



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Fócil Ortega, Mario Alberto

Servicio Profesional de Carrera en México de "Esperando a Godot" al "Gatopardo"

Buen Gobierno, núm. 6, enero-junio, 2009, pp. 151-167

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Servicio Profesional de Carrera en México de “Esperando a Godot” al “Gatopardo”

Por Mario Alberto Fócil Ortega

RESUMEN

El autor realiza una reflexión sobre los primeros cinco años de operación del Servicio Profesional de Carrera, señalando ciertos errores de diseño y de implementación así como la resistencia al cambio que ha debido afrontar. Se hace un análisis del funcionamiento y operación de cada uno de los subsistemas que integran el Servicio Profesional de Carrera con base en los datos que aparecen en el Segundo Informe de Gobierno presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, indicando lo que en su opinión constituyen sus aciertos y errores.

INTRODUCCIÓN

En los años durante los cuales he tenido la oportunidad de estudiar, trabajar y vivir en carne propia la administración de los recursos humanos en el sector público federal, uno de los ensayos que, sobre este tema, me causó la mayor y mejor impresión fue el que

escribió José Luis Méndez en 1995 bajo el título. “La Profesionalización del Estado Mexicano; ¿Olvidando o Esperando a Godot?”. En dicho ensayo, Méndez hace una reflexión sobre las consecuencias que ha tenido la prolongada espera de la profesionalización para la legitimidad y la eficiencia del quehacer administrativo y la urgente necesidad de avanzar en este tema para concluir con un mensaje optimista: la esperanza de que el tema de la profesionalización no termine como la obra de Samuel Beckett, en la que Vladimir y Estragón, se quedan esperando a *Godot* ¹. Finalmente, Godot el personaje de la obra de Beckett, encarnado en el servicio civil en la obra de José Luis Méndez llegó; al parecer no hubo suicidios durante la larga espera, si acaso una lenta agonía de la ya de por sí mermada credibilidad y eficacia del trabajo administrativo público, acompañada una cada vez menos favorable percepción de la ciudadanía respecto de la burocracia.

La Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC o Ley) tan esperada por algunos, llegó finalmente el 10 de abril de 2003 y entró en vigor en octubre de ese mismo año; el Reglamento de la LSPC (el Reglamento) entró en vigor el 3 de abril de 2004 y fue abrogado mediante la publicación de un nuevo ordenamiento el 6 de septiembre de 2007. La LSPC fue el resultado de un consenso entre los diversos partidos representados en la Cámara de Diputados, se consideró un logro relevante de la administración de Vicente Fox, generó expectativas entre los especialistas en el tema y en la sociedad en su conjunto pues se consideró que una legislación de éste tipo, contribuiría a consolidar el proceso de transición democrática, al establecimiento de un sistema meritocrático que a su vez,

tendría un impacto favorable en el desempeño de los servidores públicos, en la mejora de las políticas gubernamentales y en la modernización de la administración pública federal.

Sin embargo, a pesar de las expectativas creadas, a casi seis años de su existencia, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) dejó de ser el símil de una obra de teatro para convertirse, en mi opinión, en una mala copia de la novela de Lampedusa, “El Gatopardo”. En la novela, Tancredi, sobrino del Príncipe Fabrizio Salina, representante de una antigua familia aristocrática, en la época de la unificación italiana, tiene la astucia y la visión para entender que soplan vientos de cambio en Italia y que el mundo al que él y su familia pertenecen está llegando a su fin para dar paso una nueva Nación, a una sociedad diferente.

Su astucia radica precisamente en entender ese cambio y aprovecharlo en beneficio de su circunstancia particular por eso, son famosas sus palabras en la novela, cuando en una charla con su tío, le explica que esos cambios han llegado para quedarse y que deben aprovecharlos, al señalar: “si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie”². Más adelante, en sus propias reflexiones sobre los cambios políticos y sociales de la época el Príncipe Salina, recuerda las palabras de sus sobrino y concluye para sí: “y luego todo seguirá lo mismo, pero todo estará cambiado”³.

