, como lo señala David Arrellano, los servicios civiles también tienen una dimensión política:

Un servicio civil... es antes que nada, una institución política. Lo es porque su función principal se encuentra en aislar artificialmente las estructuras administrativas de los intereses y decisiones de los políticos electos y designados. Es esta característica fundamental la que le otorga estabilidad en el largo plazo.²⁹

²⁷ Ma. Del Carmen Pardo, "El servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la función pública". *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 8*. Auditoría Superior de la Federación, p. 9

²⁸ Francisco Longo, "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistema de Servicio Civil" en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*[en línea] Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política. P. 4. URL:

http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/BID_Marco_analitico.pdf

²⁹David Arellano Gault. *Op. Cit*, p. 170

En otras palabras, evitar el sistema botín, donde los políticos en turno incorporan a sus colaboradores cercanos (no necesariamente por razones de conocimiento o mérito) en los puestos públicos y en la toma de decisiones del aparato administrativo gubernamental, es la función política de los servicios civiles.

Si bien los sistemas de servicios civiles tienen la finalidad de profesionalizar a los funcionarios públicos (incorporando los elementos descritos: ingreso por concurso, capacitación continua, evaluación de desempeño), de acuerdo con el autor citado, la clave fundamental para lograr estabilidad de dicha profesionalización es la construcción de “una institución que es capaz de defenderse a sí misma y perdurar ante los vaivenes y las presiones políticas que inevitablemente sufrirá.”³⁰ En este sentido, “la posibilidad de que los servidores públicos sean profesionales, técnicamente capacitados, con experiencia para hablarle con *verdad al poder* es en principio un subproducto del hecho institucional de separar y proteger a la carrera administrativa.”³¹

De acuerdo con el autor previamente citado, los servicios civiles en contextos democráticos estarán expuestos a la influencia de los políticos electos, quienes tratarán de intervenir en el funcionamiento del sistema para aumentar su poder con cada cambio de administración; sin embargo, **la fortaleza institucional de los servicios civiles estará presente en la medida en que puedan evitar tal interferencia.**

El siguiente capítulo describirá a grandes rasgos, algunas de las características políticas y administrativas que marcaron la evolución y eventual instauración de un modelo de servicio civil en México: el Servicio Profesional de Carrera en nuestro país puesto en marcha con la aprobación de la Ley respectiva en 2003.

Como se verá, el diseño del Servicio Profesional de Carrera en México, como sistema de gestión de recursos humanos orientado a la profesionalización de los servidores públicos, incluyó todos los elementos necesarios para su funcionamiento; paradójicamente también incluyó elementos que vulneran el objetivo de limitar la interferencia de los políticos en el sistema: la posibilidad de realizar designaciones directas y, posteriormente,

³⁰*Ibid*

³¹David Arellano Gault, “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México” en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 2, núm. 4, México, segundo semestre de 2005, p. 34

con el énfasis en el funcionamiento descentralizado y flexible se abrió la puerta a que, a pesar de la existencia de la Ley, se siga haciendo un uso político de los cargos en la Administración Pública Federal.

2. CONDICIONES POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES LEGALES-ADMINISTRATIVAS EN EL DESARROLLO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.

2.1 El predominio del Partido Revolucionario Institucional como obstáculo para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

Muchos autores³² coinciden en que el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones públicas está condicionado por las tradiciones, valores y relaciones de poder que caracterizan al sistema político en el que dichas organizaciones están insertas y, como se estudia en este capítulo, el caso mexicano no es la excepción.

Por ello resulta importante delinear, al menos de forma general, aquellas características del sistema político mexicano que influyeron en el establecimiento y modalidades del Servicio Civil de Carrera en nuestro país.

Conviene tener presente que durante la mayor parte del siglo XX el sistema político mexicano estuvo caracterizado por el dominio de la figura presidencial y del Partido Revolucionario Institucional, generando un régimen autoritario compuesto de círculos políticos cerrados que compartieron el poder a través de mecanismos no democráticos, definiendo la dinámica del aparato administrativo que, como explica el doctor Arrellano Gault, se volvió “un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la revolución mexicana de 1910.”³³

El mismo autor señala que la administración pública se convirtió en la pieza clave del sistema pues asumió tres roles fundamentales: fue uno de los instrumentos más importantes de representación social; se convirtió en la esfera primordial de la lucha política y fue el instrumento de poder del cual podía disponer el ejecutivo para alcanzar sus fines.

Por un lado, considerando que el Poder Legislativo estaba subordinado a las decisiones del presidente en turno e influenciado por los intereses de la cúpula partidista, no podía ejercer su función de mecanismo de representación social efectiva. Razón por la cual,

³² Mauricio I. Dassauge Lauguna, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera”, *Foro Internacional* Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp.761-794; María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio” *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 599-634

³³David Arellano Gault. “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, pág. 1

y toda vez que la administración pública federal acumulaba la inmensa mayoría de los recursos fiscales, se convirtió no sólo en el medio de canalización de tales recursos hacia los diversos sectores sociales; sino también en el sitio de la negociación para esos recursos. Como lo explica Juan Pablo Guerrero Amparán “la representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores... todo ello ocurría en las secretarías de estado y en sus aparatos administrativos.”³⁴

Una explicación de la razón por la cual el Congreso no ejercía en la práctica su papel de representación, la brinda María Amparo Casar. De acuerdo con ella, en México la figura del Poder Ejecutivo pudo anular en la práctica al conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y equilibrar el poder del Presidente en turno. Y al hacerlo “se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal/ poder local), dando como resultado un gobierno indiviso y unitario.”³⁵

En el análisis que realiza la doctora Casar señala que la Constitución Mexicana originó un régimen presidencialista, con sus principales características: a) el jefe del ejecutivo es electo popularmente, b) el congreso y el jefe de ejecutivo son electos por periodos fijos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro (existe formalmente la separación de poderes); c) el ejecutivo decide la composición de su gobierno y d) está dotado constitucionalmente de facultades legislativas (poder de veto, parcial y total, definición del presupuesto, creación de reglamentos de las leyes, expedición de decretos, entre otros). Sin embargo, aunque México pareciera un claro caso de régimen presidencial “normal”, la combinación de ciertas instituciones y prácticas políticas hicieron del régimen mexicano una forma particular de hiperpresidencialismo.

El elemento clave que permitió al sistema político la configuración del *hiperpresidencialismo* mexicano fue la presencia de un partido político hegemónico, que se caracterizó por una fuerte disciplina y un enérgico liderazgo central ubicado en el Presidente. Aunado a esto, el ejecutivo logró controlar el sistema electoral con lo que evitó la existencia de un sistema de partidos competitivo lo que derivó en una representación

³⁴ Juan Pablo Guerrero Amparán, “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, Documento de Trabajo No. 50, México, CIDE, pág. 15

³⁵ María Amparo Casar. “Las bases político institucionales del poder presidencial en México” en Revista *Política y Gobierno*, vol. III núm.1, primer semestre de 1996, pág. 62

poco significativa de la oposición en el Congreso. La autora señala que “de 1943 a 1961 el Partido Revolucionario Institucional obtuvo más de 90 % de las curules, y de 1964 a 1985, 80% de ellas.”³⁶ En un contexto de mayorías apabullantes y de interferencia en la competitividad de las elecciones, no existieron las condiciones para la integración y comportamiento independientes del Congreso, cancelándose el significado de la separación de poderes.

Casar plantea que durante el predominio del PRI, las funciones principales de un Congreso dentro de un régimen presidencial (representación social; creación de leyes y contrapeso del poder ejecutivo), nunca se cumplieron; derivado de que se configuró una estructura de incentivos en la cual se sentaron las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones, logrando que los legisladores actuaran como aliados permanentes del ejecutivo. De acuerdo con la autora, la estructura de incentivos consistió en el control de la composición del Congreso, mediante la manipulación de Poder Ejecutivo de los resultados electorales y el consecuente compromiso del ganador frente a su benefactor (reparto de cargos) así como el control de la conducta de sus integrantes, garantizada por la existencia de un partido centralizado que controlaba las nominaciones y el control por parte del ejecutivo de un amplio “sistema de despojos”, que motivaron a los legisladores a asegurar la continuidad de sus carreras políticas sirviendo a los intereses del Ejecutivo.

Como lo indica la Casar, 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 las instituciones que fueron establecidas para contrarrestar su poder (Congreso, Poder Judicial y vulnerar el federalismo), todo ello dentro del marco constitucional.

Al delegar el Congreso la representación de la población en la Administración Pública Federal (en cuyo vértice se encontraba el Presidente) ésta se convirtió en la arena política dentro de la cual, a través de las camarillas, se disputaba la presidencia y se distribuían los cargos.

La Administración Pública cobró una enorme relevancia debido a su papel en el desarrollo de las carreras y aspiraciones políticas de los diferentes grupos en el poder,

³⁶Ibid., pág. 78

situación motivada por los amplios recursos del aparato administrativo (y la discrecionalidad para utilizarlos). Una importante cantidad de políticos tuvieron en primera instancia, cargos dentro de la Administración Pública desde los cuales movilizaban recursos y elaboraban estrategias para buscar puestos o cargos de mayor relevancia política.

Siguiendo el planteamiento de David Arellano³⁷, el manejo político del aparato administrativo fue en una pieza clave para la estabilidad del sistema, pues se convirtió en un aparato confiable, flexible y manipulable a las órdenes del grupo político en el poder. Fue confiable por que la administración pública se volvió el brazo ejecutor incondicional del presidente, dando cierta estabilidad a las políticas públicas implementadas; fue flexible y manipulable por que permitió la movilidad de grupos, elites y camarillas requerida por la dinámica política.

En síntesis, la administración pública asumió tres roles, señalados por Arellano, como: a) instrumento de representación social; b) esfera de la lucha política y c) el instrumento de poder del cual podía disponer el ejecutivo para alcanzar sus fines.

a) Como instrumento de representación popular, el Presidente en turno y sus más cercanos colaboradores negociaban las cuotas de puestos en el Congreso para distribuir las entre las camarillas que encabezaban. Al disponer de los presupuestos públicos que se ejercían a través de las Secretarías de Estado y de los programas federales, los funcionarios eran identificados como los representantes sociales. Las organizaciones empresariales, los sectores del partido, las asociaciones de profesionistas y la población en general canalizaban sus demandas a través de las estructuras administrativas federales.

b) Consecuentemente, y como lo señala el mismo autor, al ser el espacio donde encontraba cauce la representación social, la Administración Pública adquirió la legitimidad política suficiente para ubicarse como el lugar para la lucha política. 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.

Y por último, c) la administración pública se volvió el brazo ejecutor incondicional del presidente; a través del control estricto y vertical de los secretarios (y del Ejecutivo) sobre los administradores de los programas y políticas (sobre los que tenía especial interés

³⁷³⁷David Arellano Gault. *Op. Cit.* p. 3

el Ejecutivo) se redujeron los riesgos de que la aplicación no reflejara los objetivos buscados por los mandos superiores. Y en esa medida se logró configurar un sistema eficaz.³⁸

A pesar de la falta de continuidad a largo plazo, el sistema brindó estabilidad, pues como plantea Arrellano Gault “los mecanismos altamente flexibles, que permiten el despido de los trabajadores de confianza y el sostenimiento de la compleja red de camarillas, a su vez, permitió un sistema altamente estable en el mediano y largo plazo, profesionalizando „por goteo.”³⁹ Es decir, pese a que con cada nueva administración se realizaban movimientos en los puestos dentro de la estructura del aparato administrativo, dichos cambios no impactaban tan profundamente la continuidad de las políticas y programas de gobierno, ya que el mismo sistema se encargaba de formar cuadros, darles experiencia y capacitación y al ser cuadros pertenecientes al mismo grupo político en cuanto salían de alguna Secretaría de Estado, podían ingresar en otra con relativa facilidad; dando continuidad y aprovechando la experiencia de tales grupos.

2.2 Efectos negativos del Sistema Político en el empleo público en México.

Ahora bien, aunque las características del sistema político posibilitaron la estabilidad en la Administración Pública, también generaron múltiples efectos negativos, Mauricio I. Dassauge Laguna⁴⁰ los describe, en términos generales, de la siguiente manera:

Dado el predominio del poder Ejecutivo y la anulación, en los hechos, del sistema de contrapesos, se impidió el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas en torno a los actos del ejecutivo y su administración, originando que las organizaciones públicas y los funcionarios federales proveyeran bienes y servicios públicos bajo criterios poco transparentes, discrecionales e inequitativos.

Asimismo, y como ya se mencionó, dentro de las estructuras burocráticas se crearon grupos político-administrativos (camarillas), que al no ser vigilados o controlados utilizaron los recursos públicos para su beneficio, dando paso a la corrupción y al uso ineficiente de los recursos humanos, presupuestales y materiales a su alcance. De igual modo, la

³⁸ Cfr. Juan Pablo Guerrero Amparán, *Op. Cit.* p.16-17

³⁹ David Arellano, *op.cit.* p. 6

⁴⁰ Mauricio I. Dassauge Laguna, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera”, *Foro Internacional* 182, 2005, p.765

existencia de las camarillas (y su lógica de rotación continua) impidió que muchas organizaciones públicas pudieran desarrollar una sólida memoria institucional; **también generó una cultura administrativa en la cual la lealtad personal y la disciplina de grupo fueron valores más importantes que la eficacia administrativa o la legalidad institucional**, ya que tradicionalmente el ingreso y las promociones dentro del servicio público estuvieron ligadas a los vínculos partidistas, grupales o personales y consecuentemente las carreras de los servidores públicos dependieron más de las redes de contactos o del grupo al que se pertenecía, que de sus capacidades o méritos profesionales.

La lógica de camarillas impactaba la administración pública en todos sus niveles jerárquicos, al incluir desde políticos de alto nivel, funcionarios de mandos medios y superiores e, incluso, personal administrativo; reproduciendo sus efectos negativos en todas las escalas de la administración pública, impidiendo la formación de un grupo estable y confiable de administradores.

Una explicación sobre la dinámica de las camarillas dentro de la administración pública mexicana, la delinea la investigadora Joy Langston, quien señala que la creación o aparición de camarillas se explica por la ausencia de un sistema electoral competitivo y la manipulación de las elecciones por parte del ejecutivo; la forma en que los políticos mexicanos buscaron asegurar su estabilidad y presencia en el régimen, fue a través de la construcción de alianzas. De acuerdo con Joy Langston, ante la falta de una oposición partidista sería muchas de las funciones que corresponderían a algún partido político o Servicio Civil fueron realizadas, en los hechos, por el presidente y sus colaboradores más cercanos, de modo que la lucha por los recursos del gobierno se dio dentro del propio régimen.

En México, las facciones pueden verse como mecanismos de distribución de puestos (de elección y burocráticos) y de otros recursos entre los miembros del régimen dominante y su función se explica por la falta de vehículos alternativos para llevarlos a cabo, como podrían ser unas elecciones verdaderamente decisivas, convenciones para nominar candidatos y la supervisión legislativa del presupuesto presidencial.⁴¹

⁴¹Joy Langston, “Sobrevivir y prosperar: una causa de las facciones políticas intrarégimen en México” en Revista *Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 2 Segundo semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencia Económicas, pág. 246

Una vez más, el Presidente estaba en el centro de este sistema de facciones pues cumplía el rol de líder principal, posicionando a su grupo cercano en la siguiente escala de poder (Secretarías de Estados). A su vez, los miembros del gabinete ubicaban a su equipo en las posiciones bajo su control y así sucesivamente hacia puestos inferiores siguiendo la línea vertical de autoridad, creando una estructura piramidal de alianzas y conexiones.

La autora Joy Langston realiza un recuento de las posiciones que sostienen diferentes investigadores acerca de las camarillas en México, señalando que hay dos perspectivas diferentes que explican la aparición de las camarillas en el país: por un lado, está la posición de diversos autores que sostienen que la creación de camarillas fue una respuesta racional a la reglas de régimen; mientras que otro grupo sostiene que las camarillas son grupos dentro del Estado ligados al capital nacional. En el primer grupo se encuentran investigadores como Roderic Ai Camp, Peter Smith, Miguel Centeno y Merilee Grindle; mientras que en la otra posición están Nora Hamilton y Silvia Maxfiel.

Lo que Langston subraya es que el primer grupo de autores coincide en que “las reglas del sistema llevan a los individuos a integrarse en facciones, ya sea para lograr un ascenso en sus carreras o para protegerse ante la carencia de un sistema en el que se tomen decisiones no discriminatorias.”⁴² Es decir, que la permanencia en un empleo no dependiera del desempeño y que cada tres o seis años existiera rotación de puestos como consecuencia de la sucesión presidencial, generaba inestabilidad e incertidumbre en los funcionarios que la combatían vinculándose a un grupo político y estableciendo una red de contactos amplia. En este sentido, este grupo de investigadores sostienen que ante la inexistencia de un servicio civil de carrera, el funcionario promedio que buscara mantener un puesto dentro de la administración pública, dependía de las posiciones que ocuparan o ganaran sus jefes inmediatos y de la posibilidad de que, al ser parte de su grupo, lo posicionaran.

Para reforzar la descripción de las consecuencias negativas generadas por el régimen político mexicano sobre la administración pública, se recurre al análisis realizado por Arellano Gault, quien, mediante la síntesis de las características generales del empleo del Gobierno Federal en México hasta el año 2000, concluye que el empleo público se convirtió en un sistema de “botín o despojos” institucionalizado.⁴³

⁴²*Ibid*, pág. 248

⁴³David Arellano, *op.cit.* pág. 11

Al respecto, cabe señalar la existencia de dos tipos de trabajadores públicos federales: los de base sindical y los de confianza. Mientras los primeros gozan de estabilidad en el empleo, indemnización en caso de despido, inamovilidad, días de descanso, entre otros derechos, los trabajadores de confianza carecen de tales derechos, dando origen a condiciones diferenciadas para cada uno de ellos.

Ahora bien, en cuanto al reclutamiento y selección del personal de confianza formalmente en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal existía un directorio y una bolsa de trabajo para atraer a las personas que desearan ingresar al sector público. Pero en la práctica prevalecía el sistema discrecional. Los líderes de las camarillas (principalmente Secretarios y subsecretarios de Estado) tenían la facultad de designar a los directores generales dentro de sus dependencias, quienes a su vez también designaban a sus subordinados. En otras palabras el reclutamiento y selección era cerrado y discrecional.

En lo que corresponde a la capacitación y al desarrollo profesional, Arellano apunta que para el personal de base estaba la capacitación estaba sujeta a los compromisos que las autoridades adquirían con los sindicatos y regularmente no se enfocaba en atender necesidades para un mejor desempeño de los trabajadores sino que se basaba en los criterios de los jefes.

Por otro lado, las dependencias gubernamentales no tenían la obligación de impartir capacitación al personal de confianza y ante la inexistencia de un Servicio Civil de Carrera que reconociera su trabajo, este personal no tenía incentivos para capacitarse. Asimismo, y a pesar de que formalmente existían perfiles de puesto, las personas que ocupaban los cargos no necesariamente cumplían con los requisitos de dichos perfiles por lo que establecer la necesidades de capacitación de cada puesto, era una tarea difícil y hasta cierto punto inútil.

En lo concerniente a los sistemas y mecanismos de evaluación del desempeño, respondían a la misma flexibilidad que le brindaba el sistema de camarillas, es decir, discrecionales. Para el personal de confianza, los jefes inmediatos eran los responsables de evaluar el desempeño individual de sus subordinados, sujetándose a criterios que en la práctica eran subjetivos, atendiendo la lealtad, la disciplina, el cumplimiento de largas

jornadas de trabajo, la atención de trabajos de emergencia y la participación para consolidarla camarilla de la que se formaba parte.

Para el personal de confianza entonces, la discreción del superior ha sido siempre la variable más importante, bajo criterios políticos de camarilla o meramente subjetivos del desempeño de los subordinados, otorgando a los jefes un amplísimo poder sobre los subordinados.⁴⁴

Para los trabajadores de base, ni siquiera existía un sistema de evaluación del desempeño, pues las promociones no se basaban en la actuación del personal sino que estaban limitadas por el sistema del escalafón, en el cual la antigüedad era el factor principal para otorgar ascensos; creando una situación poco estimulante para la superación o el buen desempeño laboral.

En lo referente a la estabilidad en el empleo, como ya se ha señalado, el personal de confianza carecía de una estabilidad formal ya que en la práctica, la estabilidad era una relación directa de las camarillas a las que pertenecía.

2.3 Transformaciones políticas y creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En este apartado se describe cómo la alternancia de partido en el Poder Ejecutivo y el cambio en las condiciones políticas abrieron la posibilidad para la creación de un Sistema de Servicio Civil y posteriormente señalar cuáles fueron las reformas que sentaron las bases para la promulgación y puesta en marcha de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Por último, se hará una descripción de la Ley, su Reglamento con especial énfasis en el diseño e implementación del Subsistema de Ingreso.

2.3.1 Antecedentes de la Ley Servicio Profesional de Carrera

La necesidad de instaurar el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal mexicana se hizo presente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, dentro del cual se planteó, en el apartado denominado Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, el tema de la profesionalización de los servidores públicos, indicando lo siguiente:

⁴⁴*Ibid.* Pág. 14

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.⁴⁵

Del PND se derivó el programa sectorial denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), que se planteaba como objetivos generales la transformación de la Administración Pública Federal en una organización eficaz, y eficiente que a través de una cultura de servicio ayudara a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como a combatir la corrupción y la impunidad.

En el PROMAP se elaboró un diagnóstico de las limitaciones y deficiencias administrativas de la época y a partir de esa evaluación se establecieron cuatro temas o áreas de oportunidad para mejorar en la administración pública: a) limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; b) centralismo; c) deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y d) carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.⁴⁶ Cada tema dio lugar a un subprograma con objetivos específicos, que buscaban atacar los problemas detectados en el diagnóstico inicial.

En lo que corresponde al tema de la falta de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, el PROMAP detalló que entre los principales problemas detectados estaban la desvinculación entre plazas y salario (es decir a diferentes niveles de responsabilidad y funciones, correspondían los mismos sueldos) situación que generaba baja motivación para mejorar el desempeño laboral. También se identificó la gran diferencia de condiciones entre los trabajadores de base (sindicalizados y prácticamente inamovibles) y los trabajadores de confianza (con mejores

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, p.39. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.

⁴⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/10.htm?s=iste>. Folio: 6060

percepciones económicas que los primeros, pero carentes de estabilidad en su empleo), así como la ausencia de una adecuada capacitación orientada al mejoramiento de las habilidades o capacidades de los servidores públicos.

De este modo, del PROMAP surgió el subprograma denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética de los Servidores Públicos” cuyo objetivo fue:

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo.⁴⁷

La instancia encargada de poner en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública, con los cuatro subprogramas derivados, fue la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Sin embargo, en lo que se refiere al subprograma “Dignificación, Profesionalización y Ética de los Servidores Públicos”, la operación le correspondió a dos Secretarías, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de su Unidad de Servicio Civil y a la SECODAM mediante su Unidad de Desarrollo Administrativo. Ambas instancias debían trabajar conjuntamente para la ejecutar las líneas de acción sobre el tema, entre las que se destacó la elaboración de un proyecto de Ley de Servicio Civil. La propuesta debía ser realizada por la Secretaría de Hacienda pero debía contar con la participación de la SECODAM.

La SHCP, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil...Lo anterior con la participación que en el marco de la ley corresponda a la SECODAM.⁴⁸

En este contexto, a finales de 1995 la SHCP presentó una propuesta de Ley para visto bueno de la SECODAM, en la cual integró los siguientes elementos:⁴⁹

- a. Sistemas de reclutamiento y selección claros y abiertos.
- b. Cargos de libre designación para secretario, subsecretarios y equipo básico de apoyo.

⁴⁷ *Ibid.* Consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/27.htm?s=iste>. Folio: 6077

⁴⁸ *Ibidem.* Consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/28.htm?s=iste>. Folio: 6078

⁴⁹ Rafael Martínez Puón, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Editorial Porrúa, México 2005, pp. 201-211

- c. Sistema de valuación de puestos.
- d. Sistema de compensaciones definido por sueldo, estímulos y prestaciones.
- e. Capacitación formal con base en las necesidades de cada puesto
- f. Sistema de promociones dentro del servicio público.
- g. Sistema de evaluación del desempeño.
- h. Causales de separación del servidor público.
- i. Tres propuestas de inclusión de los trabajadores de base-sindicalizados al modelo de servicio civil propuesto. (Incluir a los trabajadores de base, derogando la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; que los trabajadores de base, previa renuncia a su plaza se integraran al modelo de servicio civil; y mantener dos sistema independientes)

Una vez presentada la propuesta de Ley iniciaron las negociaciones entre las dependencias involucradas, con el problema de que la división de responsabilidades correspondientes a cada Secretaría fue poco clara, lo que en la práctica generó dificultad para lograr un consenso. Blanca Heredia⁵⁰ señala que los principales puntos de desacuerdo estaban en la cobertura del nuevo sistema (la SECODAM pugnaba por incluir forzosamente a los trabajadores de base al nuevo sistema); su costo (también alegaba que Hacienda no estaba considerando el impacto presupuestal que implicaban el sistema de remuneraciones propuesto) y el grado de centralización y control del sistema (cuál Secretaría tendría el control del Servicio Civil).

En el fondo, la diferencia fundamental fue la visión sostenida por cada Secretaría, pues los propósitos perseguidos por cada una de ellas eran diferentes:

...las ideas valores que orientaban a Hacienda y SECODAM eran muy distintas. La primera privilegiaba la necesidad de transparentar y reducir el gasto en salarios y favorecía esquemas de control centralizados en la propia SHCP. La segunda se manifestaba en contra de introducir rigideces adicionales y demandaba formas de control y evaluación por resultados menos centralizados y discrecionales. En suma, Hacienda tenía como primera prioridad la reducción del gasto en salarios y abogaba por un esquema de servicio civil clásico. La SECODAM, por su parte, impulsaba un modelo de reforma de orientación gerencialista.⁵¹

⁵⁰ Blanca Heredia, “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera. La experiencia de México en los años noventa”, *Documento de Trabajo*, CIDE, junio 2002, p. 22.

⁵¹ *Ibid.* P.23

Aunado a lo anterior, existía una fuerte rivalidad entre los grupos de burócratas de la Secretaría de Hacienda como de la SECODAM lo que derivó en falta de voluntad para alcanzar un consenso sobre el tema.

Al final del sexenio, las dos visiones sobre este asunto, así como la falta de apoyos externos para el impulso de la iniciativa y la carencia de disposición para generar acuerdos, cancelaron la posibilidad de concretar el proyecto de Ley para la creación del Servicio Civil durante el sexenio de Ernesto Zedillo.

2.3.2 Alternancia del Partido en el Poder Ejecutivo

En el año 2000 la alternancia política puso de manifiesto una serie de cambios respecto al sistema operante durante el predominio del PRI, algunos de los cuales se pudieron vislumbrar desde las elecciones intermedias de 1977, año en el que la bancada priista perdió por primera vez en su historia, la mayoría en el Congreso. Dichos cambios impactaron en la influencia que tenía la política y los políticos mexicanos sobre la administración pública, dando paso a la discusión y a la posibilidad de la instauración del Servicio Civil.

La competitividad en las elecciones, la conformación más plural del Congreso y la pérdida del predominio del PRI, redujeron los márgenes de discrecionalidad y poder con los que actuaba el Presidente y sus grupos cercanos generando cambios en la dinámica del aparato burocrático federal.

La lucha política se aleja del campo de la Administración Pública para ubicarse en las elecciones, los partidos políticos y el Congreso. La integración más plural del Congreso, obligó a que en su interior se empezaran a negociar los montos de los recursos y sus asignaciones y forzó a que los legisladores comenzaran a ejercer efectivamente su papel de representantes de los diversos sectores e intereses de la sociedad, dejando atrás su total subordinación al Poder Ejecutivo.

Asimismo, la creciente autonomía del Congreso, abrió la posibilidad para que éste se convirtiera en un mecanismo de control o escrutinio de las acciones del Poder Ejecutivo (implementadas por la administración pública federal).

De igual modo, la alternancia de partido en el poder y la probabilidad de que en futuras elecciones cualquier partido político pudiera ganar la Presidencia de la República, generó una nueva situación de incertidumbre para los servidores públicos. Como se señaló previamente, con la lógica de las camarillas la inseguridad propia de los cambios de administración era parcialmente controlada pues se tenía la certeza de que sexenio con sexenio el partido ganador de las elecciones sería el PRI y que el reacomodo en las posiciones burocráticas dependería de las conexiones con los grupos al interior del mismo partido. Sin embargo, el triunfo del PAN en la Presidencia de la República eliminó la poca certeza que tenían los servidores públicos ya que la renovación en los puestos no sería al interior del mismo partido, sino que los cambios políticos abrirían los espacios para nuevos grupos.

En este nuevo contexto “la necesidad de aislar al aparato administrativo de los vaivenes políticos aparece como algo fundamental en el país”⁵² y la profesionalización de la administración pública es el camino para lograrlo. Una reforma tendiente a este fin tendría efectos positivos para todos. Para el poder Ejecutivo, contar con una burocracia profesional le beneficiaría en la medida en que tal profesionalización garantizara la consecución de metas y objetivos de los programas implementados así como la satisfacción de las necesidades de los electores, todo ello con el fin de garantizar, en subsecuentes elecciones, su continuidad.

Para el Congreso, la profesionalización de la Administración Pública y su consecuente neutralidad política, garantizaría el cumplimiento de las leyes, así como la puntual aplicación de las decisiones gubernamentales aprobadas por los legisladores.

Y por último, para los burócratas la profesionalización del empleo público les otorgaría la posibilidad de tener estabilidad en sus cargos, pues precisamente se buscaba evitar la alta rotación de personal cada cambio de sexenio. La profesionalización también implicaba dejar de lado la lógica de las alianzas políticas y camarillas, para privilegiar el alto desempeño.

⁵² David Arellano, *Op.Cit.* p. 25

2.3.3 Servicio Profesional de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Durante la campaña electoral, Vicente Fox Quesada ofreció impulsar la instauración del Servicio Profesional de Carrera como uno de los factores fundamentales para la lograr la modernización administrativa en México. Por tal motivo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado Buen Gobierno detalló las necesidades de transformación requeridas para que la administración “cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad...”⁵³

Del PND surgió el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Este programa se planteó cinco objetivos con sus respectivas líneas estratégicas y las correspondientes líneas de acción.

En el primer objetivo planteado *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública*, se plasmó como línea estratégica Desarrollar los Recursos Humanos de la Administración Pública Federal y una de las líneas de acción o proyecto fue elaborar la propuesta de un servicio profesional de carrera.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue la responsable de desarrollar el proyecto de creación de una Ley de Servicio Profesional de Carrera en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Asimismo, en seguimiento a los compromisos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental emitió el documento denominado Agenda Presidencial de Buen Gobierno, en que se establecen seis grandes estrategias para la toda la Administración Pública Federal:

1. *Un gobierno honesto y transparente* para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Consultado en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

2. *Un gobierno profesional* que cuente con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

3. *Un gobierno de calidad* que satisfaga, o incluso supere, las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.

4. *Un gobierno digital* para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital e-México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.

5. *Un gobierno con mejora regulatoria* que garantice que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y a bajo costo.

6. *Un gobierno que cueste menos* para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

Como se hace evidente de la lectura de los objetivos y estrategias planteadas en los documentos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, el tema de la profesionalización del servicio público estaba presente y cobraba una importante relevancia en la agenda del Ejecutivo Federal, destacando la neutralidad política de los funcionarios públicos, como uno de los elementos clave para lograr su profesionalización. Sin embargo, y en el marco del conflicto existente desde el sexenio anterior, las Secretarías responsables de instrumentar las acciones de los programas sectoriales referentes a este tema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, una vez más no lograron llegar a un acuerdo. El punto principal de diferencia radicaba en la decisión sobre la instancia que tendría la dirección del Servicio Civil, la resistencia que presentaron ambas Secretarías en su intento de no ceder posiciones frente a la otra, generó que el proyecto no prosperara.

La falta de acuerdos y coordinación antes mencionados ocasionaron que la discusión del tema e impulso del mismo, se trasladara al Congreso de la Unión. El Servicio

profesional de carrera “pasó ser un asunto exclusivo del Poder Ejecutivo a un asunto del Poder Legislativo.”⁵⁴

2.4 Aprobación y Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

La actual Ley del Servicio Profesional de Carrera es producto de la combinación de dos iniciativas, presentadas por legisladores de diferentes partidos políticos. La primera fue presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en octubre del año 2000. Posteriormente, en abril del 2002, se presentó la segunda iniciativa a cargo el senador César Jáuregui Robles del Partido Acción Nacional y aunque en octubre del mismo año, la Diputada Magdalena Núñez del Grupo Parlamentario del PRD presentó una propuesta sobre el tema, ésta ya no se discutió.

Después de las negociaciones dentro de las Comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas, la Ley fue aprobada con un amplio consenso, en dos periodos distintos:

...el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor, cero en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados con 374 votos a favor, cero en contra y seis abstenciones. Como el dictamen de ley sufrió modificaciones fue devuelta a la Cámara de Senadores... modificaciones que fueron aprobadas por el Senado de la República el 03 de abril de 2003.⁵⁵

El 10 de abril del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Asimismo, se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establece que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se convierte en la Secretaría de la Función Pública.

2.4.1 Ámbito de aplicación de la Ley

La Ley del Servicio Profesional de Carrera establece en su artículo 2º que “el sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”⁵⁶ Los principios

⁵⁴Rafael Martínez Puón, *Op.Cit.* p. 280

⁵⁵*Ibid.* P. 283

⁵⁶*Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.* Artículo 2º

rectores del sistema son legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

El ámbito de aplicación de la Ley es la Administración Pública Centralizada que incluye a las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica, los departamentos administrativos y Órganos Desconcentrados, quedando excluida la Administración Pública Paraestatal y algunas Secretarías de la propia administración central que tienen que ver con seguridad nacional, seguridad pública, maestros, médicos y el servicio exterior. La ley se aplica en los puestos que se ubiquen dentro de los rangos de Director General, Director General Adjunto, Director de área, Subdirector de área, Jefe de Departamento y Enlace. Quedan fuera los puestos superiores y que corresponden a designación política (Secretarios, Subsecretarios y Jefes de Unidad) y los puestos operativos y sindicalizados. La Ley también deja abierta la posibilidad de que el personal de base, previa renuncia o licencia en su plaza, se incorpore al sistema aprobando las evaluaciones establecidas para tal efecto.

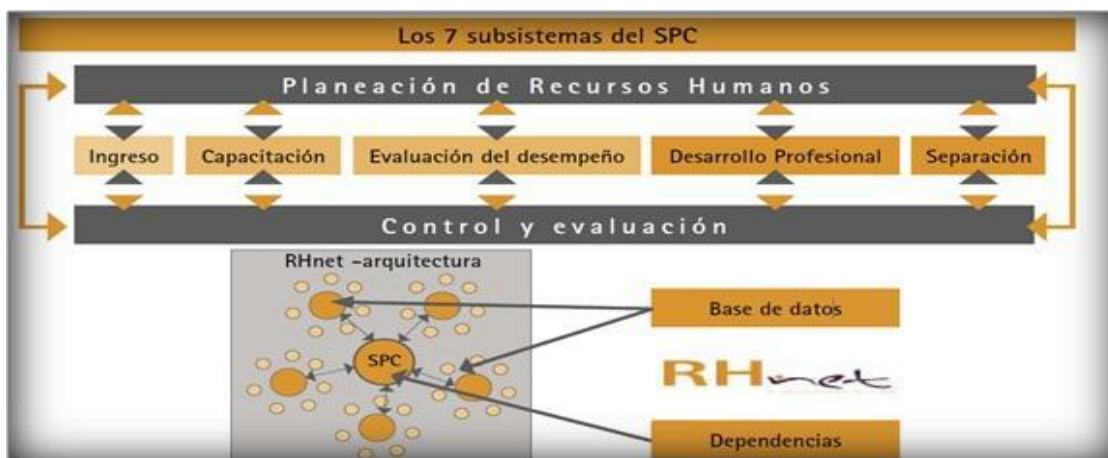
Asimismo, la Ley establece que el sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal y que la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), es la instancia encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias, vigilar que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el sistema y en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación.

De igual modo el sistema del Servicio Profesional de Carrera cuenta con un consejo consultivo que evalúa el funcionamiento general del sistema y propone las recomendaciones que considere pertinentes para el correcto funcionamiento de mismo. El consejo está integrado por el secretario de la Función Pública, los responsables de cada subsistema, los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia, representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social y previa invitación de los demás miembros puede incluir a representantes de la sociedad civil: sectores social, privado y académico.

La operación, por otro lado, queda a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública central, a través de la constitución de Comités Técnicos, tanto de Profesionalización como de Selección y de sus respectivas áreas de Recursos Humanos.

Con relación a este punto, la Ley⁵⁷ establece que en cada dependencia se instalará un Comité Técnico de Profesionalización (CTP) que es el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma, de igual manera, indica que este Comité al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como comité de selección.

Para su funcionamiento, el sistema del Servicio Profesional de Carrera está dividido en siete subsistemas, que tienen el propósito trabajar articuladamente:



2.4.2 Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera

Como se describió en la primera parte del presente trabajo, los servicios civiles o profesionales comparten una anatomía común, es decir, los elementos que los componen son similares en cada caso particular. En el caso mexicano, el Servicio Profesional de Carrera en la APF fue diseñado siguiendo los rasgos generales más comunes. De tal modo, que se establecieron 7 subsistemas que en un trabajo coordinado buscan la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en general.

i) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Este subsistema se diseñó para determinar, en coordinación con las dependencias las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. Por lo que tiene a su cargo cuatro procesos clave: la información relacionada con programas y estructuras programáticas; el catálogo de puestos de la Administración

⁵⁷Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, artículo 72 a74.

Pública Federal (los perfiles de puestos deben estar debidamente descritos y valuados, para verificar que las funciones y nivel de responsabilidad de cada uno de ellos corresponda con su percepción); el esquema de compensaciones y el Registro Único de los Servidores Públicos RUSP (este es una base de datos que busca concentrar la información de todos los servidores públicos federales identificándolos con un número).

ii) Subsistema de Ingreso. Encargado de regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. Por la importancia de este subsistema, se describirá detalladamente más adelante.

iii) Subsistema de Desarrollo Profesional. Regula los procesos para determinar los planes de carrera de los servidores públicos a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el sistema.

iv) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establece los modelos de profesionalización que les permitan a los funcionarios adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en la que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; las posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia y las habilidades para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

v) Subsistema de Evaluación del Desempeño. Crea indicadores de desempeño para los servidores públicos con base en las metas de la institución en la que laboran, los cuales determinarían posibles ascensos y la permanencia en el cargo, ya que en caso de que el servidor público de carrera obtenga calificaciones no satisfactorias en dos evaluaciones del desempeño consecutivas, será separado del sistema. Este subsistema busca valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones de forma objetiva y tomando como base las metas programadas previamente, entre el servidor público a evaluar y su superior jerárquico.

vi) Subsistema de separación. Especifica los supuestos bajo los cuales el nombramiento de un servidor público de carrera deja de surtir efectos, o se suspenden

temporalmente sus derechos. Las causales de separación establecidas en la Ley son: renuncia del servidor público, defunción, sentencia judicial que prive de la libertad al funcionario, incumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma Ley; hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que implique separación de cargo y no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño. Asimismo, establece que si bien la pertenencia al servicio no implica la inamovilidad de los servidores públicos de carrera, la Ley garantiza que no podrán ser removidos por razones políticas o por causas no previstas en la misma o en otra ley aplicable.

vii) *Subsistema de Control y Evaluación.* Este subsistema tiene a su cargo la evaluación del buen funcionamiento del sistema en su conjunto con la finalidad de emitir medidas correctivas para propiciar una mejora continua. El Consejo Consultivo es el responsable de aprobar el Programa Operativo Anual del SPC (POA), en el cual se establecen los indicadores que medirán la efectividad en la operación de los demás subsistemas al interior de cada Dependencia u Órgano Desconcentrado, todo ello bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría de la Función Pública.

El esquema de funcionamiento planteado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, está orientado a buscar que el sistema opere de manera descentralizada por parte de los órganos sujetos a la Ley, bajo la supervisión de la Función Pública, ello en el marco de las ideas de la Nueva Gerencia Pública. Como explica, José Luis Méndez:

Como uno de los partícipes en el proceso de diseño de la Ley, podría decir que quienes participaron en ese proceso tuvieron conocimiento de tres elementos: 1) las ventajas que ofrecen los servicios civiles modernos, comparados con los sistemas de botín, como la igualdad de oportunidades, una eficacia mayor, cierta despolitización de los programas gubernamentales y una mayor memoria institucional. En este sentido, como ya se dijo, tenían en mente estudios de servicios civiles de organizaciones mexicanas que mostraban que era posible implementarlo en el país. 2) la crítica que la Nueva Gestión Pública (NGP) había dirigido contra los sistemas clásicos de servicio profesional, especialmente en los países anglosajones, a la vez que 3) las diversas críticas a la NGP por parte de diversos autores (Hood 1991; Peters 2002), o la adopción crítica o parcial que ésta había tenido en otro grupo de países, como Alemania o Francia (Pollit y Bouckaert 2004). Por lo anterior, buscaron establecer un servicio profesional de "segunda generación" que promoviera una "gobernabilidad democrática", a través del equilibrio entre los valores *weberianos* del servicio profesional y algunos elementos de la NGP.

Por ejemplo, se buscó equilibrar la regulación y la supervisión de una entidad normativa central, por un lado, con la descentralización de la operación hacia las secretarías, por el otro...⁵⁸

Si bien la Ley fue diseñada para establecer un sistema de servicio profesional moderno y descentralizado, su organización y puesta en marcha ha constituido un reto enorme y el Subsistema de Ingreso es el que más dificultades ha ofrecido para implementarse.

2.5 Relevancia del Subsistema de Ingreso de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La idea de que es necesario o conveniente contar con un cuerpo de administradores profesionales, que hacen del servicio público su principal proyecto profesional y cuyo ingreso, permanencia o promoción en la Administración Pública, no depende de su pertenencia a partidos políticos o su adhesión a personalidades y camarillas políticas, es uno de los principios que impulsaron el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, razón por la cual el subsistema que regula los mecanismos de ingreso a la función pública, cobra una especial relevancia.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera definió el subsistema de ingreso, estableciendo su funcionamiento en líneas generales:⁵⁹

- Se establecen los requisitos mínimos para ingresar al sistema (art. 21).
- Se distingue entre reclutamiento y selección. Al reclutamiento se le define como el "proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios", y que se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (artículos 22,23 y 26).
- Distingue el reclutamiento de las plazas de primer nivel de ingreso (enlaces) ya que éste se hace a través de convocatorias anuales (artículo 23), y previamente la Secretaria de la Función Pública organizará eventos de promoción.

⁵⁸ José Luis Méndez, "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y Retos", en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 5, núm. 9, México, primer semestre de 2008, p. 13

⁵⁹ *LSPCAPF*. Artículos 21-34 y 74.

- Define la convocatoria pública y abierta como "...aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento." (Art. 28)

- Define a la selección como el "...procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema"; dicho procedimiento "...comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar." (art. 29)

- El comité que señala el artículo 29 de la Ley es el Comité Técnico de Selección que se integra de acuerdo su artículo 74 por el superior jerárquico de la plaza que se está concursando, un representante de la Secretaria de la Función Pública y un servidor público de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia.

- Asimismo, y en concordancia con el papel director que le otorgó a la Secretaria de la Función Pública, se le faculta para emitir las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operan los comités para las diversas modalidades de selección (art. 30).

- Como regla general los aspirantes que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las subsecuentes etapas de la selección. Cada dependencia en coordinación con la Secretaria de la Función Pública establecerá los parámetros mínimos de calificación para cada cargo (art. 32).

- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores a sus nombramientos de servidores públicos de carrera, excepto los de primer nivel de ingreso (enlaces) que serán eventuales y estarán a prueba un año (art. 33).

- Excepcionalmente, por cuestiones realmente graves, que impliquen peligro o alteración al orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad, el medio ambiente o por desastres naturales, caso fortuito o fuerza mayor, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor podrán, bajo su responsabilidad, autorizar un nombramiento temporal sin necesidad de sujetarse al reclutamiento o selección. (art. 34)

Por lo que corresponde al subsistema de ingreso, la Ley de la materia definió un sistema *abierto* o de *empleo* (como se describió en el capítulo anterior) en el que el ingreso

a la Administración Pública Federal puede realizarse en cualquier nivel jerárquico comprendido en el sistema. A partir de la descripción de los perfiles de puesto en los cuales se establecen los requisitos específicos de cada uno (tarea realizada por el subsistema de planeación de recursos humanos), se define el universo de potenciales candidatos para ocuparlos, así como las evaluaciones que serán aplicadas.

No obstante, el mecanismo de ingreso a la función pública diseñado en la Ley se configuró claramente como un sistema abierto; se buscó lograr un equilibrio con el modelo de servicio civil *de carrera* adoptando elementos de éste, mismos que quedaron plasmados en el Subsistema de Desarrollo Profesional, en el cual se establecen los mecanismos que permitirán a los servidores públicos de carrera definir las trayectorias de ascenso y promoción dentro del sistema. Tales trayectorias funcionan como una guía sobre la cual los servidores públicos de carrera definen la capacitación que consideran les ayudará a prepararse mejor para ocupar cargos de mayor responsabilidad; sin embargo, para poder tener acceso a ellos, deberán participar y ganar el concurso de su interés.

Adicionalmente, hay que resaltar el hecho de que para los ganadores de los concursos de puestos de Enlace (los que se encuentran en la base de la jerarquía), la Ley previó un periodo de prueba de un año al término del cual, y sólo si obtienen una evaluación satisfactoria de su desempeño, podrían obtener el nombramiento como servidores públicos de carrera titulares (durante su primer año tienen la categoría de eventuales). Este elemento resulta poco congruente con el diseño abierto del sistema del Servicio Profesional de Carrera; en todo caso podría ser un requisito lógico si la Ley hubiese diseñado un sistema de Servicio Civil cerrado, en el cual el ingreso a la Administración Pública se realiza sólo en los primeros niveles de puesto; en tal caso el periodo de prueba sería un requisito importante para asegurar la entrada de los mejores candidatos. Como se verá más adelante, el periodo de prueba que deben cumplir los ganadores de los concursos de puestos de enlace paraliza el desarrollo de los servidores públicos en esta situación, ya que deben esperar hasta tres años para poder concursar por un puesto de nivel jerárquico superior.

2.6 Primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y operación del Subsistema de Ingreso

Un elemento central para la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal llegó un año después de la publicación de la Ley con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley, el 2 de abril de 2004. En ese momento se puso en marcha, oficialmente, la operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Si bien la Ley estableció una fecha límite para que las dependencias pusieran en marcha la operación de cada uno de los subsistemas, en la práctica dependían de los tiempos y recursos proporcionados por la misma Secretaría de la Función Pública (SFP), pues como responsable de dirigir y coordinar el sistema, marcaba las pautas a seguir. Así, las prioridades de esta Secretaría se convirtieron en las prioridades de todas las demás dependencias respecto al tema y como lo señaló el entonces Titular de la dependencia, Eduardo Romero Ramos, uno de los subsistemas que tuvo preeminencia sobre los demás fue el de Ingreso:

El servicio profesional de carrera está sustentado en 7 subsistemas, los cuales de acuerdo con los tiempos que prescribe la ley, deberán estar en operación a más tardar en octubre del 2006...A la fecha se ha trabajado en todos los subsistemas, pero la mayor parte de los esfuerzos se han enfocado en el de ingreso y en el de control y evaluación.⁶⁰

El que la SFP se haya enfocado en el subsistema de control y evaluación se explica porque esta Secretaría adquirió el software denominado RHNet a través del cual “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal llevarán a cabo los trámites, autorizaciones y consultas relacionadas con la planeación, administración y desarrollo de recursos humanos, ante la Secretaría de la Función Pública,”⁶¹ es decir, las Dependencias podrían operar en línea los siete subsistemas (registrar estructuras, perfiles, capacitación, dar de alta y baja a los servidores públicos en cada dependencia, configurar las convocatorias) por lo que con la incorporación del RHNet, se estaban sentando las bases para el funcionamiento del sistema en su conjunto.

En cambio, la prioridad que tuvo el subsistema de ingreso respondió a la complejidad

⁶⁰ Eduardo Romero Ramos, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México” en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm 4, México. Segundo semestre de 2005, p. 12

⁶¹ Lineamientos para la operación del Sistema Informático RH net. Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 2005.

del mismo establecida en la Ley, ya que con la entrada en vigor del Reglamento y la posterior publicación, de los Lineamientos para Operación del Subsistema de ingreso (junio 2004), la SFP y las mismas dependencias tenían que instrumentar procesos completamente nuevos, en los que se buscaba garantizar el ingreso a la función pública de los mejores candidatos con base en el mérito y a través de evaluaciones objetivas.

El Reglamento estableció que la ocupación de cada plaza debía someterse a concurso público abierto, lo cual debía darse a conocer mediante el *Diario Oficial de la Federación*, así como en los portales electrónicos de las dependencias y en portal electrónico *Trabajaen*. El desarrollo de este portal electrónico fue una de las primeras innovaciones implementadas y con ella se cubrió la necesidad de contar con una herramienta confiable que permitiera el almacenamiento masivo de información de los aspirantes a ingresar a la administración pública. Su utilización en los procesos de ingreso permitió a la ciudadanía conocer las vacantes existentes y participar en los concursos, con lo que se buscaba garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección. Asimismo, dicho portal tendría la función de revisar los currículos recibidos y cotejarlos con el perfil de la persona requerida para ocupar el puesto, realizando un primer filtro de información.⁶²

En cuanto al Proceso de Selección, el Reglamento publicado señalaba que comprendería tres fases:

I. De revisión curricular

II. De evaluación de las capacidades, que a su vez se integra de dos etapas: la de evaluación de las capacidades de visión del servicio público, y la de evaluación de las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto.

*III. De entrevistas a cargo del Comité de Selección.*⁶³

La etapa de *revisión curricular* estaba a cargo del portal electrónico *Trabajaen*, por medio de la cual se procesarían las solicitudes de inscripción a los diferentes concursos. El sistema tiene la función de cotejar la información de los aspirantes interesados en inscribirse en un concurso determinado contra los requisitos del perfil del puesto; si el

⁶² El manual de Usuario de Trabajaen, define a www.Trabajaen.gob.mx como la herramienta informática donde se registran todos los datos personales, académicos y profesionales de los aspirantes a ocupar las plazas vacantes en las dependencias y órganos desconcentrados que conforman la Administración Pública Federal, pero además es la puerta de entrada al Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPC).

⁶³ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (derogado). Consultado en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_reg_lspc_sp.pdf. Artículo 25

aspirante cumple los requisitos del perfil, se le asigna un número de folio con el que se le identifica a lo largo del proceso; si no cumple el perfil se le asigna un folio de rechazo y no puede concursar.

Para la implementación de la fase *de evaluación de las capacidades*, el primer paso fue definir las capacidades tanto de visión del servicio público como las capacidades gerenciales que se requerirían, “lo que se hizo a partir de estudios con indicadores internacionales. Con los resultados de estos estudios, se realizaron reuniones con los Oficiales Mayores y los Directores Generales de Recursos Humanos, con quienes se definieron cuatro capacidades de visión de servicio público y cinco capacidades gerenciales”⁶⁴ que son las siguientes:

CAPACIDADES A EVALUAR		
VISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	GERENCIALES	TÉCNICAS
Transparencia, Integridad, Rendición de cuentas y Bien común.	Visión estratégica, Liderazgo, Orientación a resultados, Trabajo en equipo y Negociación.	Específicas y definidas por los conocimientos requeridos para el desempeño de las funciones del puesto en concurso.

El Comité Técnico de Profesionalización de cada Dependencia determinaría para cada perfil de puesto, las dos capacidades gerenciales que se evaluarían.

Una vez que fueron identificadas las capacidades, la Secretaría de la Función Pública buscó las herramientas necesarias para su medición, con el propósito de que dichas herramientas fueran: transparentes, objetivas, homogéneas, se aplicaran en línea y que pudieran ser utilizadas en gran volumen. A partir de tales características se determinó utilizar:

- i. Para visión del servicio público AMITAI,
- ii. Para capacidades gerenciales, se utilizan dos herramientas:
 - a) PPP, por su siglas en inglés, Personal Performance Proficiency, o desempeño personal de competencias, y
 - b) CDG, que es un diagnóstico gerencial en línea, sólo para Directores Generales y Directores Generales Adjuntos.

⁶⁴ Eduardo Romero Ramos. *Op. Cit.* p. 18

- iii. Para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su aplicación, ya que requieren de conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.⁶⁵

Asimismo, el Reglamento señaló que la acreditación de cada fase y etapa de evaluación en la selección sería determinante para que el aspirante pudiera continuar en el proceso, por lo que los aspirantes inscritos en los procesos de selección deberían obtener las puntuaciones mínimas en cada evaluación, para no ser descartados del concurso.

Los lineamientos de operación del Subsistema de ingreso establecieron cuáles serían dichas calificaciones mínimas:

El Comité de Selección de cada Dependencia establecerá el parámetro de puntaje de calificación de los resultados de las evaluaciones conforme a lo siguiente:

- a) Para capacidades gerenciales, mínimo aprobatorio de 70% y máximo de 100%.
- b) Para capacidades técnicas, mínimo aprobatorio de 60% y máximo de 100%.⁶⁶

En la última fase del proceso el Comité Técnico de Selección entrevistaría a aquellos candidatos con las calificaciones más altas en las evaluaciones aplicadas, en orden de prelación (pudiendo entrevistar hasta diez candidatos). Al finalizar la entrevista, por consenso y previa deliberación de los integrantes del Comité, se elegiría al candidato ganador del concurso. Durante la deliberación, el superior jerárquico del puesto podría vetar a uno o todos los candidatos finalistas, bajo su estricta responsabilidad, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente.

Por último, el Reglamento estableció que la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente, deberían comprobar (previo a la fase de entrevistas) que los aspirantes cumplieran con los requisitos solicitados en el perfil del puesto en concurso.

Ahora bien, un punto a destacar positivamente en la implementación de los procesos del Subsistema de Ingreso fue la incorporación de la herramienta *Trabajaen*, ya que se convirtió en una ventanilla de fácil acceso para todos los interesados en concursar por un puesto, a través de la cual no sólo se podían consultar los puestos vacantes y los requisitos a cubrir, sino también se podía dar seguimiento a cada una de las fases de concurso. Al final

⁶⁵*Ibid.* p. 19

⁶⁶ Secretaría de la Función Pública. “Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la APF en la operación del subsistema de ingreso, así como en la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección”. *Diario Oficial de la Federación*. 04 de junio de 2004. Numeral vigésimo sexto.

del periodo de registro cualquier persona (esté inscrito o no en un concurso) puede visualizar todos números de folio de los aspirantes aceptados (no se publican nombres) y, posteriormente puede dar seguimiento al desarrollo del proceso; es decir, las calificaciones obtenidas en cada una de la evaluaciones presentadas por cada aspirante, así como la conclusión del concurso (si se declaró desierto o con ganador y el nombre del ganador).

Cabe destacar que en cuanto la Secretaría de la Función Pública definió las herramientas que se utilizarían para medir las capacidades (tanto de visión del servicio público como las capacidades gerenciales) enlazó las plataformas electrónicas desde las que se aplicaban dichas pruebas con el portal *Trabajaen*, lo que significó que las calificaciones obtenidas por los candidatos evaluados eran registradas automáticamente en el portal, por lo que al no haber intermediarios, se garantizaba la transparencia e inmediatez en esta etapa del proceso.

Otro punto a destacar es que la instrumentación de los procesos del Subsistema de Ingreso, señalada tanto en el Reglamento como en los Lineamientos, estuvo orientada a buscar un alto nivel de exigencia para los aspirantes interesados en ingresar a la función pública (entendible y lógico en un sistema que busca privilegiar el mérito), que se comprueba en el hecho de que para llegar a la fase de entrevista un candidato debía acreditar cinco evaluaciones: la evaluación de visión de servicio público y otra más denominada de habilidades inter e intra personales (estas no tenían una calificación mínima, pero debían acreditarse); dos capacidades gerenciales (con una calificación mínima de 70 puntos cada una) y una más de carácter técnico (con una calificación mínima de 60 puntos).

Sin embargo, tal nivel de exigencia carecía de sentido porque al superior jerárquico de cada puesto se le otorgó la facultad para vetar desde a un candidato hasta a un grupo entero de finalistas en la etapa de entrevista. Es decir, aunque las evaluaciones previas buscaran ser un filtro para permitir a los mejores candidatos llegar a la etapa de entrevista, la Ley y el Reglamento facultaban al jefe inmediato del puesto vacante para que su decisión definiera el proceso de selección.

2.7 Revisión del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera (2004) y críticas a la implementación del Subsistema de Ingreso

A tres años del inicio de la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera el inicio de una nueva administración, el sexenio de Felipe Calderón representó el momento oportuno para realizar un balance sobre los logros y los déficits que había presentado la implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en su conjunto, con un especial énfasis en el funcionamiento del Subsistema de Ingreso.

Las principales críticas hechas al sistema, vinieron de varios sectores: el académico (diversos investigadores expertos en el tema criticaron los modelos utilizados para la implementación); del ámbito Legislativo (la Auditoría Superior de la Federación practicó una auditoría que concluyó con 38 observaciones y 25 recomendaciones) y, por supuesto de la sociedad que seguía sin confiar en la efectividad del Servicio Profesional de Carrera después de tres años de funcionamiento.

Una crítica al sistema se centró en el papel adoptado por la Secretaría de la Función Pública y su injerencia en la operación del mismo:

No obstante la búsqueda de un diseño equilibrado y el gran apoyo político que esta reforma había conseguido, en los siguientes años se llevaría a cabo una implementación ineficaz, incompleta y en muchos aspectos distinta al diseño establecido por la ley y el reglamento. Por un lado, algunos de los riesgos advertidos por algunos académicos...se volvieron una realidad, como el de que la Secretaría de la Función Pública se convirtiera en la práctica en una entidad centralizadora, sobre-reguladora y, peor aún, operadora (cuando la Ley establecía claramente un marco descentralizado de operación).⁶⁷

En cuanto al funcionamiento del Subsistema de Ingreso y en concordancia con la crítica de que la Secretaría se había convertido en una entidad centralizadora se cuestionó seriamente las herramientas seleccionadas por dicha Dependencia, para la evaluación de capacidades.

...se impusieron a las secretarías sistemas para evaluar la posesión de competencias laborales (AMITAI, PPP y CDG) que en realidad no pudieron realizar esa evaluación efectivamente, y por lo tanto en muchos casos no seleccionaron a los candidatos idóneos para el puesto.⁶⁸

Con relación a la capacidad de Visión del Servicio Público, “la herramienta de

⁶⁷ José Luis Méndez. *Op. Cit.* p. 15

⁶⁸ *Ibid.* p. 16

evaluación denominada "AMITAI", pretende determinar la proclividad hacia conductas poco éticas,⁶⁹ sin embargo, se le criticó el hecho de intentar medir como una capacidad los valores de una persona, además de que nunca se comprobó su efectividad. Una valoración similar se realizó a las herramientas utilizadas para medir las capacidades gerenciales.

Ahora bien, respecto de las herramientas denominadas PPP y CDG, que se desarrollan a través de la resolución de cuestionarios y de supuestas situaciones o "análisis de casos", estas herramientas no están "tropicalizadas" ni aplican a casos concretos y referidos a la Administración Pública Federal Mexicana, lo cual ha generado fuertes críticas, entre ellas las de José Luis Méndez (2005) quien señala una cuestión preocupante, pero obvia: que no hay evidencia clara y contundente que estas evaluaciones midan las competencias que dicen evaluar.⁷⁰

Por lo que corresponde a la evaluación de las capacidades técnicas y toda vez que estos exámenes corren a cargo de cada dependencia, la falta de claridad sobre elaboración de las pruebas, generó gran desconfianza sobre la imparcialidad de las mismas y sobre el proceso en general. El hecho de que los exámenes de conocimientos se elaboren dentro de las mismas dependencias y regularmente por el área en la que se encuentra la plaza vacante, da pie a sospechas sobre un proceso que podría estar viciado, al otorgar ventajas o preferencias a un candidato interno sobre los externos en un determinado concurso, situación que repercutió en la credibilidad del Sistema frente a la sociedad en general.

Otro de los puntos que recibió fuertes críticas fue el uso indiscriminado de la excepción establecida en el artículo 34 de la Ley, pues las ocupaciones de puestos con base en dicho artículo se convirtieron en práctica común durante los primeros años de operación del Sistema:

En contra de lo estipulado por la ley, estos nombramientos no han sido "excepcionales": los 2290 nombramientos sin concurso de Fox casi igualaron sus nombramientos por concurso (de abril de 2004 a septiembre de 2006 se realizaron 2904 nombramientos por concurso).⁷¹

Por último, un elemento que alertó sobre una clara desviación de los principios rectores del sistema, fue el que arrojó la Auditoría Superior de la Federación al hacer

⁶⁹ Miguel Ángel Cedillo Hernández, "La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino", en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, vol. IV, núm. 8, México, segundo semestre de 2007, p. 59

⁷⁰ *Ibid.* pp. 59-60

⁷¹ José Luis Méndez, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en *Los grandes problemas de México XIII, Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, p. 189

públicos los resultados de la revisión hecha a la operación del subsistema de ingreso durante el ejercicio fiscal 2005.

...al revisar el órgano fiscalizador los resultados de las evaluaciones correspondientes a 28 plazas de Director General y de Director General Adjunto, se constató que en 12 casos se declararon ganadores, candidatos con calificaciones en las capacidades gerenciales por debajo de lo establecido en el Acuerdo que estableció los mecanismos y las herramientas de evaluación del 4 de junio de 2004.

Se determinó que de los 12 candidatos que resultaron ganadores, 9 (75%) no acreditaron las evaluaciones gerenciales al obtener calificaciones de entre 58.3 y 66.7, es decir, 11.7 y 3.3 puntos por debajo de los 70.0 establecidos en el artículo vigésimo sexto del acuerdo a comento...⁷²

Derivado de los resultados arrojados por la revisión a la operación del Sistema, la Auditoría Superior de la Federación realizó recomendaciones generales:

- Aplicar los principios rectores del SPC a través de un programa anual y de mediano plazo.
- Crear metas sobre las bases jurídicas del SPC que señalen su nivel de flexibilidad, descentralización, gradualidad y eficiencia.

Para el subsistema de Ingreso, se hicieron las siguientes recomendaciones:

- Verificar la legalidad de los documentos entregados por los ganadores de los concursos.
- 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 en donde se detectaran anomalías e irregularidades.⁷³

Desde el sector académico también se realizaron cuestionamientos sobre el funcionamiento del sistema y se realizaron propuestas para mejorarlo, la que más impacto tuvo fue la realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el cual después de realizar un primer análisis planteó como recomendación general, la modificación de Reglamento de la Ley. Por lo que corresponde a la operación del subsistema de ingreso, las propuestas fueron:

- Utilizar como referencia y no como filtro el examen de valores y revisar la pertinencia de las pruebas gerenciales
- Evitar el mayor número de concursos desiertos
- Evitar la utilización indiscriminada del artículo 34 de la Ley.
- Descentralizar en las dependencias del Servicio Profesional de Carrera la operación del subsistema de ingreso.⁷⁴

⁷² Miguel Ángel Cedillo, *Op.Cit.* p. 61

⁷³ Rafael Martínez Puón, "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 43, Febrero 2009, Caracas, p.6-7

Con el objetivo de atenuar gran parte de los problemas mencionados, a fines del 2007 la Secretaría de la Función Pública, emitió un nuevo Reglamento, el cual, retomando las recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior y el CIDE, así como por algunos organismos internacionales, buscó cumplir con tres objetivos:

- La descentralización de la operación y centralización de la información
- Poner mayor énfasis en el rol normativo de la Unidad
- Mayor vigilancia del cumplimiento de la normativa a través de la participación de los Órganos Internos de Control.

En términos generales, el nuevo Reglamento de la Ley del SPC brindó a las Dependencias y Órganos Desconcentrados un margen de actuación más amplio, otorgando a los Comités Técnicos de Profesionalización mayores facultades para la definición de los procedimientos correspondientes a los subsistemas del Servicio Profesional, pues se partió de la idea de que cada instancia sujeta a la Ley tiene características y necesidades particulares, por lo que el marco regulatorio debe permitir a cada organización definir las formas más adecuadas para el funcionamiento del Sistema.

Para regular o compensar la libertad de acción que se brindó a las Dependencias y Órganos desconcentrados, se estableció que el representante de la Secretaría de la Función Pública dentro de los Comités, tanto de Profesionalización como de Selección, sería personal adscrito al Órgano Interno de Control, lo anterior con objeto de que esa instancia se convirtiera en una garantía del apego a la normatividad vigente y a los principios rectores del sistema en cada dependencia.

En este contexto y por lo que corresponde al Subsistema de Ingreso, el nuevo reglamento, buscando generar las condiciones para concursos más ágiles, descentralizó el proceso de selección, con las siguientes medidas:

- Modificó las fases de la selección, estableciendo cinco: 1. Revisión Curricular; 2. Exámenes de Conocimientos y evaluaciones de habilidades; 3. evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos; 4. entrevistas y 5. determinación.

⁷⁴*Ibid.* p. 8

- Facultó a los Comités Técnicos de Profesionalización para establecer reglas de valoración y los sistemas de puntuación general aplicables a los procesos, en los cuales se define la forma en que se acreditarán cada uno de las etapas (el número de evaluaciones que tendrán que presentarse) y el valor que tendrán las mismas. Asimismo, permitió que cada Comité de Profesionalización definiera si la acreditación de las evaluaciones de habilidades, serían motivo de descarte del concurso correspondiente o no.

- Permitted que cada Dependencia definiera y utilizara las herramientas para las evaluaciones que considerara más adecuadas, determinadas por cada Comité Técnico de Selección, así como los criterios de entrevista.

- Creó una reserva de talentos por Dependencia, los cuales serían los finalistas en concursos y podrían ser considerados para ocupar un puesto vacante del mismo rango o inferior, homólogo o afín al perfil.

- Estableció nuevas modalidades de convocatorias: abiertas o dirigidas a los servidores públicos en general, o a los integrantes de la reserva de aspirantes.

La facultad de los Comités de Profesionalización de cada Dependencia para determinar las capacidades a evaluar así como las herramientas para hacerlo, buscaba brindar mayor agilidad a los procesos de selección, pues logísticamente representaba mucho tiempo aplicar las cinco evaluaciones establecidas en un principio por la Secretaría de la Función Pública. Razón por la cual se eliminó la aplicación de las evaluaciones de *visión de servicio público y habilidades inter e intrapersonales*, dejando a cada dependencia la opción de seguir aplicando las herramientas de las evaluaciones gerenciales o bien, definir y adquirir las propias.

Por otro lado, se buscó dar mayor peso a la experiencia profesional de los aspirantes, estableciendo una etapa y puntaje específico para dos elementos que inicialmente no tenían peso dentro del proceso: la *experiencia* y el *mérito*. Para instrumentar dicha etapa, la Función Pública definió una metodología con los factores considerados dentro de los apartados de experiencia y mérito que otorgarían puntos a los aspirantes dentro de los concursos.

La suma de los puntajes obtenidos en las evaluaciones (de conocimientos y de habilidades) así como en experiencia y mérito definirían el orden de ponderación de los candidatos que pasan a entrevista con el Comité Técnico de Selección.

Durante la fase de Determinación, al presidente del Comité Técnico de Selección y jefe inmediato del puesto vacante, se le limitó la facultad de veto, pues el nuevo Reglamento estableció que sólo podía ejercerlo en contra del candidato que obtuviera la puntuación más alta en el concurso, por lo que si existía un candidato en segundo lugar, éste se convertiría en el ganador. De este modo, se buscaba disminuir el número de concursos desiertos durante la fase de entrevista y reducir la discrecionalidad del jefe inmediato en la definición de los procesos.

El nuevo Reglamento buscó agilizar los procesos de selección permitiendo a cada Dependencia ajustarlos a sus necesidades, aplicar las evaluaciones gerenciales que tenía disponibles la Secretaría o bien definir nuevas habilidades a evaluar, así como el nivel de exigencia de las mismas. El resultado fue mayor rapidez en el desarrollo de los procesos pero también menor nivel de exigencia para los participantes de los procesos de selección, pues buscando flexibilizar los requisitos de los procesos de selección, la mayoría de los Comités Técnicos de Profesionalización han establecido que las evaluaciones de habilidades no son motivo de descarte del concurso, por lo que para llegar a la etapa de entrevista de un concurso, sólo se debe aprobar una evaluación: la evaluación de conocimientos.

Si bien, las evaluaciones de visión del servicio público y de habilidades gerenciales establecidas por la Secretaría fueron criticadas porque no se tenía evidencia de que midieran efectivamente las capacidades que se buscaban medir, su relevancia radicaba en que representaban una fase del proceso ajena a cada Dependencia, lo que brindaba cierta transparencia y autonomía.

La normatividad aprobada dejó la aplicación de todas las evaluaciones dentro del margen de acción de las Dependencias, las cuales en lugar de buscar herramientas adecuadas para medir las habilidades de los aspirantes inscritos, optaron por reducir su importancia dejándolas sólo como pruebas referenciales y no de descarte.

Asimismo, se introdujeron elementos importantes tanto para el Subsistema de Ingreso como para el de Desarrollo Profesional, al establecer que un servidor público de

carrera podrá promoverse por concurso, sólo si cuenta con dos evaluaciones de desempeño anuales. Dicha medida obliga a los servidores públicos de carrera titulares a permanecer, como mínimo, dos años dentro de un rango de puesto para estar en posibilidad de concursar por uno superior. Se buscaba garantizar la experiencia de los servidores públicos dentro de su carrera profesional, una vez más combinando elementos de un modelo de servicio civil cerrado (centrado en la carrera de los servidores públicos) con el diseño abierto del servicio profesional de carrera. Para el personal en los puestos de enlace, que en su primer año son servidores públicos de carrera eventuales, tal medida los obliga a esperar tres años dentro del Sistema para estar en posibilidad de concursar puestos de mayor nivel. Esta situación, pone en desventaja a los servidores públicos de carrera frente a los aspirantes externos, ya que en un concurso determinado además de los requisitos señalados en la convocatoria respectiva, los servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera, deben acreditar que cuentan con las evaluaciones del desempeño para ser sujetos de una promoción, en caso de no tenerlas son descartados del proceso.

Con relación a la ocupación indiscriminada de puestos bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley, que tanto se criticó, el nuevo Reglamento estableció ciertas restricciones que tenían por objetivo reducir la utilización de dicho recurso: les dio una temporalidad máxima de 10 meses y estableció que se deberá emitir la convocatoria para el concurso del puesto ocupado, dentro de los 45 días hábiles siguientes al inicio de la vigencia del nombramiento. Asimismo señaló que la convocatoria debería estar dirigida a todo interesado a ingresar al sistema, por lo que cualquier persona que cumpla con el perfil del puesto y los requisitos de la convocatoria podrá participar en el concurso del puesto ocupado con base en el artículo 34 de la Ley.

El Reglamento vigente buscó compensar el hecho de que se ocupara un puesto vacante de forma discrecional obligando a las Dependencias u Órganos Desconcentrados a sujetar dicho puesto a los procesos de reclutamiento y selección dentro de un tiempo límite, buscando de algún modo regularizar su estatus ocupacional.

El personal con un nombramiento temporal con base en el artículo 34 de la Ley tiene el carácter de servidor público eventual y obtiene la categoría de servidor público de carrera sólo en caso de resultar ganador del concurso respectivo; sin embargo, si el concurso de un puesto ocupado por artículo 34 se declara desierto, el servidor público eventual continúa

ocupando el puesto hasta la conclusión de su nombramiento.

La única restricción que señala el Reglamento sobre la declaración de un concurso desierto, indica que los puestos que hayan sido declarados desiertos en la última ocasión que se concursaron no podrán ocuparse bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley.

2.8 Limitaciones en el diseño de la Ley y Reglamento, ¿quién vigila al sistema?

Sin lugar a dudas, una de las principales limitaciones en el diseño de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es la inexistencia de un organismo independiente al Gobierno Federal que tenga la facultad de supervisar el funcionamiento del sistema (normatividad y operación); como lo señala José Luis Méndez, los intereses políticos en su momento impidieron la inclusión de este aspecto:

Sin embargo, debe también mencionarse que la Ley del Servicio Civil fue producto de una negociación entre partidos y poderes. Así, algunas cuestiones no se pudieron resolver adecuadamente. Por ejemplo, si bien hubo quienes argumentaron (entre ellos el autor) a favor de que la implementación del sistema fuera monitoreado por un órgano plural y abierto a la sociedad, que incluyera incluso cierta participación de los partidos políticos, lo que finalmente se aprobó fue un Consejo Consultivo compuesto principalmente por las propias secretarías gubernamentales.⁷⁵

Resulta significativo el hecho de que todos los órganos de decisión dentro del Sistema se encuentran integrados por funcionarios de las mismas dependencias: el consejo consultivo, los comités técnicos de profesionalización y selección; por lo que cabe cuestionarse hasta qué punto se puede esperar una actuación imparcial, cuando todos los actores involucrados son juez y parte en el funcionamiento del Sistema.

Si se consideran los antecedentes del funcionamiento y dinámica existentes en la Administración Pública Federal, hasta antes de la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la pertinencia e incluso la necesidad de elementos autónomos al Gobierno Federal que ayuden a la vigilancia y operación del Sistema resultan evidentes.

Como se señaló al inicio del capítulo, la cultura personalista y la dinámica de grupos de interés que hacían de la administración su campo de poder han sido características dominantes en la Administración Pública Federal y eliminarlas no es una tarea fácil. El

⁷⁵ José Luis Méndez, *Óp. Cit.* p.16

cambio en las condiciones políticas generado a partir de la alternancia del partido en la Presidencia de la República, dio el impulso necesario para la implementación del Servicio Profesional de Carrera, así como otras leyes y mecanismos que buscaron combatir la corrupción en el gobierno y transparentar su actuación. Sin embargo, el diseño institucional, al menos del tema que se analiza en el presente trabajo, no ha sido suficiente para contrarrestar la cultura personalista en la conformación de los equipos de trabajo, la cual sigue fuertemente arraigada en los políticos mexicanos, como se ejemplifica en el uso excesivo que se ha realizado del artículo 34 de la Ley.

El Reglamento aprobado en el 2007 buscó cubrir la necesidad de vigilancia sobre el Sistema, con la inclusión del Órgano Interno de Control (OIC) en los comités. El problema radica en que el adecuado funcionamiento del Sistema recae en el compromiso que los OIC's tengan con el tema; no obstante, como se verá en el capítulo en el que se analiza el funcionamiento del subsistema de ingreso en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, estos Órganos de Control no se escapan de las designaciones políticas reflejando así una actuación no necesariamente imparcial.

En lo que corresponde al Subsistema de Ingreso, el hecho de que no exista una instancia objetiva, imparcial e independiente facultada para realizar y aplicar las evaluaciones de conocimientos y/o habilidades propias de los procesos de selección, ha generado desconfianza en el sistema en general y de los concursos en particular, por parte de la ciudadanía e incluso, podría decirse, de los propios funcionarios gubernamentales.

Aunado a lo anterior, las facultades otorgadas a los Comités de Profesionalización y de Selección, así como la posibilidad de realizar designaciones temporales en puestos sujetos al Servicio, han propiciado la generación de procesos de selección que se alejan del propósito principal que es privilegiar el mérito como fundamento del acceso a la función pública.

A manera de resumen, en aras de recuperar el espíritu descentralizador de la Ley, flexibilizar y agilizar los procesos de ingreso al Servicio Profesional de Carrera, el nuevo marco normativo ha permitido a las dependencias y altos funcionarios de la administración pública, hacer un uso político de los puestos sujetos al Sistema, como ha sucedido en la

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y cuyo funcionamiento del Subsistema de Ingreso se describirá en el siguiente capítulo.

3. ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE INGRESO EN LA COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (COORDINACIÓN NACIONAL)

Tal como quedó de manifiesto en el capítulo anterior, la implementación de un Sistema que promueva el servicio profesional de carrera en la administración pública tiene complejidades políticas que lo alientan o lo inhiben; pero no sólo enfrenta esas limitaciones. La operación diaria en una dependencia de gobierno es el espacio idóneo para conocer la efectividad de un servicio profesional, ya que las decisiones que se toman impactan directamente en el Sistema.

Por ello, en el presente capítulo se explicarán algunos elementos con los que la Coordinación Nacional operó el subsistema de ingreso y así realizar un análisis del mismo para los años 2012 y 2013, conocer algunos resultados y sugerir una mejora para promover la transparencia dentro del Servicio Profesional de Carrera en la APF.

De esta manera, lo primero que debe conocerse es la estructura orgánica de la Coordinación Nacional, para entender el objeto sobre el que opera el subsistema de ingreso.

3.1 Estructura Orgánica de la Coordinación Nacional

Oportunidades es un Programa Federal coordinado, el cual articula incentivos para la educación, la salud y nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza.⁷⁶ Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

En su Decreto de creación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002, se establece en su artículo 4º lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la COORDINACIÓN contará con:

I. Un Consejo;

⁷⁶ El presupuesto del Programa se asigna a las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud (correspondiente a los tres incentivos que articula) regido por reglas de operación establecidas por los titulares de esas secretarías, más la participación de la Secretaría de Hacienda y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

II. Un Coordinador Nacional, y

III. Un Comité Técnico.

La COORDINACIÓN contará, además, con las direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto y que sean aprobadas en su presupuesto.”⁷⁷

Con objeto de analizar mejor la estructura orgánica de la Coordinación Nacional, se puede dividir en dos grandes grupos:

- OFICINAS CENTRALES. En este se encuentra el Titular de la Coordinación Nacional, las cinco Direcciones Generales y el Órgano Interno de Control (cabe resaltar que aun cuando este último depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, se presenta como parte de la estructura orgánica de la Coordinación). En Oficinas Centrales se definen las acciones, modalidades y lineamientos generales que deberá seguir en Programa, a través de sus Unidades Administrativas: la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación; la Dirección General de Coordinación y Vinculación; la Dirección General Atención y Operación; la Dirección General de Administración y Finanzas y el Órgano Interno de Control.

- DELEGACIONES ESTATALES. En cada una de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, existe una Delegación Estatal encabezada por un Coordinador, éstas son responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en los estados. Las Delegaciones Estatales dependen jerárquicamente de la Dirección General de Atención y Operación y cuentan con su propia estructura. Cada Delegación cuenta con una estructura diferente, pues se diseñaron atendiendo las características de cada entidad federativa, teniendo como resultado estructuras pequeñas (con pocas plazas presupuestales) como en Colima o Tlaxcala y estructuras más grandes, como en Puebla, Oaxaca o Veracruz.

⁷⁷ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2002). “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”, Diario Oficial de la Federación, 06 de marzo de 2002. México, artículo 4.

3.2 Tipos de puesto.

Ahora bien, las Unidades Administrativas ya descritas se integran por un total de 923 plazas autorizadas para su ocupación, las cuales de acuerdo con su régimen de contratación se dividen en puestos de confianza y de base.

En los puestos de Base se encuentra el personal Operativo de la Coordinación Nacional, el cual realiza funciones de apoyo secretarial y administrativo (cabe destacar que a diferencia de otras Dependencias y Órganos Desconcentrados, este personal no está sindicalizado.)

Los puestos de confianza se subdividen en las siguientes categorías:

a) *Puestos de Designación Directa.*- “No están sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en virtud de que el procedimiento para realizar la designación o expedir el Nombramiento de su titular, se encuentra previsto expresamente en alguna disposición a nivel constitucional o Legal.”⁷⁸ Son los siguientes:

- i. Titular de la Unidad o Coordinador Nacional del Programa, quien es nombrado por el Presidente de la República.
- ii. Titular del Órgano Interno de Control (OIC), así como el Titular del Área de Quejas y Responsabilidades, Titular del Área de Auditoría Interna y el Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública (adsritos al OIC), quienes son nombrados por el Titular de la Secretaría de la Función Pública.
- iii. Coordinadores de la Delegaciones Estatales, nombrados por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

b) *Puestos de Gabinete de Apoyo.*- Forman parte del equipo cercano al titular del Órgano Desconcentrado, son nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico. En la Coordinación Nacional hay 7 puestos de gabinete de apoyo.

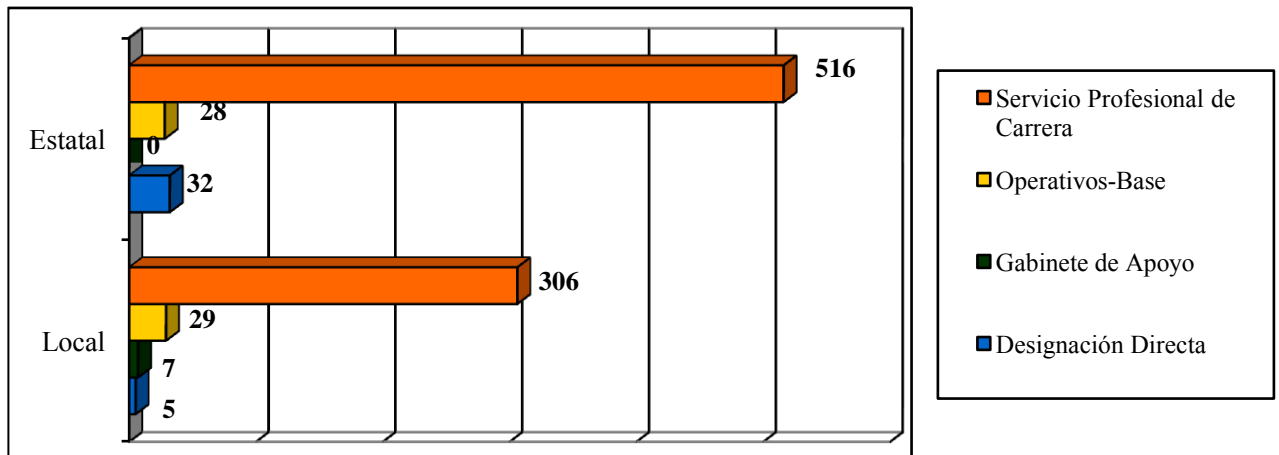
c) *Puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera.*- Aquellos puestos que están normados por la Ley de la materia y su Reglamento. Resulta importante conocer la proporción que guardan cada una de las categorías de puestos con los que cuenta la Coordinación Nacional, para conocer el peso que tienen en la estructura ocupacional los

⁷⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, artículo 2, fracción XI,

puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera. Los puestos autorizados se distribuyen de la siguiente manera:

<i>Tipo de Puesto</i>	<i>Local</i>	<i>Estatal</i>	<i>No. de Puestos</i>
Designación Directa	5	32	37
Gabinete de Apoyo	7	0	7
Operativos-Base	29	28	57
Servicio Profesional de Carrera	306	516	822

Total 923



En apego a lo establecido en el marco normativo del Servicio Profesional de Carrera, las Direcciones Generales de la Coordinación Nacional, así como la estructura que las componen están sujetas al servicio profesional, incluyendo puestos desde el rango de Director General hasta Enlace. En el caso de la estructura del Órgano Interno de Control, cabe señalar que se creó en el 2011, y si bien los puestos de sus titulares son de designación directa, la estructura que depende de ellos sí está sujeta al servicio profesional. En lo que corresponde a la Delegaciones Estatales, los titulares de cada coordinación a la entrada en vigor de la Ley, estaban sujetos a la misma; sin embargo, derivado de una reestructura llevada a cabo en el año 2010 se convirtieron en puestos de designación directa.

d) *Contratos de prestación de Servicios Profesionales por Honorarios.*- Existe un número significativo de servidores públicos que laboran en la Coordinación Nacional,

bajo el régimen de contratos de prestación de Servicios Profesionales por Honorarios. La normatividad vigente en la materia, establece ciertas restricciones para la celebración de este tipo de contratos,⁷⁹ pues la Dependencia contratante deberá verificar que los servicios que se presten bajo los contratos no sean iguales o equivalentes a las actividades de los puestos del personal de estructura de la Dependencia. Es decir, que sólo se deberán otorgar contratos para la realización de actividades diferentes a las establecidas en los perfiles de los puestos sujetos al servicio profesional de carrera. Asimismo, se deberá contar con los recursos presupuestales necesarios para la celebración de este tipo de contratos y sujetarse a los modelos de contrato establecidos, en los que se señala los supuestos bajo los cuales puede rescindirse. No obstante las limitantes señaladas, la contratación de este tipo de personal se realiza de manera discrecional, a solicitud de cada unidad administrativa y sujetándose prácticamente y de forma exclusiva a las restricciones de tipo presupuestal.

Considerando la operación del Programa en las Delegaciones Estatales y la insuficiencia de plazas de estructura, en las entidades federativas se realizan contrataciones masivas de personal para prestar sus servicios profesionales por honorarios, para realizar funciones primordialmente operativas de campo. Es por ello, que el presupuesto para las contrataciones por honorarios de la Coordinación Nacional es alto, pues impacta directamente en la atención de las familias beneficiarias del Programa.

Por otro lado, las condiciones en las Oficinas Centrales del Programa son diferentes, pues no se requiere personal de campo y tanto las Direcciones Generales, como la Coordinación Nacional cuentan en su estructura con puestos desde Directores Generales Adjuntos hasta Enlaces para desarrollar las funciones que tienen encomendadas. Pese a ello, el personal contratado por honorarios en las oficinas centrales de la Coordinación, forma una “estructura” paralela a la establecida formalmente lo que se ha convertido en una práctica común, aún cuando no queda evidencia documental de que se contrate personal bajo este régimen para realizar las funciones de los puestos vacantes sujetos al Servicio Profesional de Carrera en las Unidades Administrativas. Una vez que el personal contratado bajo este régimen ha adquirido experiencia en las funciones del puesto, se solicita se emita

⁷⁹ 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. DOF, última reforma publicada 23 de Agosto de 2013, Numerales 101-106.

el concurso correspondiente. Esta práctica genera un gasto doble en el presupuesto de Servicios Personales, ya que por un lado se cuenta con el presupuesto autorizado para todas las plazas de estructura (ocupadas y vacantes) y por otro lado, se utiliza el presupuesto de honorarios, para contratar personal que realice las funciones de las plazas vacantes.

3.3 Instrumentación de los procesos de reclutamiento y selección.

Teniendo clara la composición orgánica de la Coordinación Nacional, es pertinente conocer cómo se desarrolla la contratación del personal sujeto al Servicio Profesional de Carrera (SPC), para posteriormente realizar un análisis más preciso sobre dicho sistema de profesionalización del Gobierno Federal.

En párrafos anteriores se señaló que los puestos sujetos al SPC de la Coordinación Nacional representan casi el 90 por ciento de su estructura orgánica y funcional y, cuando uno de estos puestos queda vacante, la ocupación correspondiente deberá sujetarse a los procesos establecidos en el Subsistema de Ingreso de la Ley: los procesos de reclutamiento y selección de candidatos. Estos procesos tienen como objetivo, primero atraer a aspirantes para ocupar los puestos vacantes y posteriormente evaluar a través de la aplicación de exámenes de conocimientos y habilidades; del análisis de su experiencia así como de los elementos del mérito y en un último momento, a través de una entrevista, si los candidatos son los más aptos para la ocupación del puesto vacante. Todo ello en el marco de los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en la Ley, su Reglamento y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, la instrumentación de los Procesos de Reclutamiento y Selección, implica la intervención de varios actores dentro de cada Dependencia, cada uno de ellos con diferentes niveles de decisión y responsabilidad:

- a) Comité Técnico de Profesionalización
- b) Comités Técnicos de Selección
- c) Dirección General de Recursos Humanos

Como se señaló en el capítulo anterior, el primer reglamento de la Ley del SPC (publicado en el 2004) fue derogado en el 2007, emitiéndose uno nuevo; la diferencia

sustancial entre ambos reglamentos, es que el vigente buscó descentralizar la operación del Sistema otorgando mayores facultades de decisión a cada Dependencia u Órgano Desconcentrado, dejando a la Secretaría de la Función Pública la responsabilidad de emitir lineamientos y criterios generales a los que deberían apearse todas las instancias sujetas al Servicio Profesional.

Es por ello que cada Dependencia u Órgano Desconcentrado, tomando en consideración sus necesidades específicas, tiene la facultad de determinar la forma en que se llevará a cabo la operación del servicio profesional y lo hacen a través de sus órganos colegiados: el Comité Técnico de Profesionalización y los Comités Técnicos de Selección, razón por la que resulta importante conocer, cuáles son las facultades específicas que tienen cada uno de estos órganos en la operación del subsistema de ingreso.

3.3.1 Comité Técnico de Profesionalización (CTP)

El Reglamento de la Ley se define al Comité Técnico de Profesionalización como “el cuerpo colegiado a través del cual cada dependencia establece las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en su ámbito de competencia, de conformidad con lo previsto en la Ley, este Reglamento y las demás disposiciones aplicables”⁸⁰ y establece su integración de la siguiente manera:

- El Oficial Mayor de la dependencia o su equivalente, quien lo presidirá;
- El titular de la Dirección General de Recursos Humanos, quien fungirá como Secretario Técnico, y;
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública, que será el titular del Órgano Interno de Control en la dependencia.

Al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, el Comité Técnico de Profesionalización en la Coordinación, se integra de la siguiente manera:

⁸⁰ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, artículo 13.

COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN

Presidente	Titular de la Dirección General de Administración y Finanzas (como equivalente al Oficial Mayor)
Secretario Técnico	Titular de la Dirección General Adjunta de Administración (como titular de la DGRH)
Representante de la Secretaría de la Función Pública	Titular del Órgano Interno de Control

La inclusión del Órgano Interno de Control, busca garantizar que las decisiones se apeguen a la normatividad vigente y evitar desviaciones o irregularidades en la operación del Sistema.

En el caso específico del Subsistema de Ingreso y su operación, este Comité es el responsable de:

- “La descripción, de los perfiles y demás requerimientos de los puestos del Sistema que forman parte del Catálogo, así como de su registro y actualización.”⁸¹El perfil del puesto incluye la información de las funciones del puesto, así como la escolaridad y experiencia requerida para el correcto desempeño de esas funciones y dicha información se incluye en las convocatorias para delimitar el universo de aspirantes a ocupar un puesto vacante.
- Asimismo, determina el inicio de los procedimientos de reclutamiento y selección, cuando existan vacantes en las dependencias o exista un puesto de nueva creación. Por lo que toda convocatoria que se publique, deberá ser autorizada en primer término por el CTP.
- Establece las reglas de valoración y el sistema de puntuación general aplicables en el proceso de selección; es decir, determina la forma en que los participantes acreditarán cada una de las cinco etapas del Proceso de Selección, establecidas en el reglamento de la Ley del SPC y define el puntaje correspondiente a cada una de dichas etapas:

⁸¹ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, artículo 22

- i. Revisión curricular;
- ii. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;
- iii. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;
- iv. Entrevistas, y
- v. Determinación

3.3.2 Comité Técnico de Selección (CTS)

Como ya se señaló, la ley del SPC indica que al instrumentarse los procesos de ingreso el CTP actuará como Comité Técnico de Selección e indica que en sustitución del Oficial Mayor, participará el superior jerárquico del puesto vacante. El Reglamento de la misma Ley define a los CTS y su integración de la siguiente manera:

“Los Comités Técnicos de Selección son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia, así como en los órganos administrativos desconcentrados de la misma, para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema.

Los Comités Técnicos de Selección se integrarán por:

- I. El superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien lo presidirá;
- II. Un representante de la Secretaría, que será el titular del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno del Órgano Interno de Control en la dependencia o, en su caso, en el órgano administrativo desconcentrado de que se trate, salvo que la misma Secretaría designe a otro servidor público.
- ...
- III. El titular de la Dirección General de Recursos Humanos o por el servidor público del área de recursos humanos de la dependencia o del órgano administrativo desconcentrado que designe el Comité Técnico de Profesionalización, quien fungirá como Secretario Técnico.”

COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN

Presidente	Superior jerárquico (jefe inmediato) del puesto vacante
Secretario Técnico	Titular de la Dirección General Adjunta de Administración o el servidor público del área de recursos humanos designado.
Representante de la Secretaría de la Función Pública	Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública o el servidor público adscrito al OIC, designado para participar en los comités.

Al igual que el Comité Técnico de Profesionalización, la integración de un representante de la Secretaría de la Función Pública, perteneciente al Órgano Interno de Control, busca garantizar que en el desarrollo del proceso de selección exista una aplicación puntual de la normatividad vigente y que no se trastoquen los principios rectores del sistema, en cuanto a la igualdad de oportunidades para el acceso al mismo. El Representante de la Secretaría, tiene la obligación de certificar, una vez concluido el proceso de selección que el mismo se llevó a cabo en apego a la normatividad aplicable.

El Comité Técnico de Selección es el responsable de autorizar las Bases de Participación de cada convocatoria, en la que se determina la modalidad de la convocatoria; asimismo, define las evaluaciones que se aplicarán en el proceso de selección y los requisitos específicos que deberán cubrir los aspirantes para la ocupación de los puestos vacantes; aprueba el calendario de los procesos; establece reglas específicas de valoración como la calificación mínima aprobatoria para la evaluación de conocimientos y en la última etapa del proceso, realiza la Entrevista a los candidatos que hayan aprobado las evaluaciones previas y emite la determinación respecto del concurso.

Es muy importante destacar que, mientras el Comité Técnico de Profesionalización, define reglas generales aplicables al proceso de selección, los Comités Técnicos de Selección (son varios, ya que se integra un por cada puesto vacante) establecen requisitos particulares para cada concurso, con base en las características de cada puesto.

3.3.3 Dirección General de Recursos Humanos

La Ley establece que por Dirección General de Recursos Humanos deberá entenderse “las Direcciones Generales de Recursos Humanos, o unidades Administrativas encargadas de la administración de los recursos humanos, cualquiera que sea su nivel o denominación.”⁸² En el caso concreto de la Coordinación Nacional, la dirección y operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera recae en la Dirección General de Administración y Finanzas, a través de las áreas que dependen jerárquicamente de ella: la Dirección General Adjunta de Administración, la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional y la Subdirección de Desarrollo Profesional.

La función de la Dirección General de Recursos Humanos en los Procesos del

⁸² Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, artículo 2, fracción III.

Subsistema de Ingreso es por completo operativa, pues es la responsable de dar cumplimiento a los acuerdos emitidos por los Comités, tanto de Profesionalización como de Selección, para publicar las convocatorias en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet de *Trabajaen*. De igual manera, es responsable de instrumentar las Etapas el Proceso de Selección, por lo que es el área encargada de aplicar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades, así como de evaluar la experiencia y el mérito de candidatos.

La descripción detallada de los responsables de dirigir y operar tiene como objetivo clarificar que en el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera están involucrados actores de todos los niveles, quienes a través de sus decisiones determinan el curso de acción que seguirá el sistema.

Una vez entendida la estructura y los órganos colegiados con los que opera el Subsistema de Ingreso en la Coordinación Nacional, y antes de iniciar con la descripción de los procesos de reclutamiento y selección, es preciso recordar, tal como se mencionó en el capítulo previo, que además de los procesos de ingreso, la Ley incorporó una excepción para que el ingreso a la Administración Pública se haga a través de una designación directa. El artículo 34 de la Ley de la materia, establece una salvedad para la ocupación de puestos vacantes sujetos al Servicio Profesional de Carrera, en la que no se requiere, en primera instancia, emitir el concurso correspondiente, señalando que:

Artículo 34.- 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 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.⁸³

El Reglamento vigente de la Ley incorporó algunos elementos con la finalidad de restringir el uso desmedido que se ha dado de esta facultad, obligando a las dependencias a

⁸³ Ley del Servicio Profesional de Carrera. Artículo 34

emitir la convocatoria para el concurso del puesto ocupado, dentro de los 45 días hábiles siguientes al inicio de la vigencia del nombramiento. Se buscó compensar el hecho de que se ocupara un puesto vacante de forma discrecional obligando a las Dependencias u Órganos Desconcentrados a sujetar dicho puesto a los procesos de reclutamiento y selección dentro de un tiempo límite, con la finalidad de regularizar su estatus ocupacional. Tal circunstancia influye en la dinámica de los procesos de selección, pues los concursos de puestos ya ocupados representan un porcentaje importante del total de concursos emitidos en la Coordinación Nacional, tal como se expondrá más adelante.

3.3.4 Procesos de reclutamiento y selección

Los dos procesos bajo los cuales funciona el Subsistema de Ingreso son el i) el proceso de Reclutamiento y ii) el proceso de selección.

i) Proceso de Reclutamiento

El proceso de reclutamiento es aquel que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública Federal, con los perfiles y requisitos necesarios y se realiza a través de convocatorias públicas y abiertas (Art. 22 de la Ley).

En la Coordinación Nacional, el reclutamiento consiste en realizar las acciones necesarias para que se publique una convocatoria tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la página de internet *Trabajaen* y es responsabilidad de la Dirección General Adjunta de Administración, a través de la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, operar estas acciones así como vigilar que se cumplan todo los requisitos establecidos en la normatividad vigente, respecto a la información que debe incluirse en las convocatorias para que sean publicadas.

Con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación; en el portal Trabajaen administrado por la Secretaría de la Función Pública y en los medios electrónicos de la Coordinación Nacional (portal de internet e intranet) da inicio el proceso de selección.

ii) Proceso de Selección

El artículo 29 de la Ley, señala que “la selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar

al Sistema. Su propósito es garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo."⁸⁴ La misma Ley señala que el procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo.

Por su parte, el artículo 34 del Reglamento vigente de la Ley, establece las Etapas del Proceso de Selección:

- I. Revisión curricular;
- II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;
- III. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;
- IV. Entrevistas, y
- V. Determinación

Como se señaló anteriormente, el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia es responsable de determinar las Reglas de Valoración General y el Sistema de Puntuación del Proceso de Selección, es decir que define cómo se acreditarán cada una de las etapas del proceso (número de evaluaciones de conocimientos que se aplicarán y qué tipo de habilidades deberán acreditar los aspirantes, así como si son o no, motivo de descarte del concurso); también determina el puntaje que tendrán cada una de dichas etapas.

El sistema de puntuación aprobado por el CTP es el siguiente:

Etapas	Subetapas	Puntos
I. Revisión curricular	n/a	No otorga puntaje
II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades	Exámenes de conocimientos	30
	Evaluaciones de Habilidades	10
III. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos	Evaluación de la experiencia	20
	Valoración del mérito	10
IV. Entrevista	n/a	30

⁸⁴ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

V. Determinación	n/a	No otorga puntaje
Total		100

En resumen, las reglas de valoración general aprobadas por el CTP en la Coordinación Nacional, establecen que:

- Se aplicará un examen de conocimientos y la calificación mínima aprobatoria será de 60 puntos, en una escala de 0 a 100. En caso de que el aspirante no obtenga la calificación mínima será descartado del concurso.
- Se aplicarán dos evaluaciones de habilidades (proporcionadas por la Secretaría la Función Pública) cuya calificación mínima aprobatoria será de 70 puntos, en una escala de 0 a 100. En caso de que el aspirante no obtenga la calificación mínima en cada una de las evaluaciones será descartado del concurso.
- Los aspirantes que hayan acreditado el examen y las evaluaciones previas, se deberán presentar al Cotejo Documental cuya finalidad es comprobar que cumplen con el perfil del puesto publicado en la convocatoria respectiva y demás requisitos establecidos en las Bases de Participación de la misma.
- Los resultados obtenidos en los diversos exámenes así como en la evaluación de la experiencia y valoración del mérito se considerarán para la elaborar el listado de ponderaciones del proceso, previo a la entrevista con el CTS.
- Se citará a la etapa de entrevista a los tres candidatos con la puntuación más alta derivado del resultado de las etapas II y III del Proceso de Selección. En caso de no contar con un candidato ganador de la primera terna de entrevista, se continuará entrevistando al universo de candidatos que así lo permita.
- La calificación mínima de aptitud para ser considerado finalista del Proceso de Selección es de 70 puntos, de los 100 puntos posibles.

3.3.5 Etapas del proceso de Selección

Etapa I: Revisión curricular.

Una de las innovaciones implementadas con la puesta en marcha del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, fue la incorporación de tecnologías de la información para agilizar los procesos de los diferentes subsistemas, destacando la incorporación del portal *Trabajaen*, el cual automáticamente lleva a cabo la revisión curricular, primera etapa del

proceso de selección. En el momento en que cualquier interesado en participar en un proceso de selección, registre su participación a un concurso a través de *Trabajaen*, este sistema compara los campos de escolaridad y experiencia solicitados en el perfil del puesto en concurso contra la información registrada por el mismo aspirante en su currículum electrónico dentro del portal. Si el sistema comprueba que existen coincidencias, le da al aspirante un folio de participación en el concurso que servirá para identificar su participación a lo largo del proceso; en caso de que el sistema detecte que la información del aspirante no cubre los requisitos del perfil del puesto, le enviará un folio de rechazo indicando cuál fue el requisito que no cubrió. La etapa de revisión curricular no debe ser menor a 10 días hábiles, periodo en el que todos los aspirantes interesados, podrán registrar su participación en el concurso respectivo.

Etapa I: Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades.

a) Exámenes de conocimientos.- Tras concluir la etapa de registro de aspirantes, se cita a todos los aspirantes que acreditaron la revisión curricular a presentar el examen de conocimientos correspondiente. En el caso de la Coordinación Nacional, la aplicación de los exámenes de conocimientos se realiza a través de un sistema informático, mismo que emite la calificación obtenida por cada candidato en el momento en que se finaliza el examen, por lo que todos los candidatos que se presentan a esta etapa saben inmediatamente si obtuvieron la calificación mínima requerida y por lo tanto continúan en el concurso, o bien si su calificación es motivo de descarte.⁸⁵

b) Evaluaciones de habilidades.- Los aspirantes que acreditaron el examen de conocimientos son invitados a presentar las evaluaciones de habilidades gerenciales, mismas que se aplican a través de la herramienta denominada PPP, administrada por la Secretaría de la Función Pública. Esta etapa resulta importante dentro del proceso de selección, por que el contenido de las evaluaciones así como la plataforma a través de la cual se aplica son independientes a la Dependencia, otorgándole a las mismas mayor credibilidad.

⁸⁵ En algunas dependencias la evaluación de conocimientos se aplica en papel, por lo que los aspirantes que las realizan deben esperar varios días antes de conocer la calificación que obtuvieron y por tanto su estatus dentro del proceso, situación que genera incertidumbre en esta etapa.

Concluidas las evaluaciones el sistema arroja la calificación obtenida, por lo que los aspirantes saben si continúan o no en el concurso al que se inscribieron.

Etapa III: Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos

Los candidatos que aprobaron las evaluaciones previas son invitados al cotejo de documentos, cuya finalidad es verificar que el candidato cumple con el perfil del puesto en concurso, en cuanto a escolaridad y experiencia. Los documentos que serán aceptados para comprobar estos requisitos quedan establecidos en las bases de participación de cada convocatoria y en caso de que no se compruebe el cumplimiento del perfil del puesto, son descartados del concurso.

Una vez que se verifica el cumplimiento del perfil así como de los requisitos establecidos en las bases de participación de la convocatoria, con la información entregada por cada candidato, se realiza la evaluación de la experiencia y valoración de mérito.

La Secretaría de la Función Pública elaboró la metodología que se deberá seguir para calificar esta etapa y dichas calificaciones son registradas en el sistema.

Etapa IV: Entrevista

Concluidas las Etapas I, II y III del proceso de selección, la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, elabora el listado de ponderaciones e invita a entrevista a los tres candidatos con el puntaje más alto dentro del Proceso de Selección.

El Comité Técnico de Selección realiza la entrevista, por separado, a cada uno de los candidatos invitados y, al finalizar la misma, cada uno de los integrantes del CTS otorga su calificación. Dicha calificación se suma a las calificaciones previamente alcanzadas por cada candidato y se obtiene la puntuación final del proceso de selección, en caso de que dicha calificación, supere el mínimo establecido en las Bases de la Convocatoria (70 puntos), el o los candidatos serán considerados finalistas del proceso de selección.

Etapa V: Determinación

En esta etapa el CTS determina al candidato ganador del proceso de entre los finalistas, a aquel que obtuvo la puntuación más alta dentro del proceso. Los demás candidatos finalistas, se integran a la reserva de aspirantes.

Asimismo, el CTS puede determinar que el concurso se declara desierto en caso de que ningún candidato haya alcanzado el puntaje mínimo de aptitud, o bien en el supuesto de que el único candidato finalista sea vetado por el Presidente del CTS. El reglamento establece que el Proceso de Selección se deberá agotar en un máximo de 90 días naturales (aproximadamente 3 meses).

3.4 Análisis de los concursos y ocupaciones temporales en 2012 y 2013.

¿Cómo ha funcionado el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, dentro de la Coordinación Nacional, para cumplir el objetivo planteado en la Ley? Para aproximarnos a una respuesta, resulta primordial conocer el funcionamiento del subsistema de ingreso de la Coordinación Nacional, describiendo los elementos que intervienen en él, en dos periodos de tiempo específicos: años 2012 y 2013. La razón para la elección de estos periodos se debe a que son el último y primer año de dos administraciones federales diferentes, circunstancia que se presenta como un momento propicio para analizar el funcionamiento de este subsistema en el marco del cambio sexenio. Lo anterior, considerando que **uno de los objetivos buscados con el establecimiento del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, fue garantizar que administración pública transitara sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia**, tal como se planteó en la Agenda de Buen Gobierno, impulsada por el Presidente Vicente Fox Quezada, en cuyo sexenio se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

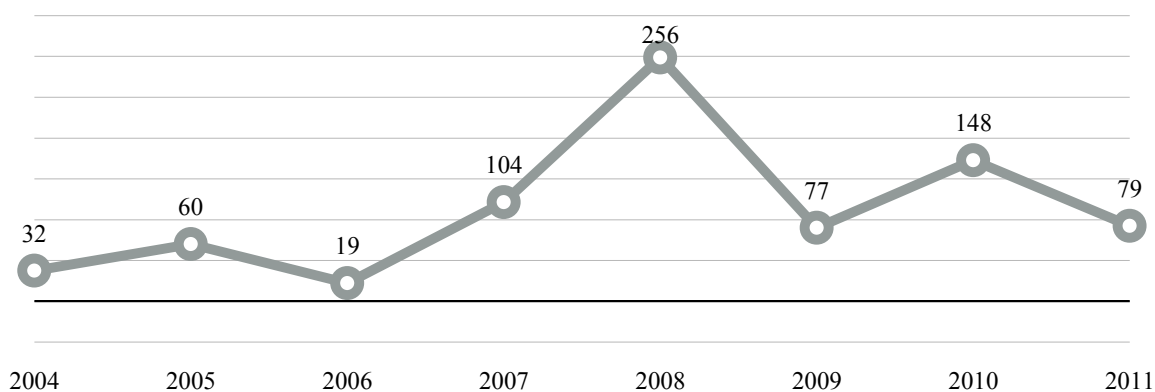
Como se analizó previamente, los elementos que intervienen en la operación del subsistema de ingreso han sido objeto de modificaciones desde que se instauró el Servicio Profesional, así como de múltiples críticas por el diseño de la misma Ley, en particular por la inclusión de la excepción que permite a las dependencias sujetas realizar nombramientos en puestos sujetos a la Ley, los cuales a pesar de las restricciones que se plantearon en el reglamento, siguen utilizándose desmedidamente.

3.4.1 Comportamiento General del Subsistema de Ingreso en la Coordinación Nacional y elementos de Análisis.

A partir de la entrada en vigor del primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, (2004) comenzó a operar formalmente el Subsistema de Ingreso en

la Coordinación Nacional con la emisión de convocatorias para la ocupación de puestos vacantes. Del 2004 al 2011, se concursaron un total de 775 puestos, como se detalla en la siguiente tabla:

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	%
Puestos concursados	32	60	19	104	256	77	148	79	775	100
Concursos con ganador	27	38	14	66	189	59	88	49	530	68
Concursos Desiertos	5	22	5	38	67	18	60	30	245	32



Como muestra la gráfica, la cantidad de concursos emitidos durante estos años no tuvo una tendencia constante, sino que varió dependiendo de las necesidades institucionales del Órgano Desconcentrado. Puede observarse que durante los primeros años de la puesta en marcha de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2004 a 2006) años que corresponde a la Etapa de implementación, el número de concursos fue relativamente bajo. A partir del ejercicio fiscal 2007, coincidiendo con el primer año de la nueva administración federal que dio inicio en diciembre del 2006, el número de concursos se incrementó significativamente, pues de 19 puestos concursados en el 2006, en el 2007 se emitieron convocatorias para 104 puestos; siguiendo con esa tendencia durante el 2008, con 256 puestos sometidos a concurso. El pico que muestra un incremento en el número de concursos durante el 2010, obedeció a la necesidad de concursar todos los puestos vacantes adscritos a las Delegaciones Estatales de la Coordinación Nacional, como medida

preventiva, pues a inicios del 2010 se tuvo conocimiento de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitiría lineamientos de austeridad que implicaban reducción de plazas y, previendo que la cancelación se haría sobre plazas de estructura vacantes, se tomó la decisión de concursar la vacancia total.⁸⁶ El recorte presupuestario afectó principalmente la estructura de las Coordinaciones de la Delegaciones Estatales y al quedar pocos puestos vacantes, durante el ejercicio fiscal 2011 los concursos de los puestos sujetos a la Coordinación, se concentraron en la estructura a nivel central.

Otro factor importante para conocer la dinámica del funcionamiento del subsistema de ingreso, son los nombramientos temporales con base en el artículo 34 de la Ley. En la Coordinación Nacional, los nombramientos temporales autorizados anualmente del 2006 al 2011, fueron los siguientes:⁸⁷

Año	DG y DGA	Director de área	Coordinadores Estatales	Subdirectores de Área	Jefe de Depto.	Enlaces	Total
2006	0	0	6	1	0	0	7
2007	2	13	10	9	1	1	36
2008	0	2	3	1	0	0	6
2009	1	4	6	3	0	0	14
2010	0	1		4	0	0	5
2011	1	1		16	19	3	40
Total por nivel	5	20	25	34	20	4	108

En el año 2007, al igual que en las convocatorias, se presenta un incremento significativo en el número total de nombramientos temporales, mismos que se concentran en los rangos de puestos con más poder de decisión, es decir Directores Generales, Directores de Área y Coordinadores Estatales.

Durante el 2008, año en el que se presentó un elevado número de concursos de puestos vacantes, la ocupación temporal con base en el artículo 34 fue baja, pues

⁸⁶ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el Programa Nacional de Gasto Pública del 2010, en el que estableció que las Dependencias de la APF y sus Órganos Desconcentrados, debían realizar una reducción en las estructuras equivalente al 3% de su estructura orgánica y ocupacional autorizada. Las plazas que se incluirían en el recorten debían corresponder a todos los rangos e incluir plazas vacantes y ocupadas.

⁸⁷ No hay información disponible correspondiente a los años 2004 y 2005.

prácticamente todos los puestos vacantes fueron sometidos a concurso ese año.

El incremento de nombramientos temporales que se presentó durante el 2011 obedece a la creación de una estructura adicional dentro de la Coordinación Nacional, correspondiente al Órgano Interno de Control,⁸⁸ el cual se integró por 35 plazas de estructura, 31 de ellas sujetas al Servicio Profesional de Carrera. Con la finalidad de poner en marcha las actividades del Órgano Interno se ocuparon 18 puestos con nombramientos temporales (4 Subdirecciones, 11 Jefaturas de Departamento y 3 Enlaces).

Ahora bien, para centrarnos en el análisis concreto de los concursos emitidos y las ocupaciones temporales entre 2012 y 2013 hay que aclarar que la descripción y análisis de resultados de los concursos emitidos por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se realizó elaborando una base de datos correspondiente a los concursos emitidos por el Órgano Desconcentrado durante los ejercicios fiscales 2012 y 2013; en la cual se efectuó un cruce con la siguiente información:

- El estatus de los puestos concursados (vacantes u ocupados con base en el artículo 34 de la Ley)
- La adscripción a la que corresponden (local o estatal)
- Estatus de cada concurso (con ganador o desierto)
- Nombre del candidato ganador
- Estatus del candidato ganador (ocupante designado mediante artículo 34; personal contratado por honorarios; servidor público de la Coordinación Nacional, o bien si era un candidato externo a la institución.)

Lo anterior, con base en la información publicada en el portal de internet del Órgano Desconcentrado⁸⁹ (Nombramientos temporales autorizados con base en el artículo 34 de la Ley; Contratos celebrados por concepto de prestación de Servicios Profesionales por Honorarios, servidores públicos de carrera adscritos a la institución); así como la información publicada en el portal *Trabajaen*⁹⁰ (estatus de los concursos publicados por la Coordinación; nombre del candidato ganador en cada caso y número de aspirantes que llegaron a la etapa de Entrevista).

⁸⁸ Antes de esa fecha, el órgano fiscalizador de la Coordinación Nacional era el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Desarrollo Social.

⁸⁹ http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/personal_contratado_por_honorarios0;
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/servicio_profesional_de_carrera;

⁹⁰ http://www.trabajaen.gob.mx/menuini/js_paginad.jsp

En cada año se señala la diferencia entre puestos ocupados temporalmente y puestos vacantes considerando que las tendencias en los concursos de los puestos con nombramientos temporales bajo el artículo 34 de la Ley, favorecen en la mayoría de los casos al ocupante previamente nombrado, situación que da lugar a sospechas sobre inequidad en el Proceso de Selección por parte de los participantes en el concurso, quienes ven en estos procesos un mero trámite para ratificar al ocupante ya designado y que adquiera el estatus de servidor público de carrera.

La diferencia entre puestos ocupados y vacantes permitirá conocer el porcentaje de los concursos en los que el servidor público eventual fue declarado ganador del puesto que ocupaba previamente, así como el porcentaje de los concursos correspondientes a puestos ya ocupados, con relación al total de los concursos emitidos por año. Es decir, el peso que tuvieron estas ocupaciones durante los años 2012 y 2013.

Asimismo, se busca conocer la eficacia del subsistema de ingreso dentro de la Coordinación Nacional, obteniendo el porcentaje de concursos en los que hubo ganador y de aquellos que se declararon desiertos, tanto en Oficinas Centrales como en las Delegaciones Estatales.

Resulta importante precisar la clasificación que se realiza de los candidatos determinados como ganadores en cada concurso.

a. Promoción.- La Ley del Servicio Profesional establece que los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos de una promoción dentro del Sistema participando en los procesos de reclutamiento y selección. Por lo que para acceder a un cargo de mayor nivel y responsabilidad, cualquier servidor público de carrera deberá participar y ganar el concurso por el puesto que sea de su interés. Asimismo, el reglamento vigente, establece que “para que un servidor público de carrera pueda ser sujeto a una promoción por concurso en el sistema... deberá contar con al menos dos evaluaciones del desempeño anuales.”⁹¹ En otras palabras, el servidor público de carrera deberá acreditar su estatus como tal por un tiempo mínimo de dos años, para estar en posibilidad de concursar por un puesto de mayor nivel.

b. Personal de Honorarios.- El personal contratado bajo el régimen de servicios profesionales por honorarios no está sujeto a la Ley, por lo que no tiene que cumplir

⁹¹ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Artículo 47.

requisitos adicionales a los establecidos en las convocatorias y perfiles de puesto respectivos, para participar en los procesos de selección.

c. Candidatos externos.- Son participantes en los procesos de selección que no se encuentran vinculados con el órgano desconcentrado, ya que no están contratados por honorarios ni son servidores públicos de carrera en Oportunidades; sino ciudadanos provenientes ya sea de iniciativa privada o bien de otras instituciones públicas que participan en los procesos de selección.

El análisis de los datos se realizará considerando lo siguiente:

- i) Resultado general de los procesos;
- ii) Resultados de los concursos de puestos ocupados bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley;
- iii) Resultados de concursos vacantes; y,
- iv) Estatus de ganadores

Dicho lo anterior empezaremos el análisis de los concursos realizados en 2012.

3.4.2 Proceso de Selección del 2012

Durante el año 2012 la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicó 12 convocatorias en las que se concursaron un total de 149 puestos, de los cuales 68 correspondían a la estructura de Oficinas Centrales, mientras que los 81 puestos restantes estaban adscritos a las Delegaciones Estatales. Cabe señalar, que durante el ejercicio fiscal 2011 se sometieron a concurso muy pocos puestos de nivel estatal, por lo que la vacancia aumentó considerablemente durante ese año y el primer semestre del 2012, obligando a concursar 81 puestos estatales en el segundo semestre.

Del total concursado, 28⁹² puestos estaban ocupados con base en artículo 34 de la Ley, 20 en oficinas centrales y 8 en las entidades federativas.

⁹² Durante el año 2012 se autorizó la ocupación temporal de 30 puestos con base en el artículo 34 de la Ley, sin embargo durante ese año sólo se sujetaron a concurso 28 de ellos.

Estatus puestos concursados en 2012	Nivel Central	Nivel Estatal	Total	%
Ocupados por artículo 34	20	8	28	18.8%
Puestos vacantes	48	73	121	81.2%
Total de Puestos concursados	68	81	149	100%

La mayoría de los procesos de selección fueron para la ocupación de puestos correspondientes a Jefes de Departamento y Enlaces; los concursos para rangos de mayor nivel de decisión fueron menores, sólo 19 subdirectores y 4 directores de área (3 estaban ocupados por art. 34).

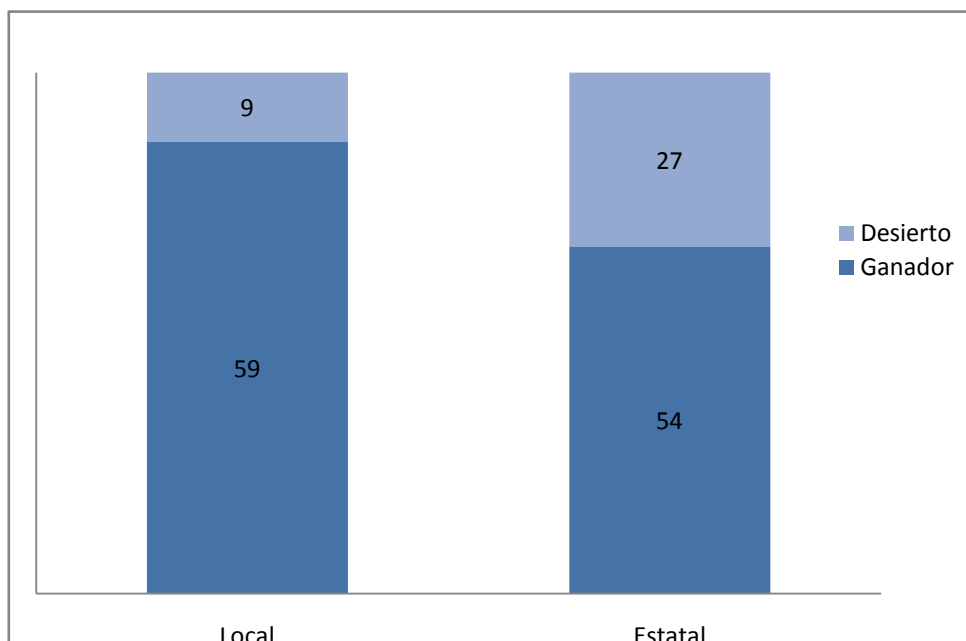
Nivel	Puestos concursados		
	Local	Estatal	Total por Nivel
Director de Área	4	0	4
Subdirector	13	6	19
Jefe de Departamento	41	37	78
Enlace	10	38	48
Total	68	81	149

Sólo el 18.8 % del total de puestos que se sometieron a concurso durante el 2012 correspondió a los puestos ocupados por artículo 34, representando una proporción relativamente baja y por lo que la mayor parte de los concursos fue de puestos vacantes.

i) Resultado general de los procesos de selección 2012

De los 149 puestos concursados, en 113 se declaró un ganador (76%) quedando 36 (24%) puestos desiertos, como se detalla en la siguiente tabla:

Estatus concursos	Ganador		Desierto	
	Local	Estatal	Local	Estatal
Ocupados por artículo 34	18	6	2	2
Puestos vacantes	41	48	7	25
Total de concursos	59	54	9	27
TOTAL	113		36	



Como se mencionó previamente, se busca conocer la eficacia del subsistema de ingreso, es decir la cantidad y proporción de concursos que lograron que un puesto fuera ocupado. En el nivel central, de los 68 puestos convocados, 59 tuvieron ganador, lo que significa que se ocupó el 86 % de los puestos concursados. Por otro lado, en las entidades federativas, de los 81 puestos sometidos a concurso, 54 fueron declarados con ganador, cantidad que representa el 66.6% de ocupación en los Estados.

Ahora bien, por lo que corresponde a los concursos declarados desiertos, en 21 casos ningún aspirante acreditó las fases previas a la etapa de Entrevista; pero en 15 casos los Comités Técnicos de Selección, entrevistaron a uno o dos candidatos, y después de la Entrevista determinaron que no eran aptos para ocupar el puesto vacante.

Estatus concursos declarados desiertos	Desiertos antes de Entrevista	Desiertos en Entrevista
Local	6	3
Estatal	15	12
Total de concursos desiertos	21	15

ii) Resultados de concursos de puestos ocupados por artículo 34.

En el caso específico de los 28 concursos correspondientes a los puestos ocupados con nombramientos temporales, 4 fueron declarados desiertos (2 en la etapa de entrevista) y

24 tuvieron un candidato ganador, en 21 de los cuales ganó el ocupante previamente nombrado bajo el supuesto del artículo 34; en dos concursos fue declarado ganador un candidato externo a la institución y en uno, un servidor público de carrera de Oportunidades obtuvo el puesto.

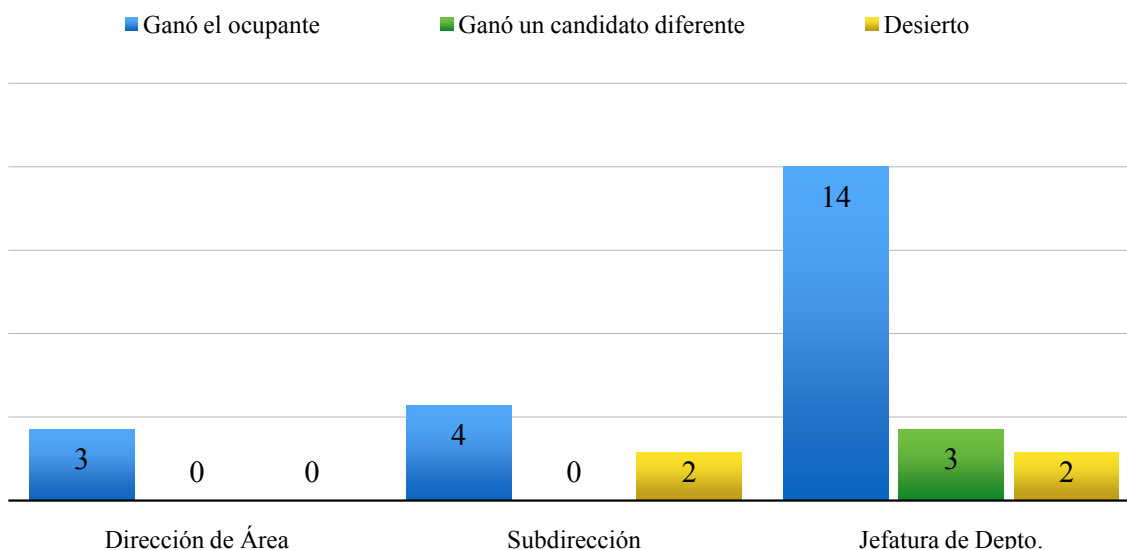
Cabe subrayar el hecho de que dos de los concursos se declararon desiertos en la Etapa de Entrevista, lo que implica que aún cuando hubo candidatos que acreditaron las evaluaciones de las Etapas II y III del Proceso de Selección (ninguno de ellos el ocupante del puesto designado previamente), los Comités Técnicos de Selección (CTS) determinaron que el o los candidatos entrevistados no eran aptos para ocupar el puesto, por lo que otorgaron calificaciones bajas que automáticamente dejaron a los candidatos sin posibilidad para alcanzar en puntaje mínimo requerido para ser considerado ganador; permitiendo así al ocupante temporal continuar en el puesto hasta la conclusión de su nombramiento o hasta la emisión de una nueva convocatoria. En este sentido, cabe preguntarse si el servidor público temporal no acreditó las Etapas previas a la Entrevista, qué garantía tenían los CTS de que aquél tuviese las aptitudes necesarias para desempeñar adecuadamente las funciones del puesto.

Adicionalmente, la justificación para la autorización de los nombramientos con base en el artículo 34 publicada en el portal de internet de Oportunidades, señala en todos los casos que el motivo para la ocupación excepcional radica en que “se pone en riesgo la prestación de los servicios que se proporcionan...”⁹³ en la Dirección General a la que esté adscrito el puesto. Pese a ello, los CTS optaron por declarar el concurso desierto, con la posibilidad de que en los meses subsecuentes (hasta la conclusión del nombramiento temporal) el puesto quedara vacante nuevamente. Por lo que, resulta incongruente que se haga uso de la excepción establecida en el artículo 34 de la Ley, para después declarar el concurso desierto.

En resumen el 75 % de los servidores públicos eventuales se ratificó en el puesto en el que se les había designado previamente; 14 % de los concursos de estos puestos se declararon desiertos y en el 11% se declaró un ganador diferente al que estaba ocupando el puesto.

⁹³ http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/listado_de_nombramientos_autorizados

Puestos ocupados por Art. 34	Rango de Puestos				Total	%
	Dirección de Área	Subdirección	Jefatura de Depto.			
Ganó el ocupante	3	4	14		21	75%
Ganó un candidato diferente	0	0	3		3	11%
Desierto	0	2	2		4	14%
Total puestos concursados					28	



iii) Resultados de concursos de puestos vacantes.

Por lo que corresponde a los 121 puestos que no estaban ocupados bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley, 89 fueron declarados con ganador, como se detalla a continuación:

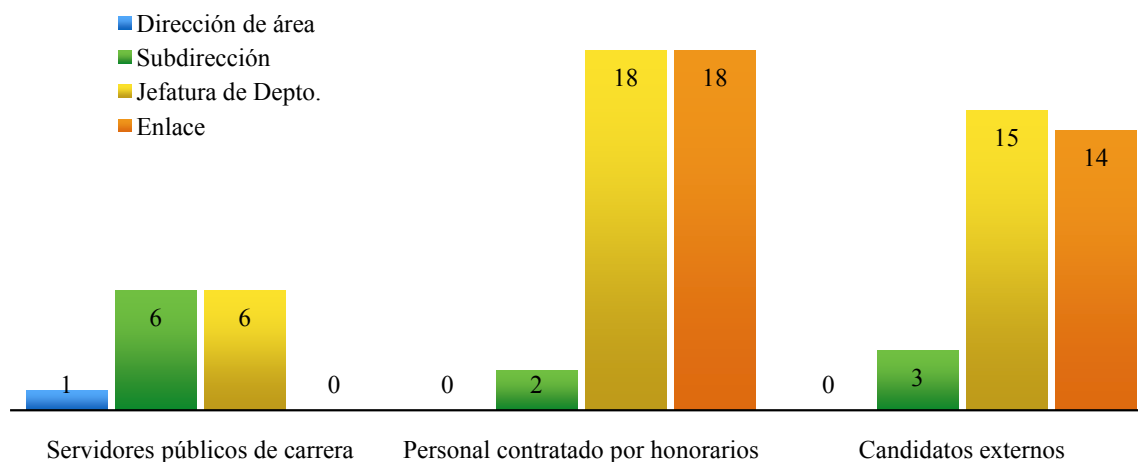
<i>Estatus Ganadores de puestos vacantes 2012</i>					
No	Estatus ganadores	Adscripción Local	Adscripción Estatal	Total	Porcentaje del total de ganadores
1	SPC de Oportunidades	7	6	13	14.6
2	Personal de Honorarios	14	24	38	42.6
3	Externo a la Institución	15	17	32	36
4	Otros	5	1	6	6.7

iv) *Estatus de ganadores.*

Durante el ejercicio fiscal 2012, 13 servidores públicos de carrera de la Coordinación Nacional obtuvieron una promoción resultando ganadores de los concursos correspondientes; en 38 concursos, el candidato declarado ganador laboraba dentro de la Coordinación Nacional bajo la figura contrato por honorarios; y, por último, en 32 concursos un candidato externo a la institución ganó el proceso de selección; en los rangos de puestos correspondientes a Dirección de Área, Subdirección de Área, Jefatura de Departamento y Enlace.

<i>Estatus de candidatos ganadores</i>	Rango de Puestos				Total
	Dirección de Área	Subdirección	Jefe Depto.	Enlace	
Servidores Públicos de Carrera	1	6	6	0	13
Personal Contratado por Honorarios	0	2	18	18	38
Candidatos Externos	0	3	15	14	32
Total de puestos ocupados					83

Una vez que se analizan los resultados de los procesos de selección, destaca el hecho de que aun cuando los servidores públicos de carrera de la Coordinación Nacional no ganaron una gran cantidad de concursos, los puestos obtenidos son de un nivel de decisión elevado (ganando una dirección de área y 6 Subdirecciones), circunstancia que muestra las posibilidades de crecimiento de los servidores públicos de carrera dentro de la institución.



Asimismo, la gráfica muestra que el personal contratado por honorarios dentro de la Coordinación ocupó una cantidad importante de puestos de sujetos al Servicio Profesional de Carrera, generando optimización de los recursos pues se utilizó el presupuesto de las plazas de estructura y se ahorraron los recursos correspondientes a los contratos por honorarios. Como se señaló previamente, la Coordinación Nacional no había emitido convocatorias para puestos en nivel estatal y la vacancia se fue acumulando durante casi año y medio (todo 2011 y primer semestre de 2012), por lo que en las Coordinaciones Estatales se utilizaron los contratos de honorarios para cubrir los huecos que iban dejando las renuncias del personal de estructura. También resalta el hecho de que el personal, previamente contratado por honorarios, ganó puestos correspondientes a los niveles más bajos de la estructura (enlace y jefes de departamento).

Por último, resulta destacable la cantidad de concursos ganados por personal externo a la Coordinación, situación que puede verse como evidencia de imparcialidad y objetividad por parte de los Comités Técnicos de Selección, al elegir a candidatos que demostraron ser los mejores para desempeñar las funciones de los puestos por los que concursaron. Una vez más, la mayoría de estos ingresos se concentraron en los niveles más bajos de la estructura, 14 en puestos de nivel Enlace y 15 como jefes de Departamento y en 3 casos, candidatos destacados fueron declarados ganadores de puestos de nivel Subdirección. La razón para poner énfasis en los candidatos externos ganadores de niveles de subdirección, radica en que por el nivel de responsabilidad que implican estos puestos, los Comités Técnicos de Selección prefieren a candidatos que tengan experiencia previa dentro de la institución.

3.4.3 Procesos de Selección 2013

Durante el ejercicio fiscal 2013, la Coordinación Nacional emitió 16 convocatorias en las que se concursaron un total de 71 puestos, de los cuales 49 correspondían a la estructura de Oficinas Centrales, y 22 puestos a las Delegaciones Estatales. Del total concursado, 27 puestos estaban ocupados con base en artículo 34 de la Ley, 22 en oficinas centrales y 5 en las entidades federativas.

Estatus puestos concursados en 2013	Nivel Central	Nivel Estatal	Total	%
Ocupados por artículo 34	23	5	28	38%
Puestos vacantes	26	17	44	62%
Total de Puestos concursados	49	22	71	100%

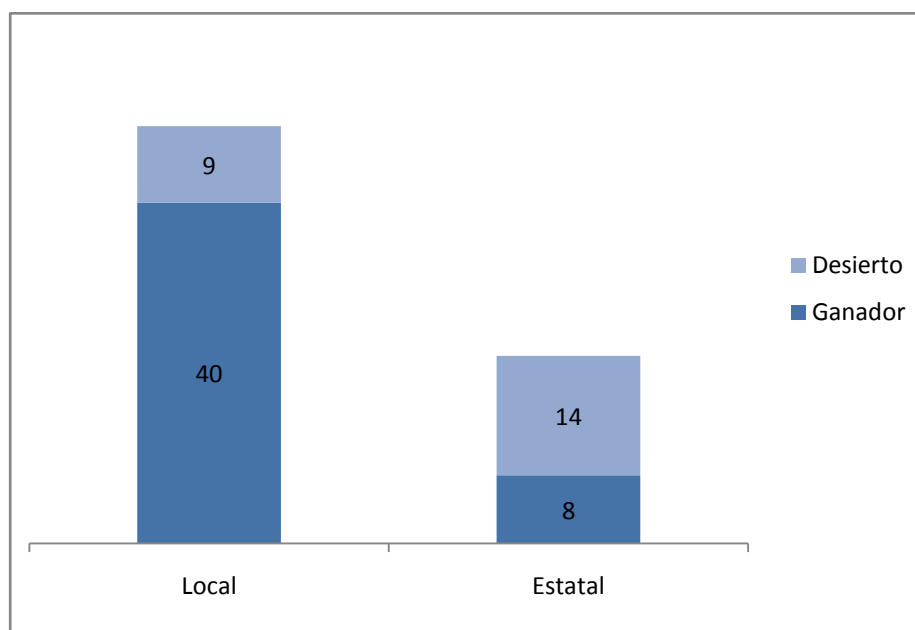
Puestos concursados			
Nivel	Local	Estatal	Total por nivel
Dirección General	2	0	2
Dirección de Área	7	0	7
Subdirección	12	0	12
Jefatura de Depto.	19	20	39
Enlace	9	2	11
Total	49	22	71

Durante el 2013, la mayoría de los puestos concursados se concentraron en el nivel central, asimismo se incrementó el número de concursos correspondientes a puestos con mayor nivel de decisión, en comparación con el año previo, pues se convocaron a concurso dos Direcciones Generales y siete Direcciones de área, mientras que en el 2012 fueron sólo 4 y ninguna Dirección General. De igual manera, resulta destacable el descenso significativo de concursos emitidos con relación al año previo, pues se redujo más de mitad, al pasar de 149 puestos concursados en el 2012 a sólo 71 en 2013. Sin embargo la proporción de puestos ocupados por artículo 34 se incrementó, pues durante el 2013 estos representaron el 38% del total de los concursos emitidos.

i) Resultado general de los procesos de selección 2013

De los 71 puestos sometidos a concurso, el 67 % fue declarado con ganador, dejando el 23 % restante, desierto.

Estatus concursos	Ganador		Desierto	
	Local	Estatal	Local	Estatal
Ocupados por artículo 34	17	3	6	2
Puestos vacantes	23	5	3	12
Total de concursos	40	8	9	14
TOTAL	48		23	



A nivel central y estatal, el porcentaje de concursos declarados desiertos y con ganador no fue constante, destacando que en las Delegaciones estatales el 63.6 % de los puestos concursados se declaró desierto. Es decir, de los 22 concursos de puestos adscritos a los diferentes estados, sólo en 8 hubo ganador, declarándose desiertos 14.

Como se verá más adelante, durante los primeros meses del 2013, se dio una renovación prácticamente total de los Titulares de las Coordinaciones Estatales en Oportunidades (la mayoría de los cuales, fungía como Presidente del Comité Técnico de Selección de los puestos sometidos a concurso). Esta situación afectó el desarrollo de los procesos de selección de forma negativa, incrementando significativamente el porcentaje de concursos desiertos, pues de los 14 concursos desiertos a nivel estatal, en 7 hubo al menos un candidato que llegó a la Etapa de Entrevista y aun así el concurso fue declarado desierto. Existe una relación entre el cambio de los puestos de dirección en las Delegaciones Estatales y el descenso en la ocupación de puestos mediante concurso.

En términos generales, de los 23 concursos que se declararon desiertos, 14 no tuvieron aspirantes que acreditaran las evaluaciones de conocimientos, habilidades o el cotejo documental; en 9 puestos pese a que sí hubo candidatos que llegaron a la etapa de entrevista con el Comité Técnico de Selección no fueron declarados ganadores y el concurso quedó desierto.

Estatus concursos declarados desiertos	Desiertos antes de Entrevista	Desiertos en Entrevista
Local	7	2
Estatal	7	7
Total de concursos desiertos	14	9

ii) *Resultados de concursos puestos ocupados por artículo 34.*

En el caso específico de los 28 concursos correspondientes a los puestos ocupados con nombramientos temporales, 8 fueron declarados desiertos (2 en la etapa de entrevista); 20 tuvieron un candidato ganador, en 19 de los cuales ganó el ocupante previamente nombrado bajo el supuesto del artículo 34 y en un concurso fue declarado ganador un candidato externo a la institución.

Del total de puestos concursados que estaban ocupados con nombramientos temporales, en el 68% fue declarado ganador el ocupante, obteniendo así su estatus como servidor público de carrera; el 29% fue declarado desierto, permitiendo que el ocupante nombrado por artículo 34 continuara desempeñando el puesto hasta la conclusión de la vigencia de su nombramiento o hasta que emita una nueva convocatoria; y por último, sólo en el 3% fue declarado ganador un concursante externo a la Coordinación Nacional.

Estatus concursos de puestos ocupados por Art. 34	RANGO DE PUESTOS						%
	Dirección General	Dirección de Área	Subdirección	Jefatura de Depto	Enlace	Total	
Ganó el ocupante	2	2	6	8	1	19	68%
Ganó un candidato diferente	0	0	1	0	0	1	3%
Desierto	0	2	1	5	0	8	29%
Total puestos concursados						28	

Resulta significativo el incremento en la proporción de puestos que se declararon desiertos, el 29 % del total de concursado dentro de esta categoría; y más significativo es el hecho de que los dos concursos declarados desiertos en el nivel de Dirección de Área

corresponden al mismo puesto.

Con base en la información recaba del portal del internet de Oportunidades, así como del portal *Trabajaen*, se encontró que el puesto denominado Director de Comunicación Social, ocupado bajo el supuesto del artículo 34 a partir del 16 de abril del 2013, fue sometido a concurso en dos ocasiones durante el segundo semestre de ese mismo año. En la primera convocatoria, ningún aspirante acreditó la Etapa de evaluaciones de conocimientos,⁹⁴ por lo que el concurso se declaró desierto. Posteriormente, un mes y medio después, se emitió nuevamente el concurso para el mismo puesto y en dicha ocasión un aspirante llegó a la Etapa de Entrevista, en la cual obtuvo calificaciones bajas⁹⁵ por lo que no obtuvo el puntaje mínimo de aptitud para ser considerada finalista y ganador del proceso de selección.

El Comité Técnico de Selección del puesto en comento, optó por dar continuidad al ocupante previamente designado, aun cuando en dos ocasiones no superó las evaluaciones requeridas para ocupar el puesto de forma definitiva.

En lo concerniente a los puestos vacantes, de los 44 concursos emitidos, en 28 fue declarado un ganador, como se detalla a continuación:

Estatus Ganadores de puestos vacantes 2013					
No	Estatus ganadores	Adscripción Local	Adscripción Estatal	Total	Porcentaje del total de ganadores
1	SPC de Oportunidades	7	2	9	32%
2	Personal de Honorarios	9	1	10	36%
3	Externo a la Institución	7	2	9	32%

Tres servidores públicos de carrera en la Coordinación Nacional, concursaron y ganaron los Procesos de Selección correspondiente a puestos de Dirección, uno más resultó

⁹⁴ Convocatoria publicada el 07 de agosto de 2013

http://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite_g/js_visualizador_anonymous_seguimiento.jsp.

⁹⁵ http://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite_g/js_visualizador_anonymous_seguimiento.jsp. Convocatoria publicada el 25 de septiembre de 2013.

ganador en una Subdirección de área y cinco obtuvieron una promoción a Jefatura de Departamento.

La proporción de puestos ganados por servidores públicos de carrera se incrementó durante el 2013, con relación al año 2012 (14%), pero en términos netos fue más baja (9 en 2013, mientras que en el 2012 fueron ganadores 13 SPC).

Rango de puestos ganados por SPC		
Director de Área	Subdirector de Área	Jefe de Departamento
3	1	5

En el caso del personal de honorarios, ocuparon 2 subdirecciones de área, 6 jefaturas de departamento y 2 puestos de enlace. En este grupo, la proporción de ganadores fue a la baja con relación al año previo.

Rango de puestos ganados por personal de honorarios		
Subdirector de Área	Jefe de Departamento	Enlace
2	6	2

Por último, en el caso de candidatos ganadores externos a la institución, ocuparon 5 jefaturas de departamento y 4 puestos de enlace; tanto en proporción como en números netos, se presentó un descenso en este grupo de ganadores.

Rango de puestos ganados por personal externo		
Subdirector de Área	Jefe de Departamento	Enlace
0	5	4

3.5 Bajas de servidores públicos/Rotación de personal

La actual Administración Federal inició en diciembre de 2012, mes en que también la nueva titular de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, tomó posesión de su encargo. Para esta fecha, salvo las excepciones ya señaladas al inicio del capítulo, todos los servidores públicos adscritos a la Coordinación, incluidos los 4 Directores Generales (una Dirección General había quedado vacante recientemente) tenían el estatus de Servidores Públicos de Carrera, ya que:

1. Ingresaron al Sistema mediante concurso o, bien
2. Acreditaron el procedimiento establecido en la Ley y su Reglamento, para obtener el carácter de Servidor Público de Carrera, en caso de que hubieren ingresado a la dependencia y a su puesto, antes de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.⁹⁶

En las Delegaciones Estatales, de los 518 puestos sujetos al Servicio Profesional, 440 estaban ocupados, quedando 78 vacantes. En Oficinas Centrales, de los 306 puestos 267 estaban ocupados, quedando 39 vacantes, por lo que en total se tenía un vacancia de 117 puestos.

En el caso de las Coordinaciones de las Delegaciones Estatales y como era de esperarse, considerando que las designaciones de sus titulares se realizan por la Secretaría de Desarrollo Social, en el transcurso del 2013 se llevó a cabo el relevo de todos los Coordinadores Estatales; situación que afectó el desarrollo de los procesos de selección de ese año, como se señaló en el apartado anterior. Si bien los Coordinadores Estatales no están sujetos al Servicio Profesional de Carrera, influyen de forma importante en el funcionamiento del sistema dentro de su Estado, pues son el superior jerárquico y por tanto Presidente de los Comités Técnicos de Selección de la mayoría de los puestos de su adscripción.

En el caso de Oficinas Centrales, con el ingreso de la nueva Titular de la Coordinación Nacional (política priista proveniente de Hidalgo, cercana al actual Secretario de Gobernación y cuyo último cargo público fue Diputada Federal en la LXV Legislatura); dio inicio el relevo de su grupo de colaboradores cercanos (gabinete de apoyo), cuyos puestos son de libre designación.

Sin embargo, los cambios en el personal no se limitaron al grupo cercano de la nueva Titular, pues a partir del inicio de su nombramiento iniciaron las renunciaciones de servidores públicos de carrera adscritos a la estructura de la Coordinación Nacional; de las 4 direcciones de área que dependen directamente del Titular, 3 quedaron vacantes, ocupándose con personal nombrado al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio

⁹⁶ El Reglamento de la Ley del SPC del 2007, estableció el 07 de septiembre de 2010 como fecha límite para que los servidores públicos activos en puestos sujetos a SPC, que ingresaron a los mismos antes de la entrada en vigor de la Ley y su Reglamento, obtuvieran su nombramiento como servidores públicos de carrera, a través de los procedimientos señalados en el mismo Reglamento.

Profesional.

Por lo que corresponde a las demás Unidades Administrativas, los puestos de mayor nivel jerárquico en Oficinas Centrales (las Direcciones Generales) a excepción de Dirección General de Atención y Operación, estaban ocupadas por servidores públicos de carrera y en el caso del Órgano Interno de Control, por el último Titular nombrado por el Secretario de la Función Pública.

Los primeros días de enero del 2013, la Dirección General vacante fue ocupada, con un nombramiento temporal por un servidor público proveniente de Hidalgo y también cercano al actual Secretario de Gobernación. La Dirección General de Coordinación y Vinculación quedó vacante a principios de febrero y a principio de mayo, también la Dirección General de Administración y Finanzas, mismas que fueron ocupadas con nombramientos temporales en el transcurso del año.

Resumiendo, de las cinco Direcciones Generales de la Coordinación Nacional sujetas al Servicio Profesional de Carrera, en tres hubo nombramientos temporales a partir del inicio del actual sexenio.

Dichos cambios no se limitaron a los niveles de dirección más alto, sino que permearon en la estructura hacia los niveles jerárquicos inferiores, generando un efecto en cascada concentrándose en direcciones de área y especialmente en dos Direcciones Generales: de Atención y Operación y Administración y Finanzas.

La Dirección General de Atención y Operación cuenta en su estructura con seis Direcciones de Área, mismas que a inicios del 2013 se encontraban ocupadas por Servidores Públicos de Carrera; sin embargo, para finales del mismo año sólo una continuaba con el mismo titular; 4 más estaban vacantes y una ocupada con un nombramiento temporal. Es decir, a partir del nombramiento de Director General, cinco directores de área presentaron su renuncia.

En el caso de la Dirección General de Administración y Finanzas, cuya estructura está conformada por dos Direcciones Generales Adjuntas, los cambios iniciados con la renuncia de la Directora General continuaron con la titular de la Dirección General Adjunta de Administración así como las dos Direcciones de área que dependían de esta última y dos Subdirecciones adscritas estas áreas también quedaron vacantes; ocupándose cada uno de estos puestos con Nombramientos temporales bajo el amparo del artículo 34 de la Ley.

Asimismo, cabe destacar que a inicios de febrero de 2013, también se efectuó cambio de Titular del Órgano Interno de Control, quedando al frente del mismo, una vez más, un servidor público cuyo último encargo fue en el Estado de Hidalgo. De igual modo, en los meses siguientes se nombraron nuevos Titulares de las áreas de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública y de Quejas y Responsabilidades adscritos al OIC, en ambos casos los servidores públicos designados procedían del mismo estado que el Titular.

Si bien el Titular del Órgano Interno de Control no está sujeto al Servicio Profesional de Carrera, es importante su figura dentro de la operación del sistema, ya que interviene dentro de los Comités, tanto de Profesionalización como los de Selección, como garante de la legalidad de la operación del Sistema y en algún modo, como contrapeso a la decisiones que puedan tomar los demás miembros de los Comités. Sin embargo, dado que el Titular de éste Órgano proviene del mismo grupo que la nueva Titular de la Coordinación Nacional, cabría preguntarse hasta qué punto puede cumplir efectivamente su función.

Con objeto de continuar con el análisis del funcionamiento del subsistema de ingreso en la Coordinación, se retomará el modelo propuesto por el Dr. Andrés Ortiz Bueno,⁹⁷ en el que plantea al servicio civil de carrera como una institución que se integra por una dimensión política cuyos elementos son tres: autonomía, credibilidad y rendición de cuentas.

En lo que respecta al elemento de autonomía, el Dr. Andrés Bueno plantea que “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.”⁹⁸ El ejercicio realizado por el autor para conocer el grado de autonomía del servicio profesional en las diferentes Dependencias sujetas a éste, consistió en elaborar un indicador que le permitiera conocer la correlación que se origina entre el cambio de titular en cada organización y los nombramientos temporales autorizados en los puestos de mayor nivel (Directores Generales); concluyendo que entre mayor número de nombramientos temporales autorizados, menor nivel de autonomía del Servicio

⁹⁷ Andrés Ortiz Bueno. “Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 2013.

⁹⁸ Ibid. Pág. 112.

Profesional de Carrera en dicha organización.

Un ejercicio similar para el caso de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, da como resultado un **nivel de autonomía bajo** en la organización; pues como se mencionó previamente, de las cinco Direcciones Generales que hay en la Coordinación, tres tuvieron cambios de titular.

CONCLUSIONES

Después de analizar los resultados de los procesos de selección emitidos por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como el uso de la excepción establecida en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, durante los años 2012 y 2013, se delinean las siguientes conclusiones:

a) Descenso significativo de concursos.- Se presentó un descenso significativo en el número de puestos convocados a concurso durante el primer año de la nueva administración, con respecto al año inmediato anterior, aun cuando en la Coordinación Nacional existía una cantidad considerable de puestos vacantes, no todos se sometieron a concurso. Mientras en el 2012, se concursaron 149 puestos, durante el 2013 fueron únicamente 71.

b) Menor eficacia de los procesos de selección.- En términos generales la eficacia de los procesos de selección también presentó un decremento; mientras en el 2012 el 76 % de los concursos fue declarado con ganador, en el 2013 el porcentaje disminuyó a 67%. Es decir, no sólo se concursaron menos puestos sujetos al Servicio Profesional, también se ocuparon menos puestos.

Dicho descenso fue aún más notorio en los procesos de selección correspondientes a las delegaciones estatales, pues como mostraron las gráficas previas, durante el primer año de la nueva administración sólo el 36.4% de los concursos estatales tuvo un ganador, declarando la mayoría de los procesos desiertos, aun cuando en varios de ellos hubo candidatos en la fase de Entrevista. Como se mencionó anteriormente, durante ese año se renovaron prácticamente todos los titulares de la Delegaciones Estatales, mismos que fungen como superior jerárquico de la mayoría de los puestos y por tanto, como Presidente de los Comités Técnicos de Selección en los procesos de selección de los puestos de su adscripción; por lo que se puede inferir que dicho cambio influyó en los resultados de los procesos de selección.

c) Uso de designaciones bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley.- En lo correspondiente a los puestos ocupados bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pese a que el número total concursos disminuyó, la cantidad de puestos concursados que estaban ocupados con un nombramiento temporal se sostuvo (28 cada año), representando un incremento en la proporción en el total de concursos en el año. Es decir, mientras en el 2012 el 18% del total de los concursos correspondió a puestos ocupados bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley, en el 2013 estos concursos representaron el 38% del total.

Ahora bien, los resultados de los concursos de puestos ocupados bajo la excepción del artículo 34 de la Ley, también muestran una variación en los dos años estudiados, mientras que en el 2012, cuatro de estos concursos se declararon desiertos, durante el 2013 fueron ocho con dicho estatus. Asimismo, la cantidad de concursos que fueron ganados por un candidato diferente al ocupante designado, descendió; en el primer año estudiado fueron tres ganadores diferentes y en el siguiente año sólo uno.

Lo que se puede concluir de estos resultados es que durante el 2013, los Comités Técnicos de Selección de la Coordinación Nacional tuvieron una tendencia más marcada a dar continuidad al candidato designado por artículo 34 en un determinado puesto, aun cuando no hubiese aprobado las evaluaciones requeridas, optando por declarar el concurso desierto y de esta forma permitir que el ocupante temporal continuara en el cargo; eligiendo por encima del mérito, el compromiso político o personal que supone un ocupante temporal.

Ni la Ley ni el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera obligan a los Comités Técnicos de Selección (CTS) a nombrar a un candidato ganador dentro de un proceso de selección (ni siquiera en los concursos de los puestos cuya ocupación resulte “urgente”), los obliga a agotar todas las etapas del proceso y la inclusión de un representante de la Secretaría de la Función Pública en el Comité busca garantizar el cumplimiento de la reglamentación. En ese sentido, los CTS en Oportunidades cumplieron formalmente con la normatividad vigente, pero no atendieron la necesidad institucional de contar con un servidor público de carrera calificado para el desempeño de las funciones del puesto.

El uso que se ha dado a la excepción establecida en el artículo 34 de la Ley contraviene el objetivo de “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la

función pública, con base en el mérito,” establecido en la misma Ley. No hay igualdad de oportunidades ni merito en una designación temporal, pues es discrecional y en muchos casos, los concursos subsecuentes tampoco garantizan el ingreso con base en el mérito, pues como se demostró con los resultados de los concursos de los procesos de selección de la Coordinación, en la gran mayoría gana el ocupante previamente designado.

d) Resultado de concursos de puestos no ocupados temporalmente.- Por otro lado, en la comparación de resultados de los procesos de selección de puestos vacantes (no ocupados con un nombramiento temporal), se clasificaron los ganadores dentro de tres categorías: servidores públicos de carrera, personal contratado por honorarios y candidatos externos.

En los dos años descritos, el porcentaje más alto de ganadores correspondió a personal que ya laboraba dentro de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades bajo el esquema de contratos de servicios profesionales por honorarios, como muestra la siguiente tabla:

Estatus Ganadores de Puestos Vacantes					
No	Estatus ganadores	2012		2013	
		Total Puestos	Porcentaje del total de ganadores	Total Puestos	Porcentaje del total de ganadores
1	SPC de Oportunidades	13	15.7 %	9	32%
2	Personal de Honorarios	38	45.8 %	10	36%
3	Externo a la Institución	32	38.5 %	9	32%

Como se mencionó antes, la contratación de personal por honorarios se realiza a solicitud de la unidad administrativa que requiere del contrato y a pesar de lo que establece la normatividad en la materia, en los hechos la única restricción que tienen es de carácter presupuestal. Es decir, mientras las áreas tengan disponibilidad en su presupuesto, podrán solicitar las contrataciones que deseen. Razón por la cual, es una práctica común que cuando un puesto sujeto al Servicio Profesional de Carrera queda vacante, se realice la contratación de personal por honorarios para realizar las funciones de dicho puesto; la contratación es inmediata y al personal propuesto no se le exige el cumplimiento de

requisitos de escolaridad o experiencia específicos para su contratación. Para los titulares de la Unidades Administrativas de la Coordinación, estas contrataciones suponen la enorme ventaja de que no tienen que agotar los procesos de reclutamiento y selección (que juntos pueden tardar en desahogarse hasta 3 meses), además de que les permiten fortalecer las lealtades personales al interior de su organización.

Cuando los puestos vacantes se integran a las convocatorias para su concurso, el personal que labora bajo el contrato de honorarios (desarrollando ya las funciones del puesto) tiene ventaja con respecto a los demás participantes, pues no sólo tiene experiencia en las funciones del puesto, sino una relación cercana con el jefe inmediato del puesto y presidente del Comité que elegirá al candidato ganador. Por supuesto, los procesos de reclutamiento y selección se llevan a cabo siguiendo cada una de las etapas establecidas en la normatividad, pero en la práctica estos concursos tienen un marcado favorito. Tal situación explica por qué en los dos años estudiados, el personal contratado por honorarios en la Coordinación Nacional resultó ganador de una proporción importante de los concursos de puestos sujetos al servicio profesional.

e) Personal de Honorarios.- Al igual que en los nombramientos temporales bajo el amparo del artículo 34 de la Ley, las contrataciones por honorarios se utilizan para permitir el ingreso de personal cercano a los titulares de cada área, privilegiando las relaciones personales o la pertenencia a un grupo político determinado para el acceso a la función pública, dejando el mérito o la capacidad para desempeñar el puesto, en un plano secundario. El problema no radica únicamente en la cuestión de la capacidad del personal que ingresa a laborar a la organización (tal vez sean capaces), sino en la falta de autonomía de dicho personal, al que muy probablemente se le exigirá lealtad personal.

Asimismo, estas contrataciones representan un uso ineficiente de los recursos públicos, pues se realiza un gasto doble en el presupuesto de servicios personales, ya que mientras se está pagando un contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios para la realización de ciertas actividades, se tiene un presupuesto asignado para las plazas de estructura, con las mismas funciones; presupuesto que no se ejerce mientras el puesto permanezca vacante.

Sin embargo, y pese a la situaciones previamente descritas, también es importante

resaltar que los procesos de selección han dado oportunidad a servidores públicos de carrera de acceder a cargos de mayor nivel y responsabilidad permitiendo su desarrollo profesional; aunque en una proporción relativamente baja: durante el 2012, 13 servidores públicos lograron una promoción, mientras que en el 2013 fueron únicamente 9.

Otro aspecto que resulta importante destacar es que los procesos de selección también permitieron que ciudadanos sin vínculos con la institución pero con la formación académica y la experiencia profesional requeridas, pudieran acceder a cargos dentro de la Coordinación, ganando el concurso correspondiente y demostrando ser los candidatos más capaces para desempeñar las funciones del puesto. En los dos años analizados, estos ganadores se concentraron en los primeros niveles de puesto, es decir en los rangos de Enlace y Jefe de Departamento. Asimismo, se destaca el hecho de que durante el 2012, año en que se concursaron más puestos, los ganadores externos tuvieron una presencia mayor: 38.5 % de los ganadores de concursos fueron externos, ganando incluso 3 subdirecciones de área.

f) Logro del Servicio Profesional de Carrera en la Coordinación Nacional.

Durante el primer año de la nueva administración y con el descenso significativo en el número de puestos en concurso, las oportunidades para que personal externo a la institución ingrese a la misma, se redujeron. La razón para considerar importante el ingreso de este tipo de personal es que, al no tener una relación previa con algún grupo dentro de la institución se garantiza que es personal no sólo capaz (pues aprueba las evaluaciones requeridas) sino también independiente; es decir, no le “debe” su puesto a nadie y en esa medida su compromiso, más que personal o político, será institucional.

También es importante resaltar que los procesos de selección han dado oportunidad a Servidores Públicos de Carrera de acceder a cargos de mayor nivel y responsabilidad permitiendo su desarrollo profesional; aunque en una proporción relativamente baja: durante el 2012, 13 servidores públicos lograron una promoción, mientras que en el 2013 fueron únicamente 9.

g) Estabilidad de los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En lo que respecta a las bajas de personal, la Ley de la materia establece que:

“La pertenencia al servicio no implica la inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí 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.”⁹⁹

Sin embargo, durante el primer año de la nueva administración una cantidad significativa de servidores públicos de carrera (sobre todo de niveles directivos) presentó su renuncia al cargo, dejando las vacantes para ser ocupadas por funcionarios provenientes del mismo grupo que la nueva Titular de la Coordinación Nacional.

Las separaciones de los servidores públicos se presentaron como renunciaciones de forma voluntaria pero no se puede saber hasta qué punto, los Servidores Públicos de Carrera fueron presionados para presentarlas. Es decir, en la práctica, pertenecer al sistema del SPC no es, necesariamente, garantía de estabilidad en el puesto.

EL Dr. David Arellano Gault, sostiene que la razón primigenia de la existencia de cualquier servicio civil de carrera es la separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales.¹⁰⁰ Si nos apegamos a esta definición básica, podemos afirmar que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, tomando como ejemplo el caso de estudio en el presente trabajo, no ha logrado tal separación. Los cambios políticos permean el ámbito de la administración pública e influyen en ella, manipulan el Sistema haciendo uso de las herramientas y facultades establecidas en la misma Ley del Servicio Profesional (art. 34) o en otras normatividades (contratos de servicios profesionales por honorarios).

⁹⁹ Ley del Servicio Profesional de Carrera. Artículo 63

¹⁰⁰ David Arellano Gault. “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, pág. 3

El sistema “de botín”¹⁰¹ aún persiste, no sólo se utiliza la facultad para contratar a personal de honorarios, sino que se incrementó también el número de nombramientos bajo el supuesto del artículo 34 de la Ley; los concursos de puestos (tanto vacantes como ocupados temporalmente) disminuyeron, lo que puede interpretarse como un acción deliberada para tener un mejor control de las personas que acceden a la organización a través de los mismos; de igual modo, se ha presentado paulatinamente el remplazo de un número importante de puestos en niveles directivos para dar acceso a personas pertenecientes a un mismo grupo o círculo político.

Únicamente en los rangos de puestos no directivos, es decir puestos de Enlace y Jefes de Departamento (los de menor ingreso salarial) se ha presentado cierta autonomía, permitiendo el ingreso de personal externo a la institución; así como la promoción de los servidores públicos de carrera la misma institución.

Formalmente, el sistema del Servicio Profesional de Carrera en México, puede clasificarse como un sistema abierto, es decir que se puede ingresar a él en cualquier rango de puesto (desde enlace hasta Director General) sin necesidad de hacer una carrera administrativa desde los primeros puestos en el escalafón. La realidad es que los concursos de los puestos directivos (Directores de área, Directores Generales Adjuntos y Directores Generales) difícilmente serán ganados por un candidatos externos a la institución (al menos en la Coordinación ningún candidato externo ha ganado un puesto de este tipo), pues usualmente gana el candidato que ocupa el puesto con el nombramiento temporal y en el mejor de los casos, los servidores públicos de carrera obtienen una promoción al ganar el concurso correspondiente.

h) ¿Cómo transparentar el sistema?- Los procesos de reclutamiento y selección (ampliamente detallados al inicio del capítulo) buscan garantizar que la competencia basada en el mérito sea el elemento clave en el Subsistema de Ingreso; sin embargo, los Comités Técnicos tanto de Profesionalización como de Selección en la Coordinación, aún y cuando se apegan a los procedimientos establecidos en la Ley y su reglamento, han encontrado la

¹⁰¹ “El Sistema de botín, de cesantías o de patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un periodo de elecciones cuando el partido ganador en las mismas, recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos” en Rafael Martínez Puón, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 59

manera de que el mérito no necesariamente o no en todos los casos, sea el criterio de elección.

En este sentido, la integración a los comités tanto de profesionalización como de selección de un observador externo al aparato gubernamental (miembros de asociaciones civiles, por ejemplo), puede ser una opción para dar transparencia a los procesos y vigilar que todos los integrantes actúen imparcialmente.

La Ley y el Reglamento dan la facultad a los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección para invitar a sus sesiones a especialistas de diversas instancias, como asesores sobre un tema en particular; pero no están obligados a hacerlo. En caso de que se incluyera dentro de la normatividad vigente una figura que pudiera estar presente en las sesiones de los comités como observador de las decisiones que se toman, los órganos colegiados al saberse vigilados, buscarían no sólo dar cumplimiento formal a la Ley.

En la descripción sobre el proceso de reclutamiento se detalló que las unidades administrativas de la Coordinación requieren la integración de sus puestos vacantes a las convocatorias del Servicio Profesional de Carrera, para posterior autorización por el Comité Técnico de Profesionalización de Oportunidades. Es decir, las Unidades Administrativas controlan los tiempos en que se convoca un puesto a concurso, cuando dichos tiempos deberían estar marcados por el Comité Técnico de Profesionalización de Oportunidades, o de cualquier ente público. Este Comité debe implementar las acciones necesarias para que lleven a cabo convocatorias periódicas para la ocupación de todos los puestos vacantes sujetos al servicio profesional, buscar la manera de agilizar los procesos de reclutamiento y selección (que se agoten en menos del límite que establece el reglamento), con la finalidad de que los puestos vacantes se ocupen de manera rápida y eficiente para que las ocupaciones temporales con base en el artículo 34 de la Ley sean verdaderamente una excepción y no la regla y que las contrataciones de personal por honorarios no resulte necesarias.

En síntesis, la operación del Servicio Profesional de Carrera tomando como base el ejemplo de la Coordinación Nacional, ha estado lejos de cumplir con los objetivos planteados en la Ley y su Reglamento, en gran medida a causa del mismo diseño establecido por la normatividad vigente, pero sobre todo debido a que la cultura

patrimonialista persiste dentro de los servidores públicos y dentro del mismo sistema político

Si bien la Administración Pública ya no es más el campo de batalla político, como lo fue durante los sexenios priistas, sigue siendo un elemento clave para el Poder Ejecutivo, pues desde ahí se ejecutan los programas gubernamentales y se ejercen los recursos presupuestales, razón por la que sigue siendo importante para cada gobierno en turno contar con personal cercano o afín a sus políticas, lo cual es entendible y deseable en niveles altos dentro de la APF. El problema es que la dinámica de las camarillas y del sistema botín, en la práctica, persiste y permea todos los niveles de la administración pública; aún cuando ya existe un proceso enmarcado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera que deben “aprobar” los miembros de los nuevos círculos que quieran tener acceso a los cargos públicos, como ha sucedido en la mayoría de los concursos, dicho proceso se convierte en una simple simulación, que busca dar un marco de legalidad al reparto de posiciones políticas. El mérito y la imparcialidad no son criterios de elección para el ingreso al servicio público, o por lo menos no los únicos.

De igual modo, la existencia del SPC no impidió el cambio masivo de los cuadros de la APF con el cambio de sexenio y de partido en el poder (en los rangos que comprende el sistema), por lo que cabría cuestionarse hasta qué punto, la existencia de la Ley en la materia no se ha convertido sólo en una buena intención sin aplicación efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (coord.), *Profesionalización del Servicio Público. Hacia la innovación y la Democracia*, México, Gárgola Ediciones. 2003.

ARELLANO GAULT, David, ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

ARELLANO GAULT, David. “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, México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

ARELLANO GAULT, David, “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México” en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 2, núm. 4, México, segundo semestre de 2005.

CASAR, María Amparo, “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 Ángel, “La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino”, en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, vol. IV, núm. 8, México, segundo semestre de 2007.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera”, *Foro Internacional* Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual”, en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, “Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México”, *Documento de Trabajo*, México, Ed. CIDE. 2000.

HEREDIA, Blanca, “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera. La experiencia de México en los años noventa”, *Documento de Trabajo*, CIDE, junio 2002.

LANGSTON, Joy “Sobrevivir y prosperar: una causa de las facciones políticas intrarégimen en México” en *Revista Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 2 Segundo semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

LONGO, Francisco, “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistema de Servicio Civil” en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*[en línea] Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de la Política.URL http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/BID_Marco_analitico.pdf

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, México,

Ed. Porrúa, 2005.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, España, Ed. Instituto de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 43, Caracas, Febrero 2009.

MEDINA, Alejandra y Roberto Rodríguez, "Servicio Civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción", en David Arellano Gault (coord.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?*, México, Ed. CIDE, 2012.

MÉNDEZ, José Luis, "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y Retos", en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 5, núm. 9, México, primer semestre de 2008.

MÉNDEZ, José Luis, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en José Luis Méndez (coord.) *Los grandes problemas de México*. México, D.F. Ed. El Colegio de México, 2010.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1999.

PARDO, María del Carmen. "El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública". *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación. 2005

PARDO, María del Carmen. "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio" *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005.

ROMERO RAMOS, Eduardo, "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México" en *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm 4, México. Segundo semestre de 2005.

Documentos Institucionales

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA en Diario Oficial de la Federación, 09 de enero de 2006 (última reforma), México

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA en Diario Oficial de la Federación, 06 de septiembre de 2007, México.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (abrogado) en Diario Oficial de la Federación, 02 de abril de 2004, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario

Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación. 22 de abril de 2002.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Lineamientos para la operación del Sistema Informático RH net. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2005.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la APF en la operación del subsistema de ingreso, así como en la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección”. *Diario Oficial de la Federación*. 04 de junio de 2004.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003

Páginas Electrónicas

www.trabajaen.gob.mx

www.oportunidades.gob.mx