



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

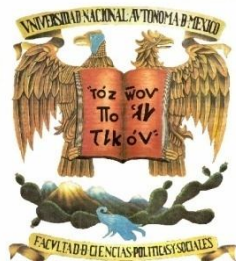
**LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO
EN MÉXICO: EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN
EN LA FUNCIÓN PÚBLICA 2004-2010.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**P R E S E N T A:
ROSA ELISA CERVANTES REZA**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ**



MÉXICO, D.F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres,
María Rosa y Alfredo Fernando,
les dedico mi trabajo académico, con mucho cariño.
Agradezco su amor, sabiduría, apoyo incondicional,
solidaridad y comprensión para lograr mis metas.

A mis hermanos,
Fernando, Carlos y familia,
les dedico mis avances profesionales, con mucho cariño.
Agradezco su apoyo y ejemplo de profesionalismo.

Mi mayor agradecimiento a mi tutor Dr. José Juan Sánchez González, por el apoyo, asesoría y sus valiosas aportaciones teórico-metodológicas y dedicación que me brindó para encauzar la investigación hacia el logro de resultados.

Agradezco al Comité Tutorial, el interés, el tiempo y sus valiosas aportaciones para cumplir con los objetivos académicos a: el Dr. Osvaldo Cruz Villalobos, Dr. Khervirg Puente Martínez, Dr. Juan Montes de Oca Malvárez y al Dr. Alejandro Navarro Arredondo.

Quiero agradecer a los académicos que me orientaron con su experiencia profesional a: la Dra. Elena Yanetti Dávila, Dr. Roberto Moreno Espinoza, Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate y a la (+) Dra. Ma. del Carmen Solórzano Marcial.

Asimismo, agradezco las valiosas contribuciones y asesoría para llevar a término la investigación empírica a: el Mto. José Morales Ramírez (Secretaría de la Función Pública), Lic. José Arturo Estrada Leyva (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), Lic. Juan Gabriel García Hernández (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y al Mto. Gabriel López Garza.

Agradezco al Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales por su apoyo para la realización de esta tesis, incluyendo el apoyo económico otorgado por Conacyt, con la beca: 231062.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por el orgullo y la satisfacción de lo recibido.

El administrador debe afrontar en la actualidad
la barrera de las técnicas más complejas y
las responsabilidades mayores que
la vida organizada lleva consigo.

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino.

Índice

Introducción	I
Capítulo I Elementos para el estudio del Servicio Profesional de Carrera.....	1
1. 1. El modelo burocrático y su funcionalidad	1
1. 2. La carrera administrativa.....	6
1. 3. La profesionalización de la función pública.....	10
1. 4. La formación administrativa de los servidores públicos.....	16
1. 4. 1. La evolución de la formación administrativa de los servidores públicos.....	16
1. 4. 2. El papel de la administración pública en la formación de la esfera directiva	20
1. 5. El servicio civil como un imperativo para la modernización de la administración pública.....	25
1. 5. 1. La génesis del servicio civil.....	25
1. 5. 2. El servicio civil como un fenómeno multifacético.....	30
1. 6. La capacitación por competencias y/o capacidades en la función pública	37
1. 7. Conclusión del Capítulo	43
Capítulo II. El proceso tardío del Servicio Profesional de Carrera.....	47
2. 1. Antecedentes	47
2. 1. 1. La Administración Pública en el año 1910 a 1940.....	49
2. 1. 2. La Administración Pública en el año 1940 a 1970.....	51
2. 1. 3. Reformas Administrativas 1970 a 1982.....	53
2. 1. 4. Modernización Administrativa. 1982 a 1994.....	56
2. 2. La Modernización Administrativa 1995-2000	58
2. 2. 1. El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP)	60
2. 3. La Modernización Administrativa 2001-2006.....	63
2. 3. 1. La Agenda del Buen Gobierno	68
2. 4. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.....	70
2. 4. 1. El entorno político del Servicio Profesional de Carrera.....	70
2. 4. 2. El Servicio Profesional de Carrera en la transformación administrativa	81
2. 4. 3. El funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en el período 2004-2010.....	86
2. 5. Conclusiones del Capítulo.....	96

Índice

Capítulo III. El Subsistema de Capacitación en la función pública en México en el período 2004-2010.....	103
3. 1. El origen de la capacitación	103
3. 2. Las normas de capacitación y formación institucional en el período 2000-2003.....	106
3. 3. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el Servicio Profesional de Carrera.....	108
3. 3.1. Normatividad del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.....	113
3. 3.2. Las capacidades profesionales en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	129
3. 4. La capacitación en el Servicio Profesional de Carrera en el período 2004-2010	132
3. 5. La capacitación en las dependencias gubernamentales sujetas al Servicio Profesional de Carrera.....	137
3. 5. 1. La capacitación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	143
3. 5. 1. 1. Composición de las ramas de puestos	144
3. 5. 1. 2. Estructura del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.....	146
3. 5. 1. 3. Programa Anual de Capacitación.....	147
3. 6. 1. La capacitación en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	153
3. 6. 1. 1. Composición de las ramas de puestos	154
3. 6. 1. 2. Estructura del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.....	155
3. 6. 1. 3. Programa Anual de Capacitación.....	157
3. 7. Conclusiones del Capítulo.....	164
Capítulo IV. Propuesta de un Modelo de Profesionalización para el Servicio Profesional de Carrera.....	169
4. 1. Un Modelo de Capacitación y Formación Profesional.....	169
4. 2. Retos del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera.....	188
4. 3. Conclusiones del Capítulo.....	194
Conclusiones Finales.....	197
Bibliografía.....	207
Índice de Cuadros.....	220
Índice de Gráficos.....	221

Introducción

El trabajo de investigación está dirigido a analizar el sistema de profesionalización en el Servicio Profesional de Carrera desde la perspectiva de la capacitación del servidor público y desde las capacidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales para instrumentar estrategias de mejora. En este contexto, la profesionalización del servidor público es entendida como el proceso que contribuye con la capacitación y formación continua para modelar un perfil profesional en el régimen del mérito a fin de coadyuvar en la actuación administrativa y acreditar la institucionalidad ante la sociedad.

En la actualidad, la constante está determinada por el cambio social, económico y político incidiendo en la capacidad de las instituciones para modernizar los procesos administrativos. La complejidad y la multidisciplinariedad de los problemas públicos en la vida social se ha convertido en una exigencia de las instituciones para revisar sus capacidades con mayor responsabilidad. La profesionalización del servidor público adquiere sentido público cuando se plantea como una alternativa institucional de la modernización administrativa para potenciar de forma estratégica los requerimientos sociales. En el contexto democrático, el perfil del Estado interventor transita a un Estado regulador donde adquiere prominencia el espacio público con la participación más activa de la sociedad y el mercado. En este escenario, la profesionalización es la plataforma para construir un gobierno competente, con pesos y contrapesos en el poder, que se legitima en la autonomía, en las capacidades técnicas y en la coordinación para garantizar la gobernabilidad y la funcionalidad de las acciones públicas.

En los albores del siglo XXI, se demanda una Administración Pública Federal Centralizada profesional, moderna, más receptiva a las necesidades sociales con una nueva lógica orientada al ciudadano y en una gestión de resultados, más competitiva, eficiente y de calidad para satisfacer las necesidades sociales. La

contribución del Servicio Profesional de Carrera, en la gestión pública facilita una conducción organizacional más autónoma, que coadyuva a la restructuración de procesos, al rendimiento de estructuras orgánicas, a la continuidad de las políticas y de los programas y genera memoria institucional. Es una plataforma para restablecer la relación con el ciudadano, otorgando acceso a la información pública, para la rendición de cuentas y mejorar el desempeño en un marco de respeto legal y transparencia, convirtiéndose en uno de los factores de cambio y de transformación de la administración pública. El Servicio Profesional de Carrera es un contribuyente para modernizar la administración y profesionalizar a sus miembros y coadyuvar a la eficacia gubernamental. Contar con personal competente y calificado en la administración pública, tiene como objetivo desarrollar una burocracia profesional con base en el mérito y la igualdad de oportunidades, que les permite adquirir los conocimientos apropiados para el uso racional de los recursos públicos, generar mayor responsabilidad social y compromiso con base en los fines sociales.

El Servicio Profesional de Carrera es un tema altamente politizado por su contenido, no ha logrado erradicar los patrones culturales político-administrativos tradicionales, haciendo evidente que el sistema de profesionalización es muy complejo y rígido, está vinculado con la cultura legal, quedando al descubierto la capacidad de la esfera directiva para conducir los cambios y modernizar la administración pública. La búsqueda de fórmulas congruentes mediante el mérito y la flexibilidad se han convertido en la alternativa para consolidar el sistema administrativo pero en el fondo, el problema radica en la autonomía relativa que hay entre los administradores y los políticos, en la falta de integración cultural de los altos directivos con la franja media de dirección y la incapacidad para integrarse con las necesidades de las organizaciones, convirtiéndose en la parte oculta del poder. La parte visible está cimentada en un sistema de recursos humanos que requiere ser sujeta a la gestión de los recursos humanos para impulsar el cambio hacia una administración moderna, eficiente y de calidad. La implementación del sistema es el tema en cuestión, del año 2004 al año 2010, se

han presentado problemas que no estaban contemplados en su diseño original, denota evidencias en la sustentabilidad del sistema, por el incremento de los costos, falta de planeación y de políticas de recursos humanos rígidos. Aún con las adaptaciones realizadas por flexibilizar el proceso, no hay desarrollo profesional para los servidores públicos con planes de carrera, la permanencia está sujeta a decisiones políticas por la escases de presupuesto, falta de credibilidad en el sistema, poco involucramiento de los altos directivos en las cuestiones del Servicio Profesional de Carrera, así como por la falta de coherencia y coordinación entre el subsistema de Capacitación, de Desarrollo y Evaluación en el sistema.

En relación con la capacitación, se encontró que hay una incompatibilidad entre las normas y la operación que se expresa en restricciones de tipo legal, procedimental y cultural. No es reconocida la obligatoriedad de los cursos de capacitación por los servidores públicos. A nivel constitucional como referente que regula las relaciones laborales, la capacitación está considerada como una garantía social y el proceso administrativo está catalogado como una prestación social sujeta a acuerdos para la impartición de acciones educativas. Bajo estos parámetros, la capacitación está sujeta a la voluntad política de las autoridades, en los cambios de administración por la movilidad, en el presupuesto, en el consenso y los acuerdos logrados, en la capacidad de negociación, por la infraestructura de la dependencia y la aceptación de los servidores públicos.

En el año 2010, en el Programa Operativo Anual se encontró que la eficiencia terminal en cursos era del 50% y la evaluación de las acciones de capacitación era de 60%. Significa que, la capacitación apunta como un requisito no cumplido, sin embargo está sujeto a la permanencia, la cual depende de las decisiones políticas y el presupuesto, por tanto está asociada de forma indirecta con la evaluación del desempeño. En promedio se evalúa en un 80% a los servidores públicos, encontrando el referente más bajo en el año 2009, con 58%, sin embargo, hay una demanda creciente y oferta de necesidades educativas. La

descentralización en la operación que deriva del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (RLSPC) con el fin de consolidar el sistema, ha ampliado el espectro para la implantación de estrategias de mejora en cada institución, pero el problema es la centralización de la información en la Secretaría de la Función Pública (SFP), determinada por una relación vertical y por un sistema rígido automatizado que dificulta la retroalimentación y el conocimiento de los avances de forma integral. Las estrategias de las dependencias gubernamentales se han orientado a crear las condiciones con mayores acciones educativas orientadas en cursos de capacitación especializados que rebasan los objetivos de origen. De la actualización se transita hacia la incorporación de programas educativos con diplomados. En la SHyCP se implementó una maestría en Derecho Tributario rebasando las expectativas de la profesionalización.

En la realidad, las normas han perdido vigencia al contemplar una capacitación con base en parámetros de certificación de cuarenta horas. Se encontró que el Servicio Profesional de Carrera, es un filtro para contar con personal más competente y especializado. “Del año 2004 al año 2007, el promedio de estudios, era de 34% en licenciatura terminada. Para el año 2010, en SEMARNAT y en SHyCP, el nivel promedio era de licenciatura terminada y maestría con una formación profesional multidisciplinaria, con cerca del 2% de egresados en administración pública.”¹ De acuerdo con la planeación de recursos humanos, en el año 2009, había un 49.75% de profesionales, con un nivel de estudios más elevado.² Por tener una referencia, “en la década de los treinta, el personal en la Administración Pública tenía un nivel de estudios promedio de primaria en un 60%. En el censo de 1975, se encontró que el nivel promedio era técnico industrial en

¹ *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la APF, ejercicio 2005*, México, 2005, pp.33-59; *Segundo Informe de Labores 2008, ejercicio 2008*, México, 2008, pp. 107-119; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

² OECD, “Towards more effective and dynamic Public Management in México”, *Governance Reviews*, OECD Publishing, 2011, p. 179. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>

un 33%.³ Se puede decir, que la capacitación ha sido una variable latente históricamente para la organización y funcionamiento de la administración pública que solicita acciones educativas para los servidores públicos de mando y operativos. En la actualidad, la formación profesional continúa siendo una necesidad sentida y manifiesta para mejorar el desempeño del perfil del administrador público que involucra el entorno de la modernización administrativa. Considerando que la administración pública está sujeta a un cambio incremental, es pertinente adecuar las normas con la operación y construir nuevas capacidades técnicas para dar solución a las inconsistencias. Se requiere dar más dinamismo en la operatividad debido a que las políticas de recursos humanos están inscritas en lineamientos y manuales de administración de recursos humanos que estandarizan el proceso sin contemplar las necesidades específicas institucionales, socavando el papel de la burocracia organizacional. Con la descentralización en la operación, las dependencias deben asumir el control y responsabilidad de sus propios recursos, estableciendo políticas que de forma alineada con políticas educativas permitan reactivar la gestión de recursos humanos, considerando que es el único reactivo que no puede estar sujeto a la estandarización. En la investigación se muestra que existen distinciones en el grado de profesionalización de los servidores públicos relacionados con factores estructurales de tipo político-administrativo, de la combinación del sistema del empleo y de carrera, de voluntad política en el que influye la cultura y la madurez de la burocracia para apoyar las acciones del sistema. Asimismo, el servidor público se encuentra sujeto a tomar decisiones con una autonomía relativa por restricciones que marca la ley misma, con base en los requerimientos sociales, por ello, el interés de fortalecer sus capacidades para realizar actividades directivas, con un carácter estratégico ya que tiene una afectación social. Con ello, se apoya el argumento de la búsqueda de medios para la reproducción de la burocracia y no para erradicarla, para preservar y dar legitimidad al sistema político-administrativo,

³Guerrero Omar, *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, pp. 11-26.

fortalecer la equidad mediante el mérito así como para hacer más transparente la redistribución de los recursos en las dependencias gubernamentales. Es imprescindible retomar el papel de la capacitación por su esencia misma; es un proceso flexible, orientado al cambio de patrones culturales y para incrementar el rendimiento que trasciende en la apertura del aprendizaje organizacional que coadyuva a generar un clima adecuado para inducir el cambio.

El Servicio Profesional de Carrera debe ser visto como una institución del Estado que trasciende la continuidad de los gobiernos y debe estar integrado de forma corresponsable con un sistema administrativo para construir un perfil directivo de acuerdo con la nueva lógica de la administración pública, de acuerdo a las necesidades reales de las instituciones para incrementar la eficiencia y la eficacia. Por tanto, las políticas educativas deben estar dirigidas a descentralizar los procedimientos con herramientas flexibles funcionales a través de la incorporación de criterios con base en las capacidades de gestión y competencias requeridas para adecuarse a su entorno con atributos de planeación y evaluación continua.

La propuesta de un modelo de profesionalización para el servidor público consiste en ampliar las expectativas educativas con un nuevo modelo directivo para fortalecer nuevas prácticas democráticas de gestión, erradicar la corrupción, el clientelismo y nepotismo, fortaleciendo la cultura del mérito y del desempeño.

1. En el ámbito de la formación profesional se incorpora la necesidad de contar con capacidades de gestión para atender los problemas especializados con base en el saber administrativo relacionado con la implementación de políticas, la planeación, la evaluación y el manejo presupuestal. Con ello, destaca la necesidad de valorar el arquetipo del administrador público y el papel de la administración pública como plataforma entre el Estado y la sociedad, para recuperar el sentido público histórico a fin de direccionar la conducción estratégica institucional poniendo énfasis en los valores democráticos. Contar con Universidades e

Institutos reconocidos para acreditar los programas educativos en materia de formación continua incrementa la calidad en los contenidos y por tanto la eficiencia y eficacia institucional.

2. Mediante la capacitación por competencias se propone incrementar la productividad y la competitividad en el sector público con atributos para fortalecer los conocimientos a través de la combinación del saber, el saber ser y el saber hacer, en un entorno complejo que requiere de soluciones asertivas, específicas alejadas de las rutinas. La capacitación está centrada en un modelo directivo relacionado con las competencias del puesto de mando en el liderazgo, para potenciar el logro hacia los resultados a pesar de la incertidumbre que genera administrar en un entorno de escasos recursos, para fortalecer los atributos del cambio, innovación y, relaciones sociales y el trabajo en equipo. El soporte en CONOCER es una alternativa sugerida por el mismo gobierno. Como especialista en el campo, es un organismo que certifica la calidad en competencias técnicas en el mercado laboral.

En las conclusiones de la investigación, destaca que el Servicio Profesional de Carrera tiene problemas técnicos que requiere de reformas de fondo, tanto institucionales, estructurales, procedimentales, administrativas y culturales. Mediante el modelo de profesionalización en materia de capacitación se propone crear un perfil profesional adecuado a las necesidades específicas institucionales, no es susceptible a la estandarización, debe estar de forma corresponsable con la nueva lógica que impera en la administración pública para otorgar mayor funcionalidad a las organizaciones. La profesionalización del servidor público no puede ser visto de forma aislada en el entorno de la modernización, una connotación gerencial limita la efectividad organizacional, forma parte de un proceso gubernamental asociado a la construcción de las capacidades técnicas, que engloba a una entidad pública dirigida a generar el cambio en la concepción de administrar, para fortalecer nuevas prácticas de gestión más democráticas compatibles con la introducción de nuevos procesos, a fin de coadyuvar a

incrementar el rendimiento de las estructuras orgánicas, por ello, debe ser asimilado como un medio para alcanzar los fines sociales. Con el Servicio Profesional de Carrera se traspasa la frontera de la falta de planeación de los recursos humanos. El achicamiento del aparato gubernamental, la permanencia y el desarrollo profesional son la pendiente, por eso, se requiere de una gestión de los recursos humanos orientado al desarrollo del servidor público para instrumentar la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental. Se espera que con los resultados sobre capacitación y formación profesional, se promueva la mejora del desempeño en las instituciones, en corto tiempo.

Visión del objeto de estudio

El fenómeno de la profesionalización proporciona un nuevo marco de referencia para el estudio de los servicios civiles en el contexto de la democracia que obliga a construir una nueva plataforma para su análisis. El estudio sobre la profesionalización puede ser tratado desde diversas interpretaciones teóricas. Mediante el desarrollo de la investigación se encontró que la profesionalización del servidor público está relacionado con el Servicio Profesional de Carrera, con las reformas administrativas y con la modernización del aparato gubernamental. La profesionalización como una entidad gubernamental, amplió el horizonte para comprender que forma parte de un proceso concatenado que se manifiesta en un sistema y en una organización de alta complejidad, por su grado de especialización como producto de la transformación de la sociedad.

Se analiza la profesionalización, como un proceso de la administración pública para movilizar los recursos con capacidades técnicas, garantizar la calidad y la eficiencia con el fin de modernizar a las instituciones. La aportación de los trabajos de Mauricio Dussauge Laguna ha sido de gran utilidad. La visión integral de la institucionalización de la profesionalización se contextualiza con nuevas reglas político-administrativas para transformar los marcos de actuación administrativa y las rutinas organizacionales que cobra sentido cuando se modifica la cultura

organizacional. La importancia de la profesionalización radica en la organización y funcionamiento del sistema del Servicio Profesional de Carrera para administrar las acciones de capacitación de los servidores públicos y contribuir a consolidar una burocracia profesional orientada al logro de la gestión de resultados, otorgar legitimidad y eficacia a la acción gubernamental. A través del estudio realizado en dos dependencias gubernamentales, se ha podido constatar que es un proceso gradual, sujeto a factores estructurales y organizacionales y mediante las experiencias de capacitación se comprobó que juega un papel importante para coadyuvar al cambio y a la profesionalización de la administración pública.

La profesionalización es un tema que se ha desarrollado principalmente con los trabajos de Rafael Martínez Puón. Problematisa la influencia de la “corriente gerencialista” como una alternativa para mejorar la capacidad directiva en las organizaciones cuyo origen se encuentra en “el derecho a gestionar” convirtiendo a los servidores públicos en protagonistas del cambio. Recuperar, el “derecho de administrar” implica la construcción de un nuevo perfil del servidor público con sentido público y con valores éticos para fortalecer las capacidades técnicas en la implementación de políticas con el fin de impulsar el desarrollo y la satisfacción social. Se requiere fortalecer los medios técnicos mediante la formación y la capacitación de los servidores públicos para garantizar la disponibilidad del personal con mayores capacidades para la solución de los problemas actuales de acuerdo al cambio y complejidad del entorno político, económico y social.

La formación profesional de los servidores públicos tiene su origen en las Universidades alemanas, en Prusia en el siglo XVIII,⁴ con el grupo de los cameralistas, demostraron que con la formación universitaria se podía elevar la calidad de desempeño de los funcionarios a través de la enseñanza de la acción administrativa. La formación profesional en el contexto actual es un ingrediente valorativo y cualitativo del mérito para incorporar la enseñanza, la ciencia y la

⁴Guerrero Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1987, p. 114.

investigación en la acción gubernamental con el fin acrecentar la racionalidad administrativa para mejorar el desempeño institucional. Las tendencias por incorporar acciones educativas en la función pública son producto de la influencia de organizaciones multinacionales como la OCDE, quienes promueven, la capacitación, las competencias, la flexibilidad y el desempeño para la gestión de los recursos humanos, en la organización y funcionamiento de la función pública o servicio civil profesional. La Carta Iberoamericana de la Función Pública del año 2003,⁵ ha sido el referente para modernizar los servicios civiles de los países latinoamericanos y para afianzar el proceso de la democracia. Asimismo, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno firmado en el año de 2006 por los miembros del CLAD, presenta la propuesta para la construcción de códigos de conducta para guiar las prácticas profesionales vinculadas a la democracia del gobierno, con la ética gubernamental en la gestión pública.⁶ Los miembros del CLAD se inclinan por garantizar las políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la Administración Pública. La profesionalización del servidor público sigue siendo un reto, por los cambios que se suscitan en el contexto político, económico y social. Mediante la capacitación y la formación profesional se abre la posibilidad de acrecentar las capacidades y competencias técnicas, convirtiéndose en una tarea prioritaria, para proporcionar mejores alternativas de solución a los problemas que exige la sociedad.

Estrategia Metodológica

El trabajo forma parte de un proceso de investigación empírica, con aplicación del método deductivo-inductivo y diacrónico para analizar la evolución y funcionalidad del Servicio Profesional de Carrera. En un estudio de casos, comparativo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Secretaría del Medio Ambiente y

⁵Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

⁶Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Código Iberoamericano del Buen Gobierno*, Montevideo, 23 de junio de 2006.

Recursos Humanos en la ciudad de México, se realizó un análisis cualitativo y cuantitativo, tomando como objeto de estudio la profesionalización del servidor público y los factores que afectan su variación para el desarrollo de las actividades de capacitación. En la metodología destacan dos estrategias: La primera, tiene como base la investigación de campo y análisis empírico con entrevistas realizadas a académicos, servidores públicos para recoger datos y construir argumentos de explicación. La segunda, tiene como referencia la investigación y análisis documental, bibliográfico, de archivos y lineamientos oficiales, en los cuáles se aplicó el método de interpretación de argumentos.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera es el hilo conductor de la profesionalización, para organizar, administrar y evaluar las actividades de capacitación y formación para los servidores públicos. Los principales objetivos son los siguientes:

Objetivo general:

- Analizar los factores que han influido en la profesionalización del servidor público así como en la organización y funcionamiento del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades para dar sustentabilidad al sistema durante el período 2004-2010 con el fin de mejorar el desempeño institucional.

Objetivos particulares:

1. Conocer y analizar la importancia de la génesis del Servicio Civil así como de la necesidad de contar un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada en México.
2. Analizar los factores estructurales que determinaron la evolución tardía del Servicio Profesional en México.
3. Analizar las capacidades institucionales del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera durante el

proceso de implementación 2004-2010 para garantizar la profesionalización del servidor público.

Hipótesis central:

- Durante el período 2004-2010 la implementación del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en la Administración Pública Federal Mexicana ha logrado grandes avances por la capacidad para dirigir y administrar los recursos hacia la profesionalización del servidor público pero en la medida que se adecuen dichas acciones a las necesidades reales de las dependencias gubernamentales tendrá un mejor desempeño el Servicio Profesional de Carrera que será redituable en la profesionalización de los servidores públicos.

Estructura de la Investigación

En el capítulo 1, en los “Elementos para el estudio del Servicio Profesional de Carrera” se presentan los enfoques clásicos, que determinan el modelo de profesionalización. Se retoma a Max Weber, haciendo hincapié en la dominación legal, racional y formal para organizar el sistema meritocrático, destacando el saber profesional técnico especializado, como un modelo ideal que ha marcado las pautas de la racionalidad administrativa en la evolución de la administración pública. En este apartado se retoma la carrera administrativa como uno de los objetivos de los servicios civiles clásicos para regular las actividades públicas del Estado que caracteriza el carácter impersonal del cargo mediante el mérito para ejercer sus atributos de acuerdo con los fines del Estado. La profesionalización de la función pública juega un papel preponderante en el desempeño gubernamental cuando se manifiesta en las reglas, en los procedimientos, en valores, en prácticas y en actitudes pero principalmente requiere del consenso de los servidores públicos y de los gobernantes para aplicarlo en la gestión pública. La formación administrativa forma parte de las capacidades de las instituciones para potenciar el saber administrativo en los servidores públicos como tecnología del gobierno

para cimentar las bases en el servicio público como una profesión. Del servicio civil clásico se retoma su dimensión multifacética. Como una institución del Estado trasciende la gestión de los gobernantes, hacia la continuidad y memoria gubernamental, su trascendencia radica en la modificación de valores profesionales y por sus objetivos que plantean las políticas públicas para el cumplimiento de los fines sociales. Su importancia reside en la capacidad para eliminar los vaivenes políticos de la administración pública mediante la incorporación del mérito para construir una burocracia profesional. Finalmente se aborda el tema de la capacitación de competencias, para integrar las habilidades del saber, con el saber ser y saber hacer para potenciar las capacidades reales de ejecución cuando en una organización influyen factores estructurales y organizacionales para realizar las actividades administrativas con efectividad.

En el capítulo 2, se presenta “El proceso tardío del Servicio Profesional de Carrera en México”. El origen de la profesionalización da cuenta de un proceso político que dio inicio a principios del siglo pasado, en la década de los veinte. La historia da muestras de la evolución administrativa que puede ser vista desde varios ángulos. Por un lado, está asociada a la búsqueda de un modelo de una burocracia profesional, para aminorar la burocracia patrimonialista, producto del presidencialismo, el partido hegemónico y el sindicalismo y de prácticas informales que se expresaron en el “aspirantismo”, “la empleomanía”, el “sistema de botín”, la lealtad, el clientelismo, el corporativismo para postergar un servicio civil en México y por otro, desde la gestión de recursos, se centra en la falta de planeación y desarrollo de los recursos humanos como una latente que imperó durante todo el siglo XX. Los programas de modernización y las reformas de las sucesivas administraciones, dieron poca atención al tema. Con la innovación administrativa se retoma la profesionalización con un carácter gerencial, como parte de las políticas del gobierno para terminar con las prácticas de corrupción y construir un sistema administrativo mediante el Servicio Profesional de Carrera con un carácter legal que no ha sido suficiente para transformar a la administración pública, en la medida que en su implementación no se consideró en su diseño la esencia del

contenido técnico-político, lo que ha llevado a una planeación de los recursos humanos para mejorar la operación del sistema, sin embargo el reto es lograr mayor legitimidad y aceptación social. Por otro lado, se presenta la evolución de la capacitación durante el siglo XX. En ella se encontró la falta de planeación y evaluación, aún cuando adquirió un orden legal en 1978, fue tomada como parte de los programas de gobierno en turno con base en el cumplimiento, quedando sesgada por la modernización administrativa de orden político. Con la expansión y la reducción de la administración pública, la capacitación no estaba alineada a la planeación y desarrollo profesional con criterios de evaluación de forma estricta. Los avances muestran que hasta el año 2003, la capacitación era una práctica generalizada en la administración pública pero no estaba articulada con la evaluación del desempeño.

En el capítulo 3, se analiza “El Subsistema de Capacitación en la función pública en México en período 2004-2010”. La capacitación de los servidores públicos forma parte de las respuestas institucionales para modernizar a la administración pública. Mediante la nueva forma de gestionar y organizar los recursos humanos de tipo gerencial, se trata de adecuar a las personas al puesto y a las necesidades institucionales, poniendo énfasis en las capacidades técnicas, transversales, gerenciales y de visión en el servicio. En el estudio se encontró que la capacitación tiene un carácter instrumental, tecnológico, técnico, flexible, “eficientista” y “gerencial” con base en un sistema de certificación de capacidades para coadyuvar al logro de resultados. Asimismo se encontró que la capacitación continúa siendo una necesidad sentida y manifiesta en las dependencias gubernamentales. Con el desplazamiento de la productividad en la capacitación obtenida durante los años de 2004 a 2010, se observa que los objetivos de la capacitación para servidores públicos de carrera debe ser contemplada mediante parámetros de formación administrativa por sus atribuciones en el cargo de mando. El proceso de implementación del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del 2004 al año 2010 se desplegó en dos procesos simultáneos: el diseño y la operación de los servicios de capacitación que han

significado un cambio hacia la apertura del aprendizaje, en la forma de gestionar los recursos públicos, en los modelos de dirección, en la comunicación y para impulsar la innovación en el servicio. Sin embargo, las metas institucionales y las metas individuales no están sujetas a una evaluación objetiva, de forma estricta.

En el capítulo 4, se presenta el análisis y “La propuesta de un Modelo de Profesionalización para el Servicio Profesional de Carrera”. Se proponen medidas de mejora al funcionamiento del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera mediante la implementación de políticas de recursos humanos y políticas educativas a nivel organizacional de acuerdo a sus necesidades reales de las dependencias públicas a través de un modelo de profesionalización para el desarrollo de prácticas democráticas con el fin de incentivar la gestión de resultados. A nivel estructural se propone la modificación de nombre del Subsistema por “Capacitación y Formación Profesional” para cubrir las expectativas educativas de los servidores públicos. Con base en la construcción del arquetipo del administrador público, se propone un modelo de dirección con base en el diseño de las capacidades de gestión y competencias laborales para articular las metas institucionales con las individuales para evaluar el desempeño. Asimismo, se propone la participación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y de CONOCER como organismos que acreditan los programas y las acciones educativas. Mediante la investigación, fue pertinente establecer la distinción entre el término de capacidades y competencias, y de metas institucionales y metas individuales como indicadores de productividad, de eficiencia y calidad, con el fin de impulsar la capacitación y la formación profesional a fin de coadyuvar a la mejora del desempeño y a la eficacia de las dependencias gubernamentales.

I. Elementos para el estudio del Servicio Profesional de Carrera.

En el primer capítulo, nos proponemos abordar los supuestos teóricos que conforman el esquema de profesionalización para implantar un Servicio Profesional de Carrera acorde con una administración pública más receptiva y transparente. En la Administración Pública Federal Centralizada, la igualdad de oportunidades en el ingreso, el mérito, la capacitación, la formación continua, la carrera administrativa forma parte de un esquema de profesionalización que se integra en el Servicio Profesional de Carrera como una condición para coadyuvar a la mejora, a la eficiencia y a la eficacia gubernamental. Contar con un Servicio Profesional de Carrera implica un cambio en la configuración del servicio público, significa fortalecer el saber especializado de los servidores públicos mediante la formación administrativa continua para implementar políticas públicas y programas de forma integral, para aprovechar y distribuir los recursos de forma eficiente y evaluar el desempeño administrativo en respuesta a contextos complejos, más dinámicos, para una sociedad que se encuentra en constante transformación y la cual requiere de la diversificación de acciones públicas, de estrategias para dirigir el rumbo de las organizaciones públicas con una visión de Estado.

1.1. El modelo burocrático y su funcionalidad.

El presente apartado tiene el propósito de definir las características del esquema de profesionalización como objeto de estudio de la burocracia a partir de la teoría de Max Weber (1911-1920),¹ en la dominación racional al poner los cimientos en el saber profesional de los funcionarios que ejercen un cargo público. A partir del siglo XIX ya era un imperativo la profesionalización, apuntaba a un objetivo normativo que condujera a la burocracia, como una forma superior de organizar los asuntos del Estado a través de la racionalidad, la legalidad y de una autoridad legítima ante la sociedad. El término de la burocracia ha demostrado su poder de

¹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. VIII. La obra de Weber se desprende de los elementos de la economía social. La primera parte que contiene la teoría de los conceptos fue elaborada entre los años 1918 a 1920. La segunda parte del manuscrito fue redactada durante los años 1911 a 1913.

permanencia con la evolución del Estado, al establecer relaciones precisas sobre el saber especializado en la gestión pública. Dentro del Estado moderno, la burocracia es un instrumento esencial para organizar el dominio político y la dirección en la administración pública, que de forma inherente se ha determinado para gobernar la sociedad. La burocracia surge con el Estado moderno y es considerado como una forma de organización compleja a gran escala, social, política y económica. La dominación burocrática está constituida por una estructura política especializada cimentada con base en el establecimiento de procedimientos legales y en la impersonalidad de las relaciones. La dirección en la administración pública está relacionada con la superioridad del saber técnico especializado. De esta forma, el dominio político y la dirección se integran a través de la racionalidad de la organización burocrática.

La racionalidad en la organización burocrática supone que los individuos son capaces de ejecutar el cálculo con arreglo a fines, es decir, con una "objetividad calculable". Los especialistas por sus conocimientos tienen la responsabilidad de ejecutar el cálculo, al establecer la ponderación de los medios disponibles con los fines sociales, como reflejo de la voluntad legítima del gobierno y de la aplicación de la norma legal, con el objeto de lograr la máxima eficiencia en las organizaciones. Por principio, hay que decir que según Weber, la dominación es una relación de poder legal, en la cual el dominador tiene el derecho de ejercer poder y el dominado obedece sus órdenes como una obligación. La dominación es legítima, cuando supone el equilibrio de un cierto marco legal, tradicional y carismático para ser aceptada, pero puede ser no legítima, cuando no hay un marco de referencia y puede convertirse en inestable.

Weber se inclinó por el estudio de la dominación mediante la determinación de una tipología en tres tipos de dominación para legitimar la organización administrativa: 1) De carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad, de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones, para ejercer la autoridad legal, 2) De carácter

tradicional, que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad tradicional y 3) De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y en las ordenaciones por ella creadas o reveladas en la autoridad carismática.² En el modelo de administración racional-burocrática, Weber³ puntualiza las características de tipo ideal de la organización que la componen:

Cuadro no. 1.1.
Modelo de la Organización Burocrática.

Rasgos ideales de la organización	Características
1. Carácter legal de las normas y reglamentos	La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos establecidos coherentes con los objetivos previstos, el seguimiento estricto de los procedimientos y la estructura competencial basada en normas. Son legales porque le confieren a la autoridad un poder de coacción sobre los subordinados y los medios coercitivos capaces de imponer la disciplina.
2. Carácter formal de las comunicaciones	La burocracia es una organización unida por comunicaciones acciones, procedimientos y rutinas escritas.
3. Carácter racional y división del trabajo	La burocracia tiene una división sistemática del trabajo con base en la racionalidad para adecuar los objetivos a los fines a través de la eficiencia.
4. Impersonalidad en las relaciones	La distribución de actividades tiene un carácter impersonal, en términos de cargos y funciones.
5. Jerarquía de autoridad	La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de jerarquía para mantener el control y la supervisión, la subordinación y el orden.
6. Rutinas y procedimientos estandarizados	La burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas de acuerdo con principios racionales, como el desempeño de cada cargo, disciplina en el trabajo y la máxima productividad.
7. Previsión del funcionamiento	La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros mediante normas racionales, legales y estandarizadas.
8. Especialización de la administración	Con la burocracia surge el profesional que se especializa en dirigir la organización. Los funcionarios son especialistas en las actividades de su cargo, producto de la división del trabajo y la preparación técnica. Quienes ocupan posiciones en la alta posición son generalistas, los que ocupan posiciones más bajas se vuelven, más especialistas.

² *Ibid.*, p.172.

³ Villoria Mendieta Manuel, "Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis", en *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España, 2009, p.8.*

9. Profesionalización de la burocracia	Son profesionales seleccionados y escogidos por su competencia y capacidad, nombrados, asalariados, ascendidos o despedidos por su superior jerárquico. Su mando es por tiempo indeterminado. El funcionario es un profesional que trabaja para hacer carrera a lo largo de su vida.
10. Competencia técnica y meritocrática	La burocracia es una organización que basa su administración en el mérito y en la competencia técnica, mediante pruebas y títulos para la admisión y ascenso, concurso y desarrollo del ejercicio público.

Fuente: Elaboración propia a partir de Villoria Manuel, "Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis", en *Documentación sobre Gerencia Pública*, Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España, 2009, p. 8.

La administración racional-burocrática está constituida por cargos de acuerdo al principio de jerarquía y técnicamente es una organización formal. El cuadro administrativo profesional cobra relevancia porque los cargos son seleccionados por procedimientos no políticos mediante un modelo de carrera, con base en el reclutamiento por mérito, pruebas competitivas, de desarrollo y promoción del cargo. Dentro de los factores organizativos de la dominación legal, el cuerpo administrativo se integra por funcionarios,⁴ con calificación y formación profesional y sus condiciones se establecen con base en la administración técnica del trabajo profesional en virtud del deber objetivo del cargo.⁵ Las características son las siguientes: 1) El cargo es asignado a funcionarios individuales, 2) Están sometidos a relaciones jerárquicas, 3) Está basado en la estabilidad en el empleo, el sueldo, la pensión y el ascenso, en la preparación profesional, promoción por antigüedad, su relación es voluntaria en virtud de un contrato, 4) Son nombrados por autoridad competente y trabajan bajo la protección formal de su cargo, 5) Se basa en competencias fijas por lo que están técnicamente preparados para desempeñar su cargo, 6) Trabajan dentro de un sistema de carrera, 7) Su dedicación al cargo es plena y ocupa la mayor parte de su tiempo.

Según Weber, la administración burocrática significa básicamente, la ejecución del control con base en el saber técnico especializado que proviene de los conocimientos. Éstos, dotan a la autoridad de racionalidad, siendo la mejor forma de administrar y manejar de forma más eficiente las complejas organizaciones de

⁴ *Ibid.*, pp.716-722.

⁵ *Ibid.*, p.707.

forma estandarizada en su comportamiento, de acuerdo a las normas con el fin de alcanzar la máxima eficiencia posible.

Las premisas sobre la actuación deseada de un funcionario en la organización burocrática moderna son las siguientes:⁶

1. El cargo es una profesión que se manifiesta en la exigencia de conocimientos y de pruebas para la ocupación del cargo.
2. La pertenencia al cuerpo administrativo conlleva a la conservación de un ethos burocrático y al reconocimiento social.
3. El nombramiento es realizado por una autoridad superior con el propósito de evaluar el desempeño técnico de su ingreso, desarrollo y probabilidad de mantener su carrera.
4. El desempeño profesional del funcionario está asociado al cumplimiento del objetivo por el cargo.
5. El funcionario tiene la posibilidad de ascender, a partir del desempeño y las evaluaciones obtenidas en la organización.
6. Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
7. Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

De los esfuerzos de la democracia contemporánea por encontrar un equilibrio institucional, ha resurgido la importancia de la burocracia como un instrumento de racionalidad para mejorar la eficiencia en las organizaciones. Sin embargo, en los países en desarrollo, la gestión pública nunca respondió de forma estricta a la concepción weberiana, porque no se consolidaron los principios de especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el aislamiento de la injerencia política. Entonces, el modelo burocrático-legal no llegó a cristalizarse de manera similar al de los países desarrollados. Con la agudización de la crisis política y económica, la burocracia adquirió un carácter peyorativo, cuyo origen francés se denomina para descalificar el abuso del poder, la corrupción, la

⁶ *Ibid.*, pp. 718-724.

expansión del poder, el clientelismo, el control de los intereses de la burocracia, patrimonialismo y su ineficacia gubernamental. Ante la reforma del Estado, la importancia de la burocracia ha recobrado un papel protagónico a través de las reformas administrativas, en cuanto a la utilidad institucional, ante el desarrollo económico.

Uvalle explica al respecto, que gran parte del desarrollo de los países depende de la eficacia de las burocracias. Su utilidad se vincula al desarrollo en tanto, un país aumenta la calidad de vida, las libertades están vigentes, hay un mercado interno fuerte, hay inversiones, existen expectativas de desarrollo a corto y mediano plazo, en estos aspectos, se encuentra la eficacia. Ésta no puede reducirse a un asunto de oficina o de procedimientos, sino que se encuentra, en el impacto social. Su carácter estructural como clave del desarrollo se ubica en la capacidad de convocatoria para sumar esfuerzos, en los objetivos y metas comunes, en la calidad del trabajo, en el valor agregado, que proporciona a través de los servicios públicos. La utilidad de la burocracia no se ubica solamente en la implementación de las políticas de gasto, fiscales, del ahorro, o en el manejo de los recursos sino que se encuentra vinculada a los fines del Estado, en el desarrollo de la sociedad, convirtiéndose en el mejor indicador de la eficacia gubernamental.⁷

1.2. La carrera administrativa.

En este apartado, se presentan las capacidades del Estado democrático para organizar y regular las actividades públicas, con énfasis en el origen del servidor público, las cualidades de la carrera administrativa y la carrera institucional como un modo de organizar y ejercer el poder con un carácter impersonal para dar orden, estabilidad y continuidad al Estado.

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad, su carácter público es obra de la ampliación del sufragio y el avance

⁷Uvalle Berrones Ricardo, "Modelos clásicos de servicio civil de carrera: Gran Bretaña y Francia" en *Diplomado de Servicio Profesional de Carrera, El Mirador Universitario*, sesión 6, canal 22, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

de la democratización. Implica el aniquilamiento de los privilegios antiguos heredados de la cuna, el credo, la raza, la sangre, para dar paso al establecimiento de las carreras públicas con la introducción de oportunidades ciudadanas de acuerdo a las capacidades o talentos humanos. La carrera pública se articula con el sentido de “gobernar”, entendida en el ejercicio público relacionada con la especialidad y complejidad, por su neutralidad y apolitismo pero principalmente por el saber y las destrezas provistas por la enseñanza universitaria. Un gobierno como carrera se ocupa de los problemas más complejos, requiere de los servicios de todas las profesiones y especialidades, de expertos que ayuden a que el gobierno sea eficiente, a pesar de la inestabilidad que prevalece en él, normalmente. Contribuye a la continuidad política, dando mayor grado de habilidad directriz a las actividades gubernamentales de forma permanente. La carrera administrativa es la respuesta al modo en cómo se organiza y se ejerce el poder, en el entramado institucional, está relacionado con los empleados del Estado, con la responsabilidad y compromiso con el quehacer gubernamental para afianzar la eficiencia, eficacia y legitimidad en las instituciones.

El origen y evolución de la carrera administrativa es un fenómeno paralelo a la formación del Estado y constituye un rasgo de la modernidad. En la medida que el Estado ensanchó sus deberes, su administración creció, junto con la progresión cuantitativa y cualitativa de servidores profesionales de carrera. El punto culminante de ese proceso fue salvar a la administración pública, de los asuntos de Estado bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios, para darle orden, estabilidad y continuidad.⁸ La carrera administrativa está relacionada con las capacidades del Estado para regular las actividades públicas y se encuentra regida por el derecho administrativo. Desde esta perspectiva, puede ser visto como un gobierno de carrera, cuando los funcionarios disfrutaran de derechos

⁸Guerrero Omar, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 2.

similares a los demás trabajadores, como la seguridad en el empleo, jubilación, pensiones y como una agrupación profesional que goza de un régimen de responsabilidad y disciplina que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público, en la que impera la evaluación del desempeño. Las ventajas de hacer una carrera a través de la administración pública propicia el profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional, el prestigio social, programación del ingreso al servicio público, la promoción de personal, estabilidad del cargo y la responsabilidad política. Las desventajas de no contar con un gobierno como carrera implica la discrecionalidad y la corrupción, el autoritarismo, la ineficiencia y la ilegitimidad ante la sociedad.

Estrictamente hablando, para ascender a la categoría de la carrera administrativa se requiere de tres elementos según Haro Bélchez:⁹ el estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios a lo que hay que añadir su formación continua con un ingrediente clave: los contenidos formativos especializados como parte de la tecnología del gobierno. Personifica el carácter impersonal del cargo, interpersonal del órgano, y el aspecto personal de la administración pública. “Parafraseando a Hegel, el cargo y la organización representan la objetividad de las funciones del Estado, y la carrera administrativa formada por funcionarios, encarna su aspecto subjetivo.”¹⁰

De acuerdo con Guerrero, la carrera administrativa, significa un curso de profesionalización dentro del sector público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad

⁹Haro Bélchez Guillermo, “Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público” en *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Año II, número 8, Abril-Junio, México, 1990, p. 79.

¹⁰*Ibid.*, p. 9.

gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.¹¹

La administración pública es muy compleja, de tal forma que puede ser entendida de dos formas: 1) Como una organización aplicada a las actividades del Estado, y como la dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, 2) Como una administración para la realización de intereses públicos mediante el ejercicio de funciones administrativas. De esta manera, las funciones en la administración pública se clasifican en actividades funcionariales y actividades institucionales. Las primeras, están relacionadas con el desarrollo de la carrera pública, por su índole de dirección y las segundas, están orientadas para que el gobierno se rija por sí mismo, mediante el mantenimiento y operación de la administración misma.

**Cuadro no. 1.2.
Características de la Carrera Pública: actividades funcionariales
y actividades institucionales.**

Características	Actividades Funcionariales	Actividades Institucionales
Carrera	Carrera administrativa	Carrera institucional
Tipo de Actividad	Actividades sustantivas	Actividades de apoyo
Propósito	Realizan tareas de alta complejidad, tienen un carácter de alta especialidad, de alta dirección, procesos de conducción, supervisión, y de control de las operaciones.	Realizan tareas de operación, de mantenimiento de mobiliario, suministros materiales, reclutamiento, manejo de personal, contabilidad e informática

Fuente: Elaboración propia a partir de Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato- Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1999, p. 31.

De acuerdo con Omar Guerrero,¹² la carrera pública es producto de la división de poderes, específicamente del poder ejecutivo, centra su actividad en su propia denominación: la función pública, sus actividades forman parte de la cooperación de *policy* y se desenvuelve en un campo distintivo en relación con los oficios. Las carreras públicas son propiamente directivas y se sustentan en el desarrollo de aptitudes generales de administrar y dichas aptitudes deben fincarse en la

¹¹ Guerrero Omar, *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, p. XXI.

¹² Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato- Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1999, p. 31.

capacidad de transferencia entre las organizaciones. Las aptitudes son objeto de la formación universitaria y administrativa, consisten en la habilidad de organizar y conducir, auspiciar las relaciones sociales y desarrollar la cualidad de la negociación.¹³

1.3. La profesionalización de la función pública.

La propuesta de este apartado tiene el propósito de explorar la profesionalización de la función pública en la construcción de las capacidades institucionales para el desempeño de un gobierno eficiente y eficaz que permite dotar de instrumentos efectivos para el cumplimiento de sus responsabilidades, concretar los objetivos políticos y mejorar la calidad en la gestión pública.

La matriz “estado-céntrica” se ha agotado y con ello ha cambiado el perfil del Estado como agente exclusivo del desarrollo económico y social así como la tutela en el interés público, papel que comparte con la sociedad. El cambio social, económico y político es la constante del tiempo actual que incide en la sociedad, con ello, los procesos de transformación institucional se han convertido en una exigencia de los gobiernos. En la actualidad, es más apremiante asumir responsabilidades ante las necesidades sociales en busca de mejores instrumentos para atender los asuntos públicos. El Estado en el contexto democrático, requiere de nuevas formas de cooperación para aprovechar capacidades, recursos, información y tecnología para lograr los objetivos comunes y acuerdos sociales. La profesionalización forma parte de los esfuerzos del Estado para encauzar la democratización, gobernabilidad, desarrollo y equidad de la sociedad. El Estado necesita de personal cada vez más competente y preparado para el ejercicio público como lo exige una sociedad más informada. Al interior del aparato del Estado, la profesionalización es un atributo para articular las capacidades políticas y técnicas. Las primeras aseguran la viabilidad de las reformas y las segundas movilizan de forma eficiente las estructuras y los recursos calificados para concretar los objetivos políticos. Zuvanic, Iacoviello y Dalbosco

¹³*Ibid.*, p. 32.

relacionan a las capacidades políticas con la posibilidad de crear y sostener consensos para establecer las reformas, mientras las segundas refieren a la acumulación de saber hacer de los funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el fin de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria.¹⁴ De las estrategias para mejorar las capacidades institucionales, la profesionalización de la función pública¹⁵ tiene un efecto sistémico de manera formal e informal sobre la administración pública, en la rendición de cuentas, la calidad regulatoria, el control de la corrupción, en la promoción de la concertación social, en la generación de oportunidades de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, en el fortalecimiento de la autonomía, transparencia y la cooperación entre los poderes del Estado, en la concertación y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En años recientes, las tendencias de la profesionalización se ha vinculado al diseño de un sistema para el nivel alto de los servidores públicos que ocupan un puesto en la Administración Pública Federal Centralizada. Mediante la institucionalización de la profesionalización, se ha establecido estatutos formales o leyes particulares con el objetivo de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones a través de este sistema. Para Martínez Puón, la profesionalización de la función pública es una noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, donde el sistema de mérito opera en su plenitud como

¹⁴ Zuvanic, Laura, Iacoviello Mercedes y Dalbosco Hugo, "Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación de América Latina," Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 4.

¹⁵ Bonifacio José Alberto, "Función pública y capacidades estatales," en *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, colección de Ciencia Política, Universidad Palermo, Argentina, 2005, p.9. Las ventajas de la función pública son las siguientes: Impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, 2) Es un factor relevante en el proceso de desarrollo económico y social, 3) Es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, 4) Contribuye a un mejor desempeño del sector público, 5) Introduce incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público, 6) Con la formación y preparación de los servidores públicos se coadyuva a transformar el sistema administrativo, con una orientación en la responsabilidad ética y social, en la evaluación de los cargos con sentido de competencia y cooperación entre dependencias, con la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.

garantía institucional para la gobernabilidad.¹⁶ Desde otra óptica, Bonifacio, explica que cuando se hace referencia a las capacidades del Estado, se despliegan en el doble escenario de la gobernabilidad y de la gobernanza: la profesionalización de la función pública con base en la efectiva vigencia del principio del mérito, contribuye a las exigencias del primer escenario, mientras que su desarrollo simultáneo dentro de marcos legales que habilitan el tránsito del unilateralismo al multilateralismo, en las relaciones laborales al interior del Estado, contribuyen a la gobernanza en la escala social.¹⁷

La idea de mejorar la capacidad directiva en las organizaciones tiene su origen en los principios de la escuela “nueva gestión pública”, alude al “derecho a gestionar”, con ello, los directivos se convierten en protagonistas de los procesos de cambio en un contexto de competitividad, interdependencia, descentralización y gestión del conocimiento. Desde esta perspectiva, el estudio de la profesionalización forma parte de la dirección estratégica que concibe a ésta, como un nuevo esquema de gestión del capital humano de la administración pública, más allá del registro y seguimiento de procesos administrativos inherentes a la administración de recursos humanos. Desde la perspectiva gerencial, la profesionalización cumple con dos funciones: evita la politización de la acción gubernamental y genera estabilidad ante los vaivenes políticos que se gestan en la alternancia política. Desde la postura del “new management”, está orientado a la racionalización y gestión de los recursos humanos para optimizar la capacidad en la gestión gubernamental.

Otra aportación a la profesionalización de la función pública, se encuentra en la definición de José Castelazo, quién a su juicio, se profesionaliza a un ente público. “La profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y

¹⁶Martínez Puón Rafael, “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias,” en *Revista Enfoque*, año VI, no. 9, segundo semestre, México, 2008, p. 129.

¹⁷Bonifacio José Alberto, “Profesionalización para mejorar la gobernanza,” *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008, pp.1- 2.

mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad en la trama de la función pública.”¹⁸ Desde esta perspectiva, la profesionalización de la función pública se sustenta en una entidad gubernamental, es un referente para acreditar la relación entre el gobierno y la sociedad, dando primacía al Estado para garantizar el bienestar social con énfasis en los procesos, los recursos y los fines. Entre los recursos o apoyos se ubica la infraestructura, ambiente organizacional, la innovación administrativa, el desarrollo del conocimiento y el servicio profesional de carrera para cumplir con los fines sociales. Desde la perspectiva macro administrativa, “la profesionalización puede ser analizada como una política pública que pretende incidir en la mejora de la gestión y competitividad gubernamental para ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y lograr la confianza en las instituciones gubernamentales.”¹⁹ De acuerdo con Alonso-Jiménez, la calidad del Estado y la profesionalización se mide por el buen desempeño del gobierno, por la responsabilidad para ejecutar competencias institucionales para el cumplimiento del servicio y la gestión pública, en esa medida, el papel de la función pública constituye uno de los bastiones más estables en la conducción institucional y en la gestión de las políticas públicas para dar respuesta a las demandas sociales por lo que requiere de la crítica de especialistas, gestores y técnicos con un pensamiento de estado.²⁰

La profesionalización como sistema, debe ser entendida como la articulación de una serie de mecanismos que permiten hacer claras y transparentes las reglas

¹⁸Castelazo José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, p. 338.

¹⁹Gómez Díaz de León Carlos y Arroyo Rivera Cynthia, “Evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización”, en *Buen Gobierno*, México, Revista no. 9 semestral, julio-dic, 2010, p. 77.

²⁰Alonso-Jiménez Caryl, “Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov.2006, p. 3.

que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Se centra en “la permanencia, entrada y salida, la movilidad, ascensos, asignación de actividades de los funcionarios públicos. Estos mecanismos deberán permitir que la selección se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto.”²¹ En la Carta Iberoamericana, la profesionalización de la función pública, es un requisito indispensable para el desarrollo económico de un país. En este documento, se define como “la garantía de posesión de los servidores públicos de una serie de atributos como son el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la adhesión a los principios y los valores de la democracia”.²²

“En el régimen de la función pública, el servidor público es aquél que independientemente de su nominación, ya sea funcionario o de servidor civil, está normado por una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes para asumir actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado”.²³ La profesionalización del servidor público puede ser entendida como “la adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público, para lo cual, dicho perfil es susceptible de planificarse en un área de dominio profesional o cognitivo, en una especialidad o en un puesto, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético, entre otros elementos, que pueden ser evaluados y certificados.”²⁴ Los servidores públicos profesionales deben ser capaces de diseñar, conducir y evaluar el bien público combinando los paradigmas de libertad, democracia, equidad, bienestar,

²¹Perlman Bruce, J. y Pineda Juan de Dios, “Una revisión inicial de la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 oct., 2003, p. 1.

²²Sanguinetti Vezzoso, María Noel, “El proceso de profesionalización de la función pública en Uruguay: la necesidad de un abordaje integral, interinstitucional y participativo y el rol de la Universidad de la república”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008, p. 9.

²³ *Ibid.*, p. 52.

²⁴Gómez Díaz de León Carlos y Arroyo Rivera Cynthia, “Evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización”, en *Buen Gobierno*, México, Revista no. 9 semestral, julio-dic, 2010, p. 81.

responsabilidad, ética y calidad, en la gestión pública. Deben ser capaces de generar mecanismos para contribuir hacia un desarrollo sustentable y al bien común a través del servicio público. La profesionalización, es un proceso que coadyuva a la mejora, eficiencia y eficacia de la administración pública por ello debe ser entendido como un proceso susceptible a la evaluación gubernamental, en la medida que fortalece mejores decisiones y la instrumentación de respuestas de mayor calidad, viabilidad y factibilidad a las situaciones sociales, a través de la implementación de programas prioritarios y de políticas públicas con visión de Estado.

Cabe señalar, que el tema no se agota en el diseño de leyes de acuerdo con la cultura legalista, tiene que ver con la identificación de capacidades y competencias directivas para que los servidores públicos cuenten con herramientas para dirigir mejor a las organizaciones y para modificar patrones culturales, en ese sentido, la profesionalización del servidor público se conceptualiza como el ingrediente valorativo que debe estar adscrito a normas formales e informales para mejorar el desempeño gubernamental. Dror, define el profesionalismo a través de cuatro normas informales: 1) Un código de ética profesional, 2) Una actitud de interés clínico y de impassibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder, 3) Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común, 4) Una búsqueda constante de creatividad.²⁵ La fuerza del profesionalismo como influencia sobre la conducta se debe al hecho de que las actitudes profesionales están continuamente reforzadas por su asociación con otros miembros de su grupo profesional. “El profesionalismo es resultado de la influencia combinada de la formación anterior y de la asociación con el grupo externo: la profesión.”²⁶ De esta manera, la función pública cobra sentido, cuando se mejora el desempeño del servicio público con base en el interés general dotando a la acción pública de ética, de calidad y eficiencia en la toma de decisiones a fin de coadyuvar a la eficacia gubernamental.

²⁵Dror Yehezkel, “El profesionalismo en el Arte de Gobernar”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 91, 1996, p. 11.

²⁶Simon Hebert, *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968, p. 68.

1.4. La formación administrativa de los servidores públicos.

El presente apartado tiene como propósito abordar la formación administrativa en la esfera directiva del Estado en diferentes escenarios de la historia, para afianzar la reproducción del saber y la preservación del poder.

1.4.1. La evolución de la formación administrativa de los servidores públicos.

El apartado presente tiene como objetivo dar seguimiento a la formación administrativa en la cultura oriental, europea y norteamericana como factor relevante para la conducción del Estado que contribuye a la eficacia gubernamental.

Asociado al arte de gobernar, la administración tiene su historia con Confucio en el siglo V. a. de C., cuando la moral estaba íntimamente relacionada con los gobernantes, las normas y la preparación de los funcionarios,²⁷ se orientó en el estudio de la filosofía política y la ética en la sociedad. Para Confucio, los funcionarios podían ser representantes de la sociedad en la medida que fueran capacitados. En la antigua Grecia, Platón en su academia adiestraba a administradores, que si bien, no diferenciaban la filosofía de la ciencia, retomaban los medios prácticos para alcanzar la bondad, la belleza y la verdad. En Francia, “Bacon fue uno de los grandes políticos de su tiempo, y sus ideas se difundieron a partir del siglo XVII con los enciclopedistas, en las universidades y en la sociedad. Llegó a creer que la forma de gobierno y el orden político exitoso residía en el aprendizaje; el conocimiento aunque propicia el bienestar de todos, finalmente tiene una función política en cuanto a la preservación del poder del Estado.”²⁸

²⁷Dimock Marshall E. y Gladys Ogden Dimock, Administración Pública, México, UTEHA, 1967. p.16. Las reglas que debe aplicar un gobernante benévolo para Confucio son seis: 1) El gobierno debe conocer bien su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades, 2) Al emitir sus fallos y adoptar decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo, moderado, práctico y ético, 3) El funcionario debe procurar servir al interés público y evitar el favoritismo y la parcialidad, 4) El gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo, 5) Los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo a los negocios del Estado y 6) Para alcanzar todos estos fines deben ser honestos, desinteresados y capaces.

²⁸Wayne Parsons, *Políticas Públicas*, México, FLACSO, 2007, p. 79.

La formación²⁹ de las capacidades de gobierno es el aspecto más importante para la profesionalización de las instituciones, para mejorar el desempeño y construir una carrera administrativa. Es una práctica muy antigua, su comienzo se remota a Europa, principalmente en Alemania, Francia y España en el siglo XVII y XVIII, donde el saber administrativo estaba fundado en primer orden, en el saber doctrinario sistematizado y aplicado en los asuntos del Estado y gobierno, en segundo lugar, era entendido como un movimiento intelectual que se orientó a la investigación y a la enseñanza de los problemas del gobierno, del poder y dominio aplicado en instituciones educativas de formación técnica y universitaria, y en tercer lugar, se materializó en un campo de experiencias prácticas para los funcionarios –camerales- para ejercer cargos públicos en el seno de las monarquías absolutistas.

Entre las ciencias sociales, la Administración Pública fue la más susceptible de profesionalización y de enseñanza para la formación de especialistas. La cameralística nació de las exigencias de la monarquía absoluta para elaborar técnicas y prácticas administrativas. En el siglo XVIII, la ciencia cameralística se llevó a las Universidades, cuando se reconoció que dichas normas no eran exclusivas del soberano, sino también para el público. El ejercicio dio inicio en 1727 en las Universidades de Halle y Frankfurt del Older. Las ciencias camerales se fundaban en la formación de los administradores en economía, finanzas, policía y cameralística, ésta última atendía los asuntos fiscales en tanto que las ciencias de la Policía, significaba lo que hoy se conoce como administración pública,³⁰ cuyo objetivo era hacer felices a los súbditos. Los profesores y profesionales llamados cameralistas demostraron que a través de la formación universitaria se podía elevar la calidad del desempeño de los funcionarios. “Se

²⁹ De la Torre Isabel, “La formación y las organizaciones” en *REIS*, 77-78, España, 1997, pp. 18-19. El diccionario de la Real Academia de la Lengua, define la formación como el conocimiento científico vinculado con la especialización del saber, como el adiestramiento en determinada materia. Es aprendizaje es considerado como tarea singular que implica esfuerzo individual dirigido a la adquisición de información. La formación es el desarrollo de la disponibilidad para recibir y aunar los conocimientos dirigiéndolos a la acción, de aquí el carácter aplicado que ordinariamente se le atribuye y su contenido de conocimiento específico.

³⁰ Guerrero Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1987, p. 114.

desarrolló dentro de un marco curricular universitario, orientado a la enseñanza del qué y el cómo del gobierno; el qué, se refería a los principios de la acción administrativa, el cómo, a los procesos de acción.”³¹ La cameralística se centró en la actividad de administración, en los problemas técnicos y en las normas del derecho administrativo convirtiéndose en un precedente histórico. La influencia sobre Von Stein se reflejó en las bases para la enseñanza de la Ciencia de la Administración como disciplina autónoma a mediados del siglo XIX.

A partir del siglo XVIII, se desplegó el concepto de profesiones y formación del funcionario con el movimiento cameralista, que marcó la diferencia con la división técnica del trabajo mediante un largo proceso de especialización laboral, en donde las habilidades y destrezas para el desempeño se inscribieron en el tejido social. La correlación funcional entre “profesión” y “puesto de trabajo” se determinó por la introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en una plataforma de despliegue tecnológico. El movimiento tuvo grandes repercusiones de formación de funcionarios en toda Europa principalmente, en Francia, Lovaina en Bélgica y en España.

En Francia, se constituyó la Academia Política en 1712-1719, para la formación del servicio exterior con planes de estudio de política y de la administración pública, además de conocimientos especializados en actividades diplomáticas y consulares. Las experiencias académicas para la formación de administradores públicos continuaron y en 1815 el conde D’Herbouville preparó un proyecto de Escuela de Administración para la formación de administradores y diplomáticos que no fructiferó. La Escuela de Administración (1848-1851) se inspiró en la tradición cameralista germánica, promovida por Cuvier. Las crisis internas de Francia y las guerras de la época impidieron el desenvolvimiento de la enseñanza de la administración pública y fue sometida en el derecho administrativo y situada en las facultades de ciencias jurídicas.

³¹ *Ibid.*, p. 113.

En 1871, académicos franceses iniciaron una experiencia fuera de las escuelas de derecho y establecieron la Escuela libre de Ciencias Políticas para preparar a los funcionarios públicos del país. Cuando finaliza la Segunda Guerra Mundial, la Escuela fue retomada por la Universidad de París y convertida en el hoy Instituto de Estudios Políticos, y aunque ha dejado de ser un establecimiento para la formación de funcionarios públicos, sigue siendo su principal pionero. La preparación de estos servidores pasó a la Escuela Nacional de Administración (ENA) establecida en 1945, reiniciando la tradición histórica de las ciencias camerales germánicas, su trascendencia culminó con la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, creada en Alemania dentro de la zona de ocupación francesa.³²

En Gran Bretaña, se estableció la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres en 1895 para la enseñanza de la economía, geografía, artes, historia, sociología, antropología y administración pública. Sus elevados rendimientos favorecieron su incorporación al sector público en 1900. Un poco antes, en 1892, se creó la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Lovaina para formar a los funcionarios públicos de Bélgica. En los Estados Unidos, la doble influencia de los proyectos de servicio civil y la consolidación de la ciencia política en las universidades, favoreció la incorporación de la enseñanza de la Administración Pública, propiciando el desarrollo docente.

Otro país, con gran trascendencia en la formación profesional es España, desarrolló un proyecto de seminario político dirigido por Arriquibar, destinado a la formación de los funcionarios públicos en materia de derecho público, economía, industria, comercio y relaciones exteriores que no prosperó. En 1842, se retomó una idea similar con la creación de la Escuela Especial de Administración, en la que impartió lecciones don José Posadas de Herrera, reconocido como uno de los vanguardistas en administración pública, que situó a España entre los países

³² *Ibid.*, pp. XXIV-XXV.

pioneros en la enseñanza de la Administración Pública. El concepto de academia, ampliamente usado en los siglos XVIII y XIX emergió de los procesos prácticos de formación dentro del servicio y gradualmente se constituyó en programas formales de capacitación administrativa en el seno de las oficinas públicas.³³

1.4.2. El papel de la administración pública en la formación de la esfera directiva.

Este apartado tiene como propósito destacar el sentido público de la formación en la esfera directiva en la Administración Pública como parte de las capacidades institucionales para acreditar su funcionamiento ante las nuevas exigencias del contexto social, económico y político.

De acuerdo con Ricardo Uvalle, “formar capacidades es un proceso amplio, complejo y continuo para que los gobiernos sean instituciones para la vida pública. Formar capacidades alude a cómo preparar profesionales especializados en el tratamiento de los asuntos públicos.”³⁴ “La formación del servidor público para desempeñar un cargo administrativo ha partido de criterios vinculados a la razón de Estado. Esto explica porqué los Estados le confieren a los gobiernos la exclusividad de preparar al personal que presta un servicio público.”³⁵

La formación de los servidores públicos profesionales se incorpora con el conocimiento científico en forma de tecnología de gobierno. “En la noción de las *Ciencias de Policy* conserva el espíritu dual, donde razón de Estado y tecnicidad de implementación se reúnen.”³⁶ La formación de capacidades institucionales adquiere relevancia cuando se articula la función pública con la idea de un “policymaker”. Para Dror, una élite administrativa de carrera son los formuladores de cursos de acción política pública, altamente profesionales que gozan de cierta

³³ *Ibid.*, p. 97.

³⁴ *Op. cit.*, Uvalle Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, p. 218.

³⁵ *Ibid.*, p. 11.

³⁶ Lasswell, Harold, “La concepción emergente de las ciencias políticas”, en Aguilar, en Luis F., *La hechura de políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 117.

autonomía respecto de los nombramientos políticos. Son responsables de ejecutar ideas de innovación y calidad en el gobierno, de la planeación y del análisis de los cursos de acción política en el escenario actual y de futuro para manejar la incertidumbre.³⁷ De acuerdo con Uvalle, alude a un perfil profesional que está relacionado con las aptitudes de un estratega en el análisis y solución de los asuntos públicos que denota un perfil confiable y multifacético.³⁸ La construcción de las capacidades formativas está relacionada con una postura visionaria capaz de institucionalizar los problemas sociales, se enfoca en dos planos, como una plataforma para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza: 1) Contar con un pensamiento estratégico para la gobernabilidad se relaciona con las capacidades para conducir a una sociedad hacia sus objetivos a través de la organización de las instituciones con programas, sistemas de gestión, proyectos y evaluación de políticas públicas, y 2) Cuando se perfila hacia la gobernanza, se fundamenta en la capacidad estratégica para movilizar los recursos en situaciones deseadas mediante la coordinación en red a nivel interinstitucional para integrar la profesionalización en el aparato gubernamental mediante el paradigma de “mejora”, producto de la acción pública que deriva de la participación de la ciudadanía.

Desde la perspectiva de la formación del servicio público se articula con la implementabilidad “entendida como la capacidad del gobierno para traducir sus intenciones en resultados satisfactorios, a la luz de valores públicos sustentados por la utilidad nacional.”³⁹ La implementabilidad, se refleja en la creación de nuevos perfiles administrativos y en la posibilidad de contar con profesionistas en

³⁷Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 11-25. Para Dror, la élite administrativa altamente profesional debe estar sujeta a una formación con un programa universitario profesional para desarrollar un currículum en materias, como economía e investigación de operaciones, matemáticas y materias cualitativas como historia, teoría organizacional y psicología de las decisiones. El objetivo de la formación tiene una base intelectual en la filosofía de la acción, en las ciencias de los cursos de acción política, en el análisis económico, en la factibilidad política, con métodos clínicos de enseñanza. En esta medida, el profesionalismo deriva del conocimiento de acción y habilidad para aplicar teorías abstractas a cuestiones concretas.

³⁸*Ibid.*, p. 215.

³⁹*Ibid.*, p. 96.

el dominio administrativo y en el análisis de políticas, para que las organizaciones dejen de estar integradas por aficionados para constituirse por servidores públicos calificados. La destreza es la esencia del saber hacer y se relaciona en cómo, el aprendizaje trasciende en las organizaciones, cómo se multiplica en un valor práctico en las tareas que los gobiernos realizan. Las capacidades técnicas se relacionan con el saber hacer de los servidores públicos de mando, con sus competencias para proveer de cierta autonomía decisoria a la administración pública. Su importancia radica en que movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos de la institución. La construcción de capacidades está fundada en la racionalidad administrativa, el cálculo de los medios, la previsibilidad, la factibilidad, la viabilidad que conlleva una evaluación continua del quehacer gubernamental. En este sentido, la formación de los servidores públicos se convierte en el medio para ejercitar y optimizar la función pública retomando los valores públicos para mejorar el desempeño. Para Molitor, la formación se fundamenta en dos aspectos esenciales: a) Las que forman directa y exclusivamente para el servicio público, poniendo énfasis en la formación y enseñanza del objeto de estudio: la Ciencia de la Administración Pública y b) Las que imparten una enseñanza no necesariamente ligada a la preparación para el servicio.⁴⁰ En las universidades, el objeto de la enseñanza es el conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública, “pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado –el qué-, los principios de su comportamiento, –el cómo-, y las causas que inducen a la acción –el porqué-. Mientras que La formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos. Generalmente se divide en dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional.⁴¹ La formación en la administración pública se divide en dos fases, la inicial y la continua: 1) La inicial es un requisito previo al

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 90-112.

ingreso de la función pública mediante la formación para las tareas especializadas o responsabilidad del cargo, 2) La formación continua se proporciona cuando se ejerce un puesto en el servicio público, que exige un desempeño de calidad gradual y de evaluación periódica, que se relaciona con las funciones directivas estratégicas. El servidor público es un estereotipo, un insumo no acabado, es el recurso intangible y dinámico que direcciona las transformaciones de la administración pública en relación con las necesidades sociales. En este sentido, el administrador público debe tener dos elementos de formación, el conocimiento de la administración pública y el dominio de las políticas públicas como instrumento directo de construcción de resultados, que necesita la vida pública. El administrador público, no es el apéndice de una máquina, es un estratega en la vida pública que se encarga de relacionar en forma inteligente al Estado, a los ciudadanos y a la sociedad, por ello, tiene una triple responsabilidad en la organización.⁴² La formación profesional es un factor que promueve la modernización, el cambio y acredita la calidad en las instituciones, coadyuva a direccionar los objetivos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y evaluación para afrontar la diversidad de problemas que acechan a la sociedad.

La naturaleza de la administración pública ha sido siempre objeto de cambios incrementales pero a partir de la reforma del Estado, se ha percibido a la modernización como la continuidad en el cambio. El nuevo perfil del Estado democrático en consonancia con las circunstancias económicas, políticas y sociales que imperan a nivel mundial por la globalización ha transformado notoriamente el aparato gubernamental. La capacidad de administrar en la modernización adquiere mayor relevancia y se convierte en una prioridad para ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad que ha conllevado a modificar estructuras, a crear nuevas formas del servicio con nuevos estilos de dirección de forma congruente con la gestión de los recursos humanos.

⁴²Uvalle Berrones Ricardo, "La capacitación del campo disciplinario de la administración pública," en *Diplomado de Servicio Profesional de Carrera*, El Mirador Universitario, sesión 32, canal 22, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

La evolución de la administración pública es muy compleja, está constituida por un sistema de empleo, que pone énfasis en la división del trabajo y en la diversificación de profesiones como reflejo de los servicios públicos. Los objetivos llegan a ser contradictorios cuando la formación directiva está articulada a la práctica más que a la enseñanza formal o cuando es promovida como una serie de técnicas mercantilistas que derivan de la iniciativa privada. La formación se modifica con un nuevo estilo de administrar, poniendo énfasis en el carácter técnico e instrumental y en el desarrollo de habilidades gerenciales para potenciar la capacidad de respuesta a nuevas circunstancias cambiantes económicas y sociales. “Lo nuevo en la sociedad de la información, el conocimiento, la tecnología y los campos profesionales, no se reduce al monto de saber actualizados. Lo nuevo está relacionado con los modos como se produce, circula y se transfiere el conocimiento a la estructura del mundo del trabajo.”⁴³ En los últimos años, han surgido tendencias intermedias de formación administrativa que responden a connotaciones organizativas e ideológicas, en un marco de acreditación y certificación con fines curriculares, de carácter instrumental. El modelo gerencialista, auspiciado por la modernización de la administración pública, por la globalización y por la economía del conocimiento marcan las pautas entre la división del trabajo y el desarrollo de los profesionistas en el mercado, en la competitividad y en la gestión del conocimiento en las organizaciones. La formación del servidor público debe estar centrada en la acción gubernamental con un sentido público, crítico y científico, con énfasis en el saber conocer y el saber hacer. En el contexto de la información, el conocimiento y la tecnología, el rendimiento y el desempeño institucional se asocian en una lógica de gestión de resultados. La formación en la esfera directiva debe alimentarse con nuevos planteamientos generadores de valor público, para producir capacidades institucionales más efectivos y responsables articulados al mérito y al desempeño, para la construcción de una carrera y el desarrollo profesional. Con la gestión de prácticas democráticas, se direcciona el rumbo institucional, con fórmulas de

⁴³ López Zavala Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 21-23.

cooperación y productividad social para la rendición de cuentas, la aplicación de las políticas, el uso racional de los recursos, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Uno de los retos, del quehacer gubernamental, debe ser la capacidad técnica, para establecer vínculos con Universidades Públicas e Institutos de Enseñanza Superior, como el INAP, para atender los requerimientos de una administración pública contextualizada en el siglo XXI, incorporando programas educativos, con temas y actividades relacionados con la problemática social y del mercado así como para comprender el nuevo perfil del Estado, con el fin de transmitir y propiciar la generación de conocimientos teóricos sustentables de aplicar en la acción pública, para incrementar la eficacia gubernamental.

1.5. El servicio civil como un imperativo para la modernización de la administración pública.

Dentro de este apartado, se aborda al servicio civil como producto del grado de desarrollo de las administraciones públicas para profesionalizar el servicio público, lograr la eficiencia y credibilidad ante la sociedad. El grado de madurez de un servicio civil está relacionado con el sistema político, el contexto constitucional, las reglas escritas y no escritas, las tradiciones, con la gestión pública, los arreglos institucionales, valores y comportamiento de la burocracia. En este sentido, el servicio civil es una condición para profesionalizar a la burocracia, modificar el “sistema de botín” por un “sistema del mérito”, separar la carrera administrativa de la política, generar mayor autonomía, dar continuidad a las acciones de la administración pública y efficientar la gestión pública.

1.5.1. La génesis del servicio civil.

En esta sección, se presenta el origen y trayectoria del servicio civil en la experiencia oriental y europea de acuerdo a la evolución del Estado y al papel de la administración pública que permite identificar los elementos que han influido en la construcción de los servicios civiles actuales.

El servicio civil tiene su origen en la literatura política y administrativa oriental, en el régimen funcional de China, en el siglo II, siendo considerado el primer servicio de carrera en la historia de la humanidad. Los Imperios Chinos sucesivos, son célebres por el sistema de méritos que sirvieron como base para el establecimiento del mandarinato, una configuración social de los servidores públicos cuyo ingreso a la carrera administrativa, estuvo sujeto a un riguroso proceso de examinación complejo y continuo,⁴⁴ donde la capacitación y la formación profesional ocupaba un papel fundamental para la preparación de la carrera. El diploma que acreditaba el cargo público de forma anual contenía la preparación en literatura, erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares. El servicio civil oriental es un ejemplo de los gérmenes de la evaluación actual en los sistemas administrativos, se aplicaban mediante métodos para medir los conocimientos, reproducir el saber y el talento a fin de acrecentar el dominio y el arte de gobernar de los Imperios Orientales para profesionalizar a sus miembros, lo que implica una desmitificación de los postulados de Europa y América de a finales del siglo XVIII, cuando se implementó el servicio civil para dar paso al empleado público y dejar atrás al servidor de la corona y se convirtiera en un funcionario del Estado, regido con base en el cumplimiento a las leyes.

En Europa, el servicio civil tiene su origen con las primeras democracias del siglo XVIII, de acuerdo con Longo, está relacionado con cinco fenómenos: 1) La separación de lo público y lo privado, 2) La separación de lo político y lo administrativo, 3) El desarrollo de la responsabilidad individual, 4) La seguridad en el empleo, y 5) La selección por mérito e igualdad.⁴⁵ En Europa, la literatura se remota a la administración prusiana del siglo XVIII, con Guillermo el Grande al imponer el mérito como una forma de reclutamiento y de evaluación en 1713. A partir de entonces, Prusia abandonó los criterios estamentales de ingreso en la administración pública aboliendo las franquicias fundadas en la sangre y la cuna,

⁴⁴Guerrero Omar, "Arthasastra, Kautlya y estudio introductorio", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 43.

⁴⁵Longo Francisco, "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", en *Diálogo Regional de Política*, Washington, D.C., Abril 26-27, 2001, p. 7.

abriéndola al mérito, la capacidad y al saber administrativo. El servicio civil se concebía como apolítico, burocrático y ritualista, con ello, se había iniciado la democratización de la administración pública, vía que después siguió la mayor parte de los países de alta civilidad.⁴⁶ En 1873, se formalizó la Ley de Funcionarios del Reich que estableció el régimen de la función pública alemana,⁴⁷ cuando los estados alemanes se constituyeron en un Imperio, con Federico Guillermo II. En Alemania, el servicio civil se considera como una institución de Estado. “Todo servicio civil se ha propuesto formar administradores públicos, funcionarios de Estado dedicados al servicio público. Ellos constituyen un espécimen dilecto del género estadista formado expresamente para administrar, es decir, dirigir, coordinar y controlar a muchas personas para realizar los objetivos del Estado. Ellos trabajan en y para la administración pública... De modo que un servicio civil establecido debe estar integrado por administradores públicos de Estado, no por funcionarios del gobierno en turno, principalmente porque administrar es un suceso social y tiene efectos colectivos perdurables con el paso del tiempo.”⁴⁸ De acuerdo con Omar Guerrero, el servicio civil está relacionado con la formación de los funcionarios de Estado en un sistema de carrera. “El servicio civil denota un desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública. Lo dicho implica conocimiento, mucho conocimiento. En la carrera administrativa se percibe nítidamente la primacía de la contribución progresiva del saber, en el que cada desarrollo del conocimiento actual colabora a los progresos futuros.”⁴⁹

En Europa, la apertura al mundo de las igualdades políticas se establece a partir de la Revolución Francesa cuando se ensanchó el abanico de los derechos de los funcionarios con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, en su artículo VI, se decretó el derecho al empleo público para todos los

⁴⁶ Guerrero Omar, “La carrera Administrativa en México, entre la Policy y la Política”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 96, 1997, p. 21

⁴⁷ Op. cit, p.174.

⁴⁸ Guerrero Omar, *Historia del Servicio Civil de Carrera en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 26.

⁴⁹ *Ibidem.*, p. 26.

ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos, el principio del mérito se estableció como un recurso para democratizar el servicio público: La aplicación del tal principio irrumpió la segregación por motivos religiosos, políticos y éticos y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.⁵⁰

En Gran Bretaña, a partir del 21 de mayo de 1855, con el acta de Order in Council, se reformó la administración pública y se eliminó la venta de plazas, para dar paso al establecimiento de exámenes de ingreso al servicio civil. Asimismo, se creó el Civil Service Commission, con tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad en el cargo. Fueron los ingleses, en el siglo XVIII, los que usaron por primera vez el término de “servicio civil” para distinguir sus administraciones civiles en la India, quienes formaban parte de los cuerpos militares. Fue utilizado como equivalente de lo público, de las acciones que prestan los servidores del Estado.

En Estados Unidos, en 1883, fue escenario de la entrada del “Acta Pendleton”, la cual abrió la puerta del servicio civil como una respuesta a los repartos de empleos como botín electoral, contra la política y los políticos en respuesta al “sistema de botín” o “spoils system”, que devenía de los vaivenes políticos. Esta fue la causa de que en la administración pública norteamericana se pronunciara por la neutralidad política. En Francia, el siglo XIX fue el escenario para la consolidación de la autonomía del servicio civil, la confirmación de los concursos públicos como vía de ingreso a los cuerpos del Estado y el establecimiento progresivo de los ideales igualitarios de la revolución. Finalmente, España, Luxemburgo, Canadá y Dinamarca publicaron las primeras legislaciones sobre el servicio civil en 1852, 1872, 1882 y 1899, respectivamente.

La importancia de los servicios civiles del siglo XIX, deriva del establecimiento de un conjunto de mecanismos que facilitaron la profesionalización de la función

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 21-22.

pública con apego a normas y procedimientos. Los mecanismos formales que han incidido en la función pública son el ingreso por concurso, desarrollo de una carrera (en ocasiones de por vida), eliminación del patronazgo, ascenso basado en méritos/antigüedad, creación de una esfera de autonomía administrativa,⁵¹ el saber administrativo, la formación de cuadros continua, la capacitación y la aplicación de métodos de evaluación como elementos que han incidido en los avances de la democracia y la gobernabilidad. La evolución de los sistemas de servicio civil se identifica en tres etapas de acuerdo con Angeles Mascot.⁵² La primera está relacionada con el patronazgo (cuando los caudillos retenían el poder, el voto mediante un sueldo, asegurando la continuidad hereditaria) hasta el siglo XIX y gran parte del siglo XX cuando se sustituye por los servicios de carrera en diversos países del mundo. La segunda etapa, se caracteriza por el servicio de carrera en respuesta al proceso de reforma y la tercera, está relacionado con la racionalización económica, con mayor flexibilidad que sustituye el control de procesos por el control de resultados. Otra clasificación que se relaciona con la evolución de los servicios civiles durante el proceso de reforma que da inicio en los últimos veinte años del siglo XX, ha orientado el servicio civil hacia la gestión de los recursos humanos. Blanca Heredia clasifica los procesos de los sistemas de administración con modelos meritocráticos, administrativos y de rendición de cuentas (accountability models). El modelo meritocrático promueve el mérito en la selección, organización y promoción de los servidores públicos para estimular la neutralidad y el profesionalismo; el modelo administrativo tiene el propósito de disminuir la rigidez de los servicios y fomentar la iniciativa, innovación, descentralización y la eficiencia; a diferencia de los modelos anteriores, el de rendición de cuentas busca garantizar el control de los ciudadanos de forma directa a través del poder legislativo, judicial y ejecutivo.

⁵¹Dussauge Laguna, Mauricio I., "El servicio profesional electoral en una breve perspectiva comparada", en *INFO-DESPE*, Nueva Época, núm. 1, diciembre de 2001. México, p. 2.

⁵²Mascot Sánchez Ángeles, "Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional", en *Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública*, LVIII legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2002, pp. 11-17.

1.5.2. El servicio civil como un fenómeno multifacético.

El apartado actual tiene como propósito explicar las diferentes variables que le dan una connotación multifacética al servicio civil de acuerdo al ángulo que sea analizado. A partir del contexto socio-político y administrativo se han descubierto rasgos propios que permiten proveer de elementos cualitativos para construir un esquema de profesionalización para los servidores públicos.

En un primer acercamiento, el servicio civil está relacionado con las funciones del Estado para estatuir las normas, reglas y procedimientos para su funcionamiento que regulan, implementan y evalúan un gobierno profesional acorde a las demandas de la sociedad, siendo por primacía, la acción gubernamental. Al respecto, Oscar Oszlak, define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.⁵³ El servicio civil es aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferente de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo.⁵⁴

Un servicio civil es producto de los preceptos del Estado de derecho y es una garantía para el desarrollo de los derechos, libertades políticas y sociales de una sociedad que se encuentra en constante transformación. Es entonces, una condición para fortalecer las reglas del Estado para regular, dirigir y coordinar las relaciones con el mercado y la sociedad mediante instituciones estables, sólidas, confiables y receptivas que se consolidan como respuesta a la reforma de Estado y a la descentralización político-administrativa. En segundo orden, hay que destacar que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, “hay una relación entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno,”⁵⁵ y en

⁵³ *Ibid*, p. 3.

⁵⁴ *Ibid*, p. 8..

⁵⁵ Echebarría Koldo, “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina,” Red de Gestión y Transparencia de la política pública, *Departamento de Integración y Programas Regionales* y

este contexto, el servicio civil ocupa un lugar privilegiado porque en la manera en cómo esté organizado y sea eficiente, dependerá el grado de desarrollo económico de un país, la legitimidad y eficacia del Estado y por ende, la consolidación de la democracia que implica grandes transformaciones en la administración pública, orientada a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, generando un valor agregado, intangible, que debe estar sustentado en las políticas de desarrollo. En tercer orden, el servicio civil contribuye para que las reformas institucionales se consoliden en el ejercicio público con procedimientos operativos democráticos y transparentes. El servicio civil es considerado como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, para la buena gestión pública así como para la modernizar y profesionalizar la administración pública. Persiste por la planeación de los recursos humanos pero principalmente por lo que simboliza: la racionalidad administrativa, la eficiencia regida por reglas nuevas y diferentes en la administración pública. El servicio civil tiene como objetivos, modificar el “sistema de botín” por un “sistema de mérito”. A través de la separación del poder se definen las atribuciones públicas y se separa la carrera administrativa de la carrera política. Con la autonomía de la administración pública se desarticula de los vaivenes políticos y facilita la continuidad de los programas prioritarios y políticas públicas para impregnar de eficiencia y calidad la gestión pública. Los servicios profesionales⁵⁶ es un fenómeno multifacético que implica varias cosas al mismo tiempo, deviene de una enorme complejidad al momento de diseñar, administrar, institucionalizar y reformar los sistemas, relacionado con la especialización de los servicios, la cultura organizacional, las tradiciones, las restricciones institucionales la madurez de la burocracia organizacional, la organización y funcionamiento administrativo, el apoyo tecnológico, la escases de los recursos, la gestión de los recursos humanos y la acelerada transformación de la sociedad.

Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006, pp. vii-viii.

⁵⁶Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007, p. 4.

Cuadro no. 1.3.
Los Servicios Civiles como fenómeno multifacético.

1. Instituciones Político-Administrativas	1) Como conjunto de “reglas del juego” (es decir leyes, criterios jurídicos, normas secundarias) que establecen nuevos incentivos y nuevas sanciones, transforman las rutinas organizacionales, condicionan los marcos de actuación y limitan la politización, entre los diversos actores políticos involucrados: altos funcionarios, políticos, legisladores, funcionarios de carrera. 2) En términos de lo que Sartori llama “Ingeniería Constitucional”, se diseñan reglas de funcionamiento (gobernanza) del sistema, en el que se incluye el esquema de profesionalización, como la manera en que habrán de distribuirse las atribuciones y responsabilidades de los actores involucrados. El Servicio Civil forma parte de la institucionalidad de los sistemas político-administrativos y se conforma de cuatro principios básicos: 1) Acceso abierto y transparente, 2) Promoción según el mérito, 3) Integridad, objetividad e imparcialidad, 4) No politización. ⁵⁷
2. Universos Simbólicos	La profesionalización gubernamental no sólo supone cambiar las reglas del juego burocrático, sino que también implica transformar los valores de referencia de los actores involucrados, por ello, los servicios profesionales, deben entenderse como universos simbólicos cuyas consecuencias trascienden a una dimensión interna de las administraciones profesionalizadas, como en el ámbito externo, es decir, con relación al entorno político de las instituciones gubernamentales
3. Sistema de Recursos Humanos	Los Servicios Profesionales pueden ser vistos como sistemas de recursos humanos que refieren a la “anatomía” de cualquier Servicio Civil a través del conjunto de subsistemas de gestión de personal, para que el gobierno pueda atraer, motivar y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres. Conlleva a un análisis sistemático y detallado del diseño y funcionamiento de los subsistemas de recursos humanos de cada servicio profesional.
4. Políticas Públicas	Los Servicios Civiles son “paquetes” de objetivos, decisiones, acciones, programas y herramientas que los gobiernos diseñan y ponen en marcha para alcanzar una función pública capaz, imparcial, y meritocrática.

Fuente: Dussauge Laguna Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007, pp. 4-8.

Los servicios civiles pueden ser vistos desde varias perspectivas: 1) Son instituciones político-administrativas; 2) Son universos simbólicos; 3) Son sistemas de recursos humanos; 4) Son políticas públicas. En una visión integral, los servicios civiles se sustentan en un comportamiento legal-formal pero también debe fundamentarse en la producción de políticas y servicios públicos mediante criterios de evaluación continua para atender las necesidades de la sociedad. Otro ángulo para analizar el servicio civil es el referido por Omar Guerrero, para quién

⁵⁷ *Ibid.*, p.11.

el servicio civil debe ser visto como una institución del Estado...porque su función trasciende al gobierno y sus portadores; y porque su naturaleza radica precisamente en la continuidad a través de los regímenes (y quizá a través de las formas de gobierno, e incluso de las formas de Estado).⁵⁸ Un concepto diferente al de función pública se encuentra en la definición de Iacoviello y Zuvanic, para quienes, la burocracia dentro de un mismo país es muy diferente aún, en un mismo país y está relacionado con su papel que juega en la implementación de las políticas públicas más que en su carácter organizacional. “Un servicio civil es un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto al uso del mérito y en cuanto su nivel de capacidad funcional.”⁵⁹ Sus preceptos parten de la idea de una administración pública dinámica en la medida que la burocracia no es homogénea sino heterogénea, el papel que ocupan en el aparato gubernamental supone que el mérito se vuelve relevante para implementar las políticas públicas en la medida que se nutre de burocracias con prestigio y cultura institucional. La capacidad funcional adquiere relevancia cuando está relacionada con las políticas públicas, porque se requiere de mayores competencias técnicas, estratégicas y políticas para su ejecución. Los servicios civiles se caracterizan por la permanencia de los funcionarios aún con los cambios en la estructura política del gobierno. La relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, en sistemas de servicio civil, se define mediante un sistema y estructura política para el control de la dirección y para legitimar las acciones gubernamentales ante la sociedad y técnica, así como para administrar los recursos con el fin de dar respuesta a los requerimientos sociales. Está cimentada en la legalidad, en las restricciones institucionales y en la discrecionalidad, dando un margen de autonomía relativa de acuerdo a sus capacidades para mejorar su actuación pública. La organización administrativa, puede establecerse mediante el “Servicio Civil de Carrera” y el “Servicio de Civil de Empleo”, o sólo con base en un sistema. A continuación se presentan las características:

⁵⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁹ Iacoviello y Zuvanic, “Gestión Pública en América Latina”, en *Buen Gobierno*, revista no. 6 semestral, Ene-Jun, 2009, México, p. 117.

Cuadro no. 1.4.
El Servicio Civil de Carrera y el Servicio Civil de Empleo.

“Servicio Civil de Carrera” o “Servicio Civil Cerrado”	“Servicio Civil de Empleo” o “Servicio Civil Abierto”
1. Parte del principio de polivalencia de los empleados públicos y se les denomina generalistas y tiene como objetivo trabajar en ella de por vida.	1. Está inspirado en el principio de la especialización, donde se escoge al mejor hombre para desempeñar un puesto específico.
2. Los funcionarios de carrera son vistos como funcionarios de Estado, con atribuciones y responsabilidades legales propias.	2. Los servidores públicos son vistos como empleados públicos, imparciales y profesionales.
3. El ingreso de los nuevos funcionarios públicos se realiza sólo en los niveles iniciales de la estructura organizacional.	3. Los aspirantes pueden acceder a puestos en prácticamente cualquier nivel de la estructura jerárquica.
4. El ingreso y promoción es por concurso público; la experiencia laboral previa en el sector privado no es un factor relevante para la selección.	4. Los aspirantes que ingresan a la función pública eventualmente pueden trabajar también dentro del sector privado; las promociones son por concurso abierto, externo e interno.
5. Quienes ingresan a la función pública cuentan con un nivel educativo predeterminado por estatuto o ley.	5. Los procesos de reclutamiento o selección se enfoca en los conocimientos y habilidades específicos, más que en la posesión de niveles o grados educativos.
6. Los aspirantes compiten por un puesto en algún cuerpo, clase o grupo de funcionarios; tienen un espíritu fuerte de identidad.	6. El ingreso se realiza a empleos o puestos específicos y no a grupos o cuerpos de funcionarios.

Fuente: Dussauge Laguna, Mauricio I., “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo?, Una breve discusión conceptual,” *en Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, México, 2005. pp. 5-13.

Un servicio civil como sistema de empleo se encuentra en las definiciones que aportan Longo y en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Para el primero, “el servicio civil es un sistema de articulación al empleo con sistemas e instrumentos para garantizar las administraciones públicas profesionales,”⁶⁰ eficientes y efectivas. Se habla de “función pública” cuando las reglas están sujetas por un estatuto administrativo propio, distinto del que se aplica al empleo común.

Con el enfoque de la “nueva gestión pública”, la Carta Iberoamericana define a la función pública o servicio civil “como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestiona el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o

⁶⁰ *Op. cit.*, Longo Francisco, “La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad”, p. 9.

implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”⁶¹ Hay varias cuestiones a destacar en la Carta Iberoamericana de la Función Pública como parte de las nuevas tendencias del sistema de empleo y están relacionados con la teoría, metodología de la “nueva gestión pública”, con la misión y visión de las organizaciones, con el análisis de los procesos, la calidad, la importancia del cliente, la cultura organizacional, los indicadores de gestión, la medición del desempeño, el aumento de la productividad, la rendición de cuentas y la evaluación continua. Entre sus principales características se encuentra: 1) Una administración profesional regida por la política de acuerdo al principio democrático pero no patrimonializada por ella, sino que preserva la independencia e imparcialidad por razones de interés público, 2) Incorpora los arreglos institucionales con la finalidad de garantizar administraciones profesionales, 3) Las políticas de gestión del empleo y de recursos humanos son el eje de las reformas, 4) Garantiza y desarrolla al máximo el valor del capital humano, 5) Proporciona estabilidad en el empleo público, 6) Flexibilidad en la organización, 7) Opera como un sistema integrado de gestión adecuado a la planeación de las personas, 8) Articulado a la evaluación del desempeño, 8) Diseñado con base en la capacitación para su formación inicial y de acceso, 9) Con formación de planes establecidos apoya las prioridades de la organización, en el marco de políticas globales y en diagnósticos, 10) Adecuado a los perfiles del puesto y de las competencias.

De las tendencias actuales que dan forma a la administración pública posburocrática, el modelo de servicio civil ha introducido en sus esquemas, la producción de valor, la gestión de calidad en áreas de personal, reducción de los niveles jerárquicos, la descentralización de las decisiones, la autonomía gerencial, la vigencia de incentivos, la adopción de contratos de desempeño, las relaciones interorganizacionales, el uso de tecnologías de la información, el outsourcing, y la

⁶¹Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, p. 5.

creación de nuevos mercados de trabajo.”⁶² Los servicios civiles se estructuran sobre la base de tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y neutralidad. En primera instancia, cabe hacer la distinción del principio del mérito y el sistema de mérito:

El principio de mérito es el eje sistémico de todo servicio civil y ha sido uno de los indicadores democráticos que dan forma a una administración más receptiva al ciudadano común. El principio del mérito supone que los cargos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas con formación profesional, designados por sus conocimientos, habilidades y aptitudes, de acuerdo a requisitos que demanda una administración pública compleja, con una creciente especialización y tecnificación de las funciones administrativas.

El sistema de mérito es una aportación de la cultura angloamericana, para eliminar el sistema de botín o reparto político. Es la pieza clave del sistema de empleo moderno y es la fórmula esencial para la participación democrática de las funciones públicas. Forma parte de normas y procedimientos de selección para el servicio público con base en una evaluación competitiva y el concurso abierto, con pruebas de conocimiento y experiencia para asegurar que los candidatos tengan las cualidades necesarias para desempeñarse en el servicio público. El sistema del mérito requiere de un plan de carrera y de un método de selección para el servicio público: a) La formalización explícita de una ley respectiva, b) Contar con un organismo que aplique sus disposiciones, c) Los procedimientos de retiro, d) Un programa de adiestramiento continuo, e) La clasificación de puestos, y f) El plan de salarios. También suele incluir: g) La jubilación con pensión y h) Una disciplina laboral rigurosa.

⁶² Dunsire A y Hood, C, *Cutback Management in Public Bureaucracies Popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Cambridge University Press, First published, Australia, 1989, p. 48. Christopher Hood, postula siete componentes de la administración posburocrática: Búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; creación y utilización de estándares e indicadores de desempeño; mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos; impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas; mayor competencia en el sector público; impulso a los estilos gerenciales del sector privado, mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.

El principio de igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática, puede acceder a él sin discriminación alguna, con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y por las necesidades del cargo público. En este sentido, se trata de un principio vinculado al desarrollo de las democracias modernas. Los principios del mérito y la igualdad forman “el espíritu del servicio civil”. Mérito e igualdad son el punto de partida valorativo de los sistemas de función pública.

La neutralidad se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia. Hace referencia al predominio de criterios profesionales para dar continuidad a los programas y políticas públicas en la administración pública. El sistema opuesto, es la politización, se encuentra en la administración de los Estados Unidos del siglo XIX (*spoil system*) o en la propia experiencia española también en el siglo XIX (*las cesantías*). Finalmente, un servicio civil tiene como propósito asegurar que las organizaciones públicas cuenten con el personal calificado necesario para el desarrollo de sus actividades. Su importancia trasciende el sistema de gestión de recursos humanos puesto que los funcionarios son responsables de ejecutar las decisiones políticas y estratégicas de la organización.

1.6. La capacitación por competencias y/o capacidades en la función pública.

El objetivo del presente apartado se sustenta en la aportación que sugiere las competencias como herramientas para el diseño del perfil de la capacitación en la función pública en el contexto de la profesionalización para la gestión de los recursos humanos.

Para los servidores de mando, no es suficiente contar con un conocimiento especializado, sino que requieren de competencias con un enfoque integrador para un desempeño exitoso en el trabajo. En la actualidad, el desarrollo profesional está asociado a la búsqueda de repuestas rápidas, de calidad y

eficientes para resolver problemas complejos. Contar con competencias cognoscitivas (pensamiento analítico), habilidades interpersonales, actitudes positivas y valores, con una orientación al logro y con rasgos de personalidad enfocados a resultados abre la oportunidad de mejorar el desempeño. La adquisición de competencias no reside en la acumulación primaria de conocimientos, sino en las posibilidades que posee cualquier individuo para saber y saber hacer aplicadas a un contexto. De acuerdo con Spencer y Spencer, hay competencias diferenciadoras que distinguen la actuación superior de un trabajador y de otro de actuación mediana. La competencia es una característica subyacente en un individuo, que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o a un desempeño superior en un trabajo o situación,⁶³ que refiere a la actuación superior, por encima del promedio estándar de desempeño. Las competencias diferenciadoras se basan en la planificación de la sucesión, la evaluación de la actuación y el desarrollo personal para mantener un desempeño excelente. De acuerdo con Boyatzis “es el grado de competencia de los administradores lo que determina el rendimiento que tienen las organizaciones de su capital humano, o recursos humanos.”⁶⁴ La noción de competencias tiene su origen en 1973, cuando el profesor en psicología de la Universidad de Harvard, David McClelland publicó el artículo *Examinar competencias más que examinar la inteligencia*, para argumentar que la competencia estaba más relacionado con la motivación que con las capacidades intelectuales. Leonard Mertens, es uno de los precursores de la definición de competencias, desde la perspectiva organizacional, nos explica: “Mientras que la calificación se refiere a la capacidad potencial para realizar determinadas tareas o funciones, la competencia es la capacidad real para ejecutarlas, aunque el grado de efectividad, tendrá que ser garantizado por otros mecanismos de gestión en la organización,”⁶⁵ para obtener los resultados

⁶³ Spencer, Lyle M. y Spencer, Signe M., *Competence at work, models for superior performance*, John Wiley & Sons, Inc., USA, 1993, pp. 13-14

⁶⁴ Boyatzis, Richard, *The Competent Manager. A model for effective performance*, Ed. Wiley Intersciencie, USA, 1982, p. 183.

⁶⁵ Mertens Leonard, *La gestión por competencia laboral en la Empresa y la Formación Profesional*, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 17. A través del modelo estructural, Mertens, planteó la articulación «en cascada» entre los diferentes planos de la organización, en donde la competencia laboral constituye la base de la pirámide de desarrollo de la

esperados. Desde la postura de Mertens, no basta con aplicar las competencias propias para mejorar el desempeño, sino que en una organización o en un contexto determinado, influyen otros factores que pueden favorecer o disminuir la calidad de los resultados.

Las competencias se han convertido en un mercado intelectual para legitimar nuevas prácticas, para instrumentar innovaciones racionales que incrementen la productividad en el contexto social y laboral. Se expresa en la búsqueda de respuestas inteligentes a problemas nuevos, desplazando los rutinarios, para alcanzar los resultados esperados y producir conocimiento nuevo. El concepto de competencias valora el conjunto de conocimientos apropiados (saber) y las habilidades y destrezas (saber hacer) desarrolladas por una persona y su capacidad de emplearlas para responder a situaciones, resolver problemas y desenvolverse en el contexto social. Igualmente, implica una mirada a las condiciones del individuo y disposiciones con las que actúa, es decir, al componente actitudinal y valorativo (saber ser) que incide sobre los resultados de la acción.⁶⁶ CINTEFOR, tiene otro planteamiento muy interesante, desde la perspectiva de formación de competencias que asegura el aprendizaje continuo en la organización. Se determina en el cumplimiento de estándares de calidad con base en la norma ISO9001:2000 para acreditar los mecanismos de gestión de calidad. Las competencias laborales se definen en las capacidades demostradas por la persona en situaciones concretas del trabajo en contextos complejos, para contribuir a la satisfacción del cliente y a la mejora continua de los procesos de las organizaciones.⁶⁷ En este contexto, se aluden tres tipos de competencias: las

organización, que está en concordancia con los objetivos y el contexto global de la organización. Esto significa que, a la par de innovar el currículo, se tendrán que ir midiendo los resultados de desempeño, de forma gradual, en los diferentes niveles de la organización, para establecer conexiones entre esfuerzo de formación, el desempeño y para alcanzar los objetivos de la organización.

⁶⁶Martínez Puón Rafael, "Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para el servicio civil y la función directiva en Latinoamérica: ¿qué se tiene que hacer?", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008, p. 2.

⁶⁷Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, CINTEFOR, OIT, revisado 04-julio-2011, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/>

funcionales, las conductuales y las constructivistas. Con este parámetro, la evaluación de la capacitación implica un ejercicio para medir el logro de los objetivos del desempeño y el proceso de aprendizaje continuo.

En México, el sustento teórico de la capacitación por competencias se define en el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER). La competencia laboral debe estar sistematizada en un Sistema Nacional de Competencias para las personas y en un Sistema de Certificación, para dictar normas en la elaboración del diseño curricular y en la medición de evidencias de conocimientos, de habilidades, de aptitudes con un estándar de desempeño.⁶⁸ CONOCER como entidad federal es la responsable de los servicios de capacitación, evaluación y certificación para impulsar la competitividad, la productividad y la creación de valor a fin de contribuir a la mejora de la gestión, en el sector público. Las competencias son “la aptitud de un individuo para desempeñar una misma función productiva en diferentes contextos de trabajo basándose en los resultados esperados. De acuerdo con CONOCER, las competencias a desarrollar son tres tipos y están relacionadas con 1) La capacidad de transferir los conocimientos, habilidades o destrezas, 2) La capacidad de resolver problemas asociados a una función productiva, laboral o educativa y 3) La capacidad para obtener resultados de calidad.”⁶⁹ La certificación de competencias está asociada a la evaluación para garantizar la empleabilidad y la transferibilidad. Cabe aclarar que uno de los principios de la formación continua y permanente, es que la certificación tenga un plazo acotado para garantizar la actualización permanente del trabajador. La OCDE, señala que la experiencia de países como Australia, Bélgica, Canadá, Japón y Korea han incorporado en sus Servicios Civiles, un sistema de competencias integrado al área de recursos humanos desde la selección, la planeación, el desarrollo, la capacitación y

⁶⁸CONOCER es miembro a nivel internacional, del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTEFOR) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a nivel nacional es una entidad del gobierno federal constituido por el sector productivo, social y del gobierno. Su misión es contribuir al desarrollo del país, al crecimiento y progreso social. revisado 04-julio-2011. <http://www.conocer.gob.mx/>

⁶⁹ CONOCER, revisado 04-julio-2011, <http://conocer.org.mx/>

evaluación, con base en un enfoque de “new management” para incentivar el mérito y dar flexibilidad en todo el proceso. En países latinoamericanos, con Servicios Civiles como Colombia, Chile, Argentina, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, las competencias son un recurso de la gestión de recursos humanos para incrementar la capacidad funcional mediante el binomio mérito-flexibilidad. La clave reside en dar respuesta a las necesidades organizacionales, para elevar el nivel de profesionalización en la administración y modernizar el aparato gubernamental. El impacto de las competencias ha sido tal, que la aplicación de las competencias se ha generalizado por muchos países.

La capacitación gerencial tiene su origen en los paradigmas del “management” que significa manejo, gerencia, gestión, dirección o administración. De acuerdo a Bozeman, la gestión pública puede ser analizada desde dos enfoques: el enfoque “P” y el enfoque “B”, el primero con un enfoque a las políticas públicas y el segundo, hacia la gestión pública guiada por las escuelas de comercio.⁷⁰ Desde la perspectiva gerencial, la capacitación es una herramienta y un medio tecnológico que proviene de la iniciativa privada, asimismo, la capacitación se ha convertido en una herramienta para reproducir la racionalidad económica y los principios de la gestión de la calidad en la Administración Pública: “a) Proporciona una visión diferente para el manejo de los procesos, ya que permite un mejor control hacia la eficiencia, b) Una de las orientaciones de la “nueva gestión pública” es lograr sistemas de gestión de calidad con la capacidad de obtener certificaciones en los diferentes procesos involucrados, c) La existencia de gerentes que realicen actividades orientadas hacia la instauración de las condiciones requeridas, d) Las características de la “nueva gestión pública” radica en cómo dentro de las estructuras administrativas, los cambios en términos de su funcionamiento son expresamente orientados hacia un manejo técnico.”⁷¹ Desde el escenario del mercado, la capacitación es la capacidad para capitalizar los recursos humanos,

⁷⁰Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 39.

⁷¹Cruz Villalobos Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la gestión pública en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, pp. 90-100.

desarrollar el talento con base en sistemas y certificaciones, con esquemas de innovación y dirección estratégica, tomando como referencia, las competencias laborales funcionales y valorativas, para incentivar la rentabilidad y competitividad de una organización, desarrollar acciones en función de la demanda y la oferta de acuerdo a las necesidades específicas con el fin de posicionarse en el contexto social y económico.

**Cuadro no. 1.5.
Competencias Laborales Institucionales para el Sector Público**

Orientación al logro/ orientación a resultados	Se establece mediante estándares del desempeño individual tomando como referencia el pasado (esfuerzo por superarlo), un objetivo mensurable (orientación a resultados), el desempeño de los demás (competitividad), el establecimiento de metas desafiantes de creatividad aplicadas al trabajo (innovación).
Orientación al cliente/ ciudadano	Es la prestación de un servicio público, focalizando las necesidades y la satisfacción de los clientes (ciudadanos) como parte de los fines sociales.
Flexibilidad	Es la habilidad de adaptación en situaciones complejas, con personas y grupos diversos. Supone valorar posturas diferentes y hasta contradictorias, aceptando el cambio en la organización y en las responsabilidades del puesto.
Compromiso con la Organización	Es la habilidad individual y voluntaria de alinear el comportamiento a las necesidades, prioridades y metas organizacionales (responsabilidades) para alcanzar las metas y cumplir con la misión de la organización.
Transparencia	Es la posibilidad de adoptar conductas de integridad y ética profesional, neutralidad e imparcialidad con apego a las normas.

Fuente: elaboración propia, citada de: Rodríguez Nouche Aurea, Peñaranda Elena Miguel, "Competencias Laborales en la Administración Pública", *Serie de la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas*, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 23.

De acuerdo con Aurea Rodríguez, la capacitación por competencias comunes en el sector público en Argentina son la orientación a resultados, la flexibilidad, el compromiso con la organización y la transparencia. En Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) cataloga las competencias comportamentales, mediante la gestión a resultados, orientación al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización.⁷² Para lograr la efectividad de la capacitación, se debe medir con criterios de eficiencia y calidad en la organización, en la generación de saberes en un ejercicio de medición y comparación. "El concepto efectividad refiere al logro de objetivos: la relación entre el resultado y la expectativa o el estándar. En este caso y siguiendo el

⁷² Escuela Superior de Administración Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil, Departamento Administrativo de la Función Pública, *Instructivo para el Ajuste del Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*, Bogotá, Colombia, 2005, p. 41.

concepto de competencia laboral, estamos entendiendo por resultados a los desempeños demostrados, a nivel individual o de la organización. En el primero, se mide el grado de cumplimiento del perfil de la competencia en el personal como resultado de la capacitación. En el segundo, se mide el impacto que la capacitación ha tenido en los resultados globales de la organización.”⁷³

1.7. Conclusiones del Capítulo.

A partir de la teoría de Max Weber en el siglo XIX, el modelo de profesionalización se convirtió en un imperativo de la burocracia racional, legal y formal para coadyuvar a la eficiencia en las organizaciones. La profesionalización es un medio para alcanzar los fines de la organización y está relacionado con el saber técnico, el mérito, la carrera, la especialización, la jerarquía vertical, la formación profesional y la imparcialidad, para medir el desempeño. Su funcionalidad reside en la capacidad para organizar los medios disponibles mediante el cálculo y la previsibilidad para dar validez a la dominación racional. Su contribución radica en la formación del pensamiento burocrático mediante el racionalismo “eficientista”. Sus limitaciones derivan de un enfoque formal-legal que no contempla las tradiciones, las prácticas cotidianas y los valores de una organización informal que determinan el comportamiento administrativo. La carrera administrativa como una institución política, es producto de la madurez del Estado democrático y del papel que juega la burocracia profesional en el desarrollo de un país. La carrera administrativa es un elemento clave de los servicios civiles clásicos. La funcionalidad se centra en el imperativo del Estado para regular y organizar las actividades públicas y personificar el carácter interpersonal del cargo. En la profesionalización, el mérito, la estabilidad del cargo y el proceso de formación continua son elementos sustanciales para transformar la administración pública, para transitar de una burocracia patrimonialista a una burocracia profesional. Asimismo, para construir una carrera administrativa en su plenitud, debe estar incorporada en los planteamientos constitucionales y no solamente en el derecho

⁷³ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, CINTEFOR, OIT, revisado, 04-julio-2011, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/>

administrativo para adquirir una legalidad plena con reglas transparentes para mejorar la eficiencia en la gestión pública. La profesionalización de la función pública va más allá de las normas formales, implica una apropiación cultural de valores para garantizar la ética pública, las responsabilidades y el compromiso con los fines sociales. Con la implementación de un modelo de profesionalización adquiere sentido las acciones educativas de forma continua para contar con servidores públicos como formuladores de cursos de acción política pública, con criterios vinculados a la razón de Estado y la tecnicidad en la implementación para el manejo actual y de futuro de escenarios complejos, de escasez y de cambio continuo. Asociado al arte de gobernar, Confucio establece las normas para formar a los funcionarios, en el siglo v. a. de C.; en el siglo XVII, con Bacon, la formación administrativa era considerada como un factor esencial para la preservación del Estado. Otra contribución hecha al saber administrativo se encuentra en el cameralismo, al establecer un saber doctrinario, articulando la investigación y la enseñanza con la experiencia de las prácticas públicas, demostrando que a través de la formación profesional y del arte de administrar se podía elevar la calidad del desempeño.

En la Administración Pública actual, es una responsabilidad la capacitación y la formación para la función pública, sin embargo, no hay políticas de formación administrativa, es una necesidad sentida y manifiesta que no ha podido ser remplazada con la capacitación. La construcción de un ethos burocrático en la función pública es un imperativo, que en calidad de “policymakers” requiere de la enseñanza de la Administración Pública, del dominio de las políticas públicas y de la asimilación de valores éticos públicos para profesionalizar a los servidores públicos y mejorar el desempeño a nivel institucional. El origen del servicio civil, se encuentra en el Oriente, en el mandarinato Chino, en el siglo II. El régimen funcional se estableció como una institución política para el ingreso a la carrera administrativa. El sistema de mérito es el más antiguo y estaba determinado por la reputación, virtud y justicia, integridad y circunscripción, igualdad e imparcialidad y la diligencia. Estaba sustentado en la formación profesional, en la

evaluación del desempeño de los funcionarios y en el arte de administrar con una postura mística del poder. Su legado histórico en el sistema de mérito ha sido sustancial en el desarrollo de los servicios civiles occidentales. El contexto político, económico y social se ha transformado, pero se ha mantenido la idea de contar con personal calificado para preservar el poder, para proporcionar racionalidad al comportamiento administrativo. Los servicios civiles clásicos europeos están relacionados con las primeras democracias del Estado del siglo XVIII, con la ampliación del sufragio y con una maquinaria formal-legal para dejar atrás al servidor de la corona, los privilegios heredados de la cuna, la raza, la sangre, los estamentos y convertirse en un funcionario de Estado, con igualdad de oportunidades sin más distinciones que las capacidades, o el talento, como resultado de un Estado de derecho que sentaba las bases de la igualdad política y el derecho al empleo para todos los ciudadanos. Con los servicios civiles clásicos se separa lo público de lo privado y lo político de lo administrativo, se otorga estabilidad al cargo, mayores responsabilidades y se establece el mérito y la igualdad.

Durante el siglo XX, los servicios civiles modernos se han convertido en un imperativo para la gobernabilidad democrática. La construcción de un escenario público adquiere importancia como producto de la distribución del poder y de los recursos públicos, de la autonomía técnica y política que implica la separación de la carrera administrativa y la política, para desarticular a la Administración Pública de los vaivenes políticos y facilitar la continuidad de los programas y las políticas públicas con el fin de dar sustentabilidad a las acciones legales del gobierno. En el Estado de derecho, la calidad democrática está relacionada con la rendición de cuentas, elecciones competitivas y frecuentes, ejercicio de las libertades políticas y sociales, el control de la información, la fiscalización mutua entre los poderes y la evaluación del desempeño mediante resultados tangibles medibles. La funcionalidad de un servicio civil radica en su organización y en las capacidades técnicas que se implementan en la gestión pública. Debe ser visto como una institución de Estado que concierne a un asunto público, de dirección estratégica

para modernizar y profesionalizar a la Administración Pública. Como un sistema administrativo está relacionado con la gestión del mérito y como un sistema simbólico se fundamenta en la construcción de una cultura ética y de responsabilidad. Sus objetivos deben estar orientados a eliminar el déficit institucional y a reafirmar la naturaleza de la Administración Pública mediante la racionalidad administrativa antes que postular la calidad en la gestión pública para incidir en los problemas del desarrollo y responder a las expectativas de la sociedad. Sí bien es cierto, que los asuntos del Estado no se reducen a los alcances de la administración pública contribuye a generar confianza y aceptación social.

La capacitación por capacidades en la función pública está articulada a los fines sociales del Estado, a la racionalidad administrativa y en la planeación de los recursos humanos para otorgar mayor autonomía, capacidad técnica y continuidad al aparato gubernamental. Para la función pública, la capacitación por capacidades es un proceso clave para elevar la cualificación profesional para la conducción estratégica de las instituciones, a fin de coadyuvar a la eficiencia y a la eficacia así como para otorgar memoria institucional y direccionar el rumbo gubernamental. A diferencia de la capacitación por capacidades, cuando se personifica las competencias debe ser visto como un instrumento integrador que determina el rendimiento profesional para evaluar el desempeño y dar respuesta a las necesidades organizacionales y modernizar a la Administración Pública. La adquisición de competencias no se fundamenta en la acumulación primaria del saber sino en la interrelación del conjunto de saberes relacionados con el saber hacer y el saber que desarrolla una persona y su capacidad para emplearlas en un contexto complejo, no rutinario, de escasez para resolver problemas y ofrecer respuestas de mejora para el desempeño, la eficiencia y la calidad gubernamental.

II. El proceso tardío del Servicio Profesional de Carrera en México.

El objetivo del presente capítulo tiene como propósito analizar los factores principales que influyeron en el desarrollo tardío para establecer el Servicio Profesional de Carrera, retomando el papel de la capacitación y sus alcances en la Administración Pública Federal durante el siglo XX y hasta el año 2010 cuando se muestra los resultados del Servicio Profesional de Carrera.

2.1. Antecedentes.

Durante el siglo XX, la idea de contar con un servicio civil fue propuesta por muchos grupos políticos, sociales, académicos y organismos internacionales, se convirtió en buenas intenciones pero no culminó en una política de Estado. El Servicio Profesional de Carrera en México es producto de un proceso tardío, en el que influyeron varios factores estructurales. Había un Estado monolítico, autoritario, jerárquico, cerrado, con un poder Ejecutivo omnipotente por sobre los demás poderes que estableció reglas formales e informales para el acceso al poder. La burocracia de tipo legal estaba articulada al clientelismo, a la lealtad y al padrinazgo, convirtiéndose con el tiempo en un factor de corrupción, por estar sujeto a los vaivenes políticos en la administración pública cada seis años. Asimismo, la presencia de un sistema político dominado por un solo partido por más de 75 años fue un factor que impedía la renovación burocrática de tipo pluralista. La receptividad de la administración pública a las políticas de los gobiernos en turno y sus deficiencias estructurales fueron factores que no permitieron la implementación del servicio civil. Destaca la capacidad de los gobernantes en turno por no lograr el consenso de los grupos políticos y sociales, así como por la afectación de la crisis económica a partir de los setentas. La idea de un servicio civil se continuó postergando por las prioridades sociales. De manera gradual, se fueron creando las condiciones políticas y sociales hasta que culminó en el Servicio Profesional de Carrera, como producto de la alternancia política, del desarrollo de la democracia, de la modernización y de la innovación administrativa que culminó en el año 2000.

Hay tres fenómenos culturales que delinearon las prácticas en la administración pública tradicional durante el siglo XX, obstruyendo la implantación de un esquema de profesionalización y del Servicio Profesional de Carrera: 1) “La empleomanía” es un fenómeno propio de la administración pública, del siglo XIX, que continuó a partir de la etapa posrevolucionaria para exacerbar las facultades discrecionales presidenciales para nombrar a sus colaboradores, 2) “El aspirantismo” era un medio para que los políticos vivieran del erario público y formaba parte de una escala de aspiraciones para obtener un empleo público. “Era un mal que no sólo se presentaba aislado, sino que con frecuencia, estaba acompañado de la ayuda de un partido político para conseguir un cargo en el gobierno”.⁷⁴ Se relacionaba con los compromisos y de forma intrínseca con la corrupción, 3) El sistema de botín o “spoils system”, estaba relacionado con la ocupación de cargos en la administración pública con base en el reparto político que hacía cada administración sexenal de acuerdo con el partido político ganador o del grupo en el poder, propiciando el clientelismo, la corrupción y el nepotismo. En el siglo XX, el crecimiento de la administración pública, generó cambios constantes en su organización y en su estructura desde la década de los 30’s por la complejidad de las acciones gubernamentales. Las únicas dependencias que no han experimentado un cambio en su denominación y en sus funciones son cuatro: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y el Departamento del Distrito Federal. Estos cambios en la organización de las instituciones respondieron a las necesidades crecientes de la sociedad propiciando la búsqueda de mecanismos para lograr la eficiencia y la modernización administrativa para incidir en el desarrollo del país. Este proceso, dio paso a deficiencias estructurales como la duplicidad en las funciones del gobierno, reestructuraciones continuas, que finalmente mostraron una mala planeación, organización y evaluación generando altos costos políticos derivado del papel instrumental de la administración pública.

⁷⁴Zavala Lorenzo, *Páginas Escogidas*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1972, p. XXX, en Sánchez González, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 72. En el periódico *águila mexicana*, del año 1828, Lorenzo Zavala presentó una serie de artículos sobre los males de las sociedades y las elecciones, en el que destaca el aspirantismo y la empleomanía.

2.1.1. La Administración Pública en el año 1910 a 1940.

La conformación de la administración pública inició sus actividades con el término del movimiento revolucionario de 1910. En esta etapa, la administración pública asumió un comportamiento monolítico, sujeta a los preceptos legales, y los procedimientos administrativos, la racionalidad derivaba de la autoridad legítima, convirtiéndose en simple instrumento del poder político. El reto era lograr la cobertura de los servicios básicos. Con los constituyentes de 1917, se facultó al Presidente de la República, en el artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para proveerlo de amplias atribuciones, convirtiéndolo en un líder para el desarrollo económico y político del país así como para dirigir a la administración pública, designar y remover a los titulares de las entidades del sector central y descentralizado, afianzando las prácticas burocráticas.

En la etapa posrevolucionaria, la tendencia hacia la profesionalización, inició con la creación del servicio exterior de carrera en 1922. En ese mismo año, se creó la Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP) encabezada por el Presidente de la República, Álvaro Obregón, para formar una congregación profesional de servidores públicos comprometidos con el servicio civil y garantizar los derechos económicos y sociales de los empleados públicos. La propuesta no logró prosperar, porque en este año aparecieron los primeros sindicatos, ejerciendo presiones laborales sobre el gobierno. En 1924, aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley de servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó esta intención, pero un año después entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de pruebas.⁷⁵ En la década de los 30's, la administración pública comenzó a crecer con la expansión de las instituciones, se incrementaron los servicios públicos y el empleo que demandaba la inclusión de trabajadores y profesionistas de todas las carreras. En 1930, se realizó el primer censo de

⁷⁵Pardo María del Carmen, "Viabilidad política del servicio civil", en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, marzo de 2001, p. 12.

funcionarios y empleados públicos,⁷⁶ mostraba que el 6.3% eran profesionistas, de ellos, 14,397 eran educadores, el 60% tenía primaria concluida y el 10.03% eran analfabetas, los empleados con estudios de bachillerato alcanzaban una cifra del 6.75% y con estudios de secundaria, el 10.24%. La profesionalización estaba relacionada con la cantidad de profesionistas que se incorporaban en las filas de la administración pública, delineando un marco diferencial con el esquema formal de profesionalización del servicio exterior, convirtiéndose en un modelo deseable. Era eminente, que los servidores públicos tenían necesidades de capacitación así como de una formación administrativa desde la década de los treinta.

A partir del 5 de febrero de 1930 se faculta al Presidente para integrar y dirigir la administración pública así como para nombrar a funcionarios públicos, de acuerdo a su militancia con el partido triunfador en las elecciones, y hasta el año 2000, se convirtió en un factor determinante para ocupar cargos en la administración pública. En 1935, el Partido Nacional Revolucionario presentó un proyecto de ley de servicio civil, con requisitos de ingreso y de aprobación de candidatos mediante exámenes. Proponía un proyecto de estatutos sobre los derechos del empleo, la permanencia, la integración de agrupaciones de carácter socio-cultural, sin derecho a sindicación, asimismo, proponía la creación de un Instituto de Administración Pública que terminó por ser un intento fallido.

Durante el período de Lázaro Cárdenas en 1938, se consolidó el régimen corporativo, se creó un aparato burocrático con el ingreso, la permanencia y el ascenso supeditado a la lealtad partidista y a la negociación de plazas. La profesionalización no era contemplada como un modelo para la permanencia de los puestos públicos, tampoco se acogió la idea de un servicio civil porque obligaba a los sindicatos corporativistas a transformarse o a desaparecer. Por el contrario, se determinaron los derechos y prestaciones laborales para el personal

⁷⁶Secretaría de la Economía Nacional, "Censo de funcionarios y empleados públicos de 30 noviembre de 1930", México, *Dirección General de Estadística*, 1934, p. 38 en Guerrero Omar, "La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México." Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1995, pp.11-15.

de base, estableciendo la distinción de los trabajadores de confianza en el estatuto de 1934 para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Con la participación activa del Estado en la vida económica, se crearon comisiones de eficiencia interna, en (1935, 1939) para estudiar la organización administrativa y coordinar actividades para mejorar los servicios públicos. En este proceso de transición, en 1936, en las sesiones del Congreso, se incorporó la capacitación como una obligación, pero sin ninguna vinculación con un esquema de profesionalización y sin una orientación concreta para el mejoramiento de las habilidades o capacidades, lo que desvirtuó sus propósitos. El estatuto fue abrogado en 1941, pues generaba más problemas de los que resolvía.

2.1.2. La Administración Pública en el año 1940 a 1970.

Esta fase está relacionada con la construcción de un Estado de Bienestar, corporativo, interventor en la economía. De esta política se desprende la expansión de las instituciones sociales y paraestatales, generando un incremento en los servicios públicos. En esta etapa, la administración pública estuvo supeditada a los objetivos de la estabilidad política, al crecimiento económico y al desarrollo industrial. La modernización administrativa solo se impulsó en la medida que lo exigía la participación del Estado en la economía, por lo que predominó la posición instrumental de la administración pública y como mediador con la sociedad.

En el ámbito de la profesionalización, hay que destacar que en 1942, Lucio Mendieta y Nuñez se encargó de elaborar un proyecto para crear el Instituto de Administración Pública a fin de mejorar la función pública. El proyecto llegó a materializarse en 1955 con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) como asociación civil, para incidir en la formación y la enseñanza teórico-práctica de los servidores públicos de la Administración Pública Federal con fines de profesionalización en el servicio público. A partir de 1955, dio inicio la capacitación para los servidores públicos de mando sujeta a arreglos

institucionales, de forma esporádica, bajo criterios de selección para formar a los cuadros del sistema, con objetivos relacionados con los asuntos del Estado y de la administración pública, siendo un gran avance por los avances en la ciencia, la investigación, la enseñanza y la práctica gubernamental. Hasta hoy, sus objetivos y metas han sido muy claros, la formación administrativa y la profesionalización del servidor público. Sus servicios se han ampliado a maestrías y doctorados con especializaciones en Políticas Públicas, en Administración Pública y en Ciencia Política.

En la década de los sesenta, el Estado era el empleador más grande del país, las cifras muestran que en 1928, el 70% de los mexicanos vivían en el campo, para 1960, el 68% residía en las ciudades, con un PIB del 7.0%,⁷⁷ bajo estas circunstancias, el Estado dio cabida a una multitud de trabajadores y a profesionistas en todos los órdenes del gobierno. No había requerimientos estrictos para incorporar al personal en la administración pública, estaba articulada a la demanda del empleo más que en el perfil del puesto. En 1960, se adicionó el artículo 123 Constitucional con el apartado B para regular la relación laboral entre el Estado y los trabajadores al servicio del Estado, con base en la jornada laboral, vacaciones, descansos, cese de funcionarios, responsabilidades, conflictos. En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para regular con mayor detalle las relaciones laborales. Con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, a cargo de la Secretaría de la Presidencia, se extendió por tres lustros un programa de reforma administrativa integral orientado a: a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.⁷⁸ La labor de la Comisión

⁷⁷Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 y Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 en García Ruiz, José Luis, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", *CIDE*, México, Mayo 1997, pp. 17-18.

⁷⁸Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas Gildardo, "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, Oct. 2003, p. 2, en Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, 1965, p. 18.

consistió en hacer un diagnóstico sobre la administración pública, de ello, resultó, la necesidad de crear un servicio civil para llevar a cabo la política de administración de personal, se hacía necesario contar con ejecutivos, directores y mandos medios técnicamente capacitados y relacionados con sistemas y métodos modernos. A partir de los convenios estatales con el INAP, se estableció la necesidad de incorporar la capacitación dentro de la función pública con la colaboración de Institutos, Universidades y Centros de Enseñanza Superior coordinados por el Estado para formar personal altamente especializado.

2.1.3. Reformas Administrativas 1970 a 1982.

En esta fase se realizaron las reformas administrativas para aprovechar al máximo los recursos del Estado mediante la mejora de las estructuras y sistemas de trabajo para cumplir con sus atribuciones. De ellas destaca la reestructuración del sistema de administración de recursos humanos, en el Programa Administrativo del Poder Ejecutivo Federal. En la década de los setentas se presentó la crisis económica y fiscal del Estado social, por el crecimiento desmedido del sector público, sin embargo se instrumentó una política de ampliación de infraestructura, con notable inversión estatal. En el año 1970-1976 con la administración de Luis Echeverría Álvarez, se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria al apartado A en el artículo 123, y se reformó de nuevo el apartado B, para ampliar la relación jurídica de los trabajadores del Estado a nivel estatal y paraestatal. Entre el período de 1971-1976 se crearon dos acuerdos presidenciales – 25 de junio de 1971 y 13 de marzo de 1976- para promover la capacitación administrativa de los trabajadores al servicio del estado y por otra, establecer una coordinación adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.⁷⁹

En 1971, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado se integró el Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

⁷⁹Haro Belchez Guillermo, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 55-56.

En 1972, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF) para impulsar el sistema de administración de personal. En forma paralela se crearon los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación (COTECURH) para dar congruencia a las acciones de administración y desarrollo para el personal público federal.⁸⁰

En 1975, se realizó el segundo censo de funcionarios y empleados públicos a nivel central, se encontró que “el nivel promedio de escolaridad estaba situado “a nivel primaria en 30%; a nivel técnico industrial en 33%; y con estudios a nivel profesional había 9.84% servidores públicos.”⁸¹ La demanda de capacitación y formación continua seguía siendo alta. Con el Centro Nacional de Capacitación Administrativa se incrementaron las acciones de capacitación pero no estaba compaginada con el catálogo de puestos, con una evaluación continua y sistemática, no especificaba las horas de capacitación, ni la periodicidad de dicho proceso.

En el sexenio de 1976-1982, en la administración de José López Portillo, se propusieron objetivos más ambiciosos a través del Programa de Reforma Administrativa para racionalizar los recursos. En la década de los ochenta dio inicio el recorte de funciones del Estado hacia la privatización, comenzando la era neoliberal para trasladar actividades al sector privado, dando paso a su achicamiento. En materia de administración de personal, a partir del 9 de enero de 1978, la capacitación se elevó a rango de garantía social,⁸² convirtiéndose en una herramienta para la modernización de la administración pública. Con el Programa de Reforma Administrativa “se revisaron a fondo, la organización centralizada y paraestatal, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para agrupar por sectores a las entidades paraestatales a efecto

⁸⁰ *Op. cit.*, Pardo, María del Carmen, “Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México”, p. 712.

⁸¹ Guerrero Orozco Omar, *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1995, p. 26.

⁸² Siliceo Alfonso, *Capacitación y Desarrollo de Personal*, México, Limusa, 1998, p.75.

de iniciar la planeación sectorial, presupuestación, la programación, coordinación, control, evaluación y vigilancia de las actividades en el gobierno federal. Se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Deuda Pública. Se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial, simplificación de procedimientos y se impulsó un sistema de administración y desarrollo del personal público para incentivar el desempeño en el ejercicio de sus funciones a fin de garantizar el desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.”⁸³ En este período se observa la creciente profesionalización de los funcionarios públicos, menos dependiente de los méritos estrictamente políticos y, en cambio, mejor capacitados para ejercer las nuevas tareas de planeación y control”.⁸⁴ Dando como resultado, mayor poder a grupos de funcionarios relacionados con las nuevas actividades gubernamentales, acrecentando el poder de algunos grupos, lo que se tradujo en pugnas internas, poniendo en entredicho la capacidad profesional de los funcionarios.

En 1976-1982, en la administración de José López Portillo, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos que instituyó la Dirección General de Estudios Administrativos, dentro de la Subsecretaría de Presupuesto, que más tarde se hizo consistente con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para sentar las bases de un sistema administrativo más coherente y jurídicamente ordenado de las dependencias por sector y políticas sectoriales. En administración de recursos humanos, se hizo el rediseño de un sistema de escalafón, catálogos de puestos y tabuladores, con la idea de establecer un servicio civil, sin embargo fue descalificado por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la Administración Pública.

⁸³ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 244-247.

⁸⁴ Pardo María del Carmen, “A manera de introducción”, en *Administración Pública*, no. 3, México, Biblioteca básica de Administración Pública, 2010, p. 36.

La descalificación al Catálogo de Puestos de 1976, se realizó con un estudio de Miguel Duhalt Kraus.⁸⁵ Las deficiencias administrativas de la administración pública eran evidentes, había un catálogo de puestos obsoleto, sin compatibilidad de los puestos con las profesiones y las especialidades a nivel institucional. Cada dependencia tenía un sistema administrativo con una estructura programática diferente, el catálogo de puestos estaba desactualizado, los sueldos no estaban articulados con los ascensos, y con la capacitación, obstaculizando la construcción de un servicio civil. El estudio, señalaba la confusa y desestructurada organización de la administración de personal en el gobierno federal regida por una “selva semántica y jurídica”, con disposiciones legales diferentes, ocasionando grandes problemas para construir un catálogo de puestos: 1) Había una confusión de categorías de empleo, tales como “supernumerario” y “de confianza”, la indefinición de nociones como “plaza”, “puesto”, y “cargo”, “unidad de trabajo” y “trabajador”, 2) Las complicaciones jurídicas estaban relacionadas con dependencias de la administración pública regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 3) Las entidades del sector “paraestatal” como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México tenían un reglamento propio.”⁸⁶ Las deficiencias administrativas, como las antes señaladas, se convirtieron en un tema de los próximos gobiernos, para modernizar a la Administración Pública.

2.1.4. Modernización Administrativa 1982 a 1994.

En la segunda fase de la modernización administrativa se tomaron medidas para fortalecer el control de las acciones públicas, para transformar a la Administración Pública en un medio de equidad, eficiencia y para proporcionar estabilidad, profesionalización y honestidad. En la etapa neoliberal del Estado y con el achicamiento gubernamental, se establecieron mecanismos para la privatización,

⁸⁵Kraus Duhalt Miguel, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977, en Guerrero Orozco, Omar, “La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México”. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, pp. 1-3.

la desregulación económica como parte a la entrada en la era de la globalización. Con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982-1988, comenzó el desmantelamiento de la administración pública con la desincorporación de plazas. Inició el Cambio Estructural y el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, en respuesta al cambio económico estructural, para construir un Estado más fuerte pero no necesariamente más grande a través de instrumentos gerenciales, con el enfoque de calidad, reingeniería de procesos y planeación estratégica. Las repercusiones se trasladaron a una Administración Pública más pequeña, con una drástica disminución de servidores públicos por la política de austeridad del gasto público, siendo la primera vez que se realizó un recorte presupuestal de los recursos humanos.

En 1982, se reformó el artículo 108 constitucional, para cambiar la nominación de funcionarios públicos a servidores públicos.⁸⁷ En 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo orientado a la Renovación Moral por el descontento social ante los abusos de autoridad del sexenio de José López Portillo. En 1982, se publicó el primer programa para instaurar el servicio civil y en 1983, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, avocado a instrumentar la coordinación y asesoría del Ejecutivo en la Administración Pública Federal. En 1984, ya se contaba con un diagnóstico y un proyecto con una nueva clasificación de puestos, con una propuesta de remuneraciones y formas de selección para aspirantes a las plazas de la administración pública. Con el proyecto aprobado se aspiraba a contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo.⁸⁸ Lo que implicaba tener mayor preparación, conocimientos, haciendo a un lado la antigüedad, la experiencia y al personal de base. Por estas razones, la participación de la FSSTSE no se hicieron esperar, sus argumentos se opusieron

⁸⁷ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, Título Cuarto, artículo 108, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, última actualización, 13 de Abril de 2011, p. 71.

⁸⁸ Pardo María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: De la tradición al cambio”, en *Revista Foro Internacional*, Colegio de México, no. 182, vol. XLV, octubre-diciembre, Núm. 4, México, 2005, p. 611.

de forma rotunda para implantar el servicio civil, debido a la falta de respeto a los derechos obtenidos por los trabajadores sindicalizados. Los esfuerzos por alcanzar la Ley se vieron mermados por las limitaciones presupuestales, la normatividad excesiva y la postura sindical que frenó la misma FSSTSE. En 1985, la crisis económica llevó a desarrollar pactos económicos mediante la cooperación de todas las fuerzas políticas y económicas para solventar la crisis, se realizaron recortes presupuestales en las Secretarías del Estado y se postergó el servicio civil. En un estudio realizado en 1985 sobre los “Mandos Superiores” de la Administración Pública señalaban que había 800 funcionarios de “Mandos Superiores”, el 5.58% eran de carreras de administración y el 5.03% de ciencias sociales, el 24.14% eran de abogacía y el 20.14% de ingeniería.⁸⁹ Por cuestiones políticas, económicas y por recortes presupuestales, no se logró concretar el servicio civil. El 1º. de enero de 1983, como parte de los avances para la profesionalización de los servidores públicos, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEB), para instrumentar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con un sistema de control que permitiera el acceso y la permanencia de funcionarios profesionales mediante reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o de corrección. En 1994, la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tuvo una influencia administrativa en las reformas que se aplicaron en la Administración, reflejadas en los siguientes años.

2.2. La Modernización Administrativa 1995-2000.

El presente apartado tiene como propósito identificar las acciones de modernización administrativa que resultan del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, para incorporar el servicio civil y la capacitación en la Administración Pública Federal.

⁸⁹ *Op. cit.*, Guerrero Omar, “La experiencia mexicana en la formación de administradores públicos”, p. 9.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000, se estableció el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, con las prioridades que impulsaron los cambios en la administración pública, se enfocaron en la liberalización económica y la democratización política para integrar al país a la economía global. La modernización administrativa respondió a dos tendencias conceptuales, por un lado, la tradicional que hacía referencia a esquemas tradicionales centrada en la jerarquía, las funciones y control y el nominado por la corriente de “nueva gestión pública”, para privilegiar la flexibilidad, los resultados y la profesionalización. Con las acciones para la modernización administrativa se modificó el perfil de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEB) dando origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el 28 de diciembre de 1994,⁹⁰ para organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF, con objeto de modernizar las administraciones, clarificando los objetivos, la misión, visión y líneas estratégicas, con indicadores de gestión para el establecimiento de cursos de acción. Entre las estrategias planteadas, se orientaron las decisiones hacia las necesidades de los usuarios, destacando a los funcionarios y empleados como los actores del cambio.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es el primer plan para incorporar un esquema de carrera para los servidores públicos a fin de garantizar la estabilidad de los programas y dar continuidad a las actividades gubernamentales en el proceso de cambio estructural así como para orientar la dirección gubernamental con un sentido eficaz. La creación del servicio profesional de carrera entraña del reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Permitirá establecer normas claras para que el

⁹⁰Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, Colegio de México, 2009, p. 203. El artículo 37 de la LOAPF se modificó y se añadieron 25 fracciones que se referían a las atribuciones de la SECODAM, para establecer el sistema de control de evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, las bases para el establecimiento de auditorías en las dependencias y entidades de la APF, el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, para que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.⁹¹ 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, el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.⁹²

De las acciones públicas para construir un sistema de servicio civil de carrera, se encuentra el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000, así como la creación de la Unidad del Servicio Civil (USC) adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año 1995, para establecer un modelo de servicio civil. Sin embargo, los instrumentos aplicados se orientaron a constituir un sistema de administración y de desarrollo de personal más que de mérito. De los resultados, resaltan el Manual de Sueldos y Prestaciones para los servidores públicos de mando de la APF que se aplicó hasta el año 2002, los lineamientos del sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de mando y el sistema de descripción y valuación de puestos de la Administración Pública Federal.

2.2.1. El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP).

El objetivo del presente apartado tiene como propósito destacar las acciones del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000 en respuesta al Plan Nacional de Desarrollo (PND) relacionado con el servicio civil, la profesionalización y la capacitación del servidor público.

⁹¹Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 31 de mayo de 1995, p. 39.

⁹²*Ibidem.*, p. 39.

Las reformas administrativas durante el gobierno de Ernesto Zedillo fueron implementadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). Con el programa se integró una propuesta que partía de un diagnóstico en la administración pública. Se hacía mención al tema de desarrollo profesional. En este apartado se deducía que los funcionarios no tenían seguridad en el empleo pues había una elevada rotación de personal lo que provocaba una discontinuidad y lentitud en los programas repercutiendo en la memoria institucional, en los costos de la administración y en la falta de aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia técnica de los funcionarios. El diagnóstico contemplaba la falta de una capacitación sistemática, de métodos de evaluación de conocimientos y habilidades para el desempeño de los puestos específicos. El objetivo principal de PROMAP era orientar el servicio y acercarlo a las necesidades de la ciudadanía, fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y combatir la corrupción. Para consolidar los objetivos se definieron cuatro subprogramas: 1) Participación y atención ciudadana, 2) Descentralización y desconcentración administrativa, 3) Medición y evaluación de la gestión pública, 4) Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público.

Con el subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público, se buscaba construir un servicio civil en la administración pública para garantizar la selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos que permitiera aprovechar la experiencia y los conocimientos del personal y otorgar continuidad al funcionamiento administrativo. La profesionalización implicaba, una vez hecha la selección, garantizar la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores mediante la capacitación, vinculándolos con incentivos para la permanencia, la productividad y con un sistema de evaluación del desempeño. Para impulsar una cultura de valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, la probidad y responsabilidad se propuso consignar un código de ética con valores y principios

que regirían la conducta de los servidores públicos. Se promovió el código en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, se impulsó un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos para cumplir con el procedimiento de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.

En la propuesta del servicio civil, las líneas de acción sugerían que la SECODAM y la SHyCP debían impulsar esquemas de selección de personal, de reclutamiento, de capacitación y evaluación para la administración pública federal. En un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de iniciar formalmente acciones para la construcción de un sistema de servicio civil de carrera (creado el 11 de septiembre de 1998). El diagnóstico del proyecto arrojó información sobre el servicio civil en cuatro líneas de acción: 1) Las compensaciones constituían la mayor proporción del ingreso de los funcionarios, 2) En la contratación prevalecía la discrecionalidad del jefe superior, 3) La carrera dependía del jefe y de los movimientos del grupo, 4) No había ningún tipo de seguridad en el empleo, era considerado como puestos privilegiados al tener el control de los recursos, por lo que estaba impregnado de corrupción. La SHyCP tenía una propuesta con costos operativos elevados, era rígida y centralizadora ya que su postura hacía mención a una administración del personal, apertura de plazas, criterios de selección, aprobación de contratación, promoción, remuneración, sistema de incentivos, capacitación, control y evaluaciones en todo el proceso. La USC no parecía contar con la capacidad administrativa, había un desfase del tiempo y de las autorizaciones, lo que parecía contrariar la idea de la eficiencia y la flexibilidad propuesta por la SECODAM. Las razones por las que no se logró, se debió a la dificultad de sortear problemas en un entorno político complicado con una crisis económica que se agudizaba desde el año 1994, que se reflejaron en dos factores estructurales de tipo presupuestal y de control y en factores competitivos entre la SECODAM y la SHyCP, al compartir funciones de control y coordinación sobre el personal administrativo en las dependencias de la

administración pública y en el manejo de presupuesto. La SECODAM, se inclinaba por un servicio civil, flexible y descentralizado que se adaptara a las necesidades propias de cada dependencia y entidad; y la SHyCP, tenía una postura centralista para controlar la administración de los recursos humanos y el gasto. El proyecto del servicio civil federal debía satisfacer a la mayoría de los actores interesados incluyendo a la FSSTSE para fines del año 1998, por ello, quedó solamente como una propuesta.

En los seis años de la administración de Zedillo, los programas de capacitación se integraron casi como sinónimo de profesionalización a partir de la detección de necesidades con una metodología de calidad. De 1995 a 1999, se realizaron 55,753 cursos y acciones de capacitación para 1 millón 140 mil 354 servidores públicos. De 1989 a 1994, el número de personas capacitadas aumentó en 9.3%. “Durante el período comprendido entre 1996 y 1999, la SECODAM desarrolló la metodología y promovió la implantación del Sistema Integral de Formación y Capacitación (SIFOC), favoreciendo la participación de todo el personal. De 1996, año en que se instaló el primer Centro de Capacitación en Calidad (CECAL), a agosto de 2000, se lograron constituir 84 centros en 15 dependencias y 69 entidades públicas.”⁹³

2.3. La Modernización Administrativa. 2001-2006.

El apartado de la Modernización Administrativa 2001-2006 tiene como objeto identificar las acciones tomadas en el gobierno de Vicente Fox, a través del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), para incorporar el Servicio Profesional de Carrera, la capacitación de los servidores públicos y el código de ética mediante parámetros de innovación administrativa.

⁹³ *Op. cit.*, Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, p. 261.

En el contexto de transformación política, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, adquirió las siguientes normas básicas de acción gubernamental: 1. Apego de la legalidad, 2. Gobernabilidad Democrática, 3. Federalismo, 4. Transparencia, y 5. Rendición de Cuentas.⁹⁴ Así mismo, en el PND, se incorporó el apartado de “Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo”, que se convirtió en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006, bajo la responsabilidad de la SECODAM, en cuatro vertientes: 1) Prevenir y sancionar la corrupción a nivel institucional y eliminar las prácticas en la gestión pública, 2) Crear reglas transparentes en el manejo de los recursos para sanear las finanzas así como para generar la confiabilidad y participación de la sociedad, 3) Acceso a la información, 4) Lineamientos de profesionalización para el sistema profesional de carrera. Estas cuatro vertientes, se han convertido en los nuevos procesos institucionalizados que han transformado la administración pública a principios del siglo XXI.

En el marco del PNCCFTDA se destacaba el papel de los funcionarios en la administración pública en la prestación de los servicios, como una estrategia para adecuar el marco legal de las responsabilidades, mediante un Servicio Profesional de Carrera, como un mecanismo de control de la administración pública. El PNCCFTDA se abocó a detectar y abatir prácticas de corrupción e impunidad de acuerdo a la gestión y cumplimiento de objetivos, pero el control y sanción es una meta que está asociada a códigos de ética que se aplica en calidad de prevención y en su adhesión voluntaria para fortalecer la imparcialidad y la transparencia. Se considera que el resultado más importante, es la disminución de la corrupción, en segundo lugar, el uso más eficiente de los recursos públicos y en tercer lugar, mejorar el desempeño de los servidores públicos.

⁹⁴Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 30 de Mayo de 2001. <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/PLAN1.pdf>. consultado 22-octubre-2010.

Cuadro no. 2.1.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006: Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

Línea estratégica del PNCTDA	Objetivos
<p>1.3. Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal</p>	<p>1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública Federal En esta línea de acción se pretende hacer un estudio e identificación de los puestos más vulnerables a la corrupción, para que además de proponer para ellos a personas honestas y debidamente capacitadas, se establezcan sueldos y salarios más adecuados. Entre las metas está la de establecer capacitación al personal en áreas vulnerables a la corrupción e impulsar la operación de sistemas de premios, estímulos y recompensas que permitan motivar la honestidad de los servidores.</p> <p>1.3.2. Formación y capacitación de servidores públicos Su objetivo es formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejora de procesos y administración de proyectos, en las dependencias y entidades de la administración pública federal con procesos y servicios públicos de alto impacto, que incidan en beneficios directos en la sociedad. Como principal meta está la de promover la capacitación en técnicas y herramientas de clase mundial para la mejora de procesos y servicios que contribuyan a disminuir la corrupción. Para ello, se contemplan actividades de investigación sobre lo que están haciendo otros países en la mejora de sus procesos y servicios; establecimiento de convenios con instituciones de educación superior o contratación de empresas especializadas de capacitación.</p> <p>1.3.3. Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal El propósito de este proyecto es coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno. Ente las principales metas están las de contribuir al diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos y en la simplificación y enriquecimiento de la normatividad que permita profesionalizar a los servidores públicos. Finalmente, entre las principales actividades concretas por desarrollar están la investigación de las mejores prácticas de los mecanismos vigentes en México y en el mundo; el diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos.</p> <p>Es menester comentar que esta línea de acción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública) será desarrollada en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Créditos Público, esto por las atribuciones que tiene cada una en la materia otorgadas por sus respectivos reglamentos interiores y a ella se une la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Finalmente, como parte de esta línea estratégica está la creación de la Ley del Servicio Civil de Carrera.</p>

1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos

Este proyecto tiene como objetivo difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la administración pública federal de un conjunto de valores éticos y de un catálogo de conductas deseables en el desempeño de las funciones públicas bajo su responsabilidad. Entre las principales metas están la de contar con un Código de Ética del Gobierno Federal, que sea elaborado, conocido y comprendido por todos los servidores públicos en su totalidad y apoyar al 100 por ciento a las dependencias y entidades de la administración pública federal en la preparación de sus servidores públicos en materia de ética profesional y personal.

Fuente: Martínez Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 218.

Se realizaron una serie de acciones para crear nuevas directrices, de ellas, destacaba un diagnóstico sobre la limitada formación, capacitación y la necesidad de actualizarlos en el desempeño de su quehacer para fortalecer el ejercicio de sus responsabilidades. A ello, se añade, la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos, discrecionales y técnicos. Propiciar el desarrollo del servicio público de carrera a través del desempeño, desde la selección y reclutamiento se convirtieron en la base para la modernización administrativa, así como para fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Contar con instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas obligatorias formaba parte del PNCCFTDA. Garantizar un Estado democrático alude a tener elecciones competitivas regulares que se expresan en las libertades políticas y civiles, con procedimientos, contenido y evaluaciones sujeto al Estado de derecho, con una rendición de cuentas vertical de los gobernantes hacia los gobernados, así como de forma interinstitucional y horizontal, para controlar el poder entre los órganos establecidos. La rendición de cuentas impide que las autoridades apliquen la ley a su libre arbitrio o mediante criterios discrecionales. El Estado obliga a la autoridad a sujetarse a los procedimientos institucionales de control de sus acciones, a fincar sus responsabilidades y obligaciones con las entidades y los poderes que se fiscalizan de forma mutua y con el ciudadano para garantizar el control de la legalidad, la evaluación del desempeño, la información pública sobre el ejercicio de los

recursos y eliminar prácticas de corrupción. Otra de las acciones realizadas durante este sexenio fue la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. De sus resultados, destaca los argumentos para introducir la innovación administrativa con el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG) a través de la mejora de los procesos y la calidad de la acción gubernamental de acuerdo a las expectativas de la sociedad. “La innovación del gobierno era una estrategia para reformar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública con un énfasis cultural y estructural para generar el cambio”.⁹⁵ De su contenido, destacaba la aplicación de un estilo de conducción gerencial orientado a coadyuvar a la calidad gubernamental. De acuerdo con el MEIG se proponía tres objetivos relacionados con la burocracia y la innovación administrativa: 1) La eliminación de plazas en todos los rangos y niveles del gobierno, 2) Eliminación de la asignación clientelar de plazas, 3) Las estructuras verticales, centralizadas debían ser sustituidas, 4) Construcción de un gobierno con estructuras planas, flexibles y con menos niveles, horizontales, virtuales, nucleadas en red y por proyectos con el fin de eliminar estructuras verticales y centralizadas.⁹⁶ Propuesta que no pudo cumplirse en 730 días con base en las metas propuestas, porque el cambio administrativo no consiste simplemente en introducir elementos de innovación y de conducción gerencial, implica realizar una serie de reformas profundas planeadas y focalizadas que deben estar asociadas al contexto histórico, determinadas en un nuevo perfil del Estado, por la política, por el desarrollo y por las transformaciones de la sociedad. Sí la entendemos como una modernización administrativa, debe ser aplicado en un programa para atender problemas específicos e interrelacionados para mejorar el funcionamiento y organización de la Administración Pública.

⁹⁵Muñoz Gutiérrez Ramón, *Innovación Gubernamental*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 138.

⁹⁶Sánchez González, José Juan, “La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental al Buen Gobierno”, *en Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, abril, 2009, pp. 18-19.

2.3.1. La Agenda del Buen Gobierno.

El apartado de la Agenda del Buen Gobierno tiene como propósito analizar las acciones para adecuar el aparato gubernamental sin contemplar las condiciones históricas y estructurales de la Administración Pública y del contexto democrático. El régimen de Vicente Fox se caracterizó por ser “el gobierno del cambio” y por la implementación de una serie de estrategias durante su administración. Con la Agenda del Buen Gobierno (ABG) se propuso consolidar la gobernabilidad democrática en las instituciones, cuyas estrategias se pusieron en marcha a mitad de la administración, para focalizar los resultados y conducir el proceso de cambio. La implementación de la ABG fue la respuesta gubernamental para consolidar las estrategias implementadas en el MEIG, en el PNCCFTDA y agregar los principios del paradigma del Buen Gobierno para direccionar el cambio hacia un gobierno de corte gerencial, cuando la administración de Vicente Fox, se percató que el desarrollo administrativo, la innovación en los procesos, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, no eran la solución a los problemas para modernizar el aparato gubernamental ya que sus planteamientos eran producto de decisiones de gabinete y no habían sido expuestas al consenso, a la negociación y a la participación de la sociedad.

La agenda del sexenio a diferencia de los programas de modernización administrativa anteriores, abarcó diferentes objetivos con una variedad de temas que buscaron cambiar las estructuras, los procedimientos y las tecnologías, los comportamientos y los estándares éticos de los servidores públicos para transformar la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Con el propósito de mejorar y transformar el aparato gubernamental en una administración moderna, eficiente y dirigida al cambio, se perdió de vista el arraigo cultural de una burocracia clientelar tradicional, una burocracia weberiana no consolidada, un Ejecutivo fuerte, el Congreso pluripartidista y una sociedad más informada, participativa y demandante en busca de respuestas eficientes para consolidar la democracia, así como el impacto político que genera, cuando se convierte al ciudadano en un cliente.

A través del paradigma del “Buen Gobierno”,⁹⁷ se propuso modificar la naturaleza de la administración pública mediante la innovación, con el nuevo papel del Estado en la sociedad con diferentes propuestas para implementar el cambio. El reto de forjar un “Buen Gobierno” estaba relacionado con la aplicación de nuevas prácticas gerenciales, con una orientación hacia la medición y control del rendimiento, hacia la especialización y creación de estímulos, la mejora de los procesos, al valor agregado en el servicio, a la gestión de resultados apegados a la ética y la calidad de la acción pública. Hay que destacar, que la orientación hacia al ciudadano como cliente, no puede concebirse como un atributo de eficiencia o calidad ya que corrompe los preceptos de la naturaleza de la administración pública, desvirtuándola del contexto histórico y social.

Cuadro no. 2.2.
Principios de la Agenda del Buen Gobierno.

Principios de ABG	Descripción
1.Un gobierno honesto y transparente	<ul style="list-style-type: none"> • Para impulsar el combate a la corrupción y la transparencia de la gestión pública a fin de recuperar la confianza en la sociedad.
2.Un gobierno profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con las mejores mujeres y mejores hombres en el servicio público para garantizar la continuidad y eficacia en la administración pública, asegurando la neutralidad política para convertirse en un factor estratégico de la competitividad del país.
3.Un gobierno de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Para mejorar los servicios y productos que ofrecía a la sociedad a fin de superar las expectativas de los ciudadanos.
4.Un gobierno digital	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el uso óptimo de las nuevas tecnologías se agilizará el acceso a la ciudadanía a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia para el combate a la corrupción y fomento a la transparencia en la función pública.
5.Un gobierno de mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Para eliminar los trámites excesivos, reducir los costos para los ciudadanos, asociados al cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas a fin de garantizar la seguridad y rapidez e impulsar la competitividad general.

⁹⁷Osborne David y Gaebler Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo se transforma el espíritu empresarial al sector público*, Montevideo, Editorial Gernika, 1998. El modelo del Buen Gobierno fue retomado del paradigma de “Reivención del Gobierno”, desarrollado en la década de los noventa en Estados Unidos. De los elementos del paradigma del Buen Gobierno, se encuentra el incremento de la productividad, flexibilidad, la descentralización (de la jerarquía a la participación en equipo), el gobierno previsor, orientación a resultados. La contratación introduce la competitividad en el sector público, mantener bajos costos en los servicios y mejorar la calidad en el desempeño, despolitizar los servicios con orientación en el cliente, creación de valor, innovación, crear incentivos como la capacitación para satisfacer las necesidades y la rendición de cuentas.

6.Un gobierno que costara menos	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicar la cantidad y la calidad de los servicios por medio de la reestructuración del gasto público, reduciendo las erogaciones que aportan valor y acrecentando la asignación de recursos a las áreas que expiden más y mejores beneficios a la población.
--	--

Presidencia de la República, *Agenda de Buen Gobierno*, México, 2002, p. 2.

La ABG se conformaba de seis ejes: un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, un gobierno de mejora regulatoria y un gobierno que costara menos. Con el paradigma del “Buen Gobierno” se pretendía reemplazar los sistemas burocráticos, los esquemas jerárquicos de control por sistemas emprendedores y en identificar y reconocer prácticas innovadoras para transformar las organizaciones públicas, sin embargo, sus limitaciones se denotan en los postulados de la gerencia privada, con planteamientos basados en la innovación más que en la modernización para transformar a la administración pública, generando altos costos políticos, financieros así como en la instrumentación para operar el Servicio Profesional de Carrera. “Una modernización administrativa requiere de consensos y negociación para alcanzar regímenes más democráticos, participativos y ciudadanos”⁹⁸ porque genera efectos políticos, dentro y fuera de la burocracia.

2.4. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

El presente apartado tiene como objetivo analizar el Servicio Profesional de Carrera como una de las plataformas de la modernización administrativa para garantizar la institucionalidad gubernamental y asegurar las relaciones entre el Estado y la sociedad cuando pondera a los servidores públicos con el insumo prioritario para incrementar la eficiencia y la calidad en la gestión pública.

2.4.1. El Entorno político del Servicio Profesional de Carrera.

En el apartado se presentan los factores endógenos y exógenos que impulsaron el Servicio Profesional de Carrera haciendo énfasis en la participación de los

⁹⁸ *Ibid.*, p. 27.

actores políticos y sociales así como en los organismos internacionales que contribuyeron en la acción pública durante el proceso democrático.

Una vez que se logró la alternancia política en el año 2000 al llegar Vicente Fox Quezada a la presidencia de la república, como representante del Partido Acción Nacional, se tomaron medidas en la administración pública. El Servicio Profesional de Carrera, surgió en una coyuntura de cambio democrático, después de haber terminado un gobierno presidido por el Partido Revolucionario Institucional durante más de setenta y cinco años en el poder, abriendo la posibilidad de consolidar la democracia procedimental otorgando igualdad de oportunidades para el acceso a un puesto público de alto mando bajo parámetros de mérito. La racionalidad técnica tomó un nuevo brío hacia la organización y funcionamiento del Estado en el rediseño y la planificación institucional, con más autonomía de gestión para mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad. El tránsito hacia un modelo de economía abierta, propiciado por la globalización promovió un mercado laboral más competitivo, con una nueva división del trabajo, mayor desarrollo tecnológico, determinando nuevas relaciones del mercado nacional con el internacional y entre los Estados-Nación. En el entorno nacional, se transitaba por una crisis económica que dio paso a tomar políticas de austeridad en la Administración Pública, dando prioridad a programas sociales en busca del desarrollo económico. Contar con instituciones confiables y estables es un imperativo para el desarrollo económico, sugiere la regulación de programas, contratos, presupuestos, planeación estratégica y evaluación de recursos para el logro de resultados. En esta perspectiva, la contribución del Servicio Profesional de Carrera se convirtió en un bastión para asegurar la dirección técnica en la administración pública, para mejorar la institucionalidad y para operar la innovación y la modernización administrativa en un escenario de poca legitimidad, de crisis y de aspiraciones sociales ante el cambio de régimen.

La participación de los actores políticos y sociales fue sustancial para la implantación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en México. Se desplegó

en un escenario público con propuestas innovadoras con un objetivo común, convirtiéndose en uno de los factores de los avances de la democracia. Cabe mencionar, que los actores más organizados fueron los que tuvieron una participación más dinámica, pero la influencia de la intervención de los organismos internacionales fue desplazando el liderazgo nacional de la sociedad organizada. Destacan los actores estatales oficiales, los partidos políticos mayoritarios, los organismos internacionales, gobiernos extranjeros, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, jueces, gobernadores, burócratas, grupos privados, la FSSTSE, Universidades Públicas y Privadas, académicos, medios de comunicación y asociaciones civiles, como el Instituto Nacional de Administración Pública.⁹⁹ La intervención académica fue importante, de ellos destaca, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, principalmente. La propuesta de Esteban Moctezuma Barragán en torno al servicio civil era una respuesta a las necesidades institucionales orientada a la evaluación del servicio público para mejorar la relación con el ciudadano. Desde la perspectiva de la “nueva gestión pública”, afirmaba que “El Servicio Civil de Carrera constituye uno de los ejes rectores de la modernización, pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción; pero para cumplir con ello se requiere establecer mecanismos de control, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. Garantiza la continuidad y la memoria institucional pero por otro lado, genera cotos de poder, por lo que es necesario buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos.”¹⁰⁰ Guillermo

⁹⁹Mendez José Luis, “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: lecciones y retos”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. V, núm. 9, México, primer semestre de 2008, p. 11.

¹⁰⁰Moctezuma Barragán Esteban, Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de México*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 50-51.

Haro,¹⁰¹ elaboró una propuesta para un servicio civil moderno con base en cuatro condiciones: 1) El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público, 2) La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, 3) Un nuevo estatuto o ley que constituya el marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes y, 4) El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera. En dicho proceso se enfatiza la necesidad de crear una infraestructura administrativa sólida para garantizar el funcionamiento del sistema.

Los principales partidos del Congreso participaron con iniciativas dando gran pluralidad a la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Se presentaron dos propuestas, la iniciativa de Ley para el Servicio Civil en la Administración Pública Federal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de Acción Nacional (PAN). En octubre del año 2000, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez del Partido Revolucionario Institucional, planteaba la profesionalización del servicio público. El objetivo era: “Lograr una administración pública eficiente y eficaz con capacidad técnica y profesional para el servicio público, que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de los planes y programas, así como para el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.”¹⁰² De las peculiaridades de la iniciativa, incluía a todos los servidores de confianza y operativos dando margen de actuación a los puestos sindicalizados para mejorar el desempeño. Para garantizar su funcionamiento, la Unidad de Servicio Civil de la SHyCP debía normar, organizar y operar el modelo del servicio civil. En segundo lugar, tomó relieve la iniciativa de Ley Federal del Servicio Civil de Carrera, presentada por el Senador César Jáuregui Robles del

¹⁰¹Haro Bélchez Guillermo, *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Porrúa, México, 2000, pp. 217-218.

¹⁰²Senado de la República, LVIII Legislatura, *Iniciativa de Ley, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, México, Distrito Federal, 24 de octubre de 2000, p. 2.

Partido Acción Nacional, en el mes de abril del 2002. La iniciativa tenía un perfil profesional y humanista, consideraba al personal de confianza y de base para dar continuidad a la gestión pública, crear responsabilidades con base en el conocimiento profesional, la ética, experiencia y honestidad. Proponía un sistema de alta calidad para formar y motivar a los mejores talentos en el servicio público con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública. En su exposición de motivos mencionaba que: “se pretende crear un cuerpo de funcionarios del Estado encargados de llevar a cabo las políticas públicas del Ejecutivo, independientemente de a qué partidos pertenezcan, impidiendo que cada cambio de administración haya una rotación de funcionarios más allá de los que requiere sustituir el partido político en turno para orientar las políticas públicas según su programa y oferta electoral.”¹⁰³ Sugería, la creación de la Secretaría de la Función Pública y Transparencia para instrumentar el modelo en toda la Administración Pública Federal Centralizada con atribuciones para la administración de personal y la introducción de las competencias laborales para cada rango de puestos. Como se puede observar, el Congreso proponía de forma abierta el servicio civil, finalmente negociaron los contenidos de la propuesta formando una coalición. “Concretamente el PAN aceptó trabajar una propuesta de ley de servicio civil conjuntamente con el PRI a cambio de que éste, apoyara al PAN en la reforma a la Ley del Servicio Exterior.”¹⁰⁴ Los factores que influyeron en la construcción del escenario para implantar el Servicio Profesional de Carrera, se debieron al cambio de administración, la rotación de actores políticos, la inversión de recursos y tiempo así como por la presión política que ejerció la OCDE. La iniciativa de decreto para expedir la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, fue aprobada en dos períodos distintos, el 24 de octubre del 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, y el 25 de marzo del 2003 por la Cámara de Diputados con 374 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones. Las modificaciones que se hicieron a la iniciativa, se orientaron

¹⁰³ Cámara de Senadores, LVIII, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, *Iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional*, México, 30 de abril de 2002, p. 2.

¹⁰⁴ Romero Florián, “Las reformas de servicio civil en México vistas a través de dos lentes teóricos”, en *Buen Gobierno*, México, revista no. 8 semestral, enero-junio, 2010, p. 139.

a otorgar la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la asignación del presupuesto para la aprobación de estructuras orgánicas y la planeación para el diseño y operación del sistema. En el proceso democrático para implantar el Servicio Profesional de Carrera se observó la participación de organizaciones políticas y no gubernamentales pero también fueron decisivas, las labores de organismos como el CLAD, la OCDE y el Banco Mundial. La importancia que adquirieron las organizaciones como la OCDE, del espíritu efficientista, en 1994, planteaba la idea de “hacer más con menos” mediante la reducción del Estado. Del consenso del CLAD,¹⁰⁵ en 1998, suponía que las reformas administrativas no podían ser el producto de la élite técnica sino de acuerdos básicos de apoyo político nacional, dando importancia a la estructuración de un sistema administrativo relacionado con el avance de la democracia en los países de América Latina. Su planteamiento se basaba en la crítica de no contar con una burocracia consolidada de tipo weberiano que redujera las prácticas clientelares y patrimonialistas. En 1998, la OCDE y el Banco Mundial señalaban la construcción de gobiernos más eficientes, profesionales, orientados a los resultados y flexibles para fortalecer un gobierno menos centralizado. El Banco Mundial en el año 2003 se unía a los principios de la OCDE, al plantear la necesidad de consolidar un esquema de mérito, incorporando mecanismos de flexibilidad, en un escenario más innovador de la administración como el que sugiere la nueva gestión pública. Ante la falta de una burocracia no consolidada, Longo¹⁰⁶ planteaba la posibilidad simultánea de construir una burocracia para pasar a una potsburocracia de forma conjunta, en busca de un justo equilibrio del mérito y flexibilidad. Como se observa la influencia que han ejercido los organismos internacionales para cambiar la dirección en la Administración Pública mexicana ha sido trascendental para mejorar la eficiencia gubernamental y encauzar el desarrollo económico y social.

¹⁰⁵ CLAD, Consenso Santa Cruz, Bolivia, Octubre, 1998.

<http://www.clad.org.ve/consensosantacruz.html>. consultado 12-octubre-2010.

¹⁰⁶ Longo Francisco, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.

De las características comunes del servicio civil aplicados en las últimas décadas del siglo XX, el Servicio Profesional de Carrera retoma los principios de las reformas de segunda generación, “entendidos como aquellos sistemas de empleo que privilegian el ingreso por mérito y la carrera administrativa, pero a la vez incorporan elementos de carácter gerencial como la certificación de capacidades, la evaluación del desempeño y el uso de tecnologías de información”.¹⁰⁷ En los países latinoamericanos hay dos referentes en el marco del servicio civil. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública del año 2003¹⁰⁸ se estableció que la profesionalización de la función pública era una condición necesaria para fortalecer una administración profesional como parte del desarrollo de la democracia. Del carácter gerencial, hay que destacar en la función pública o servicio civil, el binomio “del mérito y la flexibilidad”, la intensificación de la capacitación, el desarrollo profesional, la medición del desempeño e incrementar el crecimiento económico sustentable en América Latina. El SPC retoma del Código Iberoamericano del Buen Gobierno del año 2006¹⁰⁹, como un reto para incorporar los valores de ética gubernamental mediante la imparcialidad, igualdad de género, accesibilidad para guiar la transparencia en las prácticas profesionales para combatir el clientelismo y el patrimonialismo. En un intento por profesionalizar la Administración Pública, las dos propuestas enfatizan la orientación al ciudadano y la promoción de la capacitación. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública se ponía énfasis en un sistema para administrar los recursos humanos y en el Código Iberoamericano del Buen Gobierno en los valores éticos.

¹⁰⁷ Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 21-22. Al respecto Oscar Oszlack, “El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros”, Red de gestión y Transparencia de la Política Pública del Servicio Civil: Temas para un diálogo, Washington, U.S.A., Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Las reformas de segunda generación han centrado su atención en: a) La implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; b) Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; c) Implementación de sistemas de evaluación de desempeño; d) Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; e) Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo profesional.

¹⁰⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

¹⁰⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Código Iberoamericano del Buen Gobierno*, Montevideo, 23 de junio de 2006.

El Servicio Profesional de Carrera se ha construido como una pieza clave para integrar gobiernos mejor administrados, pero sobre todo más abiertos y legítimos en sus formas de acción a través de un posicionamiento dual para mejorar el desempeño inter e intrainstitucional y para promover la interlocución entre el gobierno y la sociedad. La tendencia de los servicios civiles apunta hacia un modelo de empleo en sustitución de un modelo de carrera, más bien es entendido como un plan de carrera con un diseño de mapa curricular para fincar el desarrollo profesional. Para incrementar la profesionalización de los servidores públicos y aumentar la eficiencia gubernamental, la OCDE en 2004-2005,¹¹⁰ promovía la mejora de los sistemas de recursos humanos para modernizar el empleo público. Proponía que el sector público debía asociarse al mercado laboral para mantener la competencia constante e incentivar el rendimiento y el salario, impulsar una cultura de liderazgo compartido institucional, comunicación abierta en los niveles jerárquicos, consolidar la equidad de género y delegar responsabilidades en instituciones especializadas. Se buscaba ante todo, servicios civiles que no dependan de las condiciones políticas, que se adapten a las nuevas circunstancias internacionales, con grupos de alta especialización en un ambiente de incremento constante en el conocimiento y las habilidades. Otra referencia internacional, la proporciona El Banco Interamericano de Desarrollo¹¹¹ en el año 2006. Desde la perspectiva del desarrollo y la democracia, sugería una correcta organización del servicio civil, “facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación(...) De la manera en que el servicio civil esté organizado, su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y en última instancia, la consolidación de la democracia. Como respuesta a los cambios sugeridos por los organismos internacionales, en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2007-2012, se incorporaron lineamientos a los que contribuye el

¹¹⁰Diario Oficial de la Federación, *Programa para el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, 2008-2012*, México, 2008, p. 12.

¹¹¹Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, D.C. 2006.

“Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (PSPC) 2008-2012”,¹¹² un papel importante en la descentralización de la operación en las Secretarías para garantizar la correcta operación del SPC.

Cuadro no. 2.3.
Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a los que contribuye el PSPC.

Eje Rector	Objetivo	Estrategia
<p>1.Estado de Derecho y seguridad</p> <p>1.5.Confianza en las Instituciones.</p>	<p>Objetivo 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas particularmente en la de seguridad, procuración e impartición de justicia.</p>	<p>Estrategia 9.5 Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.</p> <p>Existe plena conciencia de que algunos servidores públicos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos. Las prácticas de nepotismo “amiguismo” y “compadrazgo” permiten mantener en el servicio público a personas que carecen del perfil necesario para desempeñar los cargos que le son asignados. Se procederá con equidad y con toda firmeza, para impedir estas prácticas a través de la consolidación del servicio profesional de carrera, de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados.</p>
<p>5.Democracia efectiva y política exterior responsable</p> <p>5.4.Democracia efectiva y política exterior responsable</p>	<p>Objetivo 4. Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.</p>	<p>Estrategia 4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.</p> <p>El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basado en el mérito.</p> <p>Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el Servicio Profesional de Carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.</p> <p>Para mejorar el Servicio Profesional de Carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las</p>

¹¹² *Ibid.*, p. 8.

	dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.
--	--

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", Diario Oficial, México, 31 de mayo de 2007.

En el PND 2007-2012 se establecen dos estrategias a las que debe contribuir el Servicio Profesional de Carrera: 1) Reforzar los mecanismos necesarios para que los servidores cumplan la ley vigente y 2) Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas. Los objetivos del PSPC 2008-2012 están orientados a 1) Fortalecer el SPC en coordinación con la política de recursos humanos para coadyuvar al logro de resultados institucionales, 2) Adecuar los criterios, prácticas, procesos y sistemas para la efectiva operación del SPC, 3) Fomentar que los altos mandos y los operadores tengan los conocimientos que les permitan implementar mejor el SPC, 4) Incrementar la aceptación del SPC.¹¹³ De esta forma, la profesionalización se posiciona en el marco de una entidad gubernamental para modernizar el aparato gubernamental, como un proceso perfectible sometido por la voluntad y las circunstancias laborales que se plasma en la relación entre medios y fines para generar resultados socialmente productivos y valorables para el desarrollo económico, fortalecer la democracia y crear mayor confiabilidad social. La contribución del SPC en la profesionalización del servidor público debe estar orientada a resultados, para fortalecer una cultura de evaluación del desempeño con apego a la ley, de liderazgo compartido con procedimientos más flexibles y transparentes que se asocian a la regulación y el rendimiento de las estructuras en el servicio público. Otra de las influencias en el marco internacional que ha marcado la pauta en la Administración Pública es la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública de 2008,¹¹⁴ que vincula dos propósitos, la gestión orientada a la satisfacción del ciudadano, la gestión de resultados para el control social y la rendición de cuentas. Ésta última, es un elemento que se incorpora en el SPC,

¹¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, San Salvador, el Salvador, 29-31 de octubre de 2008.

pone énfasis en un sistema de control interno y supervisión de los recursos públicos para evaluar el desempeño con la medición de metas a nivel interinstitucional e intrainstitucional, en el cuál se fincan responsabilidades a los servidores públicos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y para transparentar las reglas de operación en la calidad y reducción de costos en la gestión pública. Con la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos se abre la posibilidad de aplicar sanciones en caso de abuso de autoridad o delitos patrimoniales siendo una obligación la declaración patrimonial (art. 36). En la actualidad, el SPC se ha contextualizado en el escenario internacional para medir su capacidad de funcionalidad en relación con los beneficios tangibles que genera a la sociedad. En el año 2008, el Banco Mundial reportó un índice de gobernabilidad de 49 puntos, en el año 2030 se propone como meta, consolidar el funcionamiento de la democracia en 75 puntos.¹¹⁵ En materia de competitividad, de acuerdo con el índice del Foro Económico Mundial, en el año 2010-2011, México se ubicó en el lugar 120 de 139 países, cayendo en el último año cinco posiciones, estando por arriba de Argentina con el lugar 130 y de Venezuela con la posición 135.¹¹⁶ Con la globalización, la tendencia hacia la profesionalización es una variable constante que marca las pautas de interacción de los gobiernos nacionales en el orden internacional, que se adhiere con la participación de los organismos multinacionales en su influencia sobre la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana y del Servicio Profesional de Carrera en una dimensión más integral para incrementar la competitividad, el rendimiento y la gobernabilidad. La profesionalización se ha convertido en una condición para el desarrollo, que demanda nuevas prácticas de gestión para consolidar la democracia, pero debe, estar en consonancia con los preceptos constitucionales, con el Plan Nacional de Desarrollo, programas y políticas de carácter nacional para dar viabilidad y factibilidad al desempeño gubernamental.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 8.

¹¹⁶ Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report*, 2010-2011.

2.4.2. El Servicio Profesional de Carrera en la transformación administrativa.

El objetivo del apartado está dirigido a analizar los aspectos cualitativos del Servicio Profesional de Carrera en la transformación administrativa para garantizar el mérito, la igualdad de oportunidades, el desempeño y el reto que implica la profesionalización del servidor público.

Desde la postura gubernamental, contar con un Servicio Profesional de Carrera implicaba reducir los niveles de corrupción, asegurar la transparencia del gobierno y la legalidad para coadyuvar a la eficiencia de los servicios públicos y modernizar a la administración pública. De acuerdo con José Juan Sánchez, la transformación administrativa es un proceso histórico que se ha implementado mediante tres modalidades, reformas, modernización e innovación, con objetivos, estrategias y circunstancias históricas diferentes para mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental.¹¹⁷ Con la creación de los planes de desarrollo, toda acción gubernamental se refleja en un programa sectorial para modernizar al gobierno. En este sentido, la modernización administrativa debe ser congruente con la política, los contenidos culturales, las restricciones legales, la composición de la burocracia y organizacional mediante acciones graduales e incrementales en el contexto de la complejidad y del cambio. “La modernización es un proceso histórico, no puede reiventarse de manera aislada o parcial, por lo que debe considerar las diferentes etapas de la reforma y la modernización administrativa.”¹¹⁸ Ésta última, está asociada a la solución de un problema específico, como puede ser la descentralización o simplificación administrativa para mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública.

¹¹⁷*Ibid.*, Sánchez González, 2009, pp. 9-10. Desde el siglo XIX como en el siglo XX, que abarca de 1821 hasta alrededor de 1982, existe una constante por utilizar las reformas y la modernización, a veces de manera independiente o bien de forma mezclada. La reforma administrativa es dirigida y planeada... tiene una orientación incremental, gradual y focalizada mediante microreformas para intentar alcanzar macroreformas de mayor alcance. Mientras que los programas de modernización administrativa se centran en la solución a problemas específicos como la descentralización o la simplificación, de ellos destaca la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

¹¹⁸*Ibid.*, p. 27.

Mediante el parámetro de modernización, el diseño del Servicio Profesional de Carrera (SPC) fue acotado por una variedad de experiencias y corrientes extranjeras. Forma parte de “un proceso de cambio compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos administrativos que rediseña y regula el trabajo organizacional y su división en una unidad administrativa teniendo un impacto a nivel institucional, en los valores y en las conductas de los actores de la función pública.”¹¹⁹ La postura de Shabbir Cheema, representante de la Organización de las Naciones Unidas, lo definió como “el conjunto de funcionarios públicos que llevan a cabo las funciones de gobierno bajo la dirección y supervisión del Jefe de Gobierno en una democracia...sus funciones, retos, capacidad y desempeño es lo que varía.”¹²⁰ El Servicio Profesional de Carrera, al estar sujeto a arreglos institucionales goza de cierta autonomía que se alejan de las leyes del empleo común para preservar una administración profesional con responsabilidad imparcial y con neutralidad política, el cual, ha sido cuestionado por su contenido político y por la incapacidad de desligarse de las prácticas clientelares y patrimonialistas.

En el fondo, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) es uno de los instrumentos para consolidar un estado más inteligente pero más delgado, dirigido a cómo se realizan las acciones gubernamentales y cuáles son los resultados. La mejora de las capacidades institucionales del Estado es una condición del desarrollo de la democracia para hacer posible el desarrollo con equidad cuando se ha transformado la matriz “estado-céntrica”, deslindándose como portador exclusivo del interés público. Requiere de nuevas capacidades para direccionar el desarrollo económico y para regular las relaciones con el mercado y la sociedad. El incremento de las capacidades debe estar en consonancia con la participación de los actores no gubernamentales para agregar la institucionalidad democrática y la

¹¹⁹Perlman Bruce J., y Pineda Juan de Dios, “Una revisión institucional sobre cuatro experiencias de Servicio Civil y/o Profesional de Carrera”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, México, segundo semestre de 2005, p.85.

¹²⁰Aguilar Luis F., (coord), Shabbir Cheema G., “La visión de la Organización de las Naciones Unidas”, en *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia*, Memorias, México, FLACSO, CIDE, UNAM, Universidad Iberoamericana, 2003, p. 55.

participación de transacciones para la formación de las políticas públicas en el espacio público. En primer término, el objetivo era diferenciar la franja directiva del Servicio Profesional de Carrera con modelos de separación entre la política y gestión, quedando definidas las fronteras de la esfera técnica y la política, con cierta autonomía independiente, en instancias administrativas diferenciales. El SPC, “en el entramado político demanda la demarcación de fronteras claras con la función política, tanto como el instrumento de aseguramiento de la institucionalidad como para garantizar los roles de la función pública.”¹²¹ En segundo lugar, un esquema de profesionalización para los servidores públicos, implica un cambio en la distribución del poder y de los recursos públicos. Los servidores públicos profesionalizados con una formación continua, son un recurso para mejorar las capacidades técnicas en la conducción de la gestión en los esquemas de trabajo jerárquico y transversal, para movilizar estructuras y recursos calificados, para concretar los objetivos institucionales y dar mayor autonomía decisoria a la administración. Asimismo, es un insumo que beneficia la transparencia, la rendición de cuentas, la concertación, la participación y el control en la gestión pública, la reducción de la discrecionalidad, generando un impacto en la gobernabilidad. El SPC, es la plataforma para dar continuidad a la Administración Pública, para ejecutar programas y políticas públicas de forma congruente con el desarrollo económico y social, sin adular los objetivos esenciales, que conlleva la reducción de costos y la transacción de los recursos, sujeto a la evaluación, con una lógica política propia para favorecer la competencia interna basada en el mérito y el desempeño. En tercer lugar, el funcionamiento del SPC se articula a las reformas del servicio público, con cambios en la legislación y en las prácticas laborales, con nuevos esquemas de trabajo para incorporar la conducción gerencial y la evaluación del desempeño. En ese sentido, la profesionalización del servidor público es una condición para hacer cambios en el servicio público, porque aporta criterios para promover el valor agregado mediante la eficiencia y la calidad en la gestión pública. La actuación

¹²¹Bonifacio José Alberto, “Profesionalización para mejorar la gobernanza”, en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008, p. 4.

administrativa tiene una orientación al ciudadano, en la gestión de resultados a fin de incentivar el rol mediador entre el Estado y la sociedad. En este sentido, la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera se encuentra atrapado entre el modelo de la burocracia de tipo weberiano, jerárquico y vertical, de control de mando con énfasis en el mérito y el modelo de conducción gerencial basado en la evaluación del desempeño y la calidad. El modelo de tipo gerencial retoma la innovación, con nuevas prácticas de gestión muy alejadas de los planteamientos históricos de la administración pública, afectando los contenidos de la profesionalización del servidor público con derecho a gestionar en lugar de cimentar las bases en las obligaciones para administrar una entidad pública. El SPC se convierte en un instrumento y un reto para garantizar el cambio de una burocracia tradicional a una burocracia profesional, imparcial que debe ser congruente con la gestión de los recursos humanos para erradicar las prácticas clientelares, el contenido político y la cultura tradicional. Las limitaciones radican en la falta de consenso social, político y de visión para direccionar los fines sociales en un contexto social que exige la consolidación democrática.

El Servicio Profesional de Carrera debe ser visto como una institución del Estado, que trasciende la continuidad de los gobiernos, direcciona el rumbo institucional hacia el desarrollo de la sociedad, atendiendo los problemas de pobreza, de empleo, alimentación, transporte, educación, salud, medio ambiente, ganadería, pesca, recursos naturales, defensa del trabajo, protección del salario, agua, presupuesto y turismo, entre otros. Aunque el Servicio Profesional de Carrera tiene un universo pequeño en relación a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, abarca las principales Secretarías y acciones sustantivas de Estado incluyendo sus órganos desconcentrados como ejes prioritarios para el desarrollo del país. En el ciclo de políticas públicas, es un brazo ejecutor y un importante recurso en el proceso de formulación y ejecución de las mismas para encauzar el desarrollo del país y avanzar hacia la mejora de las capacidades gubernamentales. El SPC, como un programa público, es clave para la profesionalización, para elevar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión

pública y por tanto, debe estar alineado a la interacción de programas públicos como el Programa de Gestión Pública y el Presupuesto por Resultados para dar soporte a la evaluación del desempeño gubernamental. Entendido como un sistema, es el eje prioritario para racionalizar la planeación y evaluación de los recursos humanos y aprovecharlos de acuerdo con los fines institucionales. Su importancia radica en tener un efecto sistémico sobre las reformas administrativas, convirtiéndose en un insumo que beneficia la concertación, la participación y el control de la gestión gubernamental.

Con el Servicio Profesional de Carrera, se hizo evidente, las deficiencias de no contar con sistemas burocráticos verdaderos, la falta de profesionalización de los servidores públicos, la corrupción y la carencia en la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida para implementar políticas públicas y encauzar el cambio y la modernización administrativa, crear receptividad y confiabilidad social cuando la crisis se acentúa, acrecentando gran variedad de problemas sociales que no se habían contemplado en administraciones anteriores.

El desafío consiste en cómo establecer una verdadera profesionalización de los servidores públicos, en cómo generar mayor flexibilidad, capacidad de respuesta, cercanía con los ciudadanos, coadyuvar a la calidad y eficiencia en los servicios públicos, en cómo legitimar la acción gubernamental ante la sociedad. En este contexto, la profesionalización se ha convertido en una prioridad de los diseñadores para eliminar los vicios de la “burocratización basada en el clientelismo y patronazgo”, para contratar, despedir y promover a los servidores públicos sin causa justificada, así como para eliminar los vicios políticos en la administración. De acuerdo con Bau Aedo, se requiere de una reforma de la función pública, con base en “consensos, recursos, inclusión dentro del esfuerzo por modernizar y tecnificar el Estado y visión de la profesionalización como democratización de las relaciones laborales de trabajo para el desarrollo continuo de competencias.”¹²²

¹²² *Ibid.*, p.8.

2.4.3. El funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en el período 2004-2010.

El presente apartado tiene como propósito analizar el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, su composición, los avances y efectos que genera cuando se incorpora un modelo mixto para la función pública en la Administración Pública desde el año 2004 al año 2010.

En el año 2003, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, en el que se formaliza la desaparición de la SECODAM y se atribuye la creación de la Secretaría de la Función Pública, el 10 de abril de 2003, como el responsable para planear, evaluar, controlar, coordinar, emitir la normatividad e implementar la operación del Servicio Profesional de Carrera, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se hizo responsable del control presupuestario del Servicio Profesional de Carrera. La Secretaría de la Función Pública no contempla personal de base, está constituida por personal de confianza y surge en tiempos de cambios políticos, de reducción de gastos y plazas. Del año 2001 al año 2003 se cancelaron 71,278 plazas con base en el programa de retiro y separación voluntaria, asimismo, disminuyeron 1,044 entidades paraestatales de 1985 a 207 entidades a principios en el año 2003.¹²³ En el artículo 1º. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada el 10 de abril de 2003, se establecieron “las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”¹²⁴ De acuerdo con el artículo 2º, “el Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad

¹²³Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, 28 de mayo, 2004, pp. 5-13. En los últimos 20 años, se registraron grandes cambios en las funciones, tamaño y estructura de la Administración Pública Federal, con una desincorporación de 16,833 plazas en el año 2001; 12,406 plazas, en el año 2002; y 42,039 plazas, en el año 2003. Así mismo, en el año 2001, dio inicio una evaluación de puestos, se redujo de 27 a 14 los niveles salariales para personal operativo y el denominado para categorías. En el año 2003, se compactó el tabulador operativo de 14 a 12 niveles y en el nivel más bajo se elevó a 17.5% el salario y hasta el 24.8% para los niveles altos.

¹²⁴Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, en Gobierno Federal, Título Primero, Capítulo Único, De la naturaleza y objeto de la Ley, artículo 1, México, 2003, p. 5.

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.”¹²⁵

El sistema depende del Poder Ejecutivo Federal, su organización, administración, normatividad y evaluación está dirigida por la Secretaría de la Función Pública. El sistema está constituido por siete subsistemas: 1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, 2. Subsistema de Ingreso, 3. Subsistema de Desarrollo Profesional, 4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, 5. Subsistema de Evaluación del Desempeño, 6. Subsistema de Separación, 7. Subsistema de Control y Evaluación. La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal Centralizada está dirigida a los servidores públicos que ocupan¹²⁶ los puestos siguientes: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace. El ámbito de aplicación de la Ley es la Administración Pública Federal Centralizada. Los principios rectores son la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

De acuerdo con un estudio realizado por la OCDE, la composición en el Servicio Profesional de Carrera está determinado por dos modelos, el modelo weberiano y el modelo del “nuevo manejo público”, como una forma para mitigar las debilidades de la administración pública en México. Por las características propias del contexto mexicano y las características del SPC, los diseñadores se inclinan hacia el sistema de puestos. El sistema de carrera y de puestos ha generado diferencias en su composición, beneficios y desventajas como a continuación se muestra. El SPC basado en la carrera se funda en el mérito a partir del reclutamiento de Enlace como el primer nivel de entrada con período de

¹²⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹²⁶ Fernández, Toro Julio César, “Reforma del Estado y tendencias de profesionalización de la función pública en Iberoamérica”, *En Revista Centroamericana de Administración Pública* (54-55), Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP, San José, Costa Rica, 2008, pp. 13- 28. En la gestión de la administración pública se identifican tres niveles: 1) El sector Directivo.- es el segmento intermedio entre políticos y técnicos, que articula la visión política y el programa de gobierno con las capacidades institucionales de planificación, administración e implementación, 2) El sector Técnico.- está vinculado con las funciones de implementación de las políticas públicas, se incorpora en un marco normativo de profesionalización para estabilizar las condiciones de acceso, permanencia, protección, capacitación y salida, y 3) El sector Operativo.- es aquél que está relacionado con las funciones operativas de la organización.

aprobación. Un sistema basado en la carrera tiende a promover valores colectivos en la entrada y la formación de sub-grupos (cuerpos), es la parte que da sustento al SPC porque promueve la responsabilidad, el desempeño y da coherencia gubernamental. En el servicio basado en el puesto, el reclutamiento y selección de los servidores públicos se orienta en los niveles más altos, abriendo la posibilidad de asegurar la imparcialidad. Los aspirantes pueden tomar parte de los concursos abiertos, con procesos competitivos para cada puesto, para ellos no hay período de aprobación. Un sistema basado en el puesto tiene una movilidad con tendencia transversal pero debilita los valores gubernamentales más que el sistema basado en la carrera, pero puede crear vínculos más fuertes en los niveles altos de la jerarquía.¹²⁷ Hay dos interfaces más, que caracterizan al SPC. Una de ellas, es el artículo 34, cuando los servidores pueden ocupar por tiempo temporal definido el puesto en razón de políticas internas, con ventajas sobre los aspirantes cuando se abre el concurso. La otra, son los puestos de gabinete de apoyo que ocupan una interface político-administrativa, tienen un nombramiento político dentro del Servicio Profesional de Carrera y están asociados a las funciones ejecutivas de la dependencia. No pueden dar órdenes a los servidores públicos y pueden salir cuando el gobierno termina o cuando las políticas principales dejan de funcionar en la oficina.¹²⁸

De acuerdo con los modelos que se establecen en el SPC, se distinguen dos grupos de servidores públicos de alta jerarquía, de nivel Director General, Director General Adjunto y Director de Área con mucha movilidad transversal por camarillas, soslayando el principio de estabilidad. Los servidores públicos más institucionales son los Subdirectores de Área, Jefe de Departamento y Enlace, con menor movilidad, con poco acceso al ascenso jerárquico, lo que ha generado poca confiabilidad por haberse convertido en un sistema cerrado, que promueve los puestos con base en el presupuesto y en decisiones políticas, así mismo, las reglas y los programas de trabajo se modifican pero bajo las mismas políticas

¹²⁷OECD, "Towards more effective and dynamic Public Management in México", *Governance Reviews*, OECD Publishing, 2011, pp. 192-193. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>

¹²⁸ *Ibid.*, OECD, p. 195.

gubernamentales. El comportamiento del SPC resulta claramente definido en su esencia político-administrativa, de mando, de conducción estratégica organizacional, e intergubernamental para direccionar las necesidades de la sociedad. De las características destacan que el personal por puesto, no está integrado totalmente a los principios del SPC, de manera frecuente, sus programas de trabajo no dan prioridad a la capacitación de sus subalternos, generando problemas al sistema y por tanto, tiene un efecto en la cultura del servicio. De lo anterior, se puede decir que una forma de flexibilizar la continuidad de los dos modelos o la absorción de uno por otro, es a través de la capacitación y formación continua en capacidades profesionales para mejorar el desempeño.

Cuadro no. 2.4.
Cobertura del Servicio Profesional de Carrera: Período 2004-2010.

Año	No. Dependencias	Universo SPC	Servidores de Carrera	Certificados
2004	75	47,142		
2005	75	41,164		
2006	73	40,833	3,000	5,454
2007	71	41,481	8,342	3,522
2008	74	43,740	2,813	2,010
2009	75	38,592	13,209	4,361
2010	72	35,670	27,364	15,347
Total	72	35,670	27,364	15,347

Fuente: Elaboración propia citado en Secretaría de la Función Pública, *Informes de Labores e Informes Anuales de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ejercicio 2004 al 2010*, Gobierno Federal, México, 2004-2010.

El Servicio Profesional de Carrera quedó implantado en el año 2004, en 75 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, concentrando un total de 47,142 de 659,924 plazas que pertenecían a la APFC y 2,866,851 en la APF.¹²⁹ Para el año 2010, se registraron 35,670 puestos, y al finalizar el año, había 27,364 servidores de carrera, con una reducción del 58% en comparación

¹²⁹Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, Gobierno Federal, 28 de mayo, 2004, pp. 6-9.

con el año 2004. De las plazas existentes, 12,017 pertenecían al concurso abierto (sistema de puesto) y 15,347 por certificación de capacidades (sistema de carrera). En el año 2009, México, como miembro de la OCDE, de los 26 países con un servicio civil, ocupaba el lugar 17 en la funcionalidad del sistema de carrera y en una proporción de 0 a 1, tenía el 0.4 en funcionalidad en relación con el sistema de puesto.¹³⁰ Significa que tiene una tendencia al sistema de carrera ubicado en los puestos de medio nivel y de un sistema de puestos para altos mandos y medio nivel, donde el reto sigue siendo erradicar las prácticas burocráticas tradicionales, la lealtad y la discrecionalidad.

Hay que decir que los recursos que derivan de la nómina son, por mucho mayor, al que se asigna a las actividades sustantivas de las instituciones para atender los requerimientos de la sociedad. Para dar solución al problema, se implementó el “Sistema de Racionalización de Estructuras”, para ir reduciendo de forma anual, desde el año 2007 hasta el año 2012, el 25% de plazas de mando y operativo, en respuesta a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para alinear el registro organizacional de las estructuras, controlar el número de puestos y nivel de salarios en las dependencias y organismos desconcentrados adscritos al Servicio Profesional de Carrera. Dichas acciones, resultaron ser una política de saneamiento para equilibrar y aprovechar los recursos, mediante el manejo estratégico para optimizar el recurso humano. Contar con el personal necesario, más calificado a un menor costo, en estructuras más planas y con esquemas de organización transversales se ha convertido en premisas básicas para lograr la eficiencia en la gestión pública. De esta manera, la capacitación y la formación se convierte en una alternativa para mantener la competitividad interna generando la oferta necesaria con base en la planeación estratégica para optimizar los recursos.

¹³⁰ OECD, *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264075061-en.

Cuadro no. 2.5.
Puestos ocupados por nivel en el Servicio Profesional de Carrera. 2006-2010.

Año	Director General	Director General Adjunto	Director de Área	Subdirector	Jefe de Depto.	Enlace	Total	Instituciones Cubiertas
2006	534	865	2,931	10,093	10,871	15,539	40,833	75
2007	649	929	3,291	10,616	11,352	16,644	41,481	74
2008	561	846	3,356	11,034	11,760	16,183	43,740	73
2009	479	693	3,421	10,730	10,774	12,495	38,592	73
2010	411	575	3,168	10,188	9,576	11,752	35,670	72

El total de instituciones es 74, pero operan formalmente 72; la Universidad Nacional Pedagógica y la Comisión de Apelación y Arbitraje no se han incorporado formalmente al SPC.

Fuente: OECD, "Towards more effective and dynamic Public Management in México", *Governance Reviews*, OECD Publishing, 2011, p. 177. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>

El Servicio Profesional de Carrera es el más pequeño en relación con los miembros de la OCDE. La cobertura en el año de 2009 era de 330,632 empleados en la Administración Pública Federal Centralizada. En el año 2010, de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, el 98% son servidores de carrera y el 2% ocupan posiciones vacantes o en proceso de nombramiento.¹³¹ En el año 2004, se elaboró el Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, con los principios del gobierno profesional, se propuso fomentar el cambio en los sistemas del proceso de administración de recursos humanos, garantizar la implantación, la operación del sistema y evitar la discrecionalidad en la ocupación de los puestos públicos mediante el marco del mérito, desempeño, transparencia y rendición de cuentas. La línea base del período 2004 a 2006 tenía la meta para la ocupación de puestos de carrera durante la Administración de Vicente Fox en un 100%, la cual, no logró culminar, el sistema comenzó a operar el 7 de octubre de 2006 en su totalidad. Asimismo, la SFP se vio imposibilitada para controlar y operar al mismo tiempo, todas las actividades del sistema. Lo que condujo a minimizar su función prioritaria encomendada por la Ley como supervisora y sancionadora, avocándose a centralizar los procesos. El período que abarca de diciembre de 2006 a agosto de 2007, dio inicio un análisis realizado por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de revisar el marco jurídico del Servicio Profesional de Carrera. Con base en

¹³¹ *Ibid.*, OECD, p. 177.

los estudios realizados sobre austeridad y el sistema de evaluación del desempeño, surgió la propuesta para la elaboración del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la APF en el 2007 para descentralizar las funciones de la operación y centralizar la información. La vigilancia de los procesos quedó a cargo de los Órganos Internos de Control, los Comités Técnicos Profesionales asumieron un rol más operativo, y la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización (URHP) de la SFP adquirió un papel normativo. Asimismo, en el año 2008, se presentó el Programa para el Servicio Profesional de Carrean en la Administración Pública Federal 2008-2012, con ello, las políticas de la Secretaría promovieron la descentralización y flexibilización de la operación hacia las instituciones, para desarrollar las capacidades profesionales de los servidores públicos, sin embargo, no dejó de estar presente la centralización y acatamiento a la ley para garantizar el funcionamiento del SPC.

**Cuadro no. 2.6.
Diagnóstico FODA en el SPC.2008.**

<p>Debilidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere más vinculación entre los subsistemas del SPC. 2. Normatividad y procedimientos inadecuados. 3. Deficiencias en la implementación del sistema tecnológico. 4. Talento y capacidad humana poco capacitada. 5. Falta de liderazgo institucional. 6. Excesiva centralización y poca flexibilidad. 7. Falta de personal para operar el SPC en las RRHH. 	<p>Oportunidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuar el SPC para capitalizar la expectativa que ha generado. 2. Mejorar la imagen y credibilidad del SPC. 3. Implantar la gestión del desempeño vinculando los resultados individuales e institucionales. 4. Concretar el rol definido para la SFP en el SPC hacia todos los actores. 5. Forma parte importante de la agenda del PND. 6. Exigencias Internacionales.
<p>Amenazas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de aceptación del SPC. 2. Falta de compromiso y conocimiento de los mandos superiores. 3. Posibilidad de abuso y corrupción para evadir la norma. 4. Que se le ubique como un sistema de burocracias. 5. Falta de una cultura hacia la gestión de talento. 	<p>Fortalezas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El rumbo estratégico está definido. 2. Se dispone de sistemas implantados. 3. Voluntad de cambio. 4. Un marco normativo existente. 5. Personal interno comprometido.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, 2008-2012*, México, Gobierno Federal, 2008, p. 27.

Las deficiencias para consolidar el Servicio Profesional de Carrera tienen una connotación política y técnica para garantizar el sistema que hacen evidente las diferencias entre los diseñadores de las políticas y los implementadores, y muestra que hay poca interlocución con los beneficiarios del sistema, los actores no gubernamentales y académicos para el diseño de estrategias de mejora. Se encontró, que en el área de recursos humanos, falta personal para la implantación y operación del SPC. En los recursos financieros y materiales, hay déficits en las dependencias para contar con la infraestructura informática, pero hay que destacar que los recursos tecnológicos como apoyo juegan un papel importante para fortalecer el sistema, por ejemplo la SHyCP, ha logrado grandes avances en la capacitación y formación por el apoyo de sistemas de punta en tecnología. Además, se encontró “la falta de espacios físicos para realizar las acciones que genera el SPC. Los sistemas informáticos son rígidos e inconsistentes. A ello, se añade, la falta de credibilidad en el sistema por los cambios de administración y la falta de compromiso por parte de los servidores públicos de alto mando. Hay desconocimiento sobre las actividades de los demás subsistemas.”¹³² Deficiente comunicación entre las áreas de las dependencias con la SFP, la relación es vertical, centrada en la entrega de informes trimestrales y semestrales, no hay estudios del sistema con diagnóstico y evaluaciones de desempeño debido a la falta de personal y a la rigidez del sistema informático.

Los efectos que ha generado el SPC están relacionados con una percepción de pérdida de autoridad institucional y de retroalimentación de la información entre dependencias por la centralización del sistema que se reflejan en el control de la SFP sobre las dependencias, marcando diferencias asimétricas administrativas. La OCDE como organismo establece las directrices de modernización y profesionalización de tipo gerencial en la administración pública, señala que las dependencias sujetas al sistema tienen una capacidad para administrar sus recursos y sus pericias en un 10%, con limitaciones para tomar decisiones sobre los contratos, asimismo, la falta de presupuesto asignado, debilita la eficiencia de

¹³² *Ibid.*, pp. 24-25.

la aplicación de sus propios instrumentos. El Servicio Profesional de Carrera es un contribuyente para modernizar la administración y profesionalizar a sus miembros, cuando coadyuva en la creación de valor y pone énfasis en la orientación a la satisfacción del ciudadano e intensifica la evaluación en la administración de recursos para la gestión de resultados, sin embargo se han generado una serie de cuestiones que no estaban contempladas en su diseño original, como por ejemplo, la sustentabilidad del sistema, el incremento de los costos, la falta de credibilidad, deficiencias en los valores democráticos y de desarrollo profesional de los servidores públicos.

De los beneficios que genera el Servicio Profesional de Carrera se encuentra la preservación de la memoria institucional, con el apoyo de sistemas de información automatizada para efficientar la toma de decisiones y dar continuidad a la gestión pública. Se reduce el personal pero se traduce con personal de niveles educativos más altos y mayor calificados. Se introduce la planeación de los recursos humanos y procedimientos a base del control y evaluación del presupuesto. Los cambios generados en el servicio público promueven una mayor responsabilidad social, en el cumplimiento de los objetivos institucionales, en la disminución de la corrupción y en la rendición de cuentas, para evaluar el desempeño gubernamental. El Servicio Profesional de Carrera debe ser considerado como un insumo profesional para la implantación de la administración por proyectos, para la reorganización y descentralización administrativa, desconcentración y coordinación de la unidad de mando sectorial, que contribuye a la reingeniería de procesos y a la mejora continua de la gestión pública.

La función pública es un interlocutor para la atención al público, asimismo, el control de la información y comunicación vía digital privilegia el desarrollo del SPC. Los beneficios que genera a la sociedad, es la continuidad de las políticas y los programas públicos, mayor efectividad organizacional en la administración pública, mejor ejercicio del gasto público, racionalización de los recursos, tránsito sexenal ordenado con eficiencia operativa y el impulso a las instituciones para desarrollar

prácticas democráticas. En este sentido, el Servicio Profesional de Carrera no puede ser visto de forma aislada del entorno administrativo, debe ser contemplado como parte de los procesos para modernizar la Administración Pública. Las estrategias de mejora se establecen en el Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2008-2012. Se solicita mayor comunicación entre la SFP y las instituciones y la contratación del personal idóneo para operar el SPC. Con ello, se crean grupos de expertos para restablecer el sistema en las diferentes Unidades Administrativas. Las estrategias adoptadas se han dirigido a convertir el Programa Operativo Anual (POA), en un instrumento de evaluación veraz y consistente. Se han hecho esfuerzos por validar el correcto funcionamiento del sistema. Se están realizando análisis sobre las causas de los concursos desiertos, del proceso de recertificación con capacidades profesionales nuevas, medición del nivel de satisfacción de los servidores públicos y de los ciudadanos, seguimiento de la trayectoria del personal, medición del nivel de compromiso para coadyuvar a la aceptación de los servidores públicos en el SPC.

Las acciones que se tomaron en la administración de Felipe Calderón 2007-2012, con respecto al Servicio Profesional de Carrera pueden ser planteadas en dos ejes, por un lado, perdió prioridad política y se convirtió en una estrategia para profesionalizar el servicio público, que se enmarca en las necesidades de la Administración Pública Federal Centralizada y por otro lado, para consolidar el SPC, se implementó como un programa institucional para la rendición de cuentas y medir la calidad del gasto público con el presupuesto por resultados. Otra de las acciones a las que se ha visto sujeto el sistema, está relacionado con el intento por desaparecer la Secretaría de la Función Pública como decisión del Ejecutivo con el paquete económico del año 2010. El presidente anunció el 5 de septiembre de 2009, un posible proceso de reestructuración para reducir el presupuesto y enfrentar la crisis actual. En busca de la eficiencia administrativa, la reducción de plazas y los altos salarios en la SFP se decidió desaparecerla. Dicha acción fue producto de las críticas de grupos de izquierda y de derecha, poniendo en debate la ineficacia de la SFP (encargada de la modernización gerencialista) para

erradicar la corrupción y la duplicidad de funciones en el control, evaluación y vigilancia que realizaba junto con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) así como por su limitada capacidad para implementar la política de modernización administrativa en el SPC y el PMG, mostrando nuevamente el conflicto histórico de contrapeso burocrático con la SHyCP (encargado de la modernización eficientista). En el debate, quedó a la vista que el diseño del sistema de profesionalización, que combina el sistema de carrera y empleo es muy ambiguo, su implantación se estableció con tiempos legales muy limitados para incorporarlo en la APF. Además, tenía una complejidad técnico-administrativa que se acompañaba del diseño de esquemas de gestión y evaluación de desempeño muy sofisticados. Aunque no desapareció la SFP, Turismo y Reforma Agraria, debe reconocerse que la SFP, forma parte de la balanza del poder burocrático. La SFP es encargada del control interno, modernización administrativa, profesionalización, mejora administrativa y rendición de cuentas. El problema real de la SFP es más bien lograr su mayor independencia política del Ejecutivo, básicamente del grupo en el poder, lograr una autonomía administrativa, mayor profesionalización, apertura, mayor aprendizaje y visión a largo plazo. Mientras que los problemas del Servicio Profesional de Carrera, “que se tienen que superar tanto institucionales, estructurales, procedimentales, administrativos y culturales como lo señala Martínez Puón, requieren de reformas a fondo tanto de carácter político, administrativo como social que impacten no sólo en el sistema administrativo sino en los comportamientos, creencias y hábitos de la sociedad en su conjunto”.¹³³

2.5. Conclusiones del Capítulo

Durante el siglo XX, el proceso tardó para implementar el Servicio Profesional de Carrera y la capacitación continua para los servidores públicos estaba desarticulado de un modelo de profesionalización. Los factores que se asociaron para postergar un servicio civil y la profesionalización fueron los siguientes:

¹³³Martínez Puón Rafael, “El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México”, en *Buen Gobierno*, revista no. 1, semestre 1, México, 2006, p. 206.

Durante el siglo XX, el modelo tradicional del Estado para gobernar tenía un carácter monolítico, omnipotente que se encontraba en un nivel superior a la sociedad, eran dos esferas diferenciadas, con atribuciones amplias del Poder Ejecutivo para nominar a los funcionarios de puestos sustantivos en la administración política que reflejaba un sistema presidencialista y autoritario con la subordinación del poder legislativo. La administración pública era un engrane del sistema político que funcionaba como un apéndice instrumental de la política basada en reglas informales como “el aspirantismo”, “la empleomanía”, la lealtad, subordinada a los vaivenes políticos partidistas, formando parte de un sistema de patronazgo, clientelar, patrimonialista, vulnerable a la corrupción, y la discrecionalidad que se expresaba en una alta movilidad con las sucesiones presidenciales. Significaba empezar de nuevo cada seis años, generando poca capacidad de respuesta propiciando la opacidad en la gestión pública. Hasta 1988 se abrió el juego democrático electoral y comenzaron a cambiar las reglas del poder de forma gradual.

En la etapa posrevolucionaria y hasta los cuarentas, la racionalidad administrativa derivaba de la autoridad legítima y legal. Se crearon las condiciones para establecer un sistema de profesionalización en 1922 con el servicio exterior. Se creó el CNAP pero no se logró poner en práctica, la profesionalización a nivel gubernamental por factores políticos, jugando un papel preponderante el sindicalismo. Cabe destacar que de la misma presidencia desde la década de los veinte se ha tenido el interés por realizar estudios de la organización y funcionamiento de la administración pública y para implementar esquemas de profesionalización. Ésta, estaba relacionada con la cantidad de profesionistas que se incorporaban a las actividades públicas en relación a la expansión de los servicios públicos en la administración pública. Asimismo, de la misma presidencia se elaboraron proyectos para crear un servicio civil, pero las condiciones políticas no lo permitieron.

Con el corporativismo que surgió con Lázaro Cárdenas (1934-1940), se configuró un conjunto de arreglos institucionales con una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder a partir del partido hegemónico y el presidencialismo que desvirtuaban el proceso electoral. La administración pública se convirtió en el escenario del reclutamiento de personal político y de la contienda política, siendo el brazo ejecutor del presidente, por lo que una idea de servicio civil no era contemplada. Por primera vez en 1934, se incorporó la obligación de la capacitación, pero en 1941 se derogó. En 1935, el PNR presentó un proyecto de Ley para el servicio civil que no se materializó. Dentro del marco corporativista, en 1942, durante la administración de Ávila Camacho se retomó la idea de la capacitación como parte de un proyecto presidencial, Lucio Mendieta y Nuñez elaboró la propuesta para crear el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en 1955, en calidad de asociación civil, se desplegó la formación para los servidores públicos de mando en la administración pública de forma externa, siendo un gran avance que se afianzó con las políticas de López Mateos para incorporar la capacitación con las colaboración de Institutos y Universidades.

En la década de los setentas, con las reformas administrativas se estableció el sistema de administración de personal y con ello, y de manera formal, se estableció la capacitación en el Centro de Capacitación Administrativa. En 1978, la capacitación se elevó a garantía social y se constituyó en una herramienta para las reformas administrativas que se implementaron durante el período 1976-1982 en materia de planeación y control presupuestal, en este período se observa la creciente capacitación de los servidores públicos. En 1983, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil siendo el primer programa para modernizar el gobierno y para instaurar el servicio civil. Asimismo, se modificó el artículo 108 constitucional para cambiar la nominación de funcionario a servidor público en 1982, sin embargo, la injerencia de la FSSTSE y la agudización de la crisis, postergaron de nuevo la idea de construir un modelo de profesionalización. Los avances continuaron con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1987.

Durante el presidencialismo autoritario, la modificación en las estructuras para el buen funcionamiento de la administración pública estuvo delineada por las políticas gubernamentales, las necesidades del desarrollo y la cultura burocrática. El deficitario sistema administrativo de personal era producto de la falta de políticas integrales de recursos humanos en las dependencias, se contaba con un catálogo de puestos desproporcionado en función del perfil del puesto, de las remuneraciones e incentivos. Con ello, se debilitaban las posibilidades para instaurar un servicio civil con una carrera administrativa. En relación con la capacitación para los servidores públicos de mando, estaba asociada a las políticas del gobierno en turno y a arreglos institucionales. La capacitación no estaba considerada como un incentivo para obtener mejoras salariales, más bien los estímulos salariales estaban relacionados con la lealtad y la discrecionalidad para ocupar un puesto de mando.

Con la modernización administrativa que dio inicio en la administración 1995-2000 se incorporó la idea del servicio civil y la capacitación en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), con acciones en el subprograma de dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Se constituyó en el primer diseño gubernamental que incluyó un diagnóstico, una planeación para establecer el servicio civil para combatir la corrupción y mejorar la eficiencia en la administración pública. El servicio civil no se logró institucionalizar por la participación de la FSSTSE en el proceso y por el liderazgo que compartía la Secretaría de Hacienda (Unidad del Servicio Civil) y la SECODAM, para lograr acuerdos sobre las bases normativas, reflejando la incapacidad institucional, técnica y política para lograr el consenso cuando se presentó en el Congreso. Con el PROMAP, se incorporó la capacitación de los servidores públicos, con resultados observables, ha formado parte de las prácticas en la administración pública, en la medida que el 100% de las instituciones realizaban la capacitación, con objetivos a corto plazo pero sin una evaluación sobre el desarrollo profesional hasta el año 2003.

En el gobierno de Vicente Fox 2001-2006, la alternancia en el poder, el proceso de gobernabilidad democrática y las reformas administrativas fueron determinantes para institucionalizar el Servicio Profesional de Carrera como un sistema de contrapeso gubernamental para incorporar un esquema de profesionalización que incluyera la capacitación de los servidores públicos. Se pusieron en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Transparencia y desarrollo administrativo (PNCCFTDA), el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG) y la Agenda del Bueno Gobierno (AGB) sentando las bases para la transformación de una administración pública tradicional a una gerencial, para acreditar la calidad institucional y su capacidad de buen gobierno mediante la innovación administrativa. Sus objetivos se convirtieron en una labor que no se logró consolidar, se complementó con medidas profundas como el gobierno electrónico, la transparencia en las reglas, el acceso a la información, la corrupción, la ética pública, la rendición de cuentas, la regulación gubernamental, el gobierno por resultados basado en la evaluación de la acción gubernamental. Con la innovación administrativa se dio paso a una nueva lógica para racionalizar los recursos del gobierno, sin embargo, mostró las limitaciones en el diseño, como resultado de una labor de gabinete que no fue sujeta al consenso político y a la negociación, olvidando el contexto social e histórico de la administración pública.

El Servicio Profesional de Carrera en el contexto de la democracia es producto de las capacidades del Estado que se enmarca en un nuevo estilo de ejercicio más cooperativo con la sociedad organizada, con objetivos comunes en la solución de problemas públicos. Por ello requiere ser desmitificado en su poca asociación de los programas prioritarios, de las políticas de desarrollo y de los modelos de profesionalización de servicios civiles del entorno nacional e internacional y promover el trabajo en equipo inter-intra gubernamental a través de un sistema de gestión de desempeño integral en la administración pública, que implica ampliar la profesionalización a todos los servidores públicos federales. El SPC es una estructura político-administrativa que muestra que los problemas estructurales no

se agotan en la implementación, en la fase organizativa, instrumental o tecnológica, están relacionados con problemas más complejos, con el déficit institucional y por no contar con una burocracia consolidada desde su inicio, que pretende transitar a un escenario más innovador como lo sugiere la “nueva gestión pública”, a la era de la posburocracia. La búsqueda de una implantación simultánea del modelo de carrera y del puesto para lograr el equilibrio del mérito y la flexibilidad, es el punto central para mejorar el SPC que muestra una disociación entre los diseñadores y los implementadores del sistema. Sin embargo, en estas variables se revela la incongruencia de las normas y la operación, propicia la poca credibilidad que se manifiesta en la movilidad laboral, en la autonomía relativa entre políticos y administradores, desintegración cultural entre administradores de mandos superiores y mandos medios y en los valores orientados al gobierno más que en los fines estatales, en la interface política que hay en el nombramiento de los puestos de gabinete de apoyo y el artículo 34 para aspirantes seleccionados y en la falta de reglas claras para el desarrollo profesional. El vínculo entre el modelo de carrera y del puesto implica el establecimiento de reglas más claras para la profesionalización de la administración pública mediante la gestión de recursos humanos.

El Servicio Profesional de Carrera se ha situado como un sistema de empleo bajo criterios de mercado laboral, cuando es un modelo gubernamental que garantiza la institucionalidad mediante el mérito y el desempeño, el acreditamiento y la certificación en un marco administrativo orientado a la eficacia gubernamental, diferenciado del mercado para dar respuesta a las demandas ciudadanas que permiten comprender el retorno de lo público, particularmente el rol de las instituciones en el desarrollo y el beneficio social, entonces debe ser congruente con la gestión de recursos humanos como una de las soluciones para modificar patrones culturales relacionados con el mérito y el desempeño, sin embargo, se requiere de medidas más profundas para reducir la permanencia del servidor público con base en las decisiones políticas del grupo directivo superior, para disminuir la movilidad y dar mayor soporte a la estabilidad en el empleo.

El reto es evitar que se relegue el SPC a simples procesos y trámites y para fortalecerlo se requiere de un marco de consensos entre los involucrados en el proceso, diseñadores, implementadores y los actores no gubernamentales para facilitar las condiciones regulatorias y operativas con el fin dar primacía al Estado en el aseguramiento del bienestar social. Cabe señalar que las medidas diseñadas por los organismos internacionales para incrementar la operatividad al Servicio Profesional de Carrera han sido dirigidas por economistas. Se tiene la idea de que el SPC es un instrumento para incentivar el desarrollo económico, la gobernabilidad y para transitar a estadios más avanzados de democracia, pero terminaron por introducir en el sector público, un ajuste estructural con la reducción del empleo, el combate de la corrupción, sin percatarse de los problemas técnicos y políticos que genera la profesionalización en la entidad gubernamental, el cual debe orientarse a la reproducción del ethos burocrático, para consolidar su utilidad como agente de cambio y como un insumo para aplicar políticas para el desarrollo económico, en beneficio de la sociedad.

Durante la administración de Felipe Calderón 2007-2012, el SPC perdió el apoyo político original cimentado en las coaliciones de los partidos y por su ineficiencia operativa que derivó en críticas de los partidos de oposición, grupos no gubernamentales, del mismo PAN, de grupos académicos y sociales. En la actual administración se convirtió en un programa institucional muy pequeño, con base en decisiones presupuestarias para la asignación de recursos, mejorar la calidad del gasto público federal, promover la rendición de cuentas y evaluar el desempeño. En el PND 2007-2012 se establece la profesionalización del servicio público como un elemento para la modernización administrativa para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas, regular y gestionar los procesos. En ese sentido, la profesionalización del servidor público está asociada a la profesionalización como un proceso de gestión de las entidades gubernamentales.

CAPÍTULO III: El Subsistema de Capacitación en la función pública en México en el período 2004-2010.

El capítulo tiene como objeto analizar el proceso de capacitación y las capacidades institucionales en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el marco del Servicio Profesional, en dos dimensiones, la parte normativa, que sienta las bases para la planeación, organización, funcionamiento, y evaluación de la capacitación para los servidores públicos y la parte operativa, dirigida a la gestión de los recursos para implementar el proceso de capacitación en las dependencias gubernamentales, con sus actividades prioritarias de dominio y sus necesidades reales. La investigación realizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales muestran los resultados de la capacitación en las siguientes preguntas: ¿Cuál es la composición del personal adscrito al Servicio Profesional de Carrera?, ¿Cómo funciona el proceso de capacitación por capacidades?, ¿Cuáles son las capacidades técnicas específicas y transversales?, y ¿Cuáles son las estrategias que se han implementado para mejorar el proceso de capacitación y formación profesional?

3.1. El origen de la capacitación

El presente apartado tiene el propósito de valorar el origen de la capacitación como uno de los insumos para la ejecución de los requerimientos institucionales y para la gestión de los asuntos públicos con la finalidad de generar la confiabilidad y acrecentar la capacidad de respuesta a la sociedad.

Los antecedentes de la capacitación, comienzan cuando se elevó a rango constitucional, como garantía social, el 9 de enero de 1978. En este año, se establecieron las condiciones para la capacitación de los trabajadores, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título sexto, Del Trabajo y de la Previsión Social, artículo 123-A, fracción XIII, señalaba, que “las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. De su propia

naturaleza, como una prestación social para los trabajadores, ha generado efectos colaterales en las normas posteriores que dan sustento a la obligatoriedad quedando sujeta a acuerdos institucionales y a la voluntad política de los directivos. A partir de 1978, la capacitación en la administración pública quedó sujeta a criterios de eficiencia, para modernizar las administraciones y cumplir con los fines sociales. En 1984, la capacitación se vinculó como un derecho de los trabajadores para elevar la productividad. El texto constitucional menciona que “las instituciones estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores los medios necesarios para su superación personal y mejora de sus conocimientos. Todos los trabajadores tienen derecho a recibir capacitación y adiestramiento que les permita elevar su nivel de vida y productividad en el trabajo, de conformidad con los programas que elaboren las instituciones de acuerdo con sus disposiciones presupuestales”.¹³⁴ Una muestra más, de que la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera se contempla como una norma de derecho administrativo, diferente a las leyes civiles o laborales para regular el trabajo se encuentra en la ley del ISSSTE, cuando “Establece con carácter obligatorio por parte del Estado, la prestación de servicios (culturales), de “los programas educativos y de capacitación”.¹³⁵ Aunque la capacitación en el SPC no se relaciona con el derecho laboral, en el SPC, es considerada como una prestación cultural y así está sustentada en la estructura programática de los procedimientos administrativos. En el Servicio Profesional de Carrera, la autoridad tiene su origen en las atribuciones de los servidores públicos. La autoridad deriva de las facultades que le otorga el Estado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³⁶ Se define como aquella persona que ocupa un cargo público para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal. Obedece a competencias relacionadas con sus responsabilidades administrativas, (art. 113),

¹³⁴Diario Oficial de la Federación, *Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B, del artículo 123 constitucional*, Seguridad Social y Prestaciones Económicas, capítulo Tercero, artículo 15, México, 1984, p. 5.

¹³⁵Diario Oficial de la Federación, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Servicio del Estado*, Título primero, “De las disposiciones Generales”, artículo 4 (b), México, 2007, p.3.

¹³⁶Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, Título cuarto, art. 113, México, editorial Porrúa, 2008, p. 128.

dotándolo de una discreción omnímoda, su importancia radica en el hecho de que con sus decisiones puede afectar a diferentes estratos socioeconómicos. Sus competencias están relacionadas con las atribuciones de la dependencia del gobierno, funciones jerárquicas del puesto, de las instrucciones que reciba de su jefe inmediato, del grupo al que pertenece y de los objetivos y metas comunes para integrar, coordinar y compaginar los intereses públicos de la Administración Pública, que derivan de las atribuciones y restricciones legales.

En el contexto mexicano, el origen de la capacitación de los servidores públicos, debe ser visto como un insumo que contribuye a la ejecución de los requerimientos institucionales que deriva en la necesidad de contar con personal altamente calificado para la conducción estratégica de los asuntos públicos. Las necesidades sociales son canalizadas en la agenda política cuando la sociedad presenta la petición a los políticos. Se convierten en asuntos públicos cuando entran en el proceso de diseño y planeación de políticas públicas y en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y se convierten en programas sectoriales de las dependencias gubernamentales. En cuanto a la arena de las políticas, se construyen redes con actores gubernamentales y no gubernamentales. Cuando se aprueban las políticas, se designa el presupuesto y las dependencias gubernamentales se convierten en ejecutoras de los recursos de los programas federales y de las políticas públicas a través de los servicios públicos. Entonces, el servidor público es el insumo intangible encargado de la conducción estratégica que requiere de alto contenido de conocimientos calificados porque sus decisiones afectan a una diversidad de estratos sociales.

Uno de los factores que se introdujeron en la Administración Pública a partir del año 2000, con la filosofía del Buen Gobierno, para activar la competitividad en el sector público, está relacionado con la estrategia corporativa para crear las condiciones macroeconómicas así como para atraer a las inversiones internacionales a fin de garantizar el crecimiento y el desarrollo incluyente. Entrar al mundo de la competitividad implicaba el incremento de la productividad, y el

manejo racional de los recursos a un menor costo, cobrando importancia, las oportunidades que genera el medio ambiente. Convertir a una organización rentable capaz de potenciar los insumos y los recursos debía ser congruente con en el marco de la legalidad, la transparencia y la confiabilidad social. En la búsqueda de un posicionamiento estratégico institucional para regular el mercado y dirigir a la sociedad, se incorporó la competitividad como factor de racionalidad económica mediante la diversificación y especialización de los servicios, la creación de valor, la innovación, la aplicación de tecnologías en los procesos, la flexibilidad de adaptación y el bajo costo unitario de la fuerza laboral. La incorporación de competencias calificadas con nuevos procesos y procedimientos, se asoció para reorientar el rumbo de la función pública, con nuevas prácticas gerenciales para incentivar el logro de resultados.

3.2. Las normas de capacitación y formación institucional en el período 2000-2003.

El presente apartado tiene el propósito de identificar las características de la capacitación en la Administración Pública en el marco del desarrollo administrativo para cumplir con los objetivos de profesionalización a fin de coadyuvar a la eficiencia gubernamental.

La norma de capacitación del año 2000¹³⁷ para los servidores públicos se presentó como una de las alternativas del desarrollo administrativo para profesionalizar al servidor público coadyuvando a la modernización del área de recursos humanos. En la Norma General de Capacitación para la Administración Pública Federal del año 2000 y la Norma para la Formación Integral del Personal de la Administración Pública Federal del año 2003,¹³⁸ los fines de la capacitación institucional eran producto de la regulación laboral. En este período, la capacitación se convirtió en una práctica institucional para promover mejores prácticas gubernamentales con el

¹³⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Norma General de Capacitación para la Administración Pública Federal*, Unidad de Servicio Civil, 21 de noviembre de 2000.

¹³⁸Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Norma que regula la Formación Integral del Personal de la Administración Pública Federal*, Unidad de Servicio Civil, 26 de marzo, 2003.

fin de impulsar la calidad en la gestión pública. La capacitación se estableció en dos dimensiones de desempeño, de carácter implícito: individual e institucional y en dos modalidades: gerencial y técnico (para mando y operativo).

En la normatividad del año 2000 los objetivos se fincaron en la “Capacitación Institucional”, con una metodología basada en la gestión de la calidad. Para el personal de jerarquía se dirigió al desarrollo de habilidades directivas, gerenciales y de especialización, para promover el liderazgo y el desarrollo profesional, sin embargo, no se especificaba la obligatoriedad, los derechos de los trabajadores y las horas de capacitación, sólo explicaba que era por lo menos, una vez al año.

En el año 2001, se encontraron inconsistencias en los procedimientos de capacitación. Los factores que influyeron estaban relacionados con el privilegio de la estabilidad en el puesto, la falta de coordinación de las unidades responsables, así como por la falta del recurso tecnológico para dar seguimiento al proceso. En el período 2000 a 2003, se creó una estructura mediante los Comités Mixtos de Capacitación para la organización y funcionamiento de las acciones educativas en cada dependencia, para la capacitación del personal de base y confianza, con ello, dio inicio la planeación y detección de necesidades pero poco articulada a la evaluación. En las normas del año 2003, los objetivos eran de “Formación Integral” como parte del impulso hacia el desarrollo administrativo, citado en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, que destacaba la formación y capacitación de los recursos humanos y una nueva cultura empresarial para personal de mando y operativo, con el objeto de abatir la corrupción y dar transparencia a la gestión pública. Para el personal de mando se orientó al desarrollo de competencias directivas y actualización de conocimientos. La formación de los servidores públicos se impulsó en dos vertientes: una para imprimir un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos y la otra, para la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público para mejorar su desempeño.

3.3. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el Servicio Profesional de Carrera.

El apartado tiene como objetivo identificar las características de la capacitación por capacidades en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades como parte del modelo de profesionalización con la finalidad de construir una burocracia profesional en la Administración Pública Federal Centralizada.

La puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera (SPC) ha significado un cambio en la concepción del Gobierno Federal Mexicano, en la forma de gestionar los asuntos públicos, en un contexto democrático que se manifiesta por acrecentar su capacidad de dirección hacia la sociedad y el mercado que se convierte en un imperativo del espacio público. La capacitación se presenta en un contexto de cambio democrático, que requiere de la preparación calificada de los servidores públicos para alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y apegada a las necesidades de un gobierno democrático. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades es uno de los contribuyentes del Servicio Profesional de Carrera para la profesionalización de la función pública y es una de las respuestas al cuestionamiento del papel del Estado y al modo de gobernar a la sociedad. Se encarga de impulsar el mérito mediante el desarrollo de capacidades, en habilidades, conocimientos, aptitudes para mejorar el desempeño. Los nuevos modelos de gestión son nuevas formas de solución para restablecer el sentido público de la administración pública. Los modelos de gestión tienen el propósito de impulsar mayor confiabilidad institucional, generar mayor responsabilización, compromiso, con la aplicación de códigos de ética y valores democráticos.

La minimización del Estado se ha traducido en la continuación del Estado por otros medios a partir de transformaciones cualitativas en el servicio público, que se traducen en un esquema de distribución de responsabilidades en la función pública. Cuando el Estado se despoja de sus funciones de producción de bienes o prestación de servicios públicos, asume otras funciones cualitativamente

distintas, en particular, “son acciones que se orientan a la responsabilización, a la celebración de acuerdos de gestión por resultados, al fortalecimiento de organismos de auditoría interna, de coordinación y de información,”¹³⁹ y de ellas, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la evaluación continua son las más recientes. La capacitación forma parte de las capacidades técnicas de la Administración Pública para planear de forma sistemática, organizar, administrar y evaluar el proceso, para construir el desarrollo de la burocracia profesional.

La capacitación forma parte de un sistema administrativo y estratégico que deriva de un proyecto de Estado democrático planificador, evaluador, promotor y facilitador, regulador, más que interventor. Forma parte de la voluntad política transformadora del Estado que va más allá de ser una expresión normativa, que busca un cambio en la forma y contenidos para administrar, fortaleciendo las capacidades técnicas y políticas de los servidores públicos a fin de integrar la misión gubernamental en una red de instituciones, articulada por la coordinación y la unidad para que funcione el gobierno como un todo integrado. El servidor público en su papel como administrador tiene atribuciones de autoridad para desempeñar su puesto de acuerdo con los fines del Estado que afectan la determinación de la política pública porque muchas veces los administradores públicos no solo llevan a delante la política del Estado sino que toman parte activa cuando se trata de adaptar dicha política en las normas administrativas. Los planes, los programas, las normas y los sistemas son parte de la política de Estado, para que un gobierno profesional funcione a pesar de la inestabilidad que prevalece normalmente.

La capacitación es la plataforma dinámica del sistema para profesionalizar la administración pública, forma parte de una nueva racionalidad para gestionar los recursos humanos a través de la previsibilidad, el cálculo, la factibilidad y la

¹³⁹Oszlak Oscar, “El Estado transversal”, en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año uno, no. 6, Abril, Argentina, 2001, p. 9.

viabilidad de las actividades administrativas. A través del Subsistema se generan las condiciones para institucionalizar el proceso de capacitación en la Administración Pública de forma transversal, descentralizada, bajo parámetros flexibles para incorporar el proceso de planeación para la detección de necesidades, la elaboración de diagnósticos, programación de actividades, impartición de cursos, evaluación, seguimiento y asignación de recursos para cumplir con los objetivos a nivel interinstitucional e integrar prácticas de aprendizaje con un mismo fin, garantizar el mérito en la burocracia profesional y la certificación de capacidades técnicas con el objeto de profesionalizar a la función pública. Por los alcances del proceso de capacitación debe estar instrumentada bajo parámetros que permita evaluar el impacto en la eficiencia y la calidad del servicio público así como la satisfacción de las expectativas del ciudadano. La capacitación cuando se incorpora al Servicio Profesional de Carrera se constituye con base en procesos, rutinas y prácticas institucionalizadas, donde la gestión pública articula las normas, las reglas no escritas, los valores, las tradiciones, modifica comportamientos y se materializa en estrategias prospectivas para lograr los fines gubernamentales.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades debe estar orientado para cubrir las expectativas del saber administrativo, en la nueva racionalidad administrativa sustentada en el mérito, en el desempeño y en la formación de la clase dominante del servicio público y en segunda instancia, para satisfacer las necesidades del saber especializado en un puesto de dirección de un grupo. La capacitación reproduce el *ethos* del servicio público y el *esprit de corps*, mantiene al servicio civil como una institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica.¹⁴⁰ En ese sentido, la capacitación de los servidores públicos de alta jerarquía debe estar relacionada con 1) La construcción de una carrera profesional con habilidades de mando, de orden superior, para la conducción estratégica de una organización, 2) Para la interacción de mandos

¹⁴⁰Velasco Sánchez Ernesto, "Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, volumen XV, número 2, segundo semestre 2006, pp. 309-310.

políticos y de administración y 3) Para mantener su necesaria independencia y defender el ethos profesional.¹⁴¹ Los nuevos modelos de dirección que se ejercitan a través de las acciones de capacitación deben estar orientados a la modernización de la gestión pública, proporcionando las habilidades, las aptitudes, los conocimientos para que el servidor público interactúe como interlocutor y coordinador: 1) Entre el estrato político y el estrato operativo de la administración pública, 2) En la red de instituciones y 3) En la receptividad de la administración pública y las necesidades de los ciudadanos.

Desde una perspectiva organizacional, “la capacitación es el proceso formal de aprendizaje que tiene por objeto facilitar cambios en los individuos y en las organizaciones de acuerdo con los objetivos estratégicos”.¹⁴² A ello, hay que señalar que la educación y la capacitación tienen objetivos diferentes. La educación es la instrucción que un individuo recibe en una Institución de Enseñanza, a través del conocimiento sistematizado, en un programa curricular con objetivos de largo alcance, en razón de la ciencia y del método científico para su desarrollo profesional en la sociedad. Por su parte, la capacitación, tiene un sentido vocacional, está ligado con las funciones y atributos de un puesto específico que son o serán realizados en el futuro de una persona en una organización y sus objetivos son de corto alcance, orientado a la solución de problemas en el ámbito laboral y para impulsar el cambio en las organizaciones.

La capacitación para los servidores públicos de mando debe cumplir con dos objetivos: 1) “De *desarrollo gerencial*, que se refiere a la preparación del personal para desempeñar en el futuro posiciones distintas (superiores, de mayor responsabilidad) dentro de la organización y 2) De *entrenamiento* para adaptar las capacidades del personal para desempeñarse mejor en las tareas que tiene asignadas en la actualidad”.¹⁴³ Un aparato administrativo profesional que cuenta

¹⁴¹El ethos profesional está relacionado con la neutralidad política, la objetividad, la equidad y balance en el tratamiento del ciudadano y la defensa del interés general.

¹⁴² *Ibid.*, p. 313.

¹⁴³ *Ibidem.*, p. 313.

con áreas de capacitación tiene un papel estratégico porque está coordinado con las áreas sustantivas y de apoyo institucional para que las dependencias de gobierno desarrollen sus objetivos y metas de los programas prioritarios y de las políticas públicas. “No es casualidad que aquellos países con aparatos administrativos profesionalizados, basados en esquemas de servicio civil suelen tener un nivel de desarrollo nacional y de bienestar social mucho más alto que los países que carecen de ellos”.¹⁴⁴ La capacitación de los servidores públicos en la administración pública se introduce como un instrumento gerencial, tecnológico y en línea para mejorar el desempeño a través de la gestión de capacidades e incidir en la calidad de la gestión pública. La capacitación presencial debe ser visto como un ingrediente estratégico para formar el ethos burocrático profesional, para nutrir al “policymaker” o ejecutor de las políticas, con la tecnología del poder, de los conocimientos científicos, herramientas, métodos, del saber administrativo, para la implementabilidad de la acción gubernamental. Desde la óptica de la gestión contribuye en la implementación de las reformas administrativas, políticas públicas y programas que conducen al funcionamiento y a la modernización de la Administración Pública. La capacitación es un proceso para aplicar modelos de dirección y liderazgo gubernamental para los servidores públicos con el fin de gestionar los asuntos de Estado. Su utilidad en la construcción de escenarios requiere de la innovación, del análisis, de alternativas, de soluciones, de estudios de prospectiva y de la toma de decisiones estratégicas racionales, de calidad y de eficiencia en un marco de racionalidad administrativa para manejar conflictos, liderar grupos de trabajo y negociar que conlleva la apertura de la organización al aprendizaje, a la comunicación, retroalimentación y hacia la evaluación procesal y funcional para coadyuvar a la coordinación y a la unidad del desempeño gubernamental. Además la capacitación es una estrategia para la estandarización e innovación de procesos, para dar respuesta a problemas no rutinarios y complejos, para modificar valores tradicionales por valores y prácticas democráticas, así como para impulsar el cambio organizacional y direccionar el

¹⁴⁴Dusage Laguna Mauricio I, “El servicio civil de carrera en el Distrito Federal”, en *Revista Asamblea de Representantes*, núm. 3, mayo 2001, p. 2.

quehacer gubernamental, con impacto social. En los albores del siglo XXI, la capacitación de los servidores públicos se ha convertido en una práctica institucionalizada en la administración pública desde el momento en que se integra en el Subsistema, por ello, la capacitación debe ser continua y debe poseer contenidos formativos, que escapen de la corriente gerencial con cimientos curriculares avalados por Instituciones de Educación Superior para incrementar la capacidad de respuesta de una burocracia profesional sustentada en el mérito y en el desempeño, redituable, para crear una carrera administrativa con fines de eficacia gubernamental.

3.3.1. Normatividad del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

El apartado tiene como objetivo identificar el papel de la capacitación y la organización y el funcionamiento del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades de acuerdo a las normas sujetas al Servicio Profesional de Carrera para garantizar el modelo de profesionalización.

El Servicio Profesional de Carrera, es un sistema descentralizado que depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, es normado por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades forma parte de siete Subsistemas para implementar el modelo de profesionalización a través de la gestión de recursos humanos.

Se establece que “la Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos a través de los cuales, los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.”¹⁴⁵ Los objetivos de la capacitación están planteados en el artículo 46, con el fin de: “I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar

¹⁴⁵Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Secretaría de la Función Pública, 2003, Capítulo Quinto, Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, artículo 44, México, 2003, p. 20.

los conocimientos y habilidades, II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas”.¹⁴⁶ De acuerdo con los objetivos de la capacitación, se traducen en tres procesos, 1) Inducción, desarrollo y actualización, 2) Concurso para el ascenso vertical y lateral y 3) La certificación de capacidades.

En el caso de México, hay una confusión conceptual del significado de competencias y su relación con las capacidades en la administración pública, ya que se mezclan los modelos de forma indistinta, afectando el resultado de los productos adecuados y deseados. Lo peculiar reside en el proceso, se realiza a base del diseño de puestos y no sobre las competencias. En el servicio profesional de carrera, las capacidades profesionales pueden definirse como el ejercicio de un conjunto de capacidades dirigidas para el desempeño eficaz de un puesto, para medir el mérito con base en “el saber”, en los conocimientos en primer orden, y los comportamientos y las aptitudes en segundo orden. Evalúa el grado de calificación profesional para la permanencia, el desarrollo, la movilidad jerárquica y horizontal, con un carácter funcional, transferible, a cualquier contexto laboral, que pone énfasis en la conducción estratégica de una institución pública, en la gestión de personas, en las necesidades institucionales y satisfacción del ciudadano, con un enfoque en resultados.

Las capacidades deben ser entendidas como un ejercicio de conocimientos, habilidades y aptitudes aplicado en circunstancias críticas, de alta complejidad e incertidumbre, en un contexto de escasos recursos para solucionar problemas públicos que se mide en criterios de innovación, creación de valor y competitividad para incidir con resultados observables, en la eficiencia y calidad de los servicios, de acuerdo con los fines públicos. Cabe señalar, que cuando se contextualiza las capacidades deben estar cimentadas en el arquetipo de un administrador público, en función

¹⁴⁶Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, 2003, Título tercero, De la estructura del sistema del servicio profesional de carrera, capítulo primero, México, 2003, p. 11.

de la organización administrativa que consiste en poner en relación esfuerzos para conseguir el objetivo colectivo deseado con la menor fricción y máxima satisfacción, en este sentido, las capacidades son un instrumento para flexibilizar la gestión pública. En el Servicio Profesional de Carrera, las capacidades profesionales tienen una metodología propia para el diseño, la planeación, la ejecución y la medición de las evidencias del desempeño. Las capacidades son objeto de certificación, consiste en el reconocimiento formal por parte de una institución autorizada (SFP) o una Institución Educativa Superior para incorporar las capacidades en el contexto laboral, asumiendo responsabilidades de organismo certificador. Representa la conclusión de un proceso de formación que incluye capacitación práctica, asumiendo la responsabilidad cada institución, que se encuentra adscrita al SPC. La certificación está asociada a la empleabilidad y a la acreditación de una norma estandarizada para ocupar un puesto de mando en un tiempo acotado de cinco años con el fin de garantizar la actualización permanente del servidor público.

La profesionalización del servicio público es la parte inherente de un gobierno competente y equitativo. La formación de las capacidades del gobierno es la piedra de toque para la profesionalización del servicio público,¹⁴⁷ para no perder la dirección y los objetivos sociales institucionales. La profesionalización de la función pública es entonces, la plataforma para el desarrollo de prácticas democráticas más transparentes y para la mejora de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos. No es un asunto exclusivamente técnico sino político, pero en cuanto se inscribe como uno de los medios de la racionalidad instrumental consiste en acumular personal competente con base en el uso racional de los recursos para optimizar su aprovechamiento.

La gestión de recursos humanos abarca el conjunto de actividades requeridas para administrar la selección, ingreso, desarrollo, capacitación, promoción, remuneración y retiro de los servidores públicos. Desde la perspectiva económica,

¹⁴⁷ Dror Yezkel, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 248.

se ha convertido en la capacidad para capitalizar el recurso humano a causa de la rigidez creciente del trabajo. El empleo es una actividad profesional que requiere de un conjunto de conocimientos, de saber hacer o habilidades y de conductas relacionadas con el “qué” y “cómo” del proceso del gobierno. En este contexto, la capacitación se justifica como un proceso de gestión asociado al desarrollo profesional de los servidores públicos y para la construcción de una carrera funcional.

La capacitación de capacidades debe situarse en la preparación profesional de los servidores públicos de mando para su desarrollo y para la construcción de una carrera con base en el tratamiento de los asuntos públicos y debe estar relacionada con los fines del Estado democrático y la racionalidad administrativa. Para dar respuesta a los requerimientos estratégicos de la función pública debe estar alineado a un sistema moderno de gestión del desarrollo del recurso humano público, con acento en los valores democráticos para guiar todo momento de la actuación administrativa. La capacitación en este contexto se articula al mérito, a la evaluación y al desempeño con sentido público, con una orientación “eficientista”, “gerencial” y con criterios de “calidad” para coadyuvar a la mejora de los servicios públicos. Los objetivos de la formación por capacidades se dirigen a articular las necesidades institucionales e individuales con los fines públicos con una orientación hacia el ciudadano en busca de una mayor receptividad de la administración pública. Las acciones de capacitación están dirigidas a impulsar los procesos para el cambio organizacional, incidir en la modernización, desarrollar prácticas democráticas con valores públicos con una orientación en la gestión de resultados, en la satisfacción del usuario, para incrementar la productividad, la competitividad y mejorar la capacidad de respuesta. Como se observa, “la capacitación se desarrolla bajo una gran variedad de condiciones institucionales, políticas, ideológicas y culturales que anticipan y determinan el espacio en el que puede operar, con límites y alcances”.¹⁴⁸ En el escenario de la

¹⁴⁸Pagani María Laura, “El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local”, Argentina, 2006, p. 4.

governabilidad democrática, la capacitación es un impulsor para modernizar el aparato gubernamental. Construir capacidades de cuadros desde el Estado con un sentido público conlleva a establecer normas para regular, coordinar y combinar recursos para su funcionamiento a nivel sistémico, para una organización descentralizada adaptada con nuevos esquemas de trabajo horizontales en red, con estructuras planas que permitan eficientar la coordinación, la integración de las dependencias con una visión de profesionalización y desempeño gubernamental. La formación de cuadros es una de las respuestas a la democratización de la administración pública, para dar continuidad y autonomía técnica, procurar la imparcialidad, incentivar el mérito con calificaciones profesionales para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, el cumplimiento legal y para articular valores éticos democráticos como la accesibilidad, la equidad y profesionalismo. En la función pública, la capacitación de capacidades es un mecanismo para elevar la calidad en la conducción y la dirección gubernamental con el fin de contribuir en la gestión y evaluación de las políticas públicas y los programas prioritarios. El servidor público es un insumo intangible y el más importante de la gestión de recursos para la atención de los asuntos públicos. La capacitación juega un papel importante en los escenarios de la evaluación continua en la administración pública para incidir en la planeación, control de insumos asociados al gasto gubernamental y en la rendición de cuentas, en una lógica de racionalidad económica y técnica para aprovechar los recursos con fines sociales. Se busca mediante la capacitación, “la adquisición de habilidades, reglas, conceptos y actitudes que resulten en un ajuste entre los requerimientos del puesto y las necesidades futuras de la organización.”¹⁴⁹ La disposición de recursos intelectuales y capacidades específicas permite a una organización explotar mejor sus recursos, aún cuando no son exclusivos para incrementar la eficiencia en los servicios públicos y mejorar el desempeño gubernamental a través del mérito.

¹⁴⁹Iacoviello Mercedes Falivene, Graciela y Díez, Ma. Laura, “Capacitación y Desarrollo”, en *Revista Aportes*, no. 9, Asociación de Administraciones Gubernamentales, Argentina, 1997, p. 2.

**Gráfico No.1.
El Servicio Profesional de Carrera y los siete subsistemas.**



Fuente: Secretaría de la Función Pública, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, 2010, p. 8.

El SPC es un sistema integral, el Subsistema de Capacitación contribuye en un 20% a la profesionalización del sistema, al igual que el Subsistema de Planeación, Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño. La capacitación atraviesa todos los subsistemas y está enfocada al desarrollo profesional. Ello conduce a preguntarse ¿Capacitación para qué? Desde la postura institucional, gerencial y de calidad es un medio para medir resultados organizacionales que se generan a mediano y largo plazo mediante la racionalización de los recursos humanos. Está orientada a adaptar a las personas al perfil del puesto, a incrementar el nivel de conocimientos de los servidores públicos, por ello, la capacitación es un insumo de crecimiento que en su conjunto debe verse como impulsor de eficiencia y calidad. ¿Para qué se requiere más capacitación? Desde la perspectiva institucional, la utilidad reside en dar cumplimiento a las responsabilidades del puesto, organizacionales y a los requerimientos sociales. La capacitación debe ser entendida como un instrumento para dar sentido a la función pública, para mejorar el desempeño gubernamental y modernizar a la administración pública para generar mayores alternativas para la solución de problemas que demanda una acción pública eficaz y no solo con base en el cumplimiento legal. El perfil del

servidor público de carrera exige requisitos de escolaridad, conocimientos, capacidades profesionales, habilidades y experiencia. Se requiere más capacitación cuando se incrementa el nivel de responsabilidad sin cambiar el rango, cuando se modifica el perfil del puesto con criterios de homologación o equivalencia, ó cuando cambia la rama de cargo o puesto que deriva de las reestructuraciones administrativas. El sentido de la capacitación en términos de nomenclatura para un directivo está relacionado con la capacitación y formación de un administrador público que implementa políticas y gestiona en lo público, que demanda dosis de lo político, de gerencia, de liderazgo y de negociación.

**Cuadro no. 3.1.
La capacitación en el Servicio Profesional de Carrera**

Subsistema	Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades
Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	De forma conjunta con Planeación determinan las capacidades profesionales que requiere una vacante. Está relacionado con el tipo de capacitación obligatoria, conocimientos, habilidades y determina las necesidades de formación ¹⁵⁰ , de acuerdo con un diagnóstico para la inducción de un puesto, de permanencia, para el desarrollo y para el concurso por puesto jerárquico o movimiento lateral. Para convertirse en servidores de carrera, el subsistema de planeación y capacitación acreditan la capacitación certificada con la evaluación anual del desempeño. ¹⁵¹
Subsistema de Ingreso	La primera capacitación que recibe el servidor público es de inducción mediante el curso de Introducción General a la Administración Pública Federal para certificar la capacidad técnica transversal de Nociones Generales de la Administración Pública Federal, ¹⁵² con un puntaje para evaluar el desempeño. Para ocupar un puesto debe haber congruencia entre la descripción, perfil, capacidades y evaluación registrado en el catálogo.
Subsistema de Desarrollo Profesional	Cada año se actualiza la trayectoria de carrera de los servidores públicos en el POA, articulado a puntajes individuales por la capacitación para el mejor desempeño, para la certificación de capacidades y para acceder a una jerarquía de mayor responsabilidad o lateral. ¹⁵³ Controlan que la certificación de capacidades en desarrollo administrativo y calidad se realice en un tiempo no

¹⁵⁰ Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Segundo, Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos, Artículo 14, México, 2003, pp. 12-13.

¹⁵¹ Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Capítulo Octavo, Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos, Artículo 25, México, 2007, p. 18.

¹⁵² Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Tercero, Del Subsistema de Ingreso, Artículo 29, México, 2003, p. 16.

¹⁵³ Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Cuarto, Del Subsistema de Desarrollo Profesional, Artículo 37, México, 2003, p. 19.

	mayor a dos años de acuerdo con el cumplimiento de los planes de capacitación anuales. ¹⁵⁴ La capacitación y el desarrollo debieran asociarse en la planeación del plan de carrera pero aún no funciona.
Subsistema de Evaluación del Desempeño	La labor conjunta se orienta al seguimiento y control de la capacitación que reciben los servidores públicos. En la evaluación del desempeño se miden los aspectos cualitativos y cuantitativos del puesto, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto, ¹⁵⁵ para incentivar el logro de metas individuales. Se acuerdan las acciones de capacitación, actualización para fortalecer el desempeño, considerando las áreas de oportunidad. ¹⁵⁶ En caso de que los servidores públicos de carrera no obtengan los puntajes satisfactorios, llevarán cursos de capacitación para reforzar los conocimientos y habilidades con mayores deficiencias. ¹⁵⁷
Subsistema de Separación	En materia de capacitación, ocasiona baja cuando en dos ocasiones no es aprobada la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño y cuando el resultado de su evaluación del desempeño es deficiente. ¹⁵⁸ En caso de no ser aprobatoria la primera vez, deberá presentarse en un lapso no menor a 60 días naturales y no superior a 120 días. En este caso, la dependencia deberá proporcionar la capacitación necesaria al servidor público. Sin embargo, hasta ahora no se aplicado la separación por incumplimiento de la capacitación.
Subsistema de Control y Evaluación	La evaluación de resultados de los programas de capacitación se realizan con base en valoraciones del desempeño para medir las deficiencias. ¹⁵⁹ Trabajan de manera conjunta para evaluar e integrar la capacitación con los otros subsistemas pero al estar adecuado a sistemas y formatos rígidos no permiten generar las mejoras y cambios necesarios.

Fuente: Elaboración propia, citada en *La Ley del Servicio Profesional de Carrera 2003 y el Reglamento a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, 2007*, México, 2003-2007.

De la normatividad hacia la operatividad del sistema, se han presentado inconsistencias que se han traducido en las relaciones del Subsistema de Capacitación y los demás subsistemas, repercutiendo en la consolidación del

¹⁵⁴ Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Capítulo Décimo Primero, Del Subsistema de Desarrollo Profesional, Artículo 46, México, 2007, p. 26.

¹⁵⁵ Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Sexto, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 54, México, 2003, p. 23.

¹⁵⁶ Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Capítulo Décimo Tercero, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 71, México, 2007, p. 36.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.36

¹⁵⁸ Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Séptimo, Del Subsistema de Separación, Artículo 60, México, 2003, p. 25.

¹⁵⁹ Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Octavo, Del Subsistema de Control y Evaluación, Artículo 65, México, 2003, p. 27.

Servicio Profesional de Carrera. En las normas institucionales se precisan las atribuciones cualitativas para constituir un sistema integral, coherente, coordinado, con dirección estratégica para proveer de personal calificado en la administración pública con la posibilidad de hacer una carrera y mejorar el desempeño en las dependencias gubernamentales, sin embargo, la capacitación no está alineada con la construcción de un plan de carrera porque no se han establecido los lineamientos en el Subsistema de Desarrollo para dicho proceso, afectando el crecimiento y la posibilidad de contar con incentivos. En planeación se encontró que no se realizan estudios prospectivos de los escenarios futuros de las necesidades de formación con asignación, identificación y evaluación de las capacidades, sino que se realizan sobre las necesidades actuales.

Cuadro no. 3.2.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en la Ley del SPC.

Proceso	Acciones de Capacitación
DNC Artículo 45	La detección de necesidades de capacitación será elaborada por cada dependencia de acuerdo a las necesidades del servicio.
Programas de Capacitación para el puesto y para el desarrollo administrativo y calidad Artículo 47 y 48	<ul style="list-style-type: none"> - El Programa de Capacitación se integra con cursos obligatorios y optativos de acuerdo a lo establecido por los Comités y la Secretaría de la Función Pública - Se otorgará un puntaje a los servidores públicos que acrediten la capacitación orientada al desempeño. - Los servidores públicos de carrera podrán ingresar a los diferentes programas de capacitación, siempre y cuando sean idóneos a su propio perfil profesional y a su plan de carrera (capacitación orientada al desarrollo profesional)
Necesidades Institucionales de Formación de los servidores profesionales de carrera. Artículo 49	<ul style="list-style-type: none"> - Las dependencias, de acuerdo a las disposiciones que emita la Secretaría de la Función Pública pueden celebrar convenios con centros de investigación y organismos públicos o privados, siempre y cuando se considere el presupuesto de cada dependencia para la educación formal de los servidores públicos.
Educación Formal Artículo 50 y 51	<ul style="list-style-type: none"> - Los Comités Técnicos de Profesionalización y la Secretaría de la Función Pública determinarán la forma y términos para que los servidores públicos de carrera tengan acceso a la educación formal, mediante una beca otorgada por la propia dependencia, quedando obligado a prestar sus servicios por un período igual a la duración de la beca, sino deberá reintegrar en forma proporcional los servicios prestados.
Evaluación para certificar capacidades profesionales Artículo 52	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría determinará cada cinco años, a los servidores públicos para acreditar la capacitación y evaluaciones del desempeño para la actualización en el perfil y aptitudes requeridas por su cargo.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Capítulo Quinto, Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, Artículos del 44 al 53, México, 2003, pp. 20-23.

En el cuadro anterior se muestra que toda acción de capacitación debe ser precedida por la detección de necesidades de capacitación de cada Unidad Administrativa con el objetivo de descentralizar la operación a cada dependencia. Asimismo se estipulan convenios con Centros de Investigación y organismos públicos o privados como proveedores externos para la capacitación y la formación, omitiendo la obligación del Estado que señala:

1) El establecimiento de escuelas de Administración Pública para impartir los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional,¹⁶⁰ 2) Se determina como obligación de los trabajadores: “Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia”,¹⁶¹ y 3) El Estado organizará escuelas de Administración Pública¹⁶² para sus trabajadores.

La terciarización de los servicios públicos es una nueva modalidad administrativa, que deriva de los postulados de la “nueva gestión pública” para contratar servicios externos de la iniciativa privada, competitivos y especializados mediante licitaciones, con el fin de proveer de insumos de calidad al mejor precio para satisfacer los requerimientos institucionales. Desde la perspectiva institucional y gerencial, sus obligaciones residen en crear las condiciones y proporcionar los elementos necesarios para administrar la capacitación, con la finalidad de asegurar la eficiencia en los servicios públicos. Asimismo, en la medida que la capacitación no es parte de las actividades sustantivas del Estado, comparte su responsabilidad para la capacitación con Instituciones de Enseñanza y consultorías externas especializadas.

¹⁶⁰Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional*, capítulo IV, artículo 43, fracción VI(f), México, 2006, p.9.

¹⁶¹Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional*, capítulo V, artículo 44, fracción VIII, México, 2006, p.10.

¹⁶²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título sexto, “Del Trabajo y de la Previsión Social”, artículo 123, fracción VII, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 168.

Cuadro no. 3.3.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el Reglamento a la Ley del SPC.

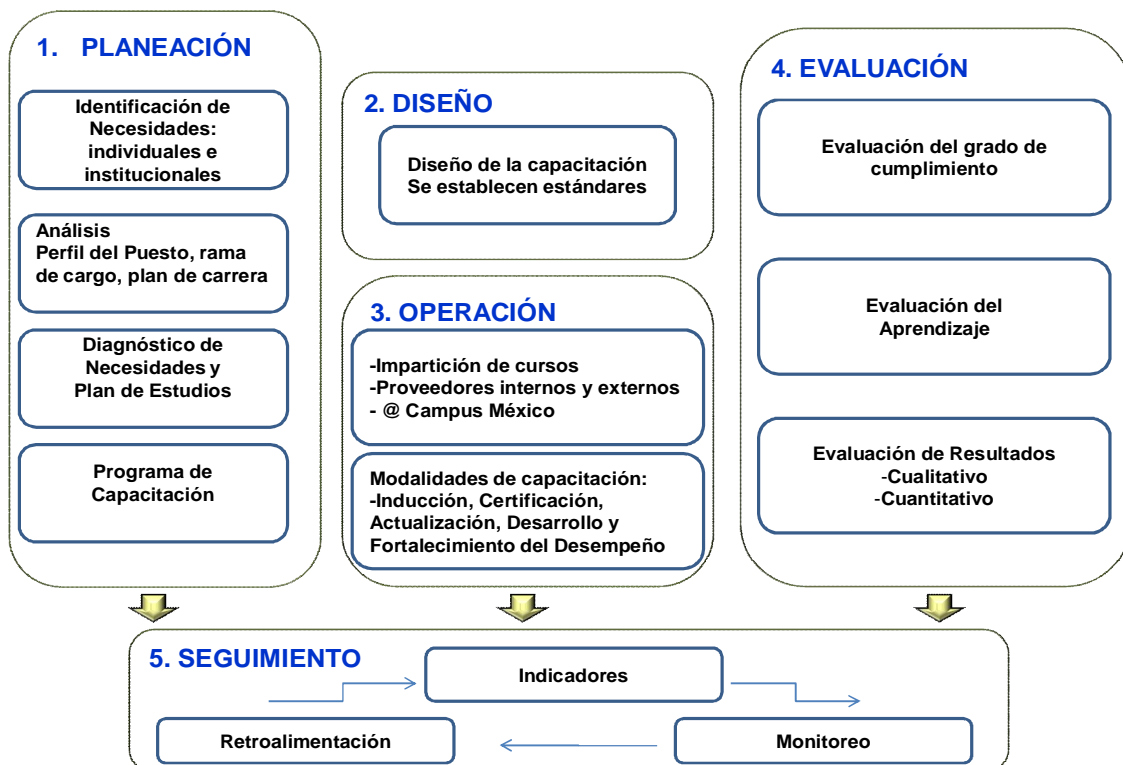
Proceso	Acciones de Capacitación
Requisitos de la Capacitación Institucional Artículo 55	<ul style="list-style-type: none"> - Las dependencias establecen sus programas de capacitación (considerando los planes de estudio y sistemas de calificación) considerando que: - La capacitación no debe ser menor a cuarenta horas anuales - Los cursos serán impartidos por Instituciones Educativas, de Investigación Científica o Tecnológica, Públicas o Privadas, Nacionales o Extranjeras y Personas Físicas o Morales Experta.
La obligatoriedad de los cursos de capacitación Artículo 57	<p>Es una obligación los cursos de capacitación para los servidores públicos en programas que se actualizan de forma anual.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas de capacitación anual serán aprobados por el Comité Técnico de Profesionalización (CTP). - Es un requisito indispensable para permanecer en el puesto y en el Sistema.
Sistema de Evaluación para la Certificación de Capacidades Artículo 58	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría y los Comités Técnicos de Profesionalización establecerán los sistemas de evaluación para la certificación de capacidades de los servidores públicos para el control del perfil y aptitudes con su actualización que se requieren para el desempeño del puesto.
Puntos adicionales en la Certificación de Capacidades Artículo 59	<ul style="list-style-type: none"> - Con la Certificación de Capacidades se otorgan puntos adicionales a los servidores públicos. Serán considerados en: <ol style="list-style-type: none"> 1. Los procesos de selección. 2. Serán actualizados en el Registro- RUSP. 3. Servirán para la autorización de movimientos o trayectorias laterales.
Certificación de Capacidades Artículo 60	<ul style="list-style-type: none"> - Da permanencia al cargo como servidor público de carrera. - Los servidores están obligados a cursar y a acreditar los programas que determinen los Comités Técnicos de Profesionalización, de conformidad con la Ley, el Reglamento y los lineamientos que expide la Secretaría.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Capítulo Décimo Segundo, Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, Artículos 54 a 60, México, 2007, pp. 30-32.

El Comité Técnico de Profesionalización (CTP) en cada dependencia es el responsable para operar el proceso de capacitación para los servidores públicos sujetos al SPC, el Consejo Consultivo asesora el sistema y la SPF, norma y diseña las políticas. En el proceso de capacitación de las secretarías gubernamentales interviene de forma activa los comités de expertos y los órganos internos de control para vigilar el proceso. El personal de expertos de cada Unidad Administrativa realiza las acciones de capacitación, junto con las Direcciones Generales de Recursos Humanos (DGRH) y con la consultoría externa. En el escenario del SPC, la capacitación se determina por parámetros del mérito para construir una burocracia profesional a través de los siguientes indicadores: acciones de inducción, de permanencia, de desarrollo profesional, de

certificación, que se reflejan en la evaluación de desempeño y en las metas individuales, se consideran además, las distinciones, reconocimientos o premios, actividades destacadas en lo individual y otros estudios. Las evidencias para medir la calidad en el desempeño a los que contribuye la capacitación por capacidades está relacionado con los comportamientos vinculados al logro de objetivos institucionales, la actitud de trato interpersonal en el centro de trabajo, de desarrollo derivados de las funciones del puesto, los comportamientos que poseen determinadas capacidades como negociación, liderazgo, comunicación, la actitud, disposición al trabajo y ética en el servicio público. Las evidencias de eficiencia son las acciones que contribuyen a la mejora de los procedimientos, procesos, relativos a trámites y servicios, para la ejecución de políticas, programas prioritarios, diagnósticos, planeación, administración y evaluación gubernamental.

Gráfico No. 2.
El proceso de capacitación en el Servicio Profesional de Carrera.



Fuente: Secretaría de la Función Pública, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, 2010, p.1.

El proceso de capacitación está constituido por las siguientes etapas:

a) La planeación está orientada al desarrollo profesional, se lleva a cabo la detección de necesidades de capacitación de forma anual, con respecto al puesto, a la rama de cargo o puesto, al plan de carrera, con fines de certificación y a las necesidades específicas de las Unidades Administrativas para la programación anual de acuerdo con la asignación del presupuesto¹⁶³ Se consideran como insumos :1) Las fuentes institucionales.- planeación estratégica de la institución, la encuesta del clima organizacional, encuesta de servicio al ciudadano, información de programas de capacitación y actualización, diagnóstico organizacional, cambio en los procesos y en los equipos o plataforma, 2) Las fuentes individuales.- resultados de la evaluación del desempeño, resultados de ingreso, perfil del puesto, acciones de desarrollo, planes de estudio y resultados de las acciones de capacitación.¹⁶⁴

b) En el diseño de la capacitación, se establecen los medios para las acciones de capacitación con estándares de medición. Se considera la modalidad de la capacitación, presencial, a distancia o mixta, se aplican los estándares de calidad y de eficiencia así como la selección de los organismos para impartir los cursos.

c) En la operación, se da a conocer el tipo de impartición de los cursos, difusión, cantidad de participantes, fechas, programación y reprogramación, se registran a las instancias capacitadoras que impartirán las acciones de capacitación en el RHNet, se asegura que se apliquen las evaluaciones y el Subsistema de Capacitación vigila el proceso hasta su término.

d) En la etapa de evaluación de la capacitación, el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades aplica o vigila la aplicación de la evaluación del aprendizaje y la evaluación.

e) El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades da seguimiento al Programa Anual de Capacitación (PAC) para establecer medidas de mejora con

¹⁶³Diario Oficial de la Federación, "Manual del Servicio Profesional de Carrera", en *Manual Administrativo de Planeación, Organización y Administración de Recursos Humanos*, Secretaría de la Función Pública, México, 29 de agosto, 2011, pp. 62-63. El Manual emitido en el año 2011, es una síntesis de los lineamientos y normas de capacitación que se aplicaron desde el año 2007 al año 2010, perdiendo vigencia todas las anteriores.

¹⁶⁴*Ibid.*, p.10.

indicadores para monitorear el proceso y se ejecutan los reportes a través de RH Net.¹⁶⁵ En la evaluación de la capacitación se determina el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje de acuerdo al marco legal considerando las necesidades institucionales, se aportan elementos para el desarrollo de los servidores públicos para mantener actualizado el perfil del puesto. Contribuye a la mejora de las acciones de capacitación y de formación, sin embargo, hasta ahora no se ha logrado evaluar el impacto en la eficiencia del servicio. Una de las estrategias para el desarrollo de nuevas capacidades es la oferta educativa a distancia, a partir de la solicitud de un servidor público para cursos en línea que proporciona @ Campus México, el cual, da seguimiento hasta su acreditación. Sus limitaciones radican en la rigidez del sistema automatizado para medir la calidad del aprendizaje, el cambio en los comportamientos y aptitudes de los servidores públicos.

Gráfico No. 3.
Tipos de capacitación en el Servicio Profesional de Carrera.



Fuente: Elaboración Propia del Manual Administrativo de Aplicación General, Secretaría de la Función Pública, 2011, pp. 38-39.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 97-101.

El proceso de capacitación hace énfasis en el desarrollo y en la profesionalización del servidor público para obtener la nominación de carrera mediante la oferta de cursos. Los tipos de capacitación que se aplican en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades¹⁶⁶ son los siguientes:

1. Capacitación de Inducción.-El primer acto de la capacitación se integra por el desarrollo de capacidades requeridas para desempeñar el puesto. La capacitación de inducción es el conjunto de conocimientos relacionados con las actividades y funciones de la dependencia, que definen la misión, objetivo, funciones, resultados relacionados con el perfil del puesto. Se basa en la detección de necesidades de capacitación manifiestas para personal de nuevo ingreso.

2. Capacitación con fines de Certificación.- Son las acciones dirigidas a complementar los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos. La certificación de capacidades es un requisito para convertirse en servidor profesional de carrera y está determinada en dos etapas:

La primera abarca del año 2004 al 2009, para certificar las capacidades de los servidores públicos y obtener el nombramiento como titulares. Se aplicaron los Reglamentos a la LSPC de 2004 y 2007. Los primeros resultados se presentaron en 2006, cuando el 10% de los servidores públicos, lograron la titularidad de carrera. La segunda etapa dio inicio en el año 2010, desde el ingreso, el servidor público adquirió una nomenclatura de titular de carrera, los requisitos son dos capacidades gerenciales, un examen sobre conocimientos, un examen de la administración pública y una entrevista. Para el primer año del nivel de enlace, su ingreso está registrado como eventuales, su titularidad la obtiene por concurso después de un año. A partir del año 2011, dará comienzo la etapa de recertificación para el personal que acreditó sus capacidades en el año 2006 para mantener su permanencia y dar vigencia al perfil del puesto, como lo estipula la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el artículo 52. La Unidad de Política de Recursos Humanos de la SFP emitió una circular el 29 de enero de 2010, para

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, *Manual Administrativo de Aplicación General de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos*, Secretaría de la Función Pública, 2010, p. 15.

precisar las obligaciones para el nombramiento de los servidores públicos y su permanencia en el sistema, en ella se encuentran los lineamientos para elaborar tres capacidades profesionales nuevas para los titulares para la recertificación de acuerdo con la aprobación del CTP de cada secretaría.

Cuadro no. 3.4.

Proceso de certificación para el nombramiento del servidor público de carrera: 2004-2010.

Procedimiento	Reglamento 2004	Reglamento 2007	2010
Certificación y Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable: RLSPC • Acreditar 7 boletos por puesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable: CTP • Acreditar capacidades profesionales: de Desarrollo Administrativo y Calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable: CTP • Acreditar capacidades profesionales: de Desarrollo Administrativo y Calidad
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • 2 capacidades Técnicas Específicas • 3 capacidades Gerenciales y 2 sí es de enlace • 1 capacidad Técnica Transversal (Nociones Generales de la APF). • 1 evaluación del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 capacidades Técnicas Específicas • 2 capacidades Gerenciales • 2 evaluaciones del desempeño • 1 capacidad Técnica Transversal (Introducción a la Administración Pública) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 capacidades Gerenciales • 1 examen de conocimientos • 1 examen de la Administración Pública Federal • 1 entrevista
Concurso	Candidato ganador	Candidato ganador	Candidato ganador
Resultado	• Servidor Público de Carrera	• Servidor Público de Carrera	• Servidor Público de Carrera

Fuente: propia citada en la Secretaría de la Función Pública, *Reglamento a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, 2004-2007*, Gobierno Federal, México, 2004 y 2007 y Secretaría de la Función Pública, *Unidad de Política de Recursos Humanos*, 29 de enero de 2010.

En el cuadro se presentan dos alternativas, debido a las inconsistencias para el logro de las metas para la certificación del período 2004 a 2006. El proceso de certificación para obtener el nombramiento de servidor de carrera está instrumentado en el artículo quinto transitorio del RLSPC del año 2007. Cabe señalar que la modificación de los procedimientos representa la flexibilización al proceso de certificación. Con ello, el servidor público tuvo la oportunidad de elegir la opción más conveniente (ya sea la alternativa del Reglamento 2004 o 2007) mediante notificación al Comité Técnico de Profesionalización (CTP) de la dependencia para lograr el nombramiento de servidor público de carrera.

3. Capacitación para la Actualización.- Tiene como propósito mantener vigente los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes para desempeñar el puesto.
4. Capacitación para el fortalecimiento del Desempeño.- Son las acciones encaminadas a reforzar, complementar y perfeccionar el desempeño del servidor público que está sujeto a las funciones del puesto.
5. La capacitación de Desarrollo.- Está orientada al desarrollo de capacidades para cumplir con el puesto y se sustenta en la detección de necesidades de capacitación encubiertas para cumplir con las metas anuales del desempeño y están relacionadas con el plan de carrera y la rama de cargo.

3.3.2. Las capacidades profesionales en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

Es una realidad, que ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse sino se considera la preparación y la capacitación de los servidores públicos, y para esto, se ha reemplazado las habilidades tradicionales por las capacidades profesionales acorde con la dinámica de las necesidades cambiantes de una sociedad más participativa y demandante. Con el protagonismo que toma el ciudadano como sujeto externo, paralelamente el servidor público adquiere el protagonismo del cambio, dando mayor relevancia a la profesionalización.

Las capacidades pueden ser clasificadas de primera y segunda generación. Las capacidades de primera generación se aplicaron a partir del año 2004 al año 2007 y pueden ser clasificadas en Visión del Servicio Público, Gerenciales o Directivas, Técnicas Transversales y Técnicas Específicas. En esta etapa, la SFP estandarizó las capacidades para la administración pública y las Técnicas Específicas fueron definidas, diseñadas, con herramientas de evaluación a cargo de cada Secretaría. Las de segunda generación dieron inicio con el RLSPC, en el año 2007, están relacionadas con la elaboración de nuevas capacidades diseñadas por cada Secretaría como parte de la descentralización del sistema, respetando las estandarizadas por la SFP, sólo cambiaron su nomenclatura a capacidades profesionales. Se entienden como “los conocimientos, habilidades y aptitudes, en

su caso, destrezas y valores expresados en comportamientos, necesarios para desempeñar un puesto del sistema, que son objeto de evaluación y certificación”.¹⁶⁷ Las capacidades profesionales se sustentan en los principios de la calidad y la eficiencia para la gestión de resultados, están inscritas en el inventario mediante el Código Único de Capacidad (CUC). De acuerdo con “el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia gubernamental determinará cuáles de ellas, corresponden al desarrollo administrativo y calidad. Deben cumplir con los siguientes requisitos”:¹⁶⁸

1. Deben fortalecer la obtención de resultados y el desempeño institucional.
2. Orientadas a reforzar:
 - a. La planeación, organización, dirección o control en la realización de los objetivos de la dependencia.
 - b. La mejora de los servicios, procesos, técnicas o mecanismos internos de la dependencia.
 - c. La mejora de disposiciones normativas.

En el Servicio Profesional de Carrera, las capacidades profesionales se asocian con los requisitos del perfil del puesto, las atribuciones y las necesidades institucionales con un enfoque de eficiencia y calidad, más especializado. Las capacidades profesionales están relacionadas principalmente con el saber para ocupar un puesto de mando, por ello, es importante contar con personas con profesionalismo. En el sistema se consideran cuatro capacidades para la capacitación obligatoria:

- **Visión del Servicio Público:** Se refiere a los valores éticos que posean y deben practicar los servidores públicos a través de cursos sobre la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad y el bien común. Las capacidades de visión en el servicio están enfocadas con los aspirantes a ocupar un puesto en el sistema.
- **Gerenciales o Directivas:** Consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes que se desarrollan por el nivel de responsabilidad y por nivel de

¹⁶⁷ *Op.cit.*, “Manual del Servicio Profesional de Carrera”, 2011, p. 25.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 68.

dominio. Las capacidades gerenciales son la visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, negociación y trabajo en equipo, con diferentes niveles de dominio.

- **Técnicas Transversales:** Se refieren a los conocimientos y habilidades que son útiles para diversos puestos, se expresan por conocimientos o comportamientos, en idiomas, software o paquetería computacional, ortografía y redacción. Para las capacidades técnicas transversales no existe un nivel de dominio, están asignadas para la generalidad de los puestos del sistema y están registradas en el Catálogo General de Capacidades con fines de certificación.

- **Técnicas específicas:** Se refieren a los conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto por nivel de dominio y están articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Prioritarios Federales y las políticas públicas que se aplican en las dependencias gubernamentales. La metodología se construye con la descripción de las capacidades técnicas, se determina la definición, los conocimientos generales asociados, el nivel de dominio, los conocimientos específicos asociados, el alcance del aprendizaje, la redacción del descriptor y el alcance básico, intermedio, avanzado y experto.¹⁶⁹

El proceso para instrumentar las capacidades profesionales¹⁷⁰ está constituido a través de: 1) La DGRH realiza la identificación y descripción de capacidades por medio de parámetros metodológicos, es sometido a revisión por los expertos, se proponen las evaluaciones y las acciones de capacitación 2) Con la inscripción de capacidades profesionales, se incluye en el catálogo y en el Código Único de la Capacidad (CUC) del sistema en la SFP, o se da de baja, se notifica a la dependencia 3) La SFP realiza la evaluación de las capacidades y se registran los

¹⁶⁹ Secretaría de la Función Pública y Servicio Profesional de Carrera, *Guía Metodológica para la descripción, evaluación y certificación de capacidades técnicas*, Secretaría de la Función Pública, México, 2006, p. 2.

¹⁷⁰ *Op. cit.*, "Manual del Servicio Profesional de Carrera", 2011, pp. 102-106.

resultados obtenidos, se certifica la capacidad y 4) En la determinación, la SFP registra y notifica las certificaciones de las capacidades profesionales. La evaluación¹⁷¹ de capacidades profesionales tiene el propósito de: 1) La selección de aspirantes para ingresar al sistema, 2) El diagnóstico de necesidades en las dependencias, 3) Comprobar las evidencias de desempeño para el desarrollo o actualización de la capacidad, 4) Certificación de capacidades, 5) Elaboración de proyectos individuales, 6) Evaluación del cumplimiento de estándares de actuación profesional y 7) Determinar el nivel de dominio de las capacidades adquiridas por el servidor público con las herramientas de evaluación.

3.4. La capacitación en el Servicio Profesional de Carrera en el período 2004-2010.

En el presente apartado se presenta los resultados de la capacitación para los servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera durante el período 2004-2010.

En el año 2004, la capacitación se ha convertido en una práctica institucional para impulsar las reformas administrativas y modernizar la gestión pública dando peso a la evaluación del desempeño individual e institucional. La capacitación tiene una orientación organizacional e instrumental con base en la planeación de necesidades estratégicas de las instituciones para adecuar al personal en el perfil del puesto. Los cursos de capacitación del año 2004 al año 2010 incluyen al personal de mando y al personal operativo adscrito a las dependencias del Servicio Profesional de Carrera. En el cuadro, se observa que el despliegue de la capacitación se incrementó al doble de sus capacidades en el año 2008, en respuesta a la descentralización del proceso de capacitación, en la demanda inscrita en parámetros de certificación para la obtención del perfil de servidor titular de carrera, con el apoyo de los responsables para cumplir con los fines de titularidad y en el soporte tecnológico para la realización de cursos en línea.

¹⁷¹Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005, p. 6.

Cuadro no. 3.5.
Acciones de capacitación en el SPC en el período 2004-2010.

Año	Participantes Total	Cursos	Participantes	SPC	SPC	SPC
		Puestos PAC	Puestos SPC	Movimiento Laterales	Evaluación Metas Individuales	Evaluación Metas Institucional
2004	336,843		2,496			
2005	400,961	89,986	55,171	103	32,237	5,626
2006	619,406	77,632		40	100,397	7,427
2007	487,549	38,385	102,385	135	59,971	6,015
2008	1,053,548	98,280	116,184	136	81,593	1,820
2009	446,666	36,922		226	90,019	2,563
2010	708,363	55,887	185,409	418		

Fuente: Elaboración propia citado en Secretaría de la Función Pública, *Informes de Labores e Informes Anuales de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ejercicio 2004 al 2010*, Gobierno Federal, México, 2004-2010.

Del diagnóstico realizado en la Administración Pública Federal (APF), a través del Programa del SPC 2004-2006, se encontró que durante el 2004, el 100% de las instituciones realizaban cursos de capacitación, sin embargo, menos del 50% llevaba a cabo cursos de inducción, no contaban con mecanismos para una certificación de capacidades. En el año 2004, la evaluación del desempeño, era una práctica reciente por lo que el 13% de las instituciones dirigían el desempeño por resultados, y sólo el 6.5% de ellas utilizaban técnicas cualitativas como cuantitativas.¹⁷² El sistema del Servicio Profesional de Carrera comienza a operar en su totalidad a partir del año 2006. Las metas institucionales han ido disminuyendo, en el año 2005, se registraron 5,626 y en el año 2009, se redujeron en 2,563, lo que implica que no son evaluadas de forma veraz y no están articuladas al desarrollo institucional. Sugiere alta dosis de innovación y de erradicar la idea de que es un compromiso institucional para realizar una evaluación continua.

¹⁷²Diario Oficial de la Federación, *Programa para el Servicio Civil de Carrera 2004-2006*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005, pp. 1-11.

Cuadro no. 3.6.
Cursos de capacitación en el portal @ Campus México en el período 2004-2010.

Año	Cursos Portal @ Campus	Instituciones Educativas	Registro de Usuarios	Cursos	Participantes	Cursos SPC	Participant SPC
2004	70	6	11,439	5,059			
2005	157	18	37,826	45,123			
2006	153	17	38,807	69,000	62,790		
2007	176	11	31,389	25,332		10,805	14,527
2008	163	14	121,962	179,254	6,775,584		
2009	148	11	174,730				
2010	126	10			2,985,000		

Fuente: Elaboración propia citado en Secretaría de la Función Pública, *Informes de Labores e Informes Anuales de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ejercicio 2004 al 2010*, Gobierno Federal, México, 2004-2010.

En relación con el Subsistema de Evaluación y Capacitación, se incorporó el portal @Campus México iniciando operaciones el 20 de octubre de 2004, con apoyo para su diseño del gobierno canadiense y de la Organización de Estados Americanos. La capacitación proporcionada mediante el Portal@ Campus México está orientada a la capacitación en línea, tiene mayor prioridad para desarrollar las competencias gerenciales, de visión en el servicio y las técnicas transversales (para los cambios de procesos, de equipos, paquetería computacional, ortografía y redacción). En el período 2004, se observa que la oferta de cursos en línea ascendía a 70 cursos, para el año 2010 se incrementó a 126 con la participación de 10 instituciones educativas. En el año 2005, la Secretaría de la Función Pública implementó nueva normatividad de capacitación y puso a funcionar los Programas Operativos Anuales POA's, en cada una de las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la APFC con el Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera, Mide'SPC, denominado Banderas Blancas, para medir los avances del sistema. Con el impulso de las políticas tecnológicas a la capacitación para certificar las capacidades, se ha acrecentado el registro de usuarios, para el año 2010, los participantes que tomaron cursos de capacitación ascendió a 2,985,000 servidores públicos. Solamente en el año 2007, se tienen datos de los cursos orientados al SPC alcanzando una cifra de 10,805, y de los participantes adscritos al SPC, con una cifra de 14,527 de un total de 45,501 servidores

públicos, solamente el 31% de servidores públicos tomaron cursos de capacitación. En este período la oferta de cursos es de 176 y en el año 2010 es de 126. Está relacionada con la capacidad por estandarizar los perfiles y la capacitación de forma transversal en la rama de cargos, los cuáles se van modificando de forma anual. La capacitación efectuada del año 2004 al año 2010, estuvo dirigida principalmente a apoyar a los servidores públicos para la obtención de la titularidad profesional. A partir de este año, se ha enfocado a la actualización y especialización para fortalecer las capacidades técnicas en el puesto de mando. De un enfoque gerencial ha transitado hacia la especialización en respuesta a las necesidades de modernización del aparato gubernamental.

**Cuadro no. 3.7.
Indicadores y metas de la capacitación en el período 2005-2010.**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de certificación de al menos tres capacidades de los servidores públicos	6-20%	50-60%	95-100%			
Porcentaje de servidores públicos que cumplieron con el número mínimo de horas requeridas de capacitación	80-100%	80-100%	95-100%			
Porcentaje de servidores públicos con nombramiento de carrera titulares				25%	70%	95%
Porcentaje de cumplimiento del programa de certificación					10%	98%
Porcentaje de eficiencia terminal en acciones de capacitación				10%	30%	50%
Porcentaje de acciones de capacitación que se evalúa el aprendizaje					20%	60%
Índice de desarrollo profesional					21%	
Porcentaje de servidores públicos ingresados en 2005 que tienen certificadas sus capacidades						100%
Porcentaje de servidores públicos con metas de evaluación para el logro de la institución					10%	50%
Porcentaje de servidores públicos con evaluación del desempeño individual		90%	90%	90%	90%	90%
Porcentaje de puestos sujetos al SPC que tienen capacidades técnicas registradas para la permanencia en el puesto	60-70%	90-100%				

Fuente: Elaboración propia citado en Diario Oficial de la Federación, *Programas Operativos Anuales del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de 2005 al 2010*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005-2010.

En el año de 2007, la meta a alcanzar para la certificación de tres capacidades era del 95 al 100%, esto quiere decir que habían tomado los cursos pero no estaban certificados. En el año 2008 sólo había el 25% de servidores de carrera y en el año 2010, lograron el nombramiento el 98% con el programa de certificación y de nombramiento que se implementó mediante estrategias más flexibles para cumplir con el objetivo. En el año 2009, la eficiencia terminal en capacitación, era de 30% como estándar, lo que significa que no se cumplía con las cuarentas horas requeridas. No todas las acciones de capacitación eran evaluadas, porque no estaba cimentado con reglas claras, en el plan de carrera. La capacitación a nivel organizacional se ha considerado como un derecho, más que como una obligación porque carece de mecanismos coercitivos, por ende, no está asociada a incentivos salariales. Con estas variables, se puede decir, que la capacitación es un requisito para la permanencia del puesto, no se puede medir el impacto porque los contenidos se evalúan en un 20%, mostrando que no hay una relación directa del desempeño con las metas institucionales alcanzando un 50%, a diferencia de las metas individuales que son evaluadas en un 90%, donde la evaluación del jefe jerárquico es prioritaria para la permanencia en el puesto.

Cuadro no. 3.8.
Evaluación del desempeño anual de los servidores públicos en el período 2004-2010.

Año	Cantidad de Servidores Públicos	Evaluación Servid. Públicos Anual	% Evaluación Anual
2004	47,142		
2005	41,164	33,498	81%
2006	40,833	36,804	90%
2007	41,181	29,085	71%
2008	43,740		
2009	38,592	22,033	58%
2010	27,364	22,520	82%

Fuente: Elaboración propia citado en Secretaría de la Función Pública, Secretaría de la Función Pública, *Informes de Labores e Informes Anuales de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ejercicio 2004 al 2010*, Gobierno Federal, México, 2004-2010.

Con el inicio del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades a partir del año 2004 dio inicio la evaluación del desempeño que se realizó por primera vez en el año 2005. El referente más bajo, se ubica en el año 2009, con 58% de servidores públicos evaluados, en promedio oscila en un 80%, indica que la evaluación no es un factor prioritario y por tanto, la permanencia está sujeta a decisiones políticas asociadas al presupuesto. Las acciones de capacitación son uno de los factores para evaluar el mérito y el desempeño de los servidores públicos, pero también son los recursos menos susceptibles a ser evaluados porque es el elemento intangible de la organización y ha implicado resistencias de tipo cultural, conlleva altos costos, personal experto, áreas especializadas y tiempo para realizar una evaluación con seguimiento. De esta manera la evaluación es un requisito para cumplir con los objetivos en los PO'As y el PAC, para proporcionar resultados pero carece de los instrumentos para cumplir con los fines del Servicio Profesional de Carrera que impacten en la mejora del desempeño gubernamental.

3.5. La capacitación en las dependencias gubernamentales sujetas al Servicio Profesional de Carrera.

El objetivo del presente apartado está centrado en los resultados de la capacitación en el año 2010, con algunos datos de años anteriores, que se opera en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de las siguientes preguntas: ¿Cuál es la composición del personal adscrito al Servicio Profesional de Carrera?, ¿Cómo funciona el proceso de capacitación por capacidades?, ¿Cuáles son las capacidades técnicas específicas y transversales?, ¿Cuáles son las estrategias que se han implementado para mejorar el proceso de capacitación y formación profesional? Para el desarrollo de las actividades de capacitación, las dependencias establecen los programas¹⁷³ considerando las ramas de cargo, los

¹⁷³ Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, Capítulo Décimo Segundo, Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, Artículo 55, México, 2007, p. 60.

planes de estudio y el sistema de calificación. Con base en la matriz de capacidades técnicas asignadas a las Unidades Administrativas y autorizadas por el Comité Técnico de Profesionalización (CTP), se efectúa de forma anual, la propuesta de Ramas de Cargo de acuerdo con las funciones específicas por Unidad.

Cuadro no. 3.9.

Descripción de las ramas de cargo en la Administración Pública Federal Centralizada.2010.

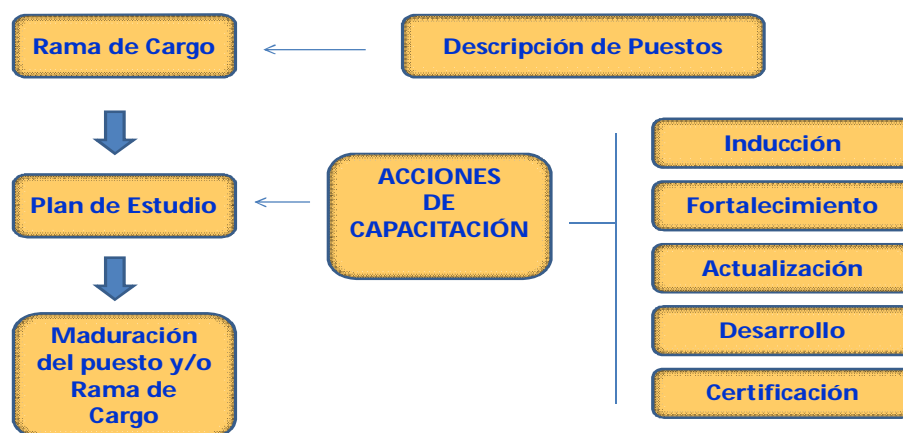
A.Normatividad Gobierno	y	Puestos encargados de elaborar las normas y/o políticas que regulan el ejercicio público y/o actividades ciudadanas, o bien de supervisar y/o vigilar el cumplimiento de las normas que regulan las actividades ciudadanas.
C.Promoción Desarrollo	y	Puestos cuyas funciones principales están destinadas a favorecer el desarrollo económico y social del país.
E.Producción Comercialización Bienes	y de	Puestos cuya actividad está relacionada con la producción o comercialización de bienes públicos en los campos industrial, agropecuario, forestal, etc.
F.Prestación Servicios	de	Puestos orientados a proporcionar servicios en los diferentes campos de la salud, vivienda y seguridad social, educación, trabajo, comunicaciones, transporte, industrial, comercial, agropecuario, forestal, turismo, etc.
H.Programación		Puestos orientados a la definición de estructuras programáticas-presupuestales, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional y de la institución.
I.Presupuestación		Puestos orientados a la formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.
K.Informática		Puestos cuya actividad está orientada a la planeación y desarrollo de tecnologías de la información, la automatización de los sistemas de trabajo, la administración de la infraestructura y servicios de cómputo, telecomunicaciones y/o seguridad informática.
L.Evaluación		Puestos orientados a verificar y valorar el cumplimiento de los criterios de referencia, metas y/o estándares de gestión, así como sus responsables en la institución y/o en la APF.
M.Recursos Humanos		Puestos orientados al reclutamiento, selección y contratación de personal, sus compensaciones, remuneraciones, prestaciones y servicios, relaciones jurídico-laborales, capacitación, desarrollo profesional, evaluaciones de desempeño y/o separación,
N.Recursos Materiales y Servicios Generales		Puestos orientados a la adquisición, aprovechamiento, mantenimiento y/o destino de los bienes muebles e inmuebles y de consumo que hacen factible la operación de la institución.
O.Recursos Financieros		Puestos orientados a la eficiente y eficaz administración de los recursos fiscales y financieros de la Institución (considera el ejercicio, control y evaluación presupuestario, la contabilidad y el registro que permita el análisis presupuestario, financiero y económico.
P.Asuntos Jurídicos		Puestos relacionados a proporcionar el apoyo jurídico de carácter consultivo, contencioso, administrativo y/o penal necesario para la institución.
Q.Comunicación Social		Puestos encargados de posicionar a la Institución al interior y/o exterior de la misma a través de sus relaciones públicas y/o de los medios de difusión.
S.Apoyo Administrativo		Puestos orientados al apoyo administrativo, control documental y/o mensajería de una o varias áreas de la Institución.

T.Coordinación y Enlace Intra e Interinstitucional	Puestos orientados a vincular a la Institución con otras instancias, en torno a estrategias y políticas de la organización para establecer canales de colaboración.
U.Auditoría, Responsabilidades, Quejas e Inconformidades	Puestos que realizan funciones encaminadas a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y/o administrativas, así como encargadas de aplicar medidas preventivas, correctivas y de sanción administrativa.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ramas de Cargo*, Oficialía Mayor y Dirección General de Recursos Humanos, Abril, 2010.

Una vez que se elabora las Ramas de Cargo para toda la Administración Pública y son autorizadas por la SFP y el Comité Técnico de Profesionalización, se elaboran los planes de estudio para cada puesto en cada dependencia.

Gráfico No. 4.
Plan de Estudio para las acciones de capacitación



Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ramas de Cargo*, Oficialía Mayor y Dirección General de Recursos Humanos, Abril, 2010.

El plan de Estudio se elabora sobre la Rama de Cargo que contiene la descripción de puestos. La Rama de Cargo es la sistematización de puestos que por sus características guardan afinidad y se clasifican por rango, por nivel jerárquico, por ámbito de competencia, por materia, por funciones y por nivel de responsabilidad. Mediante el Maestro del Puesto se modifica y agrega el catálogo de puestos para dar vigencia a las capacidades profesionales y se definen las acciones de capacitación.

**Gráfico No. 5.
Capacitación y Desarrollo Profesional.**



Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ramas de Cargo*, Oficialía Mayor y Dirección General de Recursos Humanos, Abril, 2010.

La rama de cargos y el plan de estudios se realiza con base en el sistema de empleo y el programa de staffing, donde el mérito está determinado por los requisitos en términos de los individuos necesarios para ocupar un puesto de mando para adaptar al personal no especializado a los cambios organizacionales y al puesto, jugando un papel importante los requisitos programáticos y el presupuesto. En ese sentido, la capacitación para el desarrollo profesional está sujeta a concurso para ocupar un puesto de mayor jerarquía cuando las necesidades organizacionales lo demanden.

A partir del año 2010, se abrió una nueva etapa para la recertificación de capacidades profesionales con el fin de determinar la permanencia para los servidores públicos de carrera que dará inicio en el año 2011. Con la descentralización operativa, cada dependencia estableció sus criterios para el diseño y evaluación de las capacidades profesionales de acuerdo a la normatividad estipulada por la Ley del Servicio Profesional, en el artículo 52 y por los procedimientos que emitió la Secretaría de la Función Pública.

Cuadro no. 3.10.
Procedimiento para la recertificación de las capacidades profesionales. 2010.

Procedimiento	SHyCP	SEMARNAT
Decisiones del Comité Técnico de Profesionalización	-Capacidades Profesionales: Gerenciales -Capacidades de Desarrollo Administrativo y Calidad: Técnicas Específicas, Transversales y Administrativas.	Todas las Capacidades son de Desarrollo Administrativo y Calidad y están relacionadas con un mayor grado de especialización.
Requisitos de la Certificación	Nivel jerárquico y perfil del puesto.	Nivel jerárquico y perfil del puesto.
Diseño de tres Capacidades Profesionales	-2 Capacidades gerenciales -1 Capacidad Técnica-Específica en el puesto.	-2 Capacidades Específicas y 1 Gerencial. -2 Capacidades Gerenciales y 1 Técnica Específica. -1 Capacidad Gerencial, 1 Técnica y 1 Transversal.
Responsables del diseño de la Evaluación de las Capacidades	-DGRH, comité de expertos de las Unidades Administrativas y Consultoría Externa.	-DGRH y comité de expertos de las Unidades Administrativas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Los avances para dar sustentabilidad a la capacitación por capacidades profesionales para los servidores públicos en la SHyCP y SEMARNAT ha sido gradual, diferencial e incremental. Con la descentralización operativa se ha abierto la posibilidad de incrementar las facultades de las dependencias para el diseño y evaluación de sus propias capacidades profesionales de acuerdo a lo estipulado por cada Comité Técnico de Profesionalización que denota un enfoque de gestión de calidad y de eficiencia.

Asimismo, se estableció el cumplimiento obligatorio de la capacitación de cuarenta horas, con valoración en puntaje, con calificación de 70 a 100, el resultado es aprobatorio para ingreso y para la permanencia, en caso de omisión, el servidor público será sujeto a la separación del sistema.

Para determinar el puntaje de la capacitación en la evaluación del desempeño, se aplicará el siguiente método: “El número total de puntos posibles obtenidos por la capacitación, en escala del 0 al 100 obtenida por la calificación de un servidor público de carrera, se dividirá entre tres para obtener el puntaje total asignado en la evaluación del desempeño.”¹⁷⁴

El método para evaluar el desempeño deberá orientarse al desarrollo profesional y fomentar mecanismos de mejora mediante el logro de los objetivos, las metas institucionales e individuales. Las metas institucionales son sustantivas y estratégicas para la Institución y que derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, se concretan en los programas sectoriales o especiales, sistemas de evaluación del desempeño, compromisos de mejora institucional, así como en otros instrumentos de planeación, información o, en última instancia, normativos y que en materia de evaluación del desempeño servirán para valorar el cumplimiento de objetivos establecidos en instrumentos de gestión del rendimiento.¹⁷⁵ Las metas de desempeño individual son valoradas por el superior jerárquico y el servidor público a evaluar en común acuerdo con las metas para medir su eficacia y productividad en el desempeño laboral. El titular validará las metas de acuerdo a las funciones de cargo, que están alineadas con los objetivos, metas e indicadores de la Institución. Estas metas podrán formar parte de un programa de acciones prioritarias y/o convenios de acciones con un enfoque en la productividad. Se deberán establecer o seleccionar un mínimo de dos metas de cumplimiento individual y un máximo de siete.¹⁷⁶

Entre las modalidades para evaluar el desempeño, se encuentran las encuestas de calidad en el servicio, el establecimiento de indicadores para valorar el comportamiento, valoraciones para las actividades extraordinarias o temporales y destacadas o de reconocimiento institucional.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, “Manual del Servicio Profesional de Carrera”, 2011, p. 74.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.4.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.15.

3.5.1. La capacitación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La profesionalización de los servidores públicos es uno de los temas prioritarios que ha recibido gran impulso para proporcionar cuentas a la sociedad. La SHyCP es una dependencia líder en el manejo de sus recursos y con ello, se ha instrumentado la planeación estratégica y evaluación de los recursos humanos para atender los objetivos institucionales.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades tiene como objetivo capacitar al personal del Servicio Profesional de Carrera en materia de inducción al puesto, desarrollo y certificación. La capacitación está orientada a desarrollar las capacidades técnicas específicas, transversales, gerenciales y de visión en el servicio mediante la adquisición de conocimientos, habilidades y aptitudes para profesionalizar a los servidores públicos. Está enfocada en la solución de problemas, en la toma de decisiones, dirección de equipos de trabajo para coadyuvar en la capacidad de respuesta directiva, en la eficiencia de la gestión pública por resultados así como para influir en el clima laboral.

La capacitación obligatoria que se proporciona en el Subsistema está orientada hacia la actividad funcional y aunque los cursos para la adquisición de conocimientos sobre el PMG o de Mejora Regulatoria son obligatorios, no están contemplados en la productividad del sistema, se evalúan por separado.

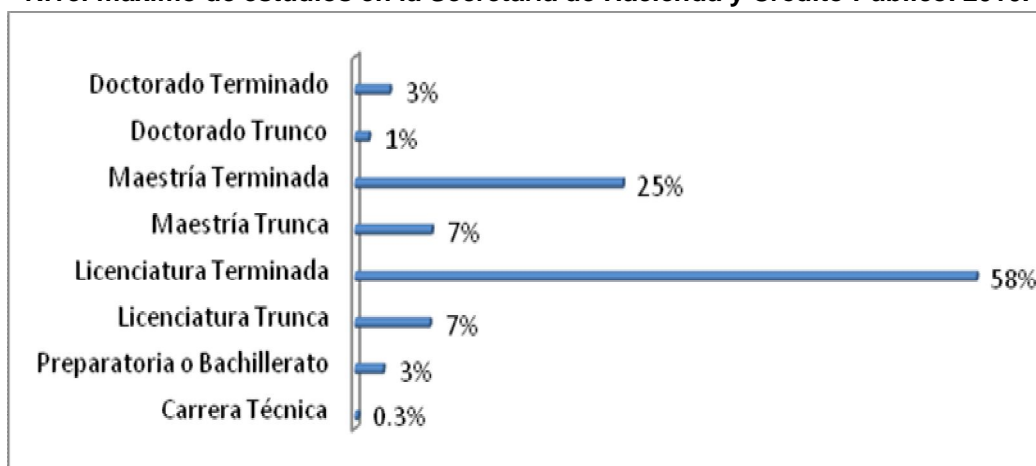
Los objetivos de la capacitación son: 1) La detección de necesidades de capacitación y formación continua, 2) La planeación de la demanda y oferta de capacitación para elaborar el Programa Anual de Capacitación (PAC), 3) Dar cobertura con 40 horas obligatorias de capacitación para los servidores públicos, y 4) La impartición de capacitación y formación a nivel diplomado y maestrías en áreas específicas.

3.5.1.1. Composición de la rama de puestos.

Al año 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública cuenta con 5,735 servidores públicos, de los cuales 1,493 son servidores públicos sujetos al SPC, de ellos, 480 son de libre designación, 138 de gabinete de apoyo y 45 designados por artículo 34, más 3,579 operativos. De la información obtenida del sistema, el 98% de los servidores alcanzaron el nombramiento de carrera en septiembre de 2009, en respuesta a las políticas institucionales para flexibilizar los procedimientos.

De acuerdo con una muestra realizada a 1,705 servidores públicos sujetos al sistema durante el año 2010, se encontró que “el promedio de antigüedad en el servicio público es de 14.7 años, el promedio de antigüedad en la SHyCP es de 9 años, mientras que el promedio de antigüedad en el puesto actual es de 4 años.

Gráfico No. 6.
Nivel máximo de estudios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010.

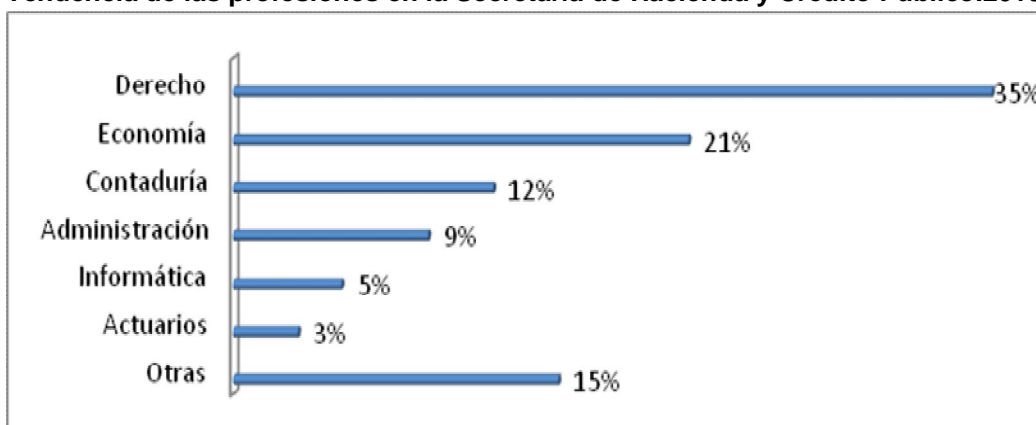


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

En una muestra seleccionada a 307 participantes, en el año 2010, se encontró que el nivel promedio de estudios es de licenciatura terminada en un 58%, en segundo lugar, se ubica los estudios de maestría terminada, con 25% y el tercer lugar, lo ocupa la maestría trunca, con 7%.¹⁷⁷

¹⁷⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Subdirección de Capacitación”, *Gobierno Federal, México*, Agosto 2011.

Gráfico No. 7.
Tendencia de las profesiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.2010.



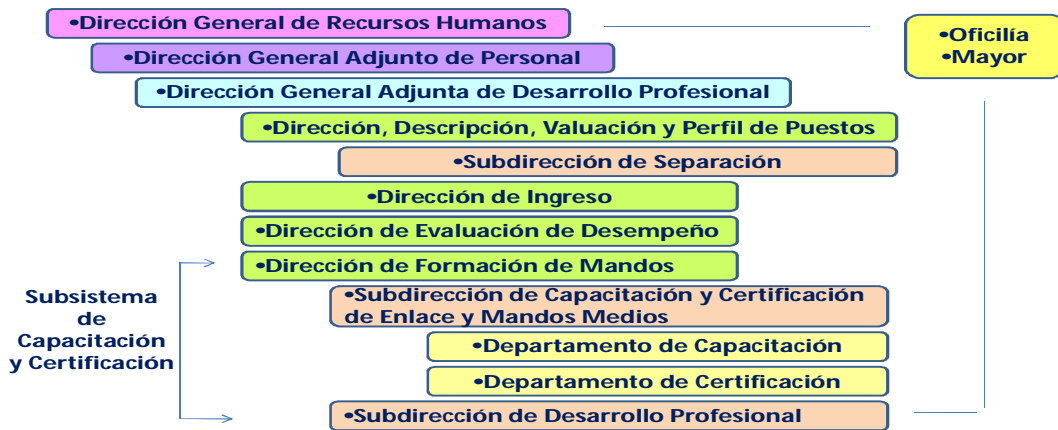
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

La carrera con mayor presencia es derecho, economía, contaduría y administración, sin embargo no se hace la distinción de egresados en administración pública. Por su composición, es personal con una tendencia generalista, que se ha visto privilegiado por la automatización de punta de los servicios educativos otorgándole un mayor liderazgo dentro de las instituciones que conforman la administración pública. Muestra que sus necesidades educativas son muy demandantes y se refleja en su desempeño gubernamental. El desarrollo del sistema del SPC, está asociado hacia el desarrollo y hacia la construcción de una carrera que tiene 7 años operando, con una antigüedad promedio del puesto de 4 años. La tendencia organizacional es producto de la orientación hacia el empleo, con una tendencia gerencial, se traduce en el énfasis de la capacitación para impulsar los objetivos y metas en la gestión de resultados, en la competitividad interna e intergubernamental, en la aplicación de las capacidades para permanecer en el puesto, en la orientación y satisfacción al ciudadano y en la calidad de la gestión pública. Asimismo, la capacitación es un contribuyente para modernizar la gestión pública, impulsar la transparencia en las reglas, la apertura al aprendizaje y al cambio organizacional, en un marco con apego a la ley, así como para modificar los valores “burocráticos” por valores éticos para coadyuvar a la profesionalización.

3.5.1.2. Estructura del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

En la SHyCP, las actividades de capacitación y certificación de capacidades se encuentran en unidades diferentes, propiciando el desarrollo profesional y la planeación estratégica de las acciones de capacitación para los servidores públicos de carrera por separado de los operativos. Pero en su conjunto, la organización a nivel central está centrada en un clima laboral orientada a la superación profesional.

Gráfico No. 8.
Estructura del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Gobierno Federal*, México, Agosto 2011.
www.shyccp.gob.mx

En la estructura muestra que la Dirección de Formación de Mandos Medios está dirigida a actividades educativas para el desarrollo profesional mediante parámetros de certificación como parte de la profesionalización. Las inconsistencias radican en que la información se encuentra en un sistema automatizado, determinado por formatos con estándares y procedimientos rígidos orientado a la entrega de resultados con base en el cumplimiento a la norma, de productividad y de resultados dificultando conocer y analizar la calidad de los servicios de capacitación en la gestión pública. Las fortalezas se encuentran en la capacidad técnica de los responsables para impulsar el desarrollo.

Con la capacitación a los servidores públicos, se ha generado un cambio en la cultura organizacional, en la modificación de actitudes relacionadas con la responsabilidad y la orientación al usuario. La capacitación como parte de la gestión pública es una actividad de apoyo para modificar y estandarizar procesos, introducir normativa y temas especializados, en esa medida es un recurso de comunicación, y de mejora para coadyuvar a la eficiencia de la gestión pública. Uno de los factores positivos de la SHyCP como Secretaría líder, es su organización y funcionamiento con base en servicios automatizados y tecnológicos de punta que coadyuvan a la eficiencia y a la productividad de la capacitación. Los avances de la capacitación en materia de construcción de una carrera, no se pueden medir, porque hay mucha movilidad y una duración corta en el cargo. El presupuesto que se destina a capacitación está basado en acuerdos internos, en la voluntad política y negociación.

3.5.1.3. Programa Anual de Capacitación.

El diseño y operación del Programa Anual de Capacitación (PAC) que se realiza en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades está delineado por la normatividad para implantar el funcionamiento de la capacitación por capacidades. En el PAC se definen cuatro etapas del proceso de capacitación: 1) Planeación de la capacitación, 2) Desarrollo de la capacitación, 3) Certificación de capacidades, 4) Recertificación de capacidades para servidores de carrera, y 5) Evaluación de la capacitación.

1) Planeación de la capacitación.

Las acciones del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el año 2010, para el desarrollo de los servidores públicos se realizaron mediante la planeación estratégica de acuerdo a las necesidades institucionales y el perfil del puesto en el PAC. El diseño de la capacitación para desarrollar capacidades técnicas y transversales está fundado por Unidades Administrativas con temas de conocimiento para establecer un estándar de medición de desempeño. En la SHyCP, la responsabilidad para la elaboración del diagnóstico de capacidades

profesionales se realiza con la participación de la Facultad de Contaduría de la UNAM, a fin de establecer la metodología de las capacidades profesionales requeridas para la institución, propiciando un gran avance para la profesionalización del servidor público. Cabe señalar que el despliegue del desarrollo de las acciones de capacitación se ha reforzado por la voluntad política, el consenso, el involucramiento de los directivos, la difusión y por el énfasis que le han dado a la capacitación como una obligación del servidor público adscrito al Servicio Profesional de Carrera.

**Cuadro no. 3.11.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público: capacidades transversales y capacidades técnicas específicas. 2010.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público			
Capacidades Técnicas Transversales		Capacidades Técnicas Específicas	
1	Nociones Generales de Administración Pública Federal	1	Análisis Económico de los Impuestos
2	Actuación Jurídica de la Autoridad Administrativa	2	Artes Gráficas (*)
3	Administración de Proyectos	3	Contabilidad Gubernamental
4	Adquisición de Bienes Muebles y Contratación de Servicios	4	Derecho Administrativo
5	∇ Atención Ciudadana	5	Derecho Financiero
6	Auditoría Interna	6	Derecho Fiscal
7	Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno	7	Desarrollo de Sistemas de Información
8	∇ Herramientas de Cómputo (únicamente Enlace)	8	Finanzas Públicas
9	∇ Lenguaje Ciudadano	9	Federalismo Fiscal
10	Programación y Presupuesto	10	Insumos de las Artes Gráficas (*)
11	Recursos Humanos, Organización y Presupuesto (capítulo 1000)	11	Marco Jurídico Presupuestario
12	Recursos Humanos-Relaciones Laborales, Administración de Personal y Remuneraciones	12	Operaciones de Tesorería (**)
13	Recursos Humanos-Selección e Ingreso	13	Políticas Públicas
14	Servicios Generales	14	Proceso Presupuestario del Gasto Público Federal
15	Tecnología de Información y Comunicaciones	15	Promoción y Difusión Cultural
16	Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	16	Protección y Conservación del Patrimonio Cultural (***)
17	Recursos Humanos-Profesionalización y Desarrollo	17	Redes de Voz, Datos y Video
		18	Servicios de la Tesorería de la Federación (**)
		19	Sistema General de las Contribuciones
		20	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Observaciones:			
• Nivel Básico. Enlace y Jefes de Departamento. Intermedio. Subdirectores y Directores. Avanzado.			

- Directores Generales Adjuntos y Directores Generales.
- (*) En estas capacidades se reasignan los niveles, Básico, Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores. Intermedio, Enlace (**). Estas capacidades son de nivel único (***) En esta capacidad en el nivel intermedio se incluye al Director General.
- El personal de Enlace que realice funciones como Asistentes Administrativos y otras deberán seleccionar las capacidades técnicas transversales. Lenguaje Ciudadano y Herramientas de Cómputo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Capacidades Transversales y Técnicas, 2010, Subdirección de Capacitación, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.* En el año 2010, de acuerdo con la SFP, las dependencias deben establecer sus programas de capacitación anuales alineados a los planes de estudio, sistemas de calificación, a las Ramas de Cargo o Puestos de las Unidades y a las capacidades autorizadas por la CTP.

Desde la perspectiva de las capacidades profesionales se abre la posibilidad de incorporar nuevas y tantas capacidades de acuerdo a las necesidades, proyectos, programas prioritarios que requieran las Unidades Administrativas, propiciando la oferta desde el Subsistema de Capacitación para avanzar en materia de profesionalización, orientación a resultados y competitividad.

**Cuadro no. 3.12.
Necesidades de capacitación en la SHyCP. 2010.**

Capacidades		No.	Necesidades	Metas
• Técnicas Específicas/ Sustantivas/ Actividades		20	Manifiestas	Institucionales
• Técnicas Transversales para toda la AP		14	Manifiestas	Institucionales
Total		37		
∇ Técnicas Transversales para toda la AP		3	Sentidas	Individuales
• Gerenciales		5	Sentidas	Individuales
• Visión en el Servicio		4	Sentidas	Individuales
Total		12		

Fuente: elaboración propia.

En el año 2010, la formación en asuntos públicos en la SHyCP, correspondió a las capacidades técnicas transversales para toda la Administración Pública relacionadas con 37 necesidades manifiestas y 12 necesidades sentidas. La formación hacia las actividades sustantivas de la Secretaría se clasificó en 20 capacidades técnicas específicas, que por su origen son necesidades manifiestas. Las capacidades gerenciales de mando para la Administración Pública eran 5 (liderazgo, orientación a resultados, visión estratégica, trabajo en equipo y negociación) y las capacidades de visión en el servicio público eran 4 (integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común), su origen se ubicaba en las necesidades sentidas del puesto orientadas al logro de metas individuales. Todas

las capacidades de forma global son funcionales, sin embargo sólo son medibles como metas individuales para evaluar el desempeño.

Cuadro no. 3.13.
Temas de conocimiento en las Unidades Administrativas de la SHyCP. 2010.

Unidades de SHyCP	Temas de Conocimiento
1. Unidad de Comunicación Social	- Comunicación Interpersonal - Inteligencia Social - Aplicaciones de Cómputo
2. Unidad de Inteligencia Financiera	- Normas Nacionales de Información Financiera - Normas Internacionales de Información Financiera - Finanzas Públicas - Reexpresión de Estados Financieros
3. Órganos Internos de Control	- Control Interno - Análisis Financiero
4. Unidad de Coordinación de Entidades Federativas	- Derecho Laboral - Administración Pública - Sistemas Tributarios y Derechos Tributarios
5. Coordinaciones De Tecnologías	- Artes Gráficas e Impresión - Uso de Paquetería y Aplicaciones de Cómputo
6. Subsecretaría de Hacienda	- Control Presupuestal - Derecho Administrativo - Políticas Tributaria
7. Subsecretaría de Ingresos	- Contabilidad Gubernamental - Normas de Auditoría - Auditoría Administrativa y Evaluación del Desempeño
8. Subsecretaría de Egresos	- Contabilidad Gubernamental - Contabilidad de Costos - Auditoría y Rendición de Cuentas
9. Procuraduría Fiscal de la Federación	- Proceso Contencioso administrativo - Administración Pública - Derecho Administrativo - Argumentación Jurídica
10. Tesorería de la Federación	- Valor Económico Agregado - Contabilidad de Costos - Auditoría Administrativa
11. Oficilía Mayor	- Políticas Públicas - Formación y Evaluación de Proyectos

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

La capacitación por capacidades que se desarrolla en el año 2004 al año 2010 ha tenido una evolución gradual. En una primera etapa del año 2004-2009, se orientó a la actualización y hacia la certificación de capacidades, sin dejar de proporcionar capacitación más especializada. Con base en el cumplimiento legal que deriva del sistema, las metas institucionales a cumplir era alcanzar el 100% de servidores públicos de carrera. El despliegue de la capacitación realizada en el año 2008, fue una de las respuestas al RLSPC del 2007 para incorporar nuevas capacidades técnicas en el Programa Anual de Capacitación.

2) Desarrollo de la capacitación.

En el ámbito de capacitación, el proceso de inducción, de desarrollo y evaluación del desempeño, está orientado para el personal exclusivo del Servicio Profesional de Carrera. Los cursos con mayor demanda están orientados al desarrollo de capacidades técnicas especializadas y el segundo lugar, de demanda de cursos lo ocupa las capacidades gerenciales. Para su ejecución, en el año 2010, se realizaron convenios con la Universidad Autónoma de México, específicamente, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas para los cursos de Derecho Administrativo y Derecho Fiscal; con la Facultad de Contaduría para Administración, de Proyectos y Planeación Estratégica, Auditorías y Estudios de Mercado; con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública (INAP), para Políticas Públicas y estudios relacionados con el sector público; con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) para Finanzas y Economía Pública. Para garantizar sus requerimientos técnicos se establecieron convenios con el CONALEP para atender sus necesidades de informática. El Programa Anual de Capacitación reflejó que la detección de necesidades de capacitación obedecía a la satisfacción de las necesidades manifiestas por demanda y por oferta. El desarrollo de la capacitación¹⁷⁸ en línea, alcanza un 50% y presencial, en un 50%. Básicamente, el desarrollo profesional está dirigido a cubrir las 40 horas obligatorias de capacitación para los servidores públicos, en dos dimensiones: 1) actualización y 2) especialización. La actualización de conocimientos, de habilidades y aptitudes a través de competencias es un medio para estandarizar y modernizar los procedimientos y procesos, y 2) las repercusiones que genera la introducción de nuevas capacidades más especializadas tiene como horizonte, la construcción de escenarios para generar el cambio y modificar conocimientos y rutinas.

¹⁷⁸Para tema de sobre el desarrollo de la capacitación, no se logró conseguir los datos fidedignos para elaborar la investigación y medir sus avances. Se obtuvieron datos sobre su composición en el año 2009 y 2010.

Las estrategias de educación formal que se ha implementado en el Subsistema, como producto de la descentralización para atender sus necesidades específicas, están relacionadas con estudios de maestría en Derecho Fiscal a 38 servidores públicos, que dio inicio en el año 2010, a través de la gestión de un convenio con la UNAM, mediante becas. Asimismo de las ofertas que genera el Subsistema están relacionadas con la ejecución de talleres, comunicación virtual RHNet permanente, notificación personalizada de la programación de cursos, comunicación en red con los enlaces de capacitación en cada una de las áreas administrativas. A partir del año 2010, para fortalecer la profesionalización se estableció el despliegue de Diplomados de 120 horas para cada Unidad Administrativa, entre ellos se encuentran, “Servicios Generales”, “Recursos Humanos” y “Recursos Materiales” sobrepasando las 40 horas obligatorias, convirtiéndose en una formación continua.

3) Certificación de capacidades.

El proceso de certificación dio inicio en el año 2006 para aprobar por concurso al servidor público con el fin de garantizar el nombramiento por carrera. En la SHyCP, el proceso fue gradual, logrando certificar al 53% del período 2004-2006, dando paso a tomar medidas más flexibles para los servidores públicos, para lograr la meta mediante el procedimiento de la opción que se establece en el RLSPC del año 2007, a través de la medición de las capacidades en Desarrollo Administrativo y Calidad y de la última evaluación del desempeño. Del año 2007 al 2010, se certificaron al 98% de los servidores públicos con la salvedad del personal de nuevo ingreso.

4) Recertificación de capacidades para servidores de carrera.

El proceso de recertificación que está implementando el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, para el personal, que ya cumplió cinco años como servidores de carrera, está enfocado en la acreditación de las capacidades profesionales. El SEAT es una base de datos que articula la información de la nómina, el perfil del puesto y la plaza de forma anual, para

identificar al personal que cumplió cinco años en el SPC. Con el diagnóstico se realiza el seguimiento al servidor público, para acreditar las capacidades profesionales. En el año 2010, el Comité Técnico de Profesionalización autorizó el diseño de tres capacidades nuevas para la dependencia con dos gerenciales y una técnica específica de acuerdo con el perfil del puesto y el nivel jerárquico. Las capacidades gerenciales se ubican en el marco de las capacidades profesionales y en las capacidades de desarrollo administrativo y calidad se consideran las técnicas específicas, transversales y administrativas.

5) Evaluación de la Capacitación.

La evaluación de la capacitación es un componente de primer orden para medir el desempeño, incentivar las metas individuales e institucionales. En esencia es el motor impulsor para el logro de metas, pero en sus procedimientos solamente las metas individuales están articuladas a la evaluación. Hasta ahora, no hay un diagnóstico confiable de los resultados de la capacitación en la calidad y en la eficiencia de los servicios. Los criterios son utilizados para medir el índice del mérito, la inducción y el desarrollo, mediante la evaluación de reacción, del instructor y el aprendizaje sin lograr resultados en la evaluación de impacto.

3.6.1. La capacitación en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El propósito de la profesionalización es “capitalizar la experiencia profesional del servidor público, hacia el desarrollo de capacidades (conocimientos, habilidades y actitudes) medibles a través del cumplimiento de metas institucionales y profesionales, que contribuyan al proyecto de vida de la persona, dentro de una cultura de calidad, con un sentido de respeto y cuidado al medio ambiente.”¹⁷⁹ Las principales actividades del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades están encaminadas a la inducción del puesto, a la permanencia y al desarrollo para incidir en su desempeño, profesionalización y necesidades

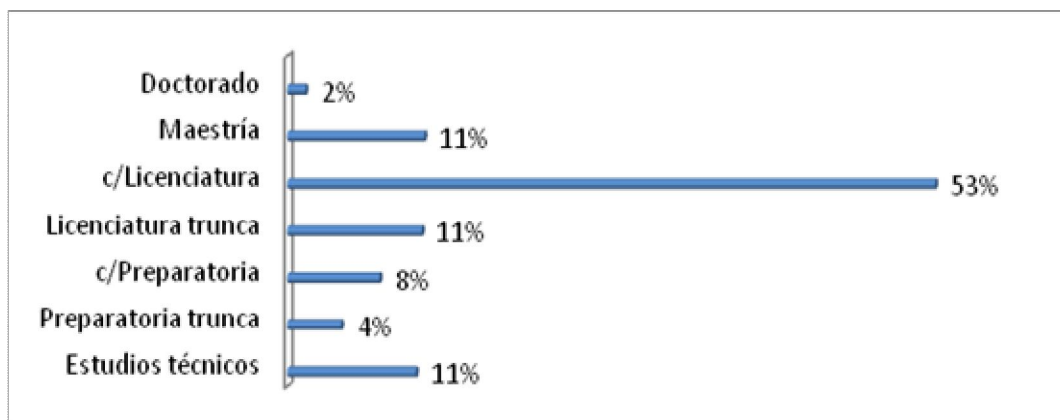
¹⁷⁹Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Anual de Trabajo 2009*, Gobierno Federal, México, 2009, p.124.

organizacionales con el fin de mejorar la gestión pública, mediante los siguientes objetivos: 1) La Detección de Necesidades de Capacitación, 2) Elaboración y Aprobación del Programa Anual de Trabajo de Capacitación, 3) La operación y administración del proceso de capacitación y 4) El desarrollo profesional de los servidores públicos mediante el fortalecimiento de las capacidades profesionales (técnicas específicas, transversales, gerenciales y de visión en el servicio).

3.6.1.1. Composición de la rama de puestos.

En el año 2010, la Secretaría reporta que hay aproximadamente un total de 4,344 puestos administrativos, de cerca de 6,000 plazas que había en el año 2000. Hay 1,838 puestos adscritos al Servicio Profesional de Carrera, con un 99% de servidores de carrera y 1 en proceso de certificación, 50 son de libre designación o eventuales, 124 de gabinete de apoyo, por artículo 34 hay 95 y 2,237 son operativos. El promedio de años de antigüedad de los servidores públicos es de 8.6 años en la institución, mientras que el promedio de servidores adscritos al servicio de carrera es de 6.74 años. Hay 155 puestos, con 14 años o más de antigüedad y 454 servidores públicos con 2 años o menos de antigüedad, con una tendencia de personal joven y calificado.

Gráfico No. 9.
Nivel máximo de estudios en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010.



Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Con el Servicio Profesional de Carrera han aumentado los requisitos para incorporar a los profesionistas con carreras multidisciplinarias a nivel generalista en la Administración Pública. El nivel máximo de estudios es de licenciatura terminada con 53%, en segundo lugar se encuentra licenciatura no terminada, los profesionistas con maestría y estudios técnicos se ubican con 11%. De las metas para la profesionalización, en la Secretaría, la contratación del personal ha mejorado en el perfil profesional, mostrando que la capacitación está enfocada en la especialización y en la actualización de conocimientos, que requieren de la implementación de diplomados y programas de formación profesional. Las profesiones con mayor presencia son biología, ecología, ingeniería ambiental y administración, manifestando que el nivel promedio de estudios es licenciatura terminada.¹⁸⁰

3.6.1.2. Estructura del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

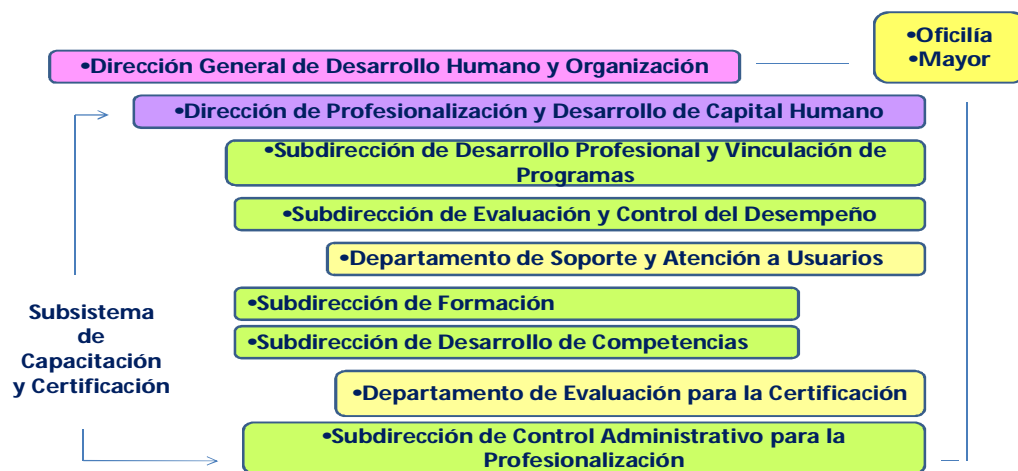
En SEMARNAT, el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se encuentran fusionadas las actividades de capacitación institucional (para personal de mando y operativo) y de certificación de capacidades en la Subdirección de Capacidades.

En el Subsistema de Capacitación se atienden necesidades institucionales para todos los servidores públicos para garantizar el cumplimiento de la profesionalización. Las actividades de capacitación se desarrollan con apego estricto a la norma, sin embargo, se muestra que hay inconsistencias en la planeación debido a la sobrecarga de trabajo. El presupuesto que se asigna a capacitación se ha ido reduciendo de forma gradual en los tres últimos años. En el año 2009, la asignación de recursos alcanzó una cifra de cerca de 18 millones para el área de recursos humanos y para el 2010, disminuyó el presupuesto a casi 15 millones. Otro factor para medir la eficiencia en capacitación, se observa

¹⁸⁰Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

en la escasez de recursos tecnológicos y automatizados de punta. Como contrapartida, la Secretaría muestra ser una organización abierta al aprendizaje y a la profesionalización del servidor público. En SEMARNAT como en la SHyCP son ejemplos de una alta movilidad de los servidores públicos de jerarquía, desplazando la estabilidad como uno de los principios del Servicio Profesional de Carrera, generando la falta de continuidad de los programas de capacitación para la construcción de una carrera. En la parte baja de la jerarquía se encuentra otro fenómeno que afecta la eficiencia y la calidad de la capacitación. Se observa, la inconformidad y resistencia del grupo de enlace – primer nivel jerárquico del sistema- hacia la capacitación debido a los bajos salarios y a las cargas de trabajo mayores en proporción con el último nivel jerárquico de los operativos-técnicos que gozan de mayores salarios y tienen menores actividades, afectando el clima laboral a nivel organizacional. Los problemas antes señalados, reflejan los factores que afectan positivamente o negativamente a la capacitación de forma organizacional.

Gráfico No. 10.
Estructura del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010.



Fuente: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agosto 2011, www.smarnat.gob.mx

En la estructura, la Dirección de Profesionalización y Desarrollo del Capital Humano dirige las acciones educativas con una orientación al desarrollo y la evaluación mediante parámetros de certificación. Asimismo, hay que señalar que

la capacitación y formación en línea se desarrolla a nivel delegacional con una cobertura del 100%, tiene mucha afluencia por las actividades en materia de ecológica y de recursos naturales a nivel nacional, por lo que requiere de expertos especializados para el diseño de cursos. SEMARNAT es una institución abierta al aprendizaje organizacional, en su estructura interna cuenta con servicios de capacitación para fomentar la cultura ecológica y ambiental hacia la sociedad civil a través del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.

3.6.1.3. Programa Anual de Capacitación.

El diseño y operación del Plan Anual de Capacitación (PAC) que se realiza en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades está delineado por la normatividad para implantar el funcionamiento de la capacitación por capacidades. En el PAC se definen cuatro etapas del proceso de capacitación: 1) Planeación de la capacitación, 2) Desarrollo de la capacitación, 3) Certificación de capacidades, 4) Recertificación de capacidades para servidores de carrera, y 5) Evaluación de la capacitación.

1) Planeación de la capacitación.

La planeación estratégica en capacitación se realiza de acuerdo a las necesidades institucionales, el perfil del puesto y las capacidades profesionales en el PAC. En el diseño de la capacitación, los criterios de la planeación se determinan en las capacidades técnicas, transversales, de visión en el servicio y gerenciales por Unidades Administrativas con temas de conocimiento comunes para la medición de desempeño. La capacitación por capacidades del año 2004 al año 2010 se dirigió de forma equilibrada hacia la actualización y la especialización. El despliegue de la capacitación dio inicio en el año 2008 con la normatividad emitida por el RLSPC del año 2007, para incorporar capacidades de forma anual en el Programa Anual de Capacitación.

Cuadro no. 3.14.
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales: capacidades transversales y
capacidades técnicas específicas. 2010.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales			
Capacidades Técnicas Transversales		Capacidades Técnicas Específicas	
1	Administración de Proyectos	1	Administración de la calidad del aire
2	Adquisición de Bienes Muebles y Contratación de Servicios	2	Administración de la contaminación del aire
3	∇ Atención Ciudadana	3	Administración de programas de subsidio en la SEMARNAT
4	Auditoría Interna	4	Análisis del desarrollo sustentable
5	Actuación jurídica de la autoridad administrativa	5	Aplicación de los sistemas de gestión de la calidad y de mejora continua en los procesos de gestión ambiental
6	Servicios Generales	6	Aspectos económicos del fomento ambiental
7	Recursos Humanos-Relaciones Laborales, Administración de Personal y Remuneraciones	7	Aspectos económicos y de riesgo para la normatividad y el fomento ambiental
8	Recursos Humanos, Organización y Presupuesto (capítulo 1000)	8	Aspectos jurídicos ambientales del sector primario
9	Recursos Humanos-Selección e Ingreso	9	Aspectos jurídicos para la elaboración de instrumentos normativos en el sector ambiental
10	Recursos Humanos-Profesionalización y Desarrollo	10	Aspectos legales en materia de contaminación por los residuos peligrosos generados en las actividades petroleras
11	Ω Sistema de Control de Gestión de correspondencia	11	Aspectos legales, económicos y ambientales de la industria minera
12	Ω Formación Instruccional	12	Aspectos técnico ambientales en el sector primario
13	Control, evaluación y apoyo al Buen Gobierno, Cultura Institucional	13	Aspectos técnicos de la prevención y control de la contaminación en la industria
14	Nociones Generales de la Administración Pública Federal	14	Aspectos técnicos y normativos del sector energía
15	∇ Herramientas de Computo	15	Caracterización de sistemas ambientales
16	Ω Redes de Voz Datos y Video	16	Conceptos y principios básicos sobre ecología
17	Tecnologías de información y comunicaciones	17	Conservación y aprovechamiento de la vida silvestre
18	Ω Arquitecturas de Computadoras	18	Derecho ambiental aplicado al manejo de materiales peligrosos y residuos
19	∇ Lenguaje Ciudadano	19	Diseño de proyectos de educación ambiental para la sustentabilidad
20	Programación y Presupuesto	20	Estrategia internacional en materia ambiental
21	Transparencia y acceso a la información pública gubernamental	21	Gestión para el desarrollo forestal sustentable
22	Ω Desarrollo de sistemas de información	22	Gestión en materia de vida silvestre
23		23	Gestión sobre materiales peligrosos, administración de riesgos y remediación de sitios contaminados

24		24	Impactos económicos de la regulación ambiental
25		25	Legislación administrativa y ambiental aplicable a la gestión ambiental
		26	Manejo de recursos naturales y planeación ambiental
		27	Normalización ambiental
		28	Normatividad ambiental
		29	Normatividad para la gestión forestal
		30	Planeación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo sustentable
		31	Política ambiental internacional
		32	Principios de política ambiental
		33	Principios Técnico Jurídicos del proceso de evaluación de impacto ambiental
		34	Principios y conceptos fundamentales aplicados a la gestión ambiental
		35	Procedimiento administrativo de normalización ambiental
		36	Sistemas de calidad dentro de la gestión ambiental.

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Capacidades Transversales y Técnicas, 2010*, Subdirección de Desarrollo de Competencias, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011. En el año 2010, de acuerdo con la SFP, las dependencias deben establecer sus programas de capacitación anuales alineados a los planes de estudio, sistemas de calificación, a las Ramas de Cargo o Puestos de las Unidades y a las capacidades autorizadas por la CTP.

En el año 2007 las capacidades cambian la nominación de capacidades a capacidades profesionales y con ello, los procedimientos se agilizan y se pueden incorporar en la oferta de la capacitación de acuerdo a las necesidades específicas en cualquier mes del año. En la práctica, este proceso ha implementado la flexibilización, la actualización y la incorporación de nuevas capacidades, sin embargo, la demora por parte de la SFP para su registro y validación, genera inconsistencias en el proceso de capacitación.

Cuadro no. 3.15.
Necesidades de capacitación en SEMARNAT. 2010.

Capacidades		No.	Necesidades	Metas
•	Técnicas Específicas/ Sustantivas/ Actividades	36	Manifiestas	Institucionales
Ω	Técnicas Transversales a nivel institucional	5	Manifiestas	Institucionales
•	Técnicas Transversales para toda la AP	17	Manifiestas	Institucionales
	Total	53		
∇	Técnicas Transversales para toda la AP	3	Sentidas	Individuales
•	Gerenciales	5	Sentidas	Individuales
•	Visión en el Servicio	4	Sentidas	Individuales
	Total	12		

Fuente: Elaboración propia.

La formación en asuntos públicos en SEMARNAT, corresponde a 53 necesidades manifiestas de tipo organizacional y 12 necesidades sentidas relacionadas con el puesto.

Cuadro no. 3.16.
Temas de conocimiento en las Unidades Administrativas en SEMARNAT. 2010.

Unidades de SEMARNAT	Temas de Conocimiento
1. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental	- Planeación y Evaluación - Estadística e Información Ambiental - Política Ambiental e integración regional y sectorial
2. Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental	- Sector Primario y Recursos Naturales renovables - Energía y actividades extractivas
3. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental	- Impacto y Riesgo Ambiental - Gestión Forestal y de Suelos - Vida Silvestre - Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros - Calidad del Aire, Emisiones y Transferencia de Contaminantes
4. Oficialía Mayor	- Programación y Presupuesto - Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios - Informática y Telecomunicaciones - Desarrollo humano y género
5. Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales	- Estrategia internacional en material ambiental - Fomento Ambiental y Turístico
6. Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos	- Normatividad ambiental - Normalización ambiental - Principios Técnico Jurídicos del proceso de evaluación de impacto ambiental
7. Órgano Interno de Control	- Principios de Política Ambiental - Impactos económicos de la regulación ambiental
8. Unidad Coordinadora de Delegaciones	- Legislación administrativa y ambiental aplicable a la gestión ambiental - Procedimiento administrativo de normalización ambiental
9. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia	- Sistemas de calidad dentro de la gestión ambiental - Administración de programas de subsidio en la SEMARNAT
10. Coordinación General de Comunicación Social	- Caracterización de sistemas ambientales - Conceptos y principios básicos sobre ecología

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Capacidades Transversales y Técnicas, 2006-2010*, Subdirección de Desarrollo de Competencias, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

De acuerdo con las necesidades de capacitación de las Unidades Administrativas se incorporan los temas de conocimiento para medir el desempeño. Las peculiaridades que se encontraron en SEMARNAT, en el año 2010, se relacionan con el incumplimiento de las 40 horas de capacitación, solamente el 30% de los servidores públicos cumplen con el objetivo, siendo una obligación. El grupo que menos se capacita son los Directivos de alto mando por las cargas de trabajo.

Para ellos, se ha instrumentado la oferta de cursos en línea. El grupo de Directivos de medio nivel, tienen una asistencia regular en cursos presenciales y en línea. Como se muestra, el grupo de mandos superiores no se encuentra involucrado en las acciones de capacitación. Con la movilidad, se otorga un menor apoyo y recursos a las acciones del SPC que se reflejan en un menor grado de profesionalización, en la baja confiabilidad del sistema y en el clima laboral. De acuerdo con el personal de SEMARNAT, el cumplimiento de la capacitación depende del servidor público porque tiene argumentos de sobrecarga de trabajo, falta de autorización de su jefe superior y porque no está asociada a la mejora de su salario. Los avances de la capacitación y la formación, de especialización y la demanda por diplomados o maestrías está enmarcado en menos de un 10% del personal de mando. En busca de mecanismos coercitivos, los Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia a partir del año 2010, han impuesto la obligación de cuarenta horas, sino se cumple, el servidor público está sujeto a la separación del sistema.

2) Desarrollo de la Capacitación.

En materia de capacitación institucional, el proceso de desarrollo¹⁸¹ está dirigido a todo el personal de la institución a través de la planeación, la inducción, ejecución y evaluación del sistema. En SEMARNAT, se considera que el capital humano es la mayor riqueza de las instituciones. Mediante este principio se postuló un plan estratégico en el año 2009, para la profesionalización de los servidores públicos con acciones de capacitación, evaluación del desempeño, certificación y desarrollo profesional con base en capacidades, medibles con el cumplimiento de metas institucionales y profesionales. De las acciones encaminadas en el año 2008, se planteó como meta, la capacitación institucional para operativos y para servidores sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en un 80%. Se logró, capacitar a un 50% del personal de carrera, cubriendo 40 horas de capacitación. En el 2009, se capacitó a un 68% y se propuso que al menos el 80% recibiera cuando

¹⁸¹ Durante la investigación, se logró obtener datos sobre el desarrollo de la capacitación del año 2008 al año 2010.

menos 40 horas de capacitación. En el año 2010, se puso como meta la capacitación cubriera un 10% del total de servidores de carrera, alcanzando el 30%. Con ello, se integraron “Las estrategias de mejora realizadas en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades son: 1) El Programa inicial de capacitación institucional 2009, 2) Acciones para el desarrollo organizacional y mejoramiento del clima laboral, 3) Programa de Apoyo a la Formación Académica. En el año 2010, la estrategia para incrementar la capacitación estuvo relacionada con el curso que se ofertó sobre “Cambio Climático” para todos los servidores públicos de la institución, logrando que 1,350 servidores tuvieran 40 horas con más de 76 cursos de capacitación. Con la descentralización administrativa emitida por el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en el año 2007, las acciones de capacitación por capacidades han quedado como responsabilidad de la Secretaría y sólo cuando se validan, por la misma SEMARNAT, son registradas en la Secretaría de la Función Pública. Los cursos que más demanda tienen son los de capacidades técnicas o especializados.

Gráfico No. 11.
Capacidades Gerenciales en SEMARNAT. 2010.

PUESTOS	Visión Estratégica	Orientación a Resultados	Liderazgo	Trabajo en Equipo
Directores Generales	@	@	@	@
Directores Generales Adjuntos	@	@	@	@
Directores de Área	@	@	@	@
Subdirectores	@	@	@	@
Jefes de Departamento	@	@	@	@
Enlaces	@	@	@	@

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Capacidades Gerenciales, 2010*, Subdirección de Desarrollo de Competencias, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

En el año 2010, se realizaron cursos de liderazgo para 412 servidores públicos; 1,339 tomaron el curso de visión estratégica; 1,114 cursaron trabajo en equipo, 1,639, participantes estuvieron en el curso de orientación a resultados y 73 servidores públicos tomaron el curso de negociación.¹⁸² Las estrategias de

¹⁸² *Ibid.*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agosto, 2011.

capacitación del Subsistema en el año 2010, se han orientado al desarrollo de cursos de capacitación relacionados con temas del medio ambiente, manejo de los recursos naturales, calidad del aire y ecología mediante el establecimiento de convenios, principalmente, con el Instituto de Ecología, el Instituto de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Chapingo, así como con la Universidad Autónoma de México (UAM) para la planeación estratégica y estudios de mercado. Asimismo, se contempla entre las actividades para el desarrollo del servidor público, los cursos relacionados con el PMG, de Mejora Regulatoria entre otros, dentro de las 40 horas de capacitación. A nivel delegacional, los Estados son los responsables de la capacitación para sus servidores públicos con Instituciones Educativas Estatales y por medio de la capacitación en línea.

3) Certificación de Capacidades.

El proceso de certificación que se desarrolló en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el período 2004-2006, se realizó de acuerdo a los requisitos estipulados en el RLSPC en el año 2004 pero solo el 30% de servidores públicos estaba acreditado. En el período 2007-2010, la certificación se fundamentó en el RLSPC del año 2007, y por decisión del Comité Técnico de Profesionalización de la Secretaría, se decidió la segunda opción, de acuerdo con la medición de las capacidades en Desarrollo Administrativo y Calidad y la última evaluación del desempeño, para alcanzar el 99% de servidores públicos certificados en el año 2010.

4) Recertificación de capacidades para servidores de carrera.

El proceso de recertificación que está implementando el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, para el personal que ya cumplió con cinco años como servidores de carrera, está enfocado en la acreditación de las capacidades profesionales para la permanencia en el puesto. En SEMARNAT, el Comité Técnico de Profesionalización decidió que todas las capacidades eran de desarrollo administrativo y calidad; varían de acuerdo al perfil del puesto y el nivel

de dominio. A partir del año 2010, se diseñaron tres capacidades nuevas, con tres alternativas para cada puesto, pueden ser dos técnicas específicas y una gerencial; o una gerencial, una transversal y una técnica específica y la otra opción son dos gerenciales y una técnica específica, lo que ha significado una labor ardua para el avance de la profesionalización del servidor público.

5) Evaluación de la capacitación.

De acuerdo con la entrevista realizada, hasta el año 2008, no hay una evaluación confiable del SPC porque el RUSP tiene fallas. No se puede saber cuántos servidores públicos han reprobado dos veces la capacitación a nivel sistema, no hay retroalimentación, aún cuando se entregan informes trimestrales. Los sistemas son rígidos, no arrojan la información suficiente para elaborar diagnósticos, realizar evaluaciones y construir nuevos escenarios. En capacitación, la evaluación está relacionada con los puntajes como un requisito para medir el desempeño. Asimismo, la evaluación se realiza al inicio, durante y al término del curso pero no se toman medidas para medir las metas institucionales.

3.7. Conclusiones del Capítulo.

La capacitación se encuentra contemplada en la Constitución como un derecho de los trabajadores y como una obligación del Estado (patrón laboral) que deriva en el artículo 123, fracción XIII; sin embargo, en el Servicio Profesional de Carrera se reconoce como una obligación sujeta a arreglos institucionales y al presupuesto determinado en el marco administrativo y en el carácter de prestación social. En el artículo 55 del Reglamento de la LSPC, los servicios de capacitación se estipulan en la elaboración de programas de capacitación de cada Unidad Administrativa con base en planes de estudio que deberán ser impartidos por Instituciones educativas, de investigación científica. Sus limitaciones radican en que no hay personal especializado, pero se han conformado grupos de expertos para atender la planeación, que no siempre está relacionada con sus necesidades reales sentidas sino que se fundamenta en el puesto del área o en preferencias. Cabe mencionar que, las necesidades han rebasado las expectativas en cuanto a

demanda y a oferta. Aún con sus limitaciones, la capacitación ha logrado grandes avances en la construcción de una burocracia más profesional que ha ido modificando valores de forma paulatina con un ambiente altamente competitivo pero que no deja de estar sesgado por el reconocimiento y por las decisiones políticas del grupo directivo de alta jerarquía para mantener su permanencia. De los resultados de la investigación se encontró que el proceso de profesionalización del servidor público es un área de oportunidad y crecimiento, sin embargo, tiene deficiencias de tipo técnico, que no se han contemplado en las normas de capacitación, al no contar con reglas claras en la formación de la esfera directiva. La orientación legal del SPC ha sido un factor relevante para mejorar el desempeño laboral pero tiene deficiencias en la operación. Los avances muestran que las dependencias de la SHyCP y SEMARNAT son instituciones con un clima organizacional abierto al aprendizaje, donde las acciones educativas son el pivote para modernizar la gestión pública e incorporar programas y políticas prioritarias, existe mayor comunicación y los cursos con mayor demanda solicitados están relacionados con la gestión de resultados. Con el Servicio Profesional de Carrera se establecen reglas para la profesionalización del servidor público, pero en la operación, no siempre se cumplen los objetivos. La SHyCP es líder y se encuentra a la vanguardia en el desempeño gubernamental. Cuenta con reglas transparentes en la conducción y operación del SPC. El grupo de mandos superiores y el grupo de mandos medios asisten con regularidad a la capacitación y formación obligatoria, solicitan diplomados y maestrías, coadyuvando a elevar el grado de profesionalización aunque tiene una composición diferenciada entre los mandos superiores y mandos medios que derivan del ingreso adscrito al sistema de empleo y de carrera. En SEMARNAT, el grupo de servidores públicos está menos integrado. No hay reglas claras para la operación del SPC. Los mandos superiores no asisten a cursos presenciales sólo en línea, afectando la pertenencia institucional. No cuentan con la suficiente formación, visión y voluntad política para emprender la tarea de la profesionalización. Faltan redes y alianzas que impulsen las políticas de profesionalización y de formación continua. El déficit se refleja en la planeación, organización, asignación de recursos, de proyección,

de apoyo a las acciones de capacitación y en un nivel más bajo de profesionalización y de credibilidad en el SPC. La capacitación es uno de los procesos más maduros dentro del SPC que atraviesa todos los subsistemas, al igual que el subsistema de Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño. Puede decirse que la capacitación es un proceso muy flexible de aprendizaje para el servidor público modelado a sus necesidades, pero tiene un procedimiento complejo y rígido que afecta los fines de aprendizaje. El SPC desde la capacitación tiene como objetivo brindar resultados con una visión de lo público, de la administración pública y de las políticas públicas. La capacitación de los servidores públicos transita de las normas a la operación mediante las capacidades que miden las funciones del puesto, las atribuciones y la eficiencia en la gestión pública. Sin embargo su implementación como factor técnico depende de las capacidades institucionales, de la voluntad política, de la participación de los responsables e involucrados, de las estrategias y proyección del grupo de mando para impulsar su desarrollo y competitividad como sector, del presupuesto, de la reestructuración del aparato público y del involucramiento de todos los actores participantes, los cuales deben asumir su responsabilidad y su compromiso por cumplir con los beneficios que ofrece la institución para su desarrollo profesional y para la mejora de la gestión pública. Es eminente que una gestión de recursos humanos debe estar alineada a una política de tipo organizacional e intergubernamental para impulsar los insumos con el fin de atender los requerimientos institucionales y mejorar la eficiencia en los resultados, que coadyuve a flexibilizar los procedimientos, la operación para generar productos de calidad con nuevas prácticas de gestión.

El modelo de capacidades articulado al sistema de evaluación de desempeño se adopta para medir el cumplimiento legal y como un compromiso institucional, más que de medición para incorporar mejoras. En capacitación se requiere impulsar las buenas prácticas de gestión, porque es muy alto el índice de la capacitación en línea. Se observa que una cultura de alto contenido tradicional con gérmenes de resistencia porque la capacitación no se respeta como una obligación de forma

estricta, en la medida que la eficiencia terminal en capacitación es de un 50% y se evalúa en un 60% de acuerdo a los datos obtenidos en el año 2010. La cultura basada en el patrimonialismo obstruye una cultura de cambio y de mérito. Fortalecer el liderazgo para direccionar una cultura al cambio y en la participación desde la capacitación facilita una mayor aceptación, credibilidad e involucramiento con las acciones para mejorar el sistema del Servicio Profesional de Carrera. Los avances en capacitación y formación tienen alcances y límites acotados. En la SHyCP y SEMARNAT muestra que la tendencia a descentralizar la operación del proceso de acuerdo a sus necesidades inmediatas institucionales, les ha permitido generar estrategias para el desarrollo profesional de los servidores públicos, sobrepasando las expectativas de la capacitación hacia programas educativos con diplomados, proceso que no se encuentra normado, superando las normas de certificación y el tiempo de cuarenta horas destinado a las acciones educativas, asimismo, carecen de la planeación de escenarios a futuro para la planeación de la carrera. Con la descentralización de la operación se encontró, por un lado, que la capacitación es una responsabilidad de cada dependencia y depende de la capacidad institucional y de los recursos para la efectividad del proceso pero por otro lado se marcan diferentes grados de avance de desarrollo profesional de la burocracia organizacional, su composición es distinta, es más especializada en la SHYCP que en SEMARNAT. Tiene grado de madurez diferencial, jugando un papel importante el tipo de sector institucional, los valores, tradiciones, e intereses, mostrando una mayor competitividad en la SHyCP. Los rasgos comunes radican en ser organizaciones abiertas al aprendizaje, a la comunicación, en busca del liderazgo para orientar sus propios procesos con mayor autonomía. En capacitación, las acciones prioritarias son las técnicas específicas orientadas al puesto y a las áreas de dominio especializado y gerencial. La detección de necesidades tiene una tendencia organizacional de tipo manifiesta, orientada a adaptar a las personas al puesto. Los resultados muestran que sus necesidades educativas son crecientes debido a la complejidad del entorno económico, político y social y a la ampliación de sus expectativas al aprendizaje. Sus necesidades de formación se amplían en la búsqueda a soluciones en la aplicación de tecnología

en cómputo para simplificar los procesos, para el manejo de la información, para la comunicación en intranet, para la actualización de conocimientos especializados, en planeación estratégica, administración de proyectos, evaluación con diseño de indicadores que denota una nueva era de modernización orientada al logro de resultados que trasciende en la transformación de la Administración Pública. Con el nuevo reglamento a la LSPC, se crearon las condiciones para la incorporación de capacidades profesionales pero la información sigue centralizada por la Secretaría de la Función Pública, que ha conllevado a rutinas de entrega de informes perdiendo el fin de la capacitación orientado a la gestión de los recursos humanos, para contar con personal altamente profesional. La flexibilidad, las capacidades profesionales y el mérito son la nueva fórmula para incrementar la capacidad de respuesta institucional y para la adaptación al cambio. En el año 2010, se establecieron acuerdos entre la SPF y las dependencias para flexibilizar los procedimientos para crear sus propias capacidades, pero sólo mejorará el SPC, cuando cada dependencia se haga responsable de la planeación, de la organización y de la gestión de sus recursos humanos con bases de datos propios, en costos y productividad, cuando incorporen métodos para diseñar, evaluar competencias y capacidades propias, que muestren los resultados alcanzados mediante la medición de metas individuales e institucionales. De los avances, se encontró, que hay un cambio profundo en la incorporación de profesionistas de todas las áreas de conocimiento, con un nivel promedio educativo de licenciatura como requisito para el ingreso, con igualdad de oportunidades con un alto índice de personal calificado para medir el desempeño individual e institucional. La creación de reglas claras en capacitación exige su vinculación con el Subsistema de Desarrollo y de Evaluación del Desempeño, para mejorar el Servicio Profesional de Carrera. Por último, es un imperativo, flexibilizar el proceso para el diseño, planeación y evaluación de nuevas capacidades y competencias profesionales de forma permanente de acuerdo a la complejidad de actividades políticas y técnicas que realiza cada servidor público en cada dependencia.

IV. Propuesta de un Modelo de Profesionalización para el Servicio Profesional de Carrera.

El presente apartado tiene como objeto presentar una propuesta con base en un modelo de profesionalización para contar con servidores públicos competentes y responsables para satisfacer las necesidades crecientes que reclama la sociedad.

4.1. Un Modelo de Capacitación y Formación Profesional.

El apartado tiene como objetivo presentar una propuesta para la mejora del Servicio Profesional de Carrera con base en las necesidades reales de las instituciones mediante un modelo de profesionalización con el fin de incrementar la capacidad de respuesta.

Objetivo General:

- Contribuir con un modelo de profesionalización para el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera con acciones educativas, métodos y criterios técnicos para incrementar la capacidad de respuesta y gestionar los recursos de acuerdo con las necesidades institucionales y los requerimientos sociales.

Objetivos Particulares:

- Que el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades como contribuyente de la profesionalización incorpore el perfil del administrador público para mejorar el rendimiento en la gestión pública.
- Que las políticas de recursos humanos se articulen a una planeación estratégica de competencias y capacidades de gestión en cada dependencia gubernamental.

Diagnóstico:

Las dificultades para operar el Servicio Profesional de Carrera, han puesto en evidencia, las deficiencias de no contar con un sistema burocrático consolidado. Desde la perspectiva técnica, el problema se considera en la implementación y en las modificaciones de procedimientos de forma continua para adecuar las normas a la operación. Nos lleva a preguntarnos, ¿Qué administración pública se necesita para direccionar el desarrollo, el beneficio social y para regular al mercado? ¿Qué tipo de función pública se está construyendo para impulsar el cambio hacia una burocracia profesional? Porque las normas y la operación plantean escenarios diferentes, de modo que las normas no pueden estar separadas de la operación. Los retos de la profesionalización de los servidores públicos necesitan estar dirigidos a construir reglas claras, políticas e instrumentos para mejorar el Servicio Profesional de Carrera.

Cuadro no. 4.1.
Composición del personal en la Administración Pública Federal Centralizada en el período 2007-2009.

Personal	APFC	Año 2007	Año 2009
Personal	SPC	14%	16%
Apoyo	Técnico	90.50%	88.76%
Profesionistas		47%	49.75%
Altos Directivos		2.40%	2.60%
Directivos			
Medio		11.80%	13.47%
Personal de la APFC		326,279	330,632

Fuente: Elaboración propia, citada de OECD, "Towards more effective and dynamic Public Management in México", *Governance Reviews*, OECD Publishing, 2011, p. 179. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>

En este cuadro se observa que el incremento de los profesionistas en el SPC que ocupan un puesto, en la Administración Pública Federal Centralizada se ha acentuado, pasando de 47% en el año 2007 a 49.8% en el año 2009, mostrando que no ha logrado cumplir con sus fines para atraer a personal altamente calificado y competente. Se encuentra que en sus filas hay un 50% de personal con deficiencias en formación y la carrera ha sido objeto de parámetros con base en la antigüedad y experiencia. Solamente el personal de nuevo ingreso cumple

con las expectativas de evaluación para calificar el nivel de estudios. Por ello, se entiende que hay una política en busca de profesionistas altamente competentes, generando una distinción en la cultura organizacional. Por otro lado, se observa que es muy elevado, el personal de apoyo técnico como soporte para la conducción institucional. Para los altos directivos son mayores las exigencias de profesionalización, sin embargo, al no estar identificados con la institución y por su nivel mayor de responsabilidad, no se incorporan totalmente en las acciones de capacitación y formación. La cuestión reside en que aún con los derechos y obligaciones que otorga la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Reglamento y el Manual de Recursos Humanos, la capacitación está condicionada como un requisito para el cumplimiento de la ley y no como una obligación.

Cuadro no. 4.2.
Un comparativo del nivel de estudios de los servidores públicos
en el SPC, SEMARNAT y SHyCP: 2004-2010

Nivel de Estudio	AÑOS			
	2004	2007	SEMARNAT 2010	SHyCP 2010
APF	2005	2007	2010	2010
Encuestados	77,022	44,353	1,873	307
Analfabeta			0.05%	
Primaria		2.76%	0.11%	
Secundaria			2.40%	
Bachillerato			3.73%	0.55%
Técnicos	16%	15%	9.10%	0.32%
Preparatoria	10%	10.75%	6.50%	0.65%
Licenciatura Completa	34%	30.43%	45.80%	59%
Licenciatura Incompleta	13%	15.21%	10.46%	2.93%
Maestría Completa	9.60%		9.71%	25.80%
Maestría Incompleta				7.20%
Doctorado			1.28%	3.25%
Doctorado Incompleto				1.31%

Elaboración propia, retomada del *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la APF, ejercicio 2005*, México, 2005, pp.33-59; *Segundo Informe de Labores 2008, ejercicio 2008*, México, 2008, pp. 107-119; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

La evolución de la administración pública Federal mediante las muestras de encuestas, presenta que los profesionales con licenciatura completa era de 34%, en el año 2004. Para el año 2007 era del 30%. En el año 2010, en el estudio a

SEMARNAT y a la SHyCP, el promedio era licenciatura terminada y maestría con una formación multidisciplinaria, de ellos, casi el 2% eran egresados en administración pública. Con el Servicio Profesional de Carrera se incrementó la cantidad de profesionistas en un 49.75% denotando un gran avance con un nivel de estudios más elevado y con una composición generalista. En este contexto, aplica la definición de profesionalización entendido como el ejercicio profesional de un individuo que deriva de una profesión orientada al servicio público y hacia la satisfacción de la sociedad. Un profesionista tiene una cualificación más alta, por su comprensión más amplia de la complejidad social. Por el saber y el acceso al conocimiento tiene la posibilidad de desempeñar una actividad correspondiente con sus facultades y talentos diversos. Se puede afirmar que “Las carreras universitarias son elegibles para el servicio público, pero no todas, son recursos gerenciales para el sector público aún cuando el perfil profesional pueda ser análogo o equivalente a la carrera en Administración Pública.”¹⁸³

La administración pública en los tiempos actuales debe ser “moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, necesaria y con un Servicio Civil de Carrera”¹⁸⁴, en la medida que está sujeta a un ambiente de escasos recursos, la conduce a actuar con base en la mejora continua, obligándola a tener un conocimiento del ciudadano. Debe ser funcional en su organización y en su forma de cómo opera, para acrecentar los resultados con impacto social. La Administración Pública es ante todo, una ciencia y es un proceso, un arte y una técnica de una organización. La Administración Pública como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos: 1) Es una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad; 2) Es la delegación del Estado en la sociedad; 3) Está organizado en el Ejecutivo, y 4) Es el gobierno en

¹⁸³Guerrero Orozco, Omar, *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, p. XX.

¹⁸⁴Sánchez González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado*, México, INAP, 1998, p. 24.

acción.¹⁸⁵ Desde la misma perspectiva como objeto y estudio, la Administración Pública se entiende como una “organización y dirección de personas y medios para alcanzar los fines públicos y de otra, la administración entendida como campo de estudio, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado”.¹⁸⁶ La definición de Frederick Mosher es una de las más adecuadas para retomar a la ciencia en sus fines públicos y como una disciplina formativa que en calidad de profesión articula para la práctica, los conocimientos y el arte para administrar en el ejercicio de las funciones públicas, recuperando la necesidad de formar y adiestrar al personal de mando en razón de una preparación más calificada y en la especialización para garantizar la organización de los medios necesarios para su conservación y desarrollo. Para reformar el aparato administrativo, se requiere retomar la acción administrativa desde la formación ante el desarrollo de técnicas y tecnología más compleja propiciando mayores responsabilidades con métodos idóneos para la interpretación de las necesidades públicas.

En este contexto es necesario replantear el perfil de la función pública con base en el arquetipo del administrador público. De esta manera, se entiende a la profesionalización del servidor público como el proceso educativo para la adquisición de un perfil calificado, susceptible a planificarse en un área de dominio, para modelar un perfil profesional mediante capacidades y competencias con valor técnico, político y ético a fin de coadyuvar en la actuación administrativa mediante el régimen del mérito. La clave radica en la capacidad para modelar el diseño curricular para desarrollar nuevas prácticas de gestión democráticas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establecen los propósitos a los que debe contribuir el Servicio Profesional de Carrera. De ellos destaca, transformar las prácticas de nepotismo y amiguismo por nuevas prácticas democráticas para consolidar el sistema, y se proponen metodologías, criterios y herramientas de

¹⁸⁵ Sánchez González José Juan, *La Administración Pública como ciencia, Su Objeto y su Estudio*, México, Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 177.

¹⁸⁶ Mosher Frederik C. y Cimmino Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1961, p. 26.

operación y evaluación más ágiles, transparentes y flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias para fortalecer una cultura de evaluación del desempeño y del mérito orientado a la rendición de cuentas que demanda la sociedad.

El modelo de profesionalización tiene como objetivo incrementar la capacidad de respuesta institucional con una orientación al logro de resultados para contribuir al desarrollo de nuevas prácticas democráticas de gestión, en tres dimensiones: 1) Formación multidisciplinaria, 2) Capacitación por competencias, y 3) Logro de resultados.

1. Desarrollar capacidades de gestión y conocimiento relacionado con el plan de carrera para potenciar nuevas prácticas de gestión.
2. Desarrollar competencias laborales para contribuir a la competitividad en la gestión pública.
3. Garantizar el desarrollo institucional sustentado en el logro de resultados para dar respuesta a las necesidades sociales.

El modelo de profesionalización se centra en la flexibilidad funcional para reorganizar las capacidades y las competencias de los servidores públicos con base en el mérito para la gestión de los recursos con el fin de diseñar, planear y evaluarlos para mejorar el desempeño a nivel de las dependencias gubernamentales. Las capacidades de gestión se centran en el potencial y actualización de conocimientos técnicos y especializados con base en la tecnología del gobierno para conducir el área laboral a buenos resultados y por tanto requieren de una formación continua para coadyuvar a la eficacia. Las competencias son las requeridas por un servidor público, relacionadas con herramientas y métodos para resolver problemas en un entorno complejo, de coordinación, incertidumbre que combina el saber, el saber hacer y el querer hacer en una organización y por ende, solicitan una capacitación orientada al desarrollo profesional.

La filosofía de la profesionalización es promover el desarrollo institucional en relación con las necesidades y expectativas de la sociedad con valores de mérito, legalidad, institucionalidad, accesibilidad, equidad y evaluación. El marco jurídico se sustenta en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, en las normas de operación de la capacitación y formación, en el marco procedimental emitido por la Secretaría de la Función Pública y en el programa de profesionalización de las dependencias gubernamentales. En el marco jurídico, se considera al Estado como garante de la capacitación y de los programas educativos, convirtiéndose en la plataforma para el desarrollo de actividades educativas para los servidores públicos. En el Manual de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos del año 2011, se consideran los requisitos de las becas para la educación formal, estableciendo que la formación está sujeta a servidores de carrera que hayan cumplido con los requisitos de certificación de la capacitación y de evaluación, de forma congruente con la disponibilidad presupuestaria. Los servidores públicos deben tener al menos un año de antigüedad en su puesto y deben estar alineados al plan de carrera.¹⁸⁷

Gráfico No. 12.
Marco jurídico de la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁸⁷Diario Oficial de la Federación, "Manual del Servicio Profesional de Carrera", en *Manual Administrativo de Planeación, Organización y Administración de Recursos Humanos*, Secretaría de la Función Pública, México, 29 de agosto, 2011, p.65.

En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se realizan acciones para la profesionalización del servidor público en dos dimensiones, de capacitación y certificación y formación profesional. Sin embargo no hay reglas claras cimentadas en una política de recursos humanos, cuando en la operación se realizan de forma indistinta las acciones educativas, mostrando que la operación ha sobrepasado a las normas. El contexto inicial es muy diferente al actual, en el año 2004 al año 2009, la capacitación por capacidades estuvo dirigida principalmente a la certificación para el nombramiento de los servidores de carrera para acreditar el desempeño. Del año 2009, al año 2010, las condiciones de la capacitación cambiaron, el 98% de personal logró el nombramiento de carrera. Y a partir del año 2010 inició una nueva etapa de recertificación para dar vigencia a la ocupación del puesto cada 5 años, lo que implica que las necesidades de capacitación se ampliaron a necesidades de formación profesional porque los requerimientos aumentaron. De esta manera se propone modificar el nombre del subsistema a “Capacitación y Formación Profesional” con el fin de ampliar las expectativas de la profesionalización del servidor público. Desde la perspectiva de formación de capacidades de gestión se debe desarrollar “el valor intelectual, el aprendizaje de conceptos, teorías y metodologías procesadas de manera cognoscitiva para llevar a cabo el análisis, la comprensión y explicación de los problemas públicos.”¹⁸⁸

En el SPC, las metas son incentivos para evaluar los logros institucionales e individuales. El propósito es regular y orientar la gestión de recursos humanos a resultados mediante la formación continua, a diferencia de las competencias, son herramientas con metodología propia para flexibilizar el proceso, adecuarlo a los requerimientos y dar cumplimiento con el mismo fin en un contexto de escases de recursos. Las metas son iniciativas de evaluación de desempeño para incrementar el rendimiento que se plantean en términos de instrumento o técnica operativa para configurar las relaciones y el comportamiento de los servidores públicos y

¹⁸⁸Majone, Gionadomenico, “El uso del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva F. Luis (coordinador), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 351.

para dar seguimiento a los requerimientos necesarios de la administración pública para su mejora. Las Unidades Administrativas tienen un carácter autónomo y especializado con alcances y límites definidos por su competencia administrativa propia. Sin embargo, no hay una coordinación entre las Unidades. Los procesos horizontales pierden funcionalidad, con la entrega de resultados sesgados, afectando la eficiencia de los programas y de las políticas. Las metas institucionales deben cimentarse en la planeación y evaluación de necesidades sustantivas para el cumplimiento de los fines, con instrumentos de gestión de rendimiento, eficiencia y de calidad para desmitificar el principio de compromiso de mejora institucional. La capacitación y la formación continua en programas educativos son un impulsor para el logro de las metas institucionales a fin de fortalecer las actividades procesales y garantizar la gestión de resultados, de eficiencia y eficacia.

Las metas individuales son los resultados que deben medirse con instrumentos de productividad, de eficiencia y calidad del desempeño. Las deficiencias se presentan cuando la evaluación cualitativa está asociada a acuerdos establecidos con el nivel jerárquico superior y cuando los recursos o los apoyos son escasos. La capacitación y los programas educativos son un incentivo para el logro de metas individuales en relación con las funciones del perfil del puesto y con los objetivos institucionales pero deben ser evaluados al igual que las metas institucionales como un insumo para la ejecución de programas y políticas públicas, de eficiencia y eficacia gubernamental.

La calidad y la eficiencia de la capacitación y la formación continua en programas educativos deben estar cimentados en los resultados alcanzados a través de las metas individuales y las metas institucionales para evaluar la eficiencia y la calidad en el servicio. Las evidencias de calidad se manifiesta en tres direcciones: 1) En la capacidad para visualizar, direccionar y evaluar el rumbo con un sentido público vinculado con el diseño y gestión de las políticas y programas prioritarios con impacto social y 2) En la capacidad de las personas para realizar un trabajo en

una situación real y 3) En la calidad, la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Se refleja en la formación de redes en las Unidades Administrativas, en el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos, en la conducción estratégica, en el rediseño de proyectos con base en la mejora continua, en las relaciones interpersonales, en la entrega de resultados en tiempo y forma y en la aplicación de valores éticos profesionales. Uno de los rasgos del Servicio Profesional de Carrera está determinado por su alta sofisticación en los procedimientos generando inconsistencias en la operación. Cuando se articula con la complejidad de las acciones especializadas en las diferentes dependencias, imposibilita la eficiencia en los resultados esperados, por ello, la simplificación de acciones con reglas claras puede solventar el problema.

Las dependencias gubernamentales están sujetas a las políticas que determina la Secretaría de la Función Pública a través de normas, lineamientos y metodologías relativas al modelo de profesionalización que denota la centralización en la toma de decisiones. Se ha convertido en necesidad contar con una política de recursos humanos a nivel organizacional con la capacidad de articular las normas con la operación para fortalecer la descentralización de las acciones educativas, por ello se requiere de fortalecer el liderazgo y responsabilidad de las Direcciones de Recursos Humanos. Una política integral abarca la política de concursos, política salarial, política de capacitación, formación continua y la creación de carrera. Las medidas de mejora para el diseño de una buena política de recursos humanos debe dirigirse a incrementar el logro de resultados institucionales y a ampliar las expectativas en profesionalización. Debe coordinar una red de instituciones acreditadas a nivel central y delegacional con capacidad de personalizar sus propias ofertas en programas de formación y de cursos de capacitación, por ello requiere de personal experto en la materia. Una política de recursos humanos debe estar alineada a una política educativa organizacional y con la gestión de recursos. El objetivo es dotar de medidas de mejora para potenciar a los administradores de amplias capacidades y competencias, implementar mecanismos más flexibles para el desarrollo profesional y para el plan de la

carrera, con énfasis en la gestión para el desarrollo profesional. Debe ponderar las acciones educativas multidisciplinarias para impulsar la responsabilidad institucional, incrementar el rendimiento con sentido público, con un estigma práctico y teóricamente solido. Una política educativa con prospectiva debe determinar qué tipo de función pública se requiere en el escenario democrático y hacia el futuro, de acuerdo a los lineamientos que se establecen en el PND 2007-2012. En el Manual Administrativo se especifican las necesidades de capacitación de tipo manifiestas, en función de los cambios en la normatividad, en la modificación de políticas públicas, en métodos, procedimientos, cambio de equipo y en el perfil del puesto, sin embargo, no hay una planeación de las necesidades encubiertas que se relacionen con las funciones del administrador público en el proceso de modernización del aparato gubernamental del siglo XXI. A ello se suma, que en la práctica, no se realiza una detección real de necesidades. En una política educativa se debe considerar el arquetipo del administrador público y para ello, es necesario tener presente cuáles son sus funciones prioritarias para elaborar una planeación de las necesidades para administrar el servicio público.

**Cuadro no. 4.3.
Actividades del Administrador Público.**

Actividades del Administrador que requieren formación	Actividades del Administrador que requieren capacitación
Los administradores deben estar relacionados con el derecho porque su medio de aplicación es jurídico y su alcance es producto de la cooperación con la legislatura y la judicatura (Dimock, p. 20).	Las funciones de un Administrador incluyen la planeación, para anticipar e influir en los problemas de la organización, evitar discontinuidades y prevenir decisiones precipitadas. (Dimock, p. 137).
Los administradores establecen reglas para el futuro, las decisiones son importantes pero lo más importante es la determinación de la política pública, en el sentido de normas y sistemas. (Dimock, p. 133)	Deben tener capacidad de dirección y flexibilidad, planeación, coordinación del trabajo, control de las actividades de otros, delegar, digno de estadistas (White, p. 2-98).
Los administradores tienen necesidades de planeación, sistemas, gasto público, presupuestos, y personal (Dimock, p. 54).	Los administradores analizan y sintetizan, tienen la habilidad de descomponer un problema en sus elementos y volver a juntarlos siguiendo un plan racional (Dimock, p. 51).
Deben pensar y obrar como especialistas en economía política con espíritu gerencial para mantener el progreso, con relación de causa y efecto, el carácter orgánico de la sociedad, factibilidad, eficiencia, optimización, costo-beneficio y el punto de vista de corto y largo plazo. (Dimock, pp. 80- 98).	Debe dar importancia a sus relaciones con el personal y las relaciones públicas. Debe valorar los resultados alcanzados, desarrollar aptitudes con sus subordinados y compañeros y procurar una labor unificada. (Dimock, p. 59).
Deben estar relacionados con las finanzas y los aspectos cuantitativos de los programas	La dirección en el ámbito público es la alta dirección administrativa que se conjuga con la

públicos. (Dimock, p. 113).	responsabilidad política. (Dimock, p. 44).
La evaluación de propuestas alternativas y de métodos forma parte del pensamiento racional que tiene implicaciones en el control, los riesgos, asignación y distribución de recursos, monitoreo, seguimiento de objetivos y metas de la organización. (Simon, p. 375).	Debe tener la capacidad para visualizar la administración como un sistema y sus partes, sus relaciones e interacciones. (Dimock, p.12)
Capacidad para administrar las necesidades colectivas mediante el principio de interés general, con visión de Estado, su papel ha de ser congruente con la diversidad social y política de la sociedad. (Uvalle, pp. 7-10)	El principal problema es lograr la cooperación y el trabajo en equipo, para ello dependen de las relaciones informales y formales para lograr la unidad de mando (Dimock, p. 300).
El manejo de las organizaciones y actividades la gestión de recursos del sector público para asegurar la ejecución de la ley y el funcionamiento de los servicios públicos (Uvalle, pp. 94-97).	La teoría administrativa tiene más utilidad práctica al diagnosticar las situaciones que al prescribir las medidas y procedimientos adecuados que dependen de los valores de la persona (Simon, p. 17).
Realiza actividades de planeación, dirección y control y seguimiento administrativo (Guerrero Omar, p. 96).	El código de ética es una parte importante para un administrador como el conocimiento del comportamiento administrativo (Simon, p. 20)
	El papel del administrador como líder es importante como una cualidad formal de mando, pero debe tener cualidades informales de mando como la persuasión y capacidad de influencia (Simon, p. 92).
	Cada administrador es voraz de información de cualquier fuente que le ayude a alcanzar la solución correcta del problema (Simon, p. 149)
	La jerarquía proporciona los conductos de comunicación formal e informal para dar órdenes de forma ascendente y descendente (Simon, p. 222).
	Las aptitudes de un administrador son las de negociar y dirigir grupos complejos y representarlos en sus relaciones con otros grupos (Simon, p. 313).
	El administrador no domina solamente rutinas, procedimientos y procesos sino que exige inventiva para crear, proponer y ejecutar políticas de gobierno (Uvalle, p. 12).
	Las aptitudes consisten en la habilidad de organizar, conducir, auspiciar las relaciones sociales y desarrollar la cualidad de la negociación. (Guerrero Omar, p. 31).

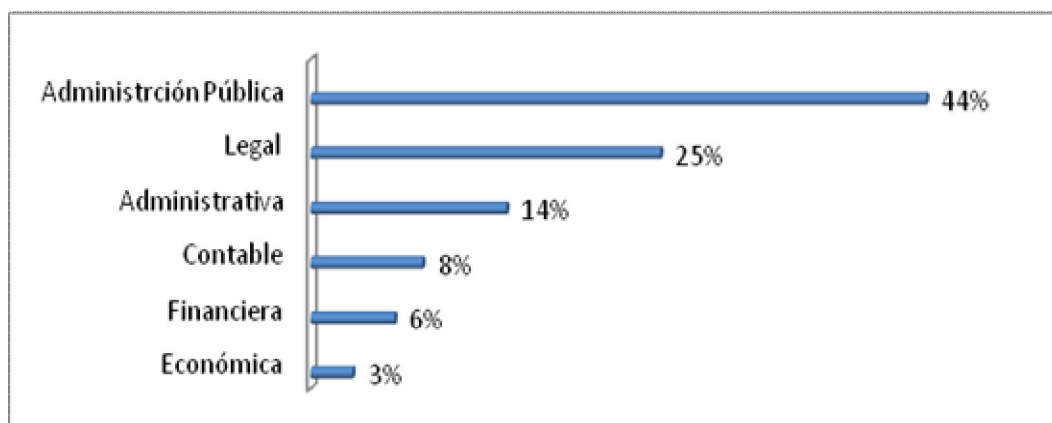
Fuente: elaboración propia de Dimock Marshall E. y Gladys Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, UTEHA, 1967; White Leonard D., *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964; Simon Hebert, *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968; Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato- Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1999; Uvalle Berrones Ricardo, "El valor institucional de la gestión pública", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, vol. 9, no. 28, Maracaibo, dic. 2004.

Las funciones de un administrador público van más allá de las técnicas y procedimientos, la administración debe ser entendida en relación con los fines del estado en la determinación misma de la política pública. Los administradores públicos se ocupan de la política en el sentido de normas y sistemas, administran política cuando implementan los planes públicos, se aplica para visualizar el entorno del gobierno y para la gestión de problemas públicos. En el contexto de la democracia, sus funciones están delimitadas por las nuevas reglas del juego del poder en la acción pública. En la administración pública se introduce un modelo administrativo de relaciones horizontales y jerárquicas, un esquema de responsabilidad, de autoridad y empoderamiento, con valores democráticos, cuando ponen al ciudadano en el centro del espacio público. Se necesita de un modelo de dirección de gestión para potenciar las capacidades del administrador público, en el saber administrativo multidisciplinario, y en las competencias para incrementar las pericias. De acuerdo con la OCDE, los niveles de trabajo aplicables al SPC, se determinan en la visión estratégica y sustentabilidad de la organización, dirección estratégica, manejo de las relaciones con base en el desempeño, diseño y desarrollo de servicios en tiempo y forma, formulación e implementación de políticas, manejo efectivo de la unidad con enfoque a resultados y productos, calidad en los servicios, capacidad de análisis y solución de problemas no rutinarios.¹⁸⁹ Los administradores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera requieren de capacidades de gestión como parte de un nuevo modelo de dirección de acuerdo con la administración pública del siglo XXI, en el campo de planeación y evaluación gubernamental, políticas públicas, presupuesto por resultados y liderazgo, en la rendición de cuentas, así como de actualización de la normatividad para mejorar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de la actuación administrativa. Con el advenimiento de la democracia y la creciente complejidad, se percibe la continuidad en el cambio y en el profesionalismo del gobierno, por ello, se está induciendo a potenciar en los administradores públicos, la capacidad de mejorar la prevención, la innovación, el

¹⁸⁹OECD, "Towards more effective and dynamic Public Management in México", *Governance Reviews*, OECD Publishing, 2011, p. 212. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238->

aprendizaje, de adaptación y de recuperación a los impactos y las crisis (que se fundamenta en el entendimiento mutuo, la confianza, solidaridad y evolución colectiva), anticipación estratégica, vigilancia y respuesta dinámica.¹⁹⁰ Para minimizar el riesgo de imponer un estándar culturalmente e específico y unilateral, se deben considerar los atributos de un administrador público para contemplar capacidades y competencias en la administración pública. Una carrera administrativa se fortalece con programas de formación, con la organización en módulos y en diplomados para incidir en la implementación de políticas orientadas al desarrollo y para el beneficio social. En esa medida, el arquetipo de administrador público requiere de la acreditación de las acciones educativas mediante la participación de Universidades Públicas e Institutos de Enseñanza Superior, para garantizar la calidad de la formación profesional. Es pertinente construir un sistema acreditado a nivel central coordinado con las Unidades de Recursos Humanos de cada secretaría para el diseño y metodología a fin de evaluar las capacidades con base en el desempeño.

Gráfico No. 13.
Áreas con más demanda en formación profesional en la SHyP. 2010.



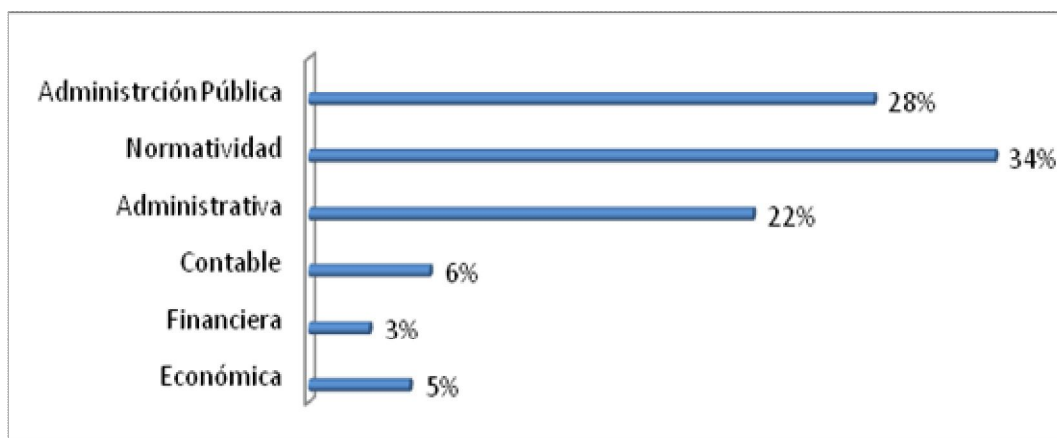
Fuente: Elaboración propia de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de Capacitación 2010*, Subdirección de Capacitación, Gobierno Federal, México, Agosto 2011.

Las necesidades de formación en el Servicio Profesional de Carrera, se despliegan en las capacidades técnicas. En la SHyCP, tiene prioridad los

¹⁹⁰Bourgon Jocelyne, "Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo", en *Revista de Administración Pública*, La Modernización de la Administración Pública en México, México, volumen XLIV, no. 3, septiembre-diciembre, 2009, p. 65.

programas de formación, destacando administración pública, para atender necesidades de contratos, políticas públicas, evaluación e indicadores de gestión, auditoría y rendición de cuentas, con la peculiaridad que se desarrollan en cursos presenciales más que en línea, en segundo lugar se encuentra el área legal. En las dependencias se muestra que hay mucha demanda de formación profesional, pero, se requieren de medidas orientadas a fortalecer la cultura organizacional.

Gráfico No. 14.
Áreas con más demanda en formación profesional en SEMARNAT. 2010.



Fuente: Elaboración propia de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Encuesta de Clima y Cultura Organizacional*, Dirección de Profesionalización y Desarrollo de Capital Humano, Gobierno Federal, México, 2010.

En SEMARNAT, las capacidades técnicas tienen la mayor demanda, están asociadas a diplomados y cursos de capacitación. El área de conocimiento que tiene más demanda es normatividad ambiental a nivel nacional e internacional y en segundo lugar se ubica las necesidades en administración pública orientada a la evaluación y gestión de indicadores. Los resultados de la investigación muestran una tendencia de la formación con un enfoque multidisciplinario que conlleva a romper con la idea de una formación con especialidad específica o por disciplina de conocimiento, se requiere de una formación humanística, sociológica y técnica compatible con un nuevo modelo de dirección. Para el desarrollo de nuevas prácticas se requiere de un nuevo modelo de dirección orientado al logro de resultados que incluya capacidades de gestión con sustento en la formación para el desarrollo de las actividades especializadas y de competencias laborales

para potenciar el campo técnico con destrezas y habilidades múltiples, con énfasis en los valores democráticos para potenciar el desarrollo y los planes de carrera. El diseño de competencias es la nueva visión que marca la pauta para la profesionalización del servicio público y para medir el desempeño. La adopción de herramientas y tecnologías para profesionalizar a la función pública forma parte de las capacidades que cada institución requiere potenciar. Las competencias forman parte de un nuevo estilo de dirección que debe ser congruente con la modernización del servicio público y los requerimientos sociales para afianzar nuevas prácticas de gestión.

A través de CONOCER, como organismo certificador y entidad federal se pretende responsabilizar de los servicios de capacitación, evaluación y acreditamiento para impulsar la competitividad, la productividad, crear valor y contribuir a la mejora de la gestión en el sector público. Como parte de la propuesta se abordan las competencias específicas de los servidores públicos para dar respuesta a la descentralización del servicio público, a la organización y a las necesidades de cada dependencia. De acuerdo con la metodología de CONOCER, se consideran las siguientes fases para el diseño del Estándar de Competencia (EC):

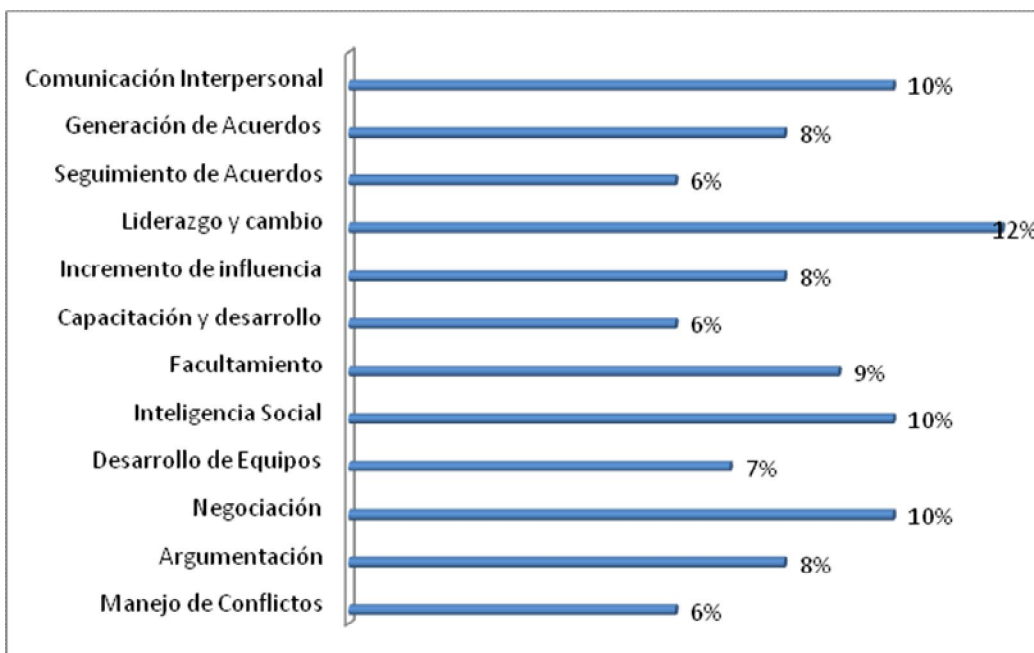
1. Desarrollo del Mapa Funcional (MF).

El Mapa Funcional está compuesto por el propósito principal de la Institución, las funciones claves, las funciones intermedias, la función individual, sus contribuciones individuales o criterios de desempeño y los conocimientos básicos, habilidades, comportamientos y valores asociadas para desempeñar el puesto.

2. El Desarrollo del Estándar de Competencia

En el evento de opinión se aportaron los aspectos prioritarios que un servidor público debe tener para un desempeño excelente. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus necesidades de competencias prioritarias ponen énfasis en su carácter generalista en la administración de organizaciones.

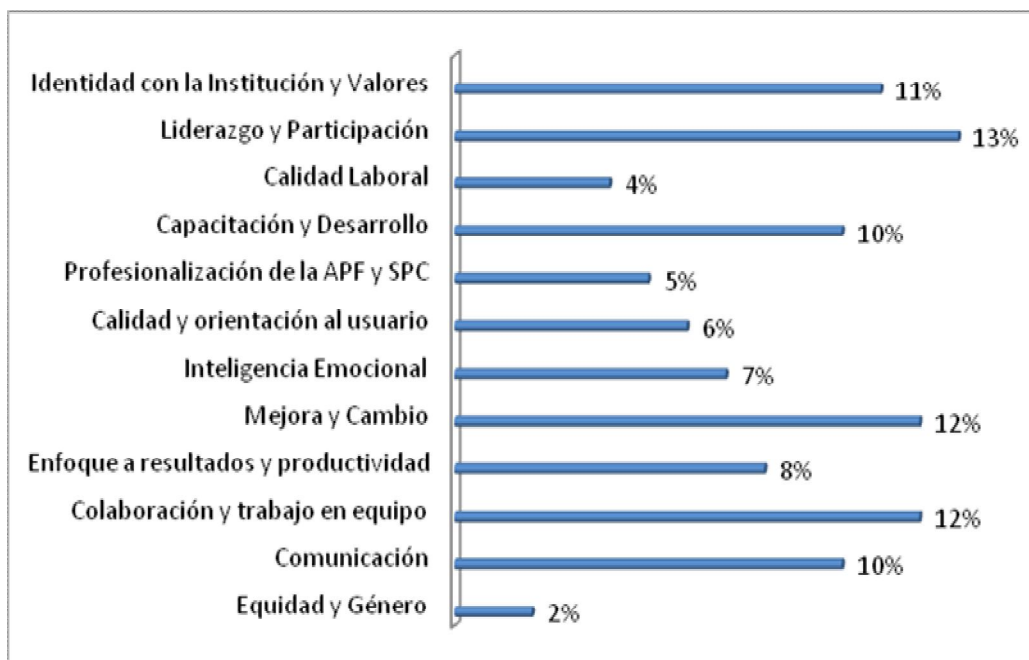
Gráfico No. 15.
Áreas con más demanda de capacitación por competencias en la SHyCP. 2010.



Fuente: Elaboración propia de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de Capacitación 2010*, Subdirección de Capacitación, Gobierno Federal, México, Agosto 2011.

Con la determinación del Estándar, se determina la variación del comportamiento en las organizaciones públicas. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), el estándar es el liderazgo para el cambio para implementar los objetivos institucionales de acuerdo con las transformaciones sociales. Es una dependencia altamente competitiva y especializada. Los servidores públicos requieren de técnicas y herramientas de comunicación, inteligencia social y negociación para influir en la toma de decisiones mediante métodos de argumentación, generación de acuerdos y seguimiento, convirtiéndose en competencias prioritarias de capacitación. En la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el modelo referencial del servidor público es el liderazgo participativo. Es una dependencia tradicional, que requiere de técnicas para fortalecer equipos de trabajo, la mejora y el cambio. Como producto de la movilidad, se necesitan herramientas para fortalecer los valores institucionales y de comunicación con el fin de integrar la esfera de los altos directivos y de mandos medios.

Gráfico No. 16.
Áreas con más demanda de capacitación por competencias en SEMARNAT.2010.



Fuente: Elaboración propia de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Encuesta de Clima y Cultura Organizacional*, Dirección de Profesionalización y Desarrollo de Capital Humano, Gobierno Federal, México, 2010.

La variable predeterminada en el estudio, es el liderazgo como un elemento que coadyuva a direccionar el rumbo de las organizaciones para mantener el dominio y control, para liderar la participación e involucramiento de los miembros y para propiciar el cambio en ambientes complejos y altamente competitivos. El reto es minimizar la movilidad y fortalecer el liderazgo para lograr la efectividad de las acciones educativas en las organizaciones.

3. Elaboración del Instrumento de Evaluación de Competencia (IEC).

En el instrumento se mide el grado de una persona competente en los conocimientos, las habilidades y actitudes para ejercer el puesto de mando. El IEC comprende seis etapas: 1) Análisis y verificación del contenido del EC, 2) Identificación de componentes y asignación de pesos relativos, 3) Determinación de la secuencia operativa, 4) Diseño de reactivos, 5) Ponderación y 6) Ensamble del IEC.

4. Aplicación de la Prueba Piloto.

Es la aplicación del instrumento IEC y la ponderación de los criterios de evaluación de las competencias para valorar las evidencias relacionadas con el desempeño.

- Evaluación de Competencias.- Expresado en criterios de conocimientos (saber), así como de su aplicación en el ejercicio del puesto de mando.
- Evaluación de Habilidades.- Se expresa en (el saber hacer) del individuo, lo que la persona es capaz de realizar en su desempeño individual.
- Evaluación de Actitudes.- Se manifiesta en el (querer hacer) y está relacionado con la disposición e iniciativa para generar los logros.

El proceso de profesionalización debe estar dirigido a la gestión de los recursos humanos y hacia el fortalecimiento de una cultura de la evaluación mediante un sistema de análisis para medir:

- Los objetivos en el Plan Operativo Anual con los resultados alcanzados.
- Confrontar la cantidad de personal en acciones educativas y la cantidad de acciones educativas.
- Valorar el costo de oportunidad que existe.
- Medir las acciones de capacitación en la eficiencia del servicio.
- Medir los efectos negativos y positivos con una metodología clara.
- Análisis y seguimiento. Se requiere de un grupo experto evaluador como órgano para la gestión de recursos.
- Costo de la capacitación y formación en programas educativos, costo de instrucción, de materiales, de servicios e instalaciones y administrativos.
- Diseñar y evaluar las competencias y capacidades adecuadas de acuerdo a las prioridades organizativas.
- Evaluar las restricciones normativas que limitan el funcionamiento de la organización.
- Evaluar las restricciones del ejercicio del presupuesto.
- Evaluar el grado de desarrollo de la función pública.
- Evaluar las políticas y prácticas que inciden en el desarrollo y estímulo de las capacidades y competencias de la función pública.

4.2. Retos del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera.

El reto del Estado Democrático es consolidar instituciones eficientes, efectivas, eficaces y transparentes con capacidad de dirigir y regular las relaciones del mercado y la sociedad. La profesionalización del servidor público en la administración pública es un modelo cuantitativo y cualitativo relevante que requiere de estrategias viables, esto es, que sean adecuadas con la gestión de políticas, con los lineamientos del gobierno y de medidas factibles, que implica contar con directrices posibles en un futuro deseable, para consolidar el Servicio Profesional de Carrera. El desafío de operar el Sistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se encuentra en transitar de un modelo cuantitativo a uno cualitativo que se traduzca en la construcción de un modelo de profesionalización acorde a la descentralización de los servicios, adecuado para operar en las diferentes dependencias gubernamentales y organismos desconcentrados a nivel central y delegacional.

Hasta mediados de la década de los ochentas, se creía que los modelos teóricos-prácticos que se habían aplicado en la administración pública que provenían de países desarrollados podían ser adoptados en los países en desarrollo de forma mimética y automática. El Isomorfismo mimético es el resultado de la adopción de procesos de imitación cuando se toman como referentes o como modelos que sirven de ejemplo a seguir. En relación con el Servicio Profesional de Carrera, la combinación de los modelos de carrera y de empleo que se han retomado de la experiencia internacional se ha convertido en la disyuntiva para impulsar y operar el desarrollo profesional del servidor público reflejando deficiencias en la implementación. Se acompaña además del isomorfismo coercitivo que deriva de las presiones formales e informales de organismos como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial para que en el SPC se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento, que de forma frecuente se enfocan en la modernización administrativa, sin considerar fallas de origen de tipo político, técnico, de escases de recursos, de necesidades

organizacionales, de tradiciones, de resistencias culturales al cambio, de valores, de estructura y de procesos, convirtiéndose en un reto, la eficiencia en la operación y por ende la eficacia gubernamental.

Desde la perspectiva de la capacitación por capacidades, sucede el mismo fenómeno, es un modelo híbrido compuesto por la combinación de modelos de competencias laborales que provienen del exterior para gestionar los recursos humanos, generando una confusión en la planeación de las necesidades de formación, de capacitación y los fines que se quieren alcanzar. Se ha comprobado que cuando se implementa un modelo administrativo que no está adecuado al contexto económico, político y social, los efectos negativos pueden desencadenar otros efectos que no se habían contemplado desde su diseño. Para cubrir las necesidades y las expectativas de los servidores públicos se requiere de reglas claras mediante la gestión de recursos y de políticas abiertas al aprendizaje y no necesariamente en el cumplimiento legal. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades con base en políticas puede desarrollar capacidades para administrar la planeación, el desarrollo y la evaluación de las acciones de capacitación que reditúen en la efectividad y en la calidad de la gestión pública.

El reto del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades es generar un sentido de pertenencia en la institución, para integrar los dos grupos de directivos, de alto mando y medio nivel, por ello es importante involucrar a los responsables mediante el consenso, en las actividades educativas. La capacitación se basará en las competencias identificadas en la organización y en las áreas de contenido clave. Es recomendable la formación de “comunidades virtuales” vía intranet, de forma permanente, para impulsar la cultura del aprendizaje organizacional, el desarrollo profesional, difundir las actividades educativas y promover la capacitación con la combinación de métodos interactivos y de aprendizaje electrónico, así mismo se debe crear una biblioteca virtual para generar la accesibilidad al aprendizaje, la igualdad de oportunidades con el fin de mejorar el desempeño gubernamental.

Crear una base de datos para detectar talentos para contribuir al desarrollo en los puestos adecuados. Crear un departamento para el manejo de recursos en el “Subsistema de Capacitación y Formación Profesional” de cada dependencia, descentralizado de la SFP, con personal especializado para el análisis de la detección de necesidades, ejecución y evaluación de impacto, construcción de escenarios que incluya nivel de productividad, costos de la fuerza de trabajo, presupuesto, planeación y evaluación de capacidades y competencias. En la SFP, se debe incorporar un departamento para evaluar las acciones educativas y medir los avances para dar seguimiento al impacto en el servicio público. Es imprescindible contar con un soporte tecnológico y de manejo en herramientas de cómputo a nivel central y delegacional para estandarizar el proceso educativo.

Es un desafío la actualización permanente de las capacidades de gestión y las competencias laborales porque su vigencia no es perdurable, está asociada a los cambios en los requerimientos sociales, a la madurez del comportamiento organizacional y al desarrollo de la burocracia, en este sentido se articularán las necesidades de enseñanza con las nuevas prácticas en el servicio para garantizar el logro de resultados. Asimismo, es importante que las acciones educativas estén asociadas a estímulos, en premios a la innovación en el servicio, estímulos salariales para impulsar el desarrollo, por la poca movilidad laboral que hay. Existe la necesidad de preparar trayectorias para el plan de carrera, por ello, se deben planificar tres o cuatro rutas asociadas para incentivar el desarrollo y la movilidad, que incluya la participación del servidor público, para romper con la rigidez de una o dos trayectorias impuestas para fortalecer el plan de carrera.

La burocracia no es homogénea, está adscrita a un entramado organizacional, con valores, tradiciones, grados de desarrollo, necesidades de capacitación y formación en diferente escala. La utilidad y la eficiencia de la burocracia dependen de su capacidad de respuesta al entorno democrático, económico y social y de los cambios necesarios realizados para su profesionalización. Las políticas de la Unidad de Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública deben

coordinar las estrategias para la actuación de la burocracia organizacional e incluir las estrategias de mejora en la asignación y distribución de recursos para las acciones de educación. “La gestión interorganizacional (integración vertical y horizontal de organismos e integración de políticas), busca que las unidades administrativas de un gobierno reconozcan y reconstruyan sus interdependencias, su necesidad mutua de intercambio y asociación para estar en grado de resolver problemas y alcanzar objetivos de importancia social, con el fin último de reconstruir la integración-coordinación entre y en los organismos y acciones del gobierno que es clave para incrementar su capacidad y eficacia directiva.”¹⁹¹ La integración horizontal es estable cuando se establecen acuerdos para que el gobierno pueda cumplir con eficacia sus responsabilidades públicas. Se establecen coordinaciones, consejos, comités o gabinetes formales e informales con representación, participación de las secretarías y las Direcciones de Recursos Humanos. Cabe señalar que para la integración organizativa y operativa no es suficiente la autoridad formal sino que se requiere liderazgo para coordinar la gestión interorganizacional con todos los actores en una acción de red para afianzar la relación con la sociedad.

En el contexto de la globalización, el Servicio Profesional de Carrera se engloba en el contexto internacional, ya no puede ser visto a nivel nacional o regional sino que para mejorar su funcionamiento requiere de la retroalimentación de otros países de democracias avanzadas y latinoamericanas, sin ser retomado como una receta. Formar redes educativas permanentes para compartir proyectos o avances de programas en Foros y Congresos Internacionales, Nacionales, Regionales es un imperativo. A nivel nacional, el SPC debe compartir las experiencias a nivel central y a nivel delegacional con la participación interinstitucional para medir el logro de resultados. Las políticas deben fortalecer la estructura de redes interorganizacionales, es decir de una gobernanza administrativa que integra e involucra a los servidores públicos al sistema del SPC en acciones educativas

¹⁹¹Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix, *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP y el Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 35-36.

alineadas en la impartición de congresos y foros anuales por área de dominio, por ejemplo para el área de programación presupuesto, se debe organizar el evento, con personal de las diferentes dependencias para promover las prácticas democráticas y propiciar el intercambio, la retroalimentación a fin de conocer las estrategias de trabajo y contribuir al logro de resultados. Entonces, se propone un programa de formación con un esquema en redes por nivel jerárquico y especialidad con la participación de las distintas dependencias adscritas al SPC, determinado por el campo de dominio con prácticas presenciales y en línea a nivel videoconferencia que requieren del soporte tecnológico. Lo cierto es que requieren de mayor inversión, se elevan los costos pero de igual forma aumentan los beneficios hacia la sociedad. Países como Bélgica, Colombia, Chile y Argentina han incorporado la capacitación y programas de formación con la participación de Escuelas de Administración para mejorar la funcionalidad de los servicios civiles.

Modificar una cultura patrimonialista a una cultura profesional basada en el mérito es la parte más difícil de transformar, toma tiempo, es gradual e incremental y depende de la colaboración e involucramiento de todos los actores, los que diseñan, los que operan el proceso educativo y los participantes adscritos al SPC así como de una mayor predisposición al cambio. En esa medida, contar con una oferta de cursos y programas educativos para retroalimentar experiencias y proyectos es una buena forma de incentivar nuevas prácticas de gestión laboral. Es una decisión política, direccionar una mayor inversión en los recursos humanos en la administración pública que consiste en concebir a la capacitación como un insumo de la profesionalización, como una medida de beneficios a largo plazo. Cuando por decisión, voluntad política y preferencias, se cree que los costos exceden a los beneficios, se pone mayor énfasis en los resultados, que en los insumos. Debe considerarse que la gestión profesional de los recursos humanos requiere de mayores costos de mantenimiento y de personal especializado para la planeación y evaluación, de mayor tiempo y esfuerzo para el diseño y funcionamiento del SPC. Es frecuente que la capacitación presencial para los servidores públicos responda a objetivos y metas deseadas, cuando es presencial,

mientras que la capacitación en línea es considerada como una inversión porque reduce los costos y genera igualdad de oportunidades, sin embargo la capacitación presencial no puede ser vista como una variable económica sino como una oportunidad política que indica cuánto del prestigio y de la legitimidad está invertida a través de los servidores públicos. Los resultados en productividad no implica el cumplimiento de los fines. Desde una óptica de análisis-beneficio, el servidor público se convierte en parte de los insumos para evaluar cualquier política y programa público relacionado con el desarrollo del país en busca de eficiencia, de eficacia y de satisfacción social que limita los desvaríos del proceso político, económico y social. En el costo-beneficio se miden los beneficios tangibles e intangibles y se evalúan frente al costo neto total, por regla general no se efectúa pero sirve de marco para direccionar y planificar acciones dirigida a los fines de la capacitación y de formación continua en programas educativos para los servidores públicos.

Para que se consolide el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se debe contar con elementos factibles y viables para la construcción de una carrera administrativa siendo la mejor alternativa el establecimiento de procedimientos para la formación profesional continua. Requiere de voluntad política y de consenso, de la participación de los involucrados directamente y de la creación de una estructura sólida para asegurarse de que se implante. Lo factible reside en considerar que cualquier acción pública tiene un impacto social. De esta forma, coordinar las actividades de capacitación y la formación administrativa desde el Subsistema a través de la incorporación de Institutos/Instituciones de Educación Superior Público conlleva a abrir las puertas a la investigación, a la academia, a la enseñanza, al aprendizaje continuo para articular la ciencia al mercado laboral, al trabajo de grupos de académicos especializados y de una comunidad multidisciplinaria para la elaboración y evaluación de diagnósticos, estrategias, de gestión de políticas públicas con objetivos comunes.

4.3. Conclusiones del Capítulo

En la investigación se encontró que muchos de los efectos que ha generado la implementación del Servicio Profesional de Carrera, no fueron considerados en el diseño y sólo con los años, se han venido tratando mediante acciones a corto plazo, lo que significa que no existe una real política de recursos humanos acorde con la modernización del servicio y la gestión de recursos humanos.

La propuesta da inicio, con la idea de qué función pública se está construyendo y hacia dónde se dirige la administración pública para recuperar el sentido público con mecanismos que permitan flexibilizar la gestión pública para lograr los fines del Estado. La función pública que se está edificando apunta hacia el desarrollo de la organización para lograr resultados de eficiencia. La visión gubernamental debe dirigirse hacia la consolidación de una función pública eficaz, más autónoma con capacidades técnicas orientada a dar continuidad a la administración pública alejada de los preceptos políticos, en esta medida la formación continua es el alicante para construir una plan de carrera con trayectoria que permita transitar de una burocracia patrimonialista a una burocracia profesional.

Con el inicio del Servicio Profesional de Carrera en el año 2003, comenzó una labor ardua para modernizar el aparato gubernamental. Se orientó en la creación de infraestructura, alineación de los procesos y los perfiles del puesto de forma congruente para racionalizar los recursos humanos. En esta etapa de modernización, la profesionalización se ha visto sujeta al achicamiento del grosor de su personal por un lado, y a la optimización de los recursos mediante la capacitación y la evaluación a fin de mejorar el desempeño, por el otro. La eficiencia de la capacitación radica en el cumplimiento de los objetivos institucionales, sin embargo, la profesionalización rebasa las expectativas de la realidad porque la demanda de la capacitación y formación requieren de reglas claras. Por la esencia de la capacitación como una prestación social y por estar adscrita al derecho administrativo carece de obligatoriedad afectando la cultura organizacional y el desarrollo de una burocracia profesional. Por ello, el problema

no es solamente técnico sino que requiere de modificar los valores, los parámetros de planeación y evaluación, la voluntad política y el involucramiento de todos los actores que participan en el proceso. La profesionalización no es solamente un sistema administrativo sino que requiere del profesionalismo del personal, que solamente se adquiere a través del estudio y la práctica, sino que también implica un sistema de valores compartidos y de la aplicación de conocimientos de forma congruente con el uso de habilidades para la gestión de nuevas prácticas democráticas.

La viabilidad del subsistema de capacitación y capacidades sólo podrá mejorar en la medida que sea congruente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para incrementar el rendimiento para la profesionalización del servicio público, en la flexibilización de herramientas, procesos, procedimientos, en el cambio cultural siendo la esencia misma de la capacitación organizacional. De las deficiencias de las acciones de capacitación están relacionadas mediante parámetros de certificación, como parte de una moda para atender necesidades inmediatas, mientras que la formación excede las expectativas de pequeños grupos que marcan diferencias organizacionales. En ese sentido, la capacitación y la formación profesional requiere de una planeación coordinada con reglas claras y procedimientos que se sustenten en la alineación de políticas y en red, con acciones transversales para construir una comunidad digital, con la finalidad de fortalecer una burocracia profesional que sólo podrá construirse a través del desarrollo de una cultura organizacional.

El cambio continuo es la variable que determina la función pública. Por ello, es de suma importancia considerar la descentralización en la operación con fines educativos. Se ha marcado la importancia de atender las necesidades en cada dependencia que conlleva a considerar que la estandarización del proceso no es la opción factible para alcanzar resultados deseables sino que cada dependencia debe reposicionarse de su entorno, de sus procesos e involucrarse en el desarrollo y en la profesionalización de sus miembros. En el estudio realizado, las

necesidades de capacitación, de formación y las acciones de mejora han sido muestra de sus capacidades institucionales, dejando ver que en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) está enfocado en el desarrollo de cursos y diplomados. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) está orientado a diplomados, a programas educativos y en estudios de maestría, marcando grandes diferencias en la formación de la esfera directiva.

Cuando no hay políticas en los fines educativos, el presupuesto es deficitario, la movilidad es continua, no hay voluntad política en las dependencias y se modifican los lineamientos de forma anual, los avances en la profesionalización son diferentes para los miembros sujetos al Servicio Profesional de Carrera. En estas circunstancias, es necesario contar con políticas asertivas y tomar acuerdos entre las partes interesadas para dar solución a los problemas de cada dependencia.

Para la implementación de las acciones educativas se encontró que no es suficiente la implementación de estrategias en las acciones educativas sino que se requiere de mecanismos orientados para fortalecer el liderazgo con una cultura del mérito para incentivar nuevas prácticas de gestión y fortalecer la acción intergubernamental en red en Foros, Congresos y Talleres permanentes para compartir tópicos y temas especializados a nivel central y delegacional a fin de eficientar el uso de recursos de forma óptima y eficaz en la gestión pública.

Conclusiones Finales

La profesionalización no es un tema nuevo, los planteamientos doctrinarios de la dominación racional eficientista, son obra de Max Weber desde el siglo XIX, basado en la legalidad, la imparcialidad, en el saber técnico y meritocrático. El modelo weberiano, estaba relacionado con el modelo de organización, que exigía del cargo una profesión con un enfoque formal-legal, sin embargo, no se consideraba el comportamiento administrativo y la cultura organizacional. De acuerdo a las necesidades del momento se sustentaba en el dominio de predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico cuando el entorno era estable, no competitivo y sin complejidades. Su aceptación fue tal, que predominó por mucho tiempo en las organizaciones públicas. Pero con el tiempo fue adquiriendo un carácter peyorativo y el contexto apuesto al cambio en las condiciones socioeconómicas y políticas conllevaron al surgimiento de varias escuelas para mejorar la gestión pública. En la actualidad, la profesionalización continúa siendo un proyecto deseable e impostergable que se fundamenta en la construcción de capacidades y en la transparencia de las reglas. Requiere de altas dosis de valores de ética pública, de compromiso, de responsabilidad social, de consenso del grupo dominante y de los servidores públicos para mejorar el desempeño gubernamental. En el contexto democrático, el cambio en la continuidad y la profesionalización gubernamental es la constante. Como parte del proceso de modernización, la profesionalización es el enclave para la coordinación e integración de un gobierno competente, que sirve como plataforma a los contrapesos y a la democratización del poder. Este perfil es condición fundamental para regular la acción pública, acreditar la calidad, la eficiencia, la eficacia gubernamental, la rendición de cuentas y para asegurar la calidad de vida de la sociedad. La profesionalización debe estar cimentada en nuevas prácticas de gestión donde el imperativo sea las competencias y capacidades de los servidores públicos para articular el mérito, la evaluación y la flexibilidad. El cambio debe estar inscrito desde arriba, que implica asumir responsabilidades y compromisos para cumplir con los fines sociales. La profesionalización puede ser entendida desde varios ángulos, desde la postura institucional, el Servicio

Profesional de Carrera se relaciona con un sistema de tipo gerencial para reducir el clientelismo y la politización de la burocracia. Mediante una postura legal tiene el propósito de asegurar la disponibilidad de personal competente con respeto a la igualdad y el mérito para transformar a la administración pública, el gran reto sigue siendo como se legitima y se consolida su funcionamiento. Una postura que puede solventar el planteamiento de la profesionalización en la operación está inscrita, cuando se atribuye a la gestión estratégica de los recursos humanos, la dirección para incorporar los instrumentos técnicos necesarios mediante acciones educativas con elementos teóricos y metodológicos que provean de solidez y efectividad a las instituciones mediante la conceptualización de las capacidades y competencias con el fin de planificar un perfil calificado, por área de dominio con consistencia en conocimientos, experiencia, capacidad técnica y compromiso ético que coadyuve al profesionalismo de los servidores públicos.

Del estudio realizado, se obtienen dos premisas diferenciables por sus objetivos: 1) La profesionalización es un indicador para medir la calidad, la eficiencia y eficacia de los procesos del gobierno que implica la toma de decisiones estratégicas con un sentido social y 2) La profesionalización contribuye a modelar un perfil profesional con base en el mérito mediante la capacitación y la formación profesional para el servidor público con una connotación organizativa e ideológica, en este sentido, la profesionalización es la plataforma para incorporar criterios técnicos y políticos con valores compartidos donde la acción, el saber y el saber hacer son corresponsables. El Servicio Profesional de Carrera debe ser visto como un asunto de Estado y no necesariamente como un asunto administrativo, es un proceso que genera altos costos pero también es un proceso político que legitima la acción del Estado y genera confiabilidad en las instituciones. No es la panacea para resolver los problemas públicos pero juega un papel importante en la conducción administrativa para direccionar el desarrollo, coordinar los objetivos públicos, mejorar la calidad de vida de la sociedad y regular al mercado a través de la gestión pública. En el siglo XX, establecer un servicio civil fue una idea latente, con la evolución del Estado, la administración pública adquirió un carácter

patrimonialista generado por su subordinación al Presidencialismo, al autoritarismo, a la presencia de un partido hegemónico en el poder por más de setenta y cinco años. Con estas características el comportamiento en la administración pública estaba ritualizada por prácticas informales como “el aspirantismo”, “la empleomanía” y el “sistema del botín”, la lealtad, el clientelismo y el corporativismo jugando un papel importante la burocracia política. Asimismo, la evolución de la administración pública estuvo caracterizada por la legalidad, por la expansión y diversificación de los servicios públicos, la falta de planeación y evaluación en su organización y funcionamiento que terminaron por sesgar la idea de un servicio civil y de la capacitación sistematizada. A estos factores se adhieren las condiciones económicas y sociales y el papel de actores políticos como los sindicatos que no estaban de acuerdo con la idea de un servicio civil. El contexto comenzó a cambiar con la apertura gradual del poder y la participación de la sociedad y en la década de los setentas, se aceleró el proceso de transformación de la administración pública con las reformas administrativas. En el año 2000, con el gobierno de Vicente Fox y el cambio en la alternancia en el poder se crearon las condiciones para la innovación administrativa que vinieron a cambiar las reglas institucionales. El Servicio Profesional de Carrera se creó al amparo del consenso de las principales fuerzas políticas, sociales, internacionales y su implementación ha significado profundos cambios en la administración pública.

La modernización administrativa ha significado un cambio en el diseño y operación de los aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y culturales que apuntan a la completa transformación pero las inconsistencias son producto de la desvinculación entre diseñadores y operadores y en la capacidad directiva para direccionar el cambio, generando problemas en la implementación del Servicio Profesional de Carrera. En el fondo, la cuestión es de tipo político relacionado con una burocracia que no se logró consolidar en su primera fase de desarrollo o de tipo weberiano, adquiriendo un carácter peyorativo como burocracia patrimonialista que ha hecho más difícil el tránsito hacia una burocracia profesional. De su esencia político-administrativa se retoma la idea de que el

problema no se agota en la implementación, en la organización, coordinación o instrumentación tecnológica sino que está relacionado con una burocracia que no se alcanzó a consolidar, que comenzó su tránsito hacia la posburocracia en la era de la nueva gestión pública. Con ello, se deslinda la búsqueda de operar de forma simultánea un modelo de empleo y de carrera mediante la fórmula del mérito y la flexibilidad a través de la gestión de los recursos humanos siendo uno de los enclaves técnicos, la capacitación. Uno de los factores que afectan la capacitación tiene que ver con la idea del siglo XX, el sistema de recursos humanos no fue del interés de las administraciones para impulsar el desarrollo humano, quedó relegado por otras prioridades, quedando la organización y funcionamiento de la administración pública a favor de la modernización por otros medios. Cuando se incorpora la capacitación como un dispositivo apto a la planeación para el desarrollo profesional, en el Servicio Profesional de Carrera se encontró que hasta ahora, no hay una real gestión de recursos humanos para aprovecharlos y optimizarlos, está orientada a la administración de tipo legal con lineamientos y criterios de estandarización evaluados en un sistema rígido, sin retroalimentación, imposibilitando una planeación para vincular el desarrollo con la carrera. Los problemas de implementación del Servicio Profesional de Carrera se articulan con la pérdida de prioridad política y de aceptación de los adscritos al sistema. En cuanto a las inconsistencias, son producto de medidas de austeridad presupuestaria, de un déficit en la elaboración de diagnósticos que permitan saber qué tipos de cambios se requieren para la profesionalización. Hay constantes recortes de plantilla, alta rotación del personal del área de recursos humanos, falta de incentivos. Entonces, para coadyuvar a la profesionalización del servidor público no es suficiente con la capacitación y formación continua, es uno de los recursos, más no el único. Para profesionalizar a la administración pública, se están tomando medidas para la reestructuración de las estructuras orgánicas, manejo de la planeación de los recursos, métodos nuevos de operación, organización del trabajo horizontal, descentralización funcional, cambiando la dinámica hacia la profesionalización del servicio público. En esta medida el Servicio Profesional de Carrera se ha convertido en objeto de la gestión de los

recursos humanos. La función pública se está edificando mediante el argumento de la innovación para dar continuidad al desempeño gubernamental con parámetros y procedimientos gerenciales, con técnicas privadas, para la reingeniería de procesos, en la planeación estratégica, orientada en la calidad y con una orientación al ciudadano-cliente, con base en el rendimiento mediante la agregación de valor en las prácticas, dando primacía a un tratamiento de la iniciativa privada perdiendo valor, el sentido histórico público y social. Desde la postura de la gestión pública, se aplica en la orientación a resultados, poniendo relieve en los principios de eficiencia, eficacia y economía, en la separación de la política y la administración pública para dar autonomía y generar mayores capacidades para atender la complejidad de los asuntos públicos que muestra que en la implementación, las dosis en los contenidos políticos de la burocracia patrimonialista no se han logrado erradicar por un lado, y por el otro, se comprueba que la administración y la política en la realidad no puede ser vista de forma separada, es una construcción analítica. La esencia de la función pública es política y como tal merece estar fincada en una plataforma de formación continua donde la prospectiva, el liderazgo y la evaluación deben ser variables para medir la conducción estratégica institucional. Con la modernización administrativa, la descentralización en los servicios coadyuva a retomar la idea de diseñar nuevos modelos directivos para reformar la manera de administrar de acuerdo a las necesidades organizacionales y en ello, el Servicio Profesional de Carrera debe ponderar los mecanismos para reorientar el papel del servidor público en sus capacidades de administrar para garantizar una administración pública moderna, democrática, eficiente, receptiva que implica establecer una nueva relación con la sociedad. El desafío es sincronizar los medios, a partir de las acciones educativas para modelar el perfil del servidor público con expectativas de profesionalización a fin de mejorar la capacidad para administrar la modernización administrativa. El sistema del Servicio Profesional de Carrera, en las dependencias públicas varía de acuerdo al desempeño del sector o actividad productiva y el tamaño de la dependencia pública. Con base en los datos más actuales obtenidos en el año 2009 en la SHyCP se encontró que los servidores

públicos de carrera (indicador) alcanzan el 26% de 5,735 empleados y del 62% de operativos y en SEMARNAT, hay 42% de 4,344 empleados y de 51% de operativos. En la SHyCP el 100% de servidores públicos accede a las acciones de capacitación. Con datos obtenidos en SEMARNAT en el año 2010, se encontró que la esfera de directivos medios accede a la capacitación presencial y en línea, mientras que la esfera de altos directivos accede a la capacitación en línea. Así mismo, hay más personal del sistema de carrera en SEMARNAT por su antigüedad (indicador) con 6.74 años y en la SHyCP tiene en promedio 4 años con una tendencia hacia el sistema de empleo y la movilidad. Los puestos de libre designación (indicador) no forman parte del SPC pero están sujetos a la evaluación del desempeño, en la SHyCP alcanzan el 8% y en SEMARNAT, el 1%. En la interface política, los puestos de gabinete de apoyo (indicador), tienen funciones políticas temporales, en la SHyCP es del 2.4% y en SEMARNAT del 2.8%. En la interface, se encuentra el personal que ocupa un puesto como aspirante mediante el artículo 34 (indicador), es un mecanismo que condiciona el concurso abierto, en SEMARNAT ocupa el 2% y en la SHyCP es del 0.8%. El Servicio Profesional de Carrera es un sistema de profesionalización cimentado en la norma para estandarizar los procedimientos y dar sustentabilidad a la operación, sin embargo, en el estudio comparativo realizado en el año 2010, se encontró que hay una variación de la profesionalización del servidor público a nivel organizacional, de acuerdo con los indicadores de necesidades de capacitación manifiesta, necesidades sentidas, cantidad de capacidades transversales y del puesto o técnicas específicas y de la cantidad de programas educativos de formación profesional. Influyen varios factores, la composición política y técnica de la burocracia, la fragmentación cultural de la esfera de los altos directivos y la esfera media como producto del sistema de empleo y del sistema de carrera, la organización y la administración de los recursos, la demanda creciente del personal sujeto al SPC que deriva de sus expectativas educativas para inducir la capacitación y la formación profesional, los arreglos institucionales y la voluntad política. En un intento por estandarizar el proceso a través de la planeación de la capacitación, los resultados muestran que hay avances en la construcción de una

burocracia profesional, pero no se cuenta con diagnósticos sobre calidad y eficiencia en el servicio público y la frecuencia en las acciones de capacitación y formación profesional en las dependencias públicas son muy diferenciales. De acuerdo con la hipótesis de la investigación, se encontró que los avances en materia de capacitación del año 2004-2010, se han desplegado por la capacidad de las dependencias gubernamentales en SEMARNAT y la SHyCP para implementar estrategias educativas. En la SHyCP sobrepasan las expectativas planteadas de origen hacia programas educativos de diplomados de 120 horas y en estudios de maestría de 2 años. Se requieren de políticas de recursos humanos y educativas organizacionales, descentralizar la información, comités de expertos, áreas de planeación y evaluación centrales y descentralizadas para implementar estudios de prospectiva y seguimiento para mejorar el sistema. En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias gubernamentales, la capacitación es una actividad gubernamental, continúa siendo una necesidad sentida y manifiesta a nivel institucional. No ha logrado erradicar las prácticas patrimonialistas totalmente, los avances al 2010, se expresan en programas educativos en 3 diplomados de 120 horas, en SEMARNAT, como producto de pequeños grupos de vanguardia que han tomado el timón para acrecentar su perfil profesional, por las exigencias y especialización de las Unidades Administrativas. Hay que agregar, que la eficiencia se mide con base en el cumplimiento de los objetivos y en la productividad, la eficiencia terminal es de un 50%, la evaluación del aprendizaje es de un 60%; no se mide la calidad y el impacto en la eficiencia de los servicios, por lo que se requiere de una estrategia de sensibilización y de involucramiento de todos los actores del SPC. Por regla general, hasta el año 2010, la capacitación en la práctica se consideró como un derecho del servidor público que se reflejó en inconsistencias derivada de las cargas de trabajo, sin autorización del superior para asistir a los cursos, por la carencia de incentivos salariales y de desarrollo profesional. A partir del año 2010, cambiaron las reglas mediante medidas coercitivas cimentadas en la obligación para impulsar la capacitación con fines de cumplimiento legal, en caso de omisión, se accederá a la separación del Servicio

Profesional de Carrera. Las medidas apuntan a incentivar las acciones educativas con fines institucionales y son muestra del gradualismo e incrementalismo para sincronizar los medios técnicos hacia el logro de los objetivos, sin embargo las restricciones se condicionan por la asignación de presupuesto. De ello, destacan dos argumentos, por un lado, en capacitación se reflejan los problemas estructurales del sistema y organizacionales pero también las oportunidades de mejora y por otro, el servidor público debe apropiarse del proceso, participar y negociar propuestas para acrecentar su desarrollo personal e impulsar el cambio institucional. La alternativa para gestionar el cambio e incentivar el mérito y la flexibilidad en la función pública consiste en las capacidades institucionales para instrumentar políticas de recursos humanos a nivel organizacional e intergubernamental alineadas a políticas educativas adecuadas con la realidad organizacional para articular las normas y la operación a fin de incrementar las expectativas de profesionalización. La capacitación ha generado cambios sustanciales en la transformación del marco organizacional. Es una actividad no sustantiva, de mejora y tiene un carácter instrumental para atender los requerimientos sociales. Pero requiere de metodologías de vanguardia para la profesionalización del servidor público, implica diseñar capacidades de gestión mediante la formación continua profesional para construir un plan de carrera con el fin de coadyuvar a la eficacia gubernamental. La capacitación por competencias inscrita en el ámbito de la competitividad aporta elementos para incrementar el rendimiento y debe ser planteada en el horizonte del desarrollo profesional, en el manejo de la administración, es decir, en el “saber hacer” de la organización. La tendencia de la profesionalización debe ser entendida como una entidad gubernamental y erradicar las prácticas gerenciales por prácticas democráticas basada en el mérito y la flexibilidad. En el proceso de modernización, la profesionalización transita de la implementación del Servicio Profesional de Carrera como eje sistémico administrativo hacia la profesionalización en el servicio público, en una connotación más amplia que conlleva a la transformación de los procesos, de las estructuras y funcionamiento de la administración pública, jugando un lugar importante el soporte tecnológico y la modificación hacia una

cultura para el desarrollo de la burocracia profesional. En ese sentido, la capacitación por sí misma, no es el único medio para alcanzar los fines de profesionalización, requiere de la concatenación de procesos que permitan afianzar el logro de resultados, donde la transparencia en las reglas se manifieste a través del acceso a la igualdad de oportunidades para ocupar un puesto de mando, eliminando el sistema del botín de puertas traseras para fortalecer el ingreso con base en el mérito. Asimismo requiere establecer reglas claras para dar soporte al sistema de carrera y al desarrollo del personal. Otorgar estabilidad al puesto es importante, para la permanencia, así como para erradicar la movilidad continua, ya que ha propiciado un entorno vulnerable, con poca aceptación, legitimidad al interior y hacia la sociedad. La planeación, la implementación de políticas públicas, la evaluación, la programación con base en resultados y el liderazgo forman parte del acto directivo para construir el arquetipo del administrador público. En la actualidad se han convertido en elementos para conducir a una organización pública hacia la gestión de resultados y para medir el desempeño de forma sistemática y continua, convirtiéndose en parte de la nueva lógica pública que está transformando la administración pública del siglo XXI. Las acciones educativas en las dependencias gubernamentales deben reorientarse a fortalecer las prácticas de gestión democráticas con dominio en criterios políticos y técnicos para incentivar las capacidades institucionales hacia el rendimiento y la competitividad pero sobre todo para coadyuvar a la eficiencia, la calidad y la eficacia de la gestión pública. La planeación articulada a la evaluación cuantitativa y cualitativa de forma permanente en las acciones y los resultados permite mejorar el rendimiento de la organización mediante el análisis de los insumos, recursos, costos, los procedimientos, los métodos con indicadores, resultados e impactos y permite consolidar la práctica y la cultura de la evaluación, pero sobre todo, se recupera la idea de que la evaluación es un proceso de aprendizaje continuo para corregir errores, defectos y restablecer la dirección con sentido social. Con el estudio de políticas públicas se aplican los conocimientos y las habilidades profesionales necesarias para la toma de decisiones operativas con acciones concretas y seguimiento para calificar su grado de efectividad. Desde una

perspectiva multi o interdisciplinaria se retoman los aspectos técnicos, de orden político y sociales para propiciar la innovación a fin de dar solución a los problemas públicos que requieren de coordinación y del control de las acciones. El presupuesto por resultados (PbR) forma parte de un modelo de gestión de resultados. Tiene como finalidad, establecer el vínculo entre la asignación del gasto federal y promover una adecuada rendición de cuentas y transparencia. El PbR busca la asignación de recursos de forma eficiente en programas prioritarios mediante el rendimiento y la calidad de los servicios. La racionalidad administrativa está limitada por restricciones normativas, de recursos, de resistencias culturales y de tiempo, en ese sentido, el liderazgo es un elemento que potencia las cualidades administrativas para realizar con eficiencia las acciones gubernamentales, a pesar de la incertidumbre. La tarea en la implementación no ha terminado, es un proceso complejo que requiere de adecuar las normas a la operación de cada organización. Necesita de la revisión del sistema, con una visión intergubernamental para evaluar el desempeño y de reformas profundas estructurales, políticas, organizacionales, procedimentales, administrativas y culturales para construir una burocracia profesional para aportar elementos sobre el servicio civil a nivel federal y en los tres órdenes de gobierno. Los servicios de capacitación son el resultado de decisiones restringidas por la cultura político-administrativa y legal preexistente. Por ello se requiere contar con personal especializado en acciones educativas. Es imprescindible contar con la voluntad política institucional para tomar acuerdos y gestionar los recursos humanos. Otorgarle mayor responsabilidad a la Dirección de Recursos Humanos en la toma de decisiones para la gestión de políticas de vanguardia y evaluación de las acciones educativas. Por último cabe mencionar que se debe fortalecer la cultura organizacional mediante valores éticos, de accesibilidad al conocimiento, con igualdad de oportunidades y con acciones culturales en Congresos y Foros permanentes para retroalimentar los avances de las diferentes áreas de dominio profesionalización, en temas sobre el servicio civil y la Administración Pública Federal, a nivel nacional, internacional, regional e intergubernamental.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

----- (coord.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Boyatzis Richard, *The Competent Manager. A model for effective performance*, Ed. Wiley Intersciencie, USA, 1982.

Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

Castelazo José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

Cruz Villalobos Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

Debbasch Charles, *Ciencia Administrativa*, colección de estudios administrativos, INAP, Madrid, España, 1972.

Dimock Marshall E. y Gladys Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, UTEHA, 1967.

Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

----- *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Dunsire A. y Hood, C, *Cutback Management in Public Burocracies Popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Cambridge University Press, First published, Australia, 1989.

Escuela Superior de Administración Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil, Departamento Administrativo de la Función Pública, *Instructivo para el Ajuste del Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*, Bogotá, Colombia, 2005.

Guerrero Omar, *Arthasastra, Kautlya y estudio introductorio*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008.

----- *Historia del Servicio Civil de Carrera en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

----- *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato- Instituto de Administración Pública de Guanajuato- Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1999.

----- *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1987.

----- *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995.

----- *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

----- *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Haro Bélchez Guillermo, *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Porrúa, México, 2000.

Lasswell Harold, "La concepción emergente de las ciencias políticas", en Aguilar, en Luis F., *La hechura de políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

López Zavala Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008.

Longo Francisco, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.

Martínez Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Mertens Leonard, *La gestión por competencia laboral en la Empresa y la Formación Profesional*, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, Buenos Aires, 1998.

Moctezuma Barragán Esteban, Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de México*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Mosher Frederik C. y Cimmino Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1961.

Muñoz Gutiérrez Ramón, *Innovación Gubernamental*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Osborne David y Gaebler Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo se transforma el espíritu empresarial al sector público*, Montevideo, Editorial Gernika, 1998.

Pardo María del Carmen, *Administración Pública*, no. 3, México, Biblioteca básica de Administración Pública, 2010.

Presidencia de la República, *Agenda de Buen Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix, *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP y el Colegio de la Frontera Norte, 2011.

Sánchez González José Juan, *La Administración Pública como ciencia, su Objeto y su Estudio*, México, Plaza y Valdés Editores, 2001.

----- *La Administración Pública en la Reforma del Estado de México*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.

----- *La Administración Pública y Reforma del Estado*, México, INAP, 1998.

Simon Hebert, *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968.

Spencer, Lyle M. y Spencer, Signe M., *Competence at work, models for superior performance*, John Wiley & Sons, Inc., USA, 1993.

Uvalle Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés editores, 2000.

Wayne Parsons, *Políticas Públicas*, México, FLACSO, 2007.

Weber Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

----- *El Político y el Científico*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1967.

White Leonard D., *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Revistas

Alonso-Jiménez, Caryl, "Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov.2006.

Aguilar Villanueva Luis F., Galindez y Ernesto Velasco, "Política Pública y desarrollo de los recursos humanos" en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

----- (coord), Shabbir Cheema G., "La visión de la Organización de las Naciones Unidas", en *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia*, Memorias, México, FLACSO, CIDE, UNAM, Universidad Iberoamericana, 2003.

Avalos Aguilar, "La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad," en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21, Oct. 2005.

Bonifacio José Alberto, "Función Pública y capacidades estatales," en *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, colección de Ciencia Política, Universidad Palermo, Argentina, 2005.

----- "Profesionalización para mejorar la gobernanza," *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Bourgon Jocelyne, "Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo", en *Revista de Administración Pública*, La Modernización de la Administración Pública en México, México, volumen XLIV, no. 3, septiembre-diciembre, 2009.

Boyatzis, R., *The Competent Manager*, New York: Willey, en Aguilar, Luis F., Galindez y Ernesto Velasco, "Política Pública y desarrollo de los recursos humanos" en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

Cardona, Pareto Francisco, "Tendencias en la gestión de la función pública: Países de la Unión Europea y OCDE", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. IV, núm. 7, México, primer semestre de 2007.

Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas Gildardo, "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, Oct. 2003.

De la Torre Isabel, "La formación y las organizaciones" en *REIS*, 77-78, España, 1997.

Dror Yehezkel, "El profesionalismo en el Arte de Gobernar", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 91, 1996.

Dussauge Laguna, Mauricio I., "De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles", en *Revista Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007.

----- "El servicio civil de carrera en el Distrito Federal", en *Revista Asamblea de Representantes*, núm. 3, mayo 2001.

----- "Paradojas de la reforma administrativa en México", en *Buen Gobierno*, 2 semestral, México, 2007.

Echebarría, Koldo, "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina," Red de Gestión y Transparencia de la política pública, *Departamento de Integración y Programas Regionales y Departamento de Desarrollo Sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006.

Fernández, Toro Julio César, "Reforma del Estado y tendencias de profesionalización de la función pública en Iberoamérica", En *Revista Centroamericana de Administración Pública* (54-55), Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP, San José, Costa Rica, 2008.

García Ruiz, José Luis, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", CIDE, México, Mayo 1997.

Gómez Díaz de León Carlos y Arroyo Rivera Cynthia, "Evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización", en *Buen Gobierno*, México, Revista no. 9 semestral, julio-dic, 2010.

González Eduardo, "Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior", en Pedroza Flores René, *Flexibilidad y competencias profesionales en las universidades iberoamericanas*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

Guerrero Omar, "La carrera Administrativa en México, entre la Policy y la Política", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 96, 1997.

----- "La experiencia mexicana en la formación de administradores públicos", en *Revista de Educación Superior*, núm. 94, junio-sept., México, 1994.

Haro Bélchez, Guillermo, "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público" en *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Año II, número 8, Abril-Junio, México, 1990.

Herrera Macías, Alejandro, "Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera a cinco años de la publicación de la Ley", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. V, núm. 9, México, primer semestre de 2008.

Iacoviello, Mercedes Falivene, Graciela y Díez, Ma. Laura, "Capacitación y Desarrollo", en *Revista Aportes*, no. 9, Asociación de Administraciones Gubernamentales, Argentina, 1997.

----- "Gestión Pública en América Latina", en *Buen Gobierno*, revista no. 6, México, semestral, Ene-Jun, 2009.

Lira José María, "Profesionalización del servidor público", en *Profesionalización de los Servidores Públicos*, México, INAP, 1998.

Longo Francisco, "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", en *Diálogo Regional de Política*, Washington, D.C., Abril 26-27, 2001.

Majone, Gionadomenico, "El uso del análisis de políticas", en Aguilar Villanueva F. Luis (coordinador), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Martínez Puón, "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación", *Revista Gestión y Política Pública*, no. XV, segundo semestre, 2006.

----- "El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México", en *Buen Gobierno*, revista no. 1, semestre 1, México, 2006.

----- "El Servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas de la República Mexicana", en *revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

----- "Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para el servicio civil y la función directiva en Latinoamérica: ¿qué se tiene que hacer?", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

----- "Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias," en *Revista Enfoque*, año VI, no. 9, segundo semestre, México, 2008.

Mendez José Luis, "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: lecciones y retos", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. V, núm. 9, México, primer semestre de 2008.

Oszlak Oscar, "El Estado transversal", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año uno, no. 6, Argentina, Abril, 2001.

----- “El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Argentina, 5-9 noviembre, 2001.

Pagani María Laura, “El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local”, Argentina, 2006.

Pardo María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: De la tradición al cambio”, en *Revista Foro Internacional*, Colegio de México, no. 182, vol. XLV, México, octubre-diciembre, Núm. 4, 2005.

----- *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, Colegio de México, 2009.

----- “Viabilidad política del servicio civil”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, marzo de 2001.

Perlman Bruce, J. y Pineda Juan de Dios, “Una revisión inicial de la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 oct., 2003.

----- “Una revisión institucional sobre cuatro experiencias de Servicio Civil y/o Profesional de Carrera”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, México, segundo semestre de 2005.

Romero Florián, “Las reformas de servicio civil en México vistas a través de dos lentes teóricos”, en *Buen Gobierno*, México, revista no. 8 semestral, enero-junio, 2010.

Sánchez González, José Juan, “La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental al Buen Gobierno”, en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, abril, 2009.

----- “La capacitación del campo disciplinario de la administración pública” en *Diplomado del Servicio Profesional*, Mirador Universitario, sesión 32, canal 22, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Sanguinetti Vezzoso, María Noel, “El proceso de profesionalización de la función pública en Uruguay: la necesidad de un abordaje integral, interinstitucional y participativo y el rol de la Universidad de la república”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Uvalle Berrones Ricardo, “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, vol. 9, no. 28, Maracaibo, dic. 2004.

-----“La capacitación del campo disciplinario de la administración pública,” en *Diplomado de Servicio Profesional de Carrera*, El Mirador Universitario, sesión 32, canal 22, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

----- “La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006.

----- “Modelos clásicos de servicio civil de carrera: Gran Bretaña y Francia” en *Diplomado de Servicio Profesional de Carrera*, El Mirador Universitario, sesión 6, canal 22, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

Velasco Sánchez Ernesto, “Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia”, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, volumen XV, número 2, segundo semestre, CIDE, 2006.

Villoria, Mendieta Manuel, “Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis”, en *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, España, 2009.

Zavala Lorenzo, *Páginas Escogidas*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1972, p. XXX, en Sánchez González, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Zuñanic Laura, Iacoviello Mercedes y Dalbosco y Hugo, “Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación de América Latina,” Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina, 2004.

Documentos Oficiales

Auditoría Superior de la Federación, *Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano, 2000-2006*, en Cámara de Diputados, México, 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, D.C. 2006.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, *XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno*, San Salvador, el Salvador, 29-31 de octubre de 2008.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Código Iberoamericano del Buen Gobierno*, Montevideo, 23 de junio de 2006.

Cámara de Senadores, LVIII, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, “Iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional”, *Iniciativa de Ley*, México, 30 de abril de 2002.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, editorial Porrúa, 2008.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, *Proyecto de Decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Año III, Primer Período, México, 29 de octubre de 2002.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Servicio del Estado*, México, 2007.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional*, México, 2006.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B, del artículo 123 constitucional*, México, 1984.

Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005.

Diario Oficial de la Federación, *Manual Administrativo de Aplicación General de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos*, Secretaría de la Función Pública, 2010.

Diario Oficial de la Federación, “Manual del Servicio Profesional de Carrera”, en *Manual Administrativo de Planeación, Organización y Administración de Recursos Humanos*, México, Secretaría de la Función Pública, 29 de agosto, 2011.

Diario Oficial de la Federación, *Norma para la Capacitación de los servidores públicos*, Secretaría de la Función Pública, México, mayo de 2005.

Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 31 de mayo de 1995.

Diario Oficial de la Federación, *Programa para el Servicio Civil de Carrera 2004-2006*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005.

Diario Oficial de la Federación, *Programa para el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, 2008-2012*, Secretaría de la Función Pública, México, 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Programas Operativos Anuales del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de 2005 al 2010*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005-2010.

Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report*, 2010-2011.

Secretaría de la Función Pública, “Avance de los reportes de certificación que envían a las Dependencias y Órganos descentrados de la APF a la Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación que se aplican en línea por CENEVAL”, México, 10 de junio de 2007.

Secretaría de la Función Pública, *Cuarto Informe de Labores*, México, Gobierno Federal, 2004.

Secretaría de la Función Pública, *Cuarto Informe de Labores 2010*, México, Gobierno Federal, 2010.

Secretaría de la Función Pública, *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la APF, ejercicio 2005*, México, Gobierno Federal, 2005.

Secretaría de la Función Pública, *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la APF, ejercicio 2006*, México, Gobierno Federal, 2006.

Secretaría de la Función Pública, *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ejercicio 2007*, México, Gobierno Federal, 2007.

Secretaría de la Función Pública, *Informe Anual sobre Servicio Profesional de Carrera 2004*, Formatos de seguimiento del PAC 2004, México, Gobierno Federal, 2004.

Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, México, Gobierno Federal, 2003.

Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores 2007*, México, Gobierno Federal, 2007.

Secretaría de la Función Pública, *Quinto Informe de Labores*, México, Gobierno Federal, 2005.

Secretaría de la Función Pública, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF*, México, 2007.

Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores 2008*, México, Gobierno Federal, 2008.

Secretaría de la Función Pública, *Sexto Informe de Labores*, México, Gobierno Federal, 2006.

Secretaría de la Función Pública, *Tercer Informe de Labores 2009*, México, Gobierno Federal, 2009.

Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, Gobierno Federal, 2004.

Secretaría de la Función Pública y Servicio Profesional de Carrera, *Guía Metodológica para la descripción, evaluación y certificación de capacidades técnicas*, México, 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Capacidades Transversales y Técnicas, 2010*, Subdirección de Capacitación, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de Capacitación 2010*, Subdirección de Capacitación, Gobierno Federal, México, Agosto 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Norma General de Capacitación para la Administración Pública Federal*, Unidad de Servicio Civil, 21 de noviembre de 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Norma que regula la Formación Integral del Personal de la Administración Pública Federal*, Unidad de Servicio Civil, 26 de marzo, 2003.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ramas de Cargo, Oficialía Mayor y Dirección General de Recursos Humanos*, Abril, 2010.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Subdirección de Capacitación*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Capacidades Gerenciales, 2010*, Subdirección de Desarrollo de Competencias, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Capacidades Transversales y Técnicas, 2010*, Subdirección de Desarrollo de Competencias, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Encuesta de Clima y Cultura Organizacional*, Dirección de Profesionalización y Desarrollo de Capital Humano, *Gobierno Federal*, México, 2010.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Anual de Trabajo 2009*, en Gobierno Federal, México, 2009.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Subdirección de Desarrollo de Competencias*, Gobierno Federal, México, Agosto, 2011.

Senado de la República, LVIII Legislatura, *Iniciativa de Ley, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, México, Distrito Federal, 24 de octubre de 2000.

Documentos de Internet

CIDE, “Asesoría para la reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,” México, Mayo, 2007, p. 26. *en Secretaría de la Función Pública* <http://www.sfp.gob.mx> consultado 15-marzo-2011.

CIDE, “Elementos operativos para la transición al nuevo modelo de Servicio Profesional de Carrera,” México, Mayo, 2007, p. 32, *en Secretaría de la Función Pública* <http://www.sfp.gob.mx> consultado 15-marzo-2011.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, CINTERFOR, OIT, revisado 04-julio-2011, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/>

CONOCER, revisado 04-julio-2011, <http://conocer.org.mx/>

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, “Del Trabajo y de la Previsión Social”, Título Sexto, artículo 123, A, fracción XIII”, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> última actualización, 13 de Abril de 2011.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Estrategia para la modernización del Estado”, 2003. <http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-GN-2235-1-s.pdf>. consultado 3-diciembre-2007.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, CLAD, Consenso Santa Cruz, Bolivia, Octubre, 1998. <http://www.clad.org.ve/consensosantacruz.html>. consultado 12-octubre-2010.

Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 30 de Mayo de 2001. http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/P_LAN1.pdf. Consultado 22-octubre-2010.

INEM, “Metodología para la ordenación de la formación profesional ocupacional,” Subdirección general de gestión de formación ocupacional, Madrid, 1995, revisado en www.cinterfor.org.uy

Museo del Servicio Profesional de Carrera, México.
<http://www.spcmuseo.gob.mx/conoceMSPC/documentos/memoriaSPC.htm>.
consultado 15-febrero-2011.

OECD, *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris,
doi:10.1787/9789264075061-en.

OECD, "Towards more effective and dynamic Public Management in México",
Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, pp. 192-193.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>

Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1996.
<http://segundo.informe.gob.mx/> consultado 22-noviembre-2010.

Índice de Cuadros.

No. de Cuadro	Título	Página
1.1.	Modelo de la Organización Burocrática.	3-4
1.2.	Características de la Carrera Pública: actividades funcionariales y actividades institucionales.	9
1.3.	Los Servicios Civiles como fenómeno multifacético.	32
1.4.	El Servicio Civil de Carrera y el Servicio Civil de Empleo.	34
1.5.	Competencias Laborales Institucionales para el Sector Público.	42
2.1.	El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006: Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.	65-66
2.2.	Principios de la Agenda del Buen Gobierno.	69-70
2.3.	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a los que contribuye el PSPC.	78-79
2.4.	Cobertura del Servicio Profesional de Carrera: Período 2004-2010	89
2.5.	Puestos ocupados por nivel en el Servicio Profesional de Carrera	91
2.6.	Diagnóstico FODA en el SPC. 2008.	92
3.1.	La capacitación en el Servicio Profesional de Carrera	119-120
3.2.	El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en la Ley del SPC.	121
3.3.	El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades en el Reglamento a la Ley del SPC.	123
3.4.	Proceso de certificación para el nombramiento del servidor público de carrera: 2004-2010.	128
3.5.	Acciones de capacitación en el SPC en el período 2004-2010.	133
3.6.	Cursos de capacitación en el portal @ Campus México en el período 2004-2010.	134
3.7.	Indicadores y metas de la capacitación en el período 2005-2010	135
3.8.	Evaluación del desempeño anual de los servidores públicos en el período 2004-2010	136
3.9.	Descripción de las ramas de cargo en la Administración Pública Federal Centralizada. 2010.	138-139
3.10.	Procedimiento para la recertificación de las capacidades profesionales. 2010.	141
3.11.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público: capacidades transversales y capacidades técnicas específicas. 2010	148-149
3.12.	Necesidades de capacitación en la SHyCP. 2010.	149
3.13.	Temas de conocimiento en las Unidades Administrativas de la SHyCP. 2010.	150
3.14.	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:	158-

	capacidades transversales y capacidades técnicas específicas. 2010.	159
3.15.	Necesidades de capacitación en SEMARNAT. 2010.	159
3.16.	Temas de conocimiento en las Unidades Administrativas de SEMARNAT. 2010.	160
4.1.	Composición del personal en la Administración Pública Federal Centralizada en el período 2007-2009.	170
4.2.	Un comparativo del nivel de estudios de los servidores públicos en el SPC, SEMARNAT y SHyCP: 2004-2010.	171
4.3.	Actividades del Administrador Público.	179- 180

Índice de Gráficos.

No. de Gráfico	Título	Página
1	El Servicio Profesional de Carrera y los siete subsistemas.	118
2	El proceso de capacitación en el Servicio Profesional de Carrera.	124
3	Tipos de capacitación en el Servicio Profesional de Carrera	126
4	Plan de Estudio para las acciones de capacitación	139
5	Capacitación y Desarrollo Profesional.	140
6	Nivel máximo de estudios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010.	144
7	Tendencia de las profesiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010.	145
8	Estructura del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010.	146
9	Nivel máximo de estudios en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010.	154
10	Estructura del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010.	156
11	Capacidades Gerenciales en SEMARNAT. 2010	162
12	Marco jurídico de la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera.	175
13	Áreas con más demanda en formación profesional en la SHyP. 2010.	182.
14	Áreas con más demanda en formación profesional en la SEMARNAT. 2010.	183
15	Áreas con más demanda de capacitación por competencias en la SHyCP. 2010.	185
16	Áreas con más demanda de capacitación por competencias en SEMARNAT.2010.	186