Algo similar le está sucediendo al servicio profesional de carrera en la administración pública federal mexicana, ha sufrido en tan poco tiempo: problemas de diseño, de implementación, intentos de cambios a la ley, lagunas normativas; pero sobre todo se ha enfrentado a una cultura política que se niega a cambiar, una cultura política que atraviesa de manera vertical y horizontal a un número importante de funcionarios públicos de confianza y que sigue empeñada en mantener vivo el denominado “sistema de botín” (*“spoil system”*), que no acepta, ni reconoce los beneficios de los sistemas de mérito y que en buena medida privilegia las cualidades personales como la “confianza” o la “lealtad de grupo” por encima de los atributos y referentes profesionales.

Tal vez para algunos lectores, tal apreciación pueda ser demasiado aventurada e incluso, algunos otros tal vez no la compartan en absoluto; personalmente debo decirlo, soy testigo de casos de servidores públicos de carrera que obtuvieron su plaza en el sector público conforme a la LSPC y su reglamento, de manera transparente, objetiva e imparcial; por lo que podría decirse que para estos funcionarios la normatividad vigente y el sistema en sí mismo funcionan adecuadamente. Esto puede ser cierto para un determinado número de casos y para una pequeña franja de servidores públicos, sin embargo, no me atrevería a afirmar que la percepción general sobre el sistema sea favorable y que su operación este arrojando los resultados esperados o se encuentre a la altura de las expectativas generadas.

En este ensayo, deseo hacer una evaluación del SPC durante estos años, sus aciertos y sus problemas de operación e implementación, partiendo de la premisa de que para consolidar al SPC como una herramienta de modernización de la gestión pública se requiere avanzar en el cambio cultural y contar con el apoyo y el liderazgo político de los más altos directivos en la administración pública federal.

1. EL MODELO

Se optó por un sistema de carrera, con un reclutamiento abierto al público en general, que sobrepasó la capacidad de procesamiento de las dependencias del sector público y que en alguna medida puede ser inequitativo en cuanto al concepto de “carrera” en sí mismo, el cual según Longo se basa en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al máximo que les corresponda.

Para ejemplificar este caso, revisemos una situación hipotética, pero factible: un candidato reclutado a nivel de subdirector obtiene su plaza conforme a la normatividad aplicable y dos años después, ante la renuncia de su jefe inmediato decide concursar la plaza, se convoca a concurso y la obtiene un candidato externo; por otra parte ese mismo año, el director general del área decide también renunciar y en su lugar es nombrado un nuevo titular por el artículo 34 de la LSPC que establece nombramientos por excepción hasta con una duración máxima de 10 meses, según el reglamento, y concluido ese plazo el ocupante de la plaza puede concursar para ser titular de la misma.

Un dato adicional: la plaza del subdirector se concursó y así la ocupa, en el nivel salarial más alto de su grupo y grado (digamos NB3). Por otra parte, según el reglamento de la LSPC, en su artículo 43 establece que la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitirá las disposiciones que deberán observar los servidores públicos para estar en posibilidad de definir sus planes de carrera e identificar trayectorias de ascenso y promoción; dichas norma, a un año de distancia, no se han publicado.

Las preguntas son: sin un plan de carrera, con un modelo de participación abierta a la sociedad y con la posibilidad de hacer excepciones en la aplicación de la Ley medi- ante el artículo 34 ¿cuáles son las posibili- dades reales de carrera en los próximos cuatro años para nuestro hipotético subdi- rector? ¿Podrá alguna vez ocupar la plaza de director de área? ¿Y la de dirección general?

Las preguntas son: sin un plan de carrera, con un modelo de participación abierta a la sociedad y con la posibilidad de hacer excepciones en la aplicación de la Ley mediante el artículo 34 ¿cuáles son las posibilidades reales de carrera en los próximos cuatro años para nuestro hipotético subdirector? ¿Podrá alguna vez ocupar la plaza de director de área? ¿Y la de dirección general?

El concepto de “carrera” se estrella contra estas interrogantes, el problema es, en este caso, de diseño del modelo que se adoptó, pues no reconoció, en su momento, la experiencia adquirida por los servidores públicos en funciones, ni la inversión en capacitación llevada a cabo por el gobierno federal.

2. LOS SUBSISTEMAS

2.1 EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Concebido como el cerebro del sistema y el repositorio central del inventario de personal de carrera, este subsistema dista mucho de haber logrado sus objetivos, pues además de la operación del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), sus resultados son bastante cuestionables. Por hacer referencia a la información más reciente disponible, el Segundo Informe de Gobierno de la presente Administración⁴ (el Informe), en su apartado 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental, concretamente en lo referente al rubro de profesionalización y en lo que se refiere a este Subsistema en lo particular: de un total de 38,036 plazas sujetas al SPC, se encuentran activos en el RUSP un total de 34,935, es decir según estos datos, hay 3,101 plazas sujetas al SPC de las cuales no se tiene registro en el RUSP, o al menos los datos no permiten hacer ninguna inferencia respecto de que sucede con esa diferencia de plazas.

Cabe hacer mención que cuando se aprobó la Ley se estimó que el universo de servidores públicos susceptibles de incorporarse al SPC era de aproximadamente 47,000; después de que se han hecho diversas excepciones, como los trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por mencionar sólo un ejemplo, el universo se ha reducido en 9,000 plazas. Según se desprende del Informe, las áreas en la Secretaría de la Función Pública (SFP) responsables de la operación de éste Subsistema se han dedicado principalmente al trámite de aprobación y registro de estructuras orgánicas, cualquier cosa que ello signifique en términos de valor agregado para el quehacer gubernamental. Según el propio Informe, de un total de 75 instituciones sujetas al SPC, se han aprobado las estructuras orgánicas de 47⁵.

Por otro lado, el Informe carece de una explicación respecto si esa aprobación de estructuras orgánicas, se dio con base en un análisis cuantitativo y cualitativo de las necesidades de personal de las dependencias para su buen funcionamiento, como lo marca la Ley; tampoco reporta qué y cuáles son los estudios prospectivos sobre las necesidades de formación de personal de la administración pública, ni la metodología en materia de planeación de personal utilizada.

El trámite de registro y aprobación de estructuras, es simplemente un mecanismo de control de un inventario de plazas, grupos de puestos y niveles salariales, sin ningún valor o aportación de tipo organizacional, sin métodos objetivos de análisis (estudios de tiempos y movimientos, análisis volúmenes de trabajo, comparación de procesos sustantivos *versus* procesos de apoyo, revisión de la distribución de los niveles de mando, comportamiento de indicadores de desempeño y de resultados, vinculación de la planeación de personal con la planeación estratégica, etc.) y está sujeto a las visiones particulares y discrecionales de unos cuantos funcionarios encargados del tema.

Según los datos del Informe⁶, en el periodo enero-junio de 2008, se atendieron 125 solicitudes de validación de valuación de puestos, lo que significa que las instituciones valúan sus puestos y los remiten a la SFP, validación que por cierto, a pesar de contar con la metodolo-

gía de *Hay Group* y de la plataforma informática necesaria para su operación sigue teniendo elementos de discrecionalidad por parte de los validadores, lo que centraliza las decisiones y resta margen de actuación a las instituciones, concretamente a los Comités Técnicos de Profesionalización creados por Ley.

Tanto el registro de estructura, como la valuación de puestos representan una excesiva carga regulatoria para las instituciones (estén o no sujetas al SPC), constituyen un trámite tortuoso y complicado, consumen un exceso de horas/hombre para su atención con el consecuente costo de recursos y mantienen en permanente irregularidad a las instituciones que continuamente son observadas por las instancias fiscalizadoras por no tener actualizado el registro de su estructura orgánica.

En resumen, el subsistema de planeación no planea, en todo caso, controla el inventario de plazas y estructuras así como las solicitudes de valuación de puestos tal y como se hacía antes de la LSPC.

2.2 EL SUBSISTEMA DE INGRESO

Aviso al lector: analizar el comportamiento de este Subsistema, puede provocar dolor de cabeza (al menos eso me provocó a mí), intentémoslo:

El Informe señala que al 26 de junio de 2008, se pusieron en concurso 14,883 plazas vacantes⁷. Posteriormente indica que se realizaron 12,372 concursos públicos. Primera incongruencia o por lo menos, problemas de sintaxis en la redacción del Informe, el tema está en que entre estos dos párrafos se perdieron 2,511 plazas vacantes, o en su caso concursos, pues se entiende que aunque en una sola convocatoria se incluyen varias plazas, se lleva a cabo un concurso por plaza.

Del total de 12,372 concursos, el dato de 5,318, es decir un 43 por ciento! se declararon desiertos, es una cifra enorme, si esa cifra la traducimos en salarios, horas/hombre, recursos informáticos, materiales y financieros dedicados a la atención de 5,318 concursos que finalmente no concluyeron en el ingreso de una persona a las instituciones.

Otra cifra que llama la atención es que de un total de 352,984 aspirantes registrados, sólo hayan logrado obtener resultados satisfactorios para el ingreso, 7,054 que es la cifra de ganadores de concursos que reporta el Informe; es decir apenas el 2 por ciento del total de aspirantes⁸. ¿El problema serán los aspirantes, las evaluaciones técnicas, la revisión curricular, las descripciones de puestos, las entrevistas o el proceso en sí?

Por otra parte, con relación al total de 5,318 concursos declarados desiertos hay que sumar 308 que fueron cancelados, por lo que el porcentaje de fracaso del proceso de ingreso, según estos datos, se eleva de un 42 a un 45 por ciento⁹. Por cierto, al revisar tanto la LSPC como el Reglamento no encontré en ningún lado la figura de “cancelación de concurso”, como tampoco la de “aviso de suspensión” que en algunas ocasiones emite la página electrónica

www.trabajaen.gob.mx para ciertos concursos, cuyas razones de cancelación o suspensión no se explican a los concursantes, lo que pone en duda la transparencia, honestidad e imparcialidad de los concursos.

En cuanto a la cifra de nombramientos temporales por artículo 34 de la Ley, entre el 7 de septiembre de 2008 y la fecha del Informe, que presenta datos a junio de 2008, se realizaron 3,582 nombramientos de este tipo. Si tomamos como referencia la cifra de 38,036 tomada del propio Informe que se refiere a las plazas sujetas al SPC es posible afirmar que en un lapso de 9 meses, se ocupó el 9.4 por ciento del total de plazas sujetas al SPC sin que mediara concurso de ingreso¹⁰. Según algunos autores como López Cruz¹¹ el número de nombramientos por artículo 34 se ha multiplicado hasta en un 300 por ciento, en la actual administración respecto del período 2004 – 2006, lo que representaría una cifra superior a los nueve mil funcionarios, es decir, una tercera parte de los puestos sujetos a la Ley.

Y si revisamos los supuestos que establece el artículo 34 de la LSPC para aplicar esta figura de excepción al concurso, el asunto se torna aún más preocupante, pues dichos supuestos son:

- Cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país.
- Como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

Por ejemplo, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se designó por artículo 34 al Director General de Recursos Materiales con base en los supuestos de excepción del artículo 34, por poner en peligro o alterar los servicios públicos y generar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

A continuación, se muestra el reporte tomado de la página Internet de la SCT sobre esta designación.

SCT SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		"FORMATO A34-V.3" INFORME DE NOMBRAMIENTO AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LSPCAF)		SPC www.trabajaen.gob.mx	
TITULAR U OFICIAL MAYOR DE LA DEPENDENCIA: (Sector central)		I			
NOMBRE DEL PUESTO		DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES	CÓDIGO DE PUESTO A 30 POSICIONES:	09-712-1-CFKC002-0000017-E-C-B	
CARÁCTER DEL NOMBRAMIENTO					
Iniciará hasta por 10 meses hacer el señalamiento de la opción que corresponde con una X		<input checked="" type="checkbox"/> Ocupación al tanto de un puesto, vacante o plaza de nueva creación en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Artículo 52 del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal). <input type="checkbox"/> Ocupación de un puesto, vacante o plaza de nueva creación con un Servidor Público de Carrera de Nivel Jerárquico Inferior (artículo 52, fracción II y 52 del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal).			
VIGENCIA DEL NOMBRAMIENTO		JUSTIFICACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE NOMBRAMIENTO			
Fecha inicio vigencia del nombramiento:	Día: 16 Mes: Agosto Año: 2008	Señalar con una X en los paréntesis la combinación que corresponde a la causa de excepción por la que se autoriza el nombramiento			
Fecha concluye vigencia del nombramiento:	Día: 15 Mes: Junio Año: 2009	Casos excepcionales en los que peligre o se altere:			
Fecha máxima para emitir convocatoria:	Día: 20 Mes: Octubre Año: 2008	El orden social () Los servicios públicos (X) La salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país ()			
DIRECCIÓN ELECTRÓNICA EN INTERNET PARA CONSULTAR ESTA INFORMACIÓN		Como consecuencia de:			
www.sct.gob.mx		Desastres producidos por fenómenos naturales () Caso fortuito o de fuerza mayor () Circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes (X)			
AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO			FIRMA DE AUTORIZACIÓN		

Del análisis hecho a ésta designación, se desprende que la Dirección General de Recursos Materiales de la SCT cuenta con un director general adjunto y tres directores de área, el cuestionamiento entonces es: ¿en verdad una plaza con funciones, principalmente de apoyo administrativo que si bien son importantes no son sustantivas, cabe en los supuestos del artículo 34? ¿Los funcionarios del área, con niveles directivos no podrían evitar que se alteren los servicios públicos y se generen pérdidas o costos adicionales importantes, mientras se concursa la plaza? Se supone que tendrían una responsabilidad administrativa por no hacerlo.

Es evidente, en este caso en particular, que lo que se busca en realidad es la designación de un funcionario de confianza más que uno de carrera. El problema radica en que no es un caso aislado, sino que representa, como ya se mencionó, la tercera parte del personal sujeto al SPC, lo que desnuda una resistencia al cambio y la incapacidad para adoptar nuevos paradigmas y formas de hacer las cosas en la gestión pública federal.

Una de las mayores suspicacias que se han generado alrededor de la operación del subsistema de ingreso, respecto de la honestidad, legalidad y transparencia con que se manejan los concursos es que una vez que se concursan las plazas ocupadas por personal nombrado con base en el artículo 34 de la Ley, los ganadores son en su gran mayoría quienes ya las venían ocupando.

Los exámenes de selección siguen centralizados en la SFP a través de una herramienta denominada Modulo Generador de Exámenes y sólo un 10 por ciento de las dependencias y organismos desconcentrados utilizan sus propias herramientas, lo que va en contra de las tendencias internacionales de modernización de los servicios civiles.

Finalmente y para concluir con el análisis de este subsistema es necesario hacer notar dos temas: los requisitos para concursar que pueden ser confusos e incluso inequitativos y la posible manipulación de los concursos. En cuanto al primer aspecto, que se refiere a que el proceso de concurso público abierto puede resultar inequitativo o por lo menos poco claro, tanto para candidatos externos como para candidatos que ya sean de carrera.

Un ejemplo de esto, es el que podemos tomar de la Convocatoria Pública y Abierta No. 31/09 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para el concurso de la plaza Dirección de Coordinación Interinstitucional, publicada el pasado 4 de marzo de 2009, entre la documentación requerida se establece la siguiente:

“Los aspirantes deberán presentar para su cotejo, en original legible o copia certificada y copia simple, los siguientes documentos, en el domicilio, fecha y hora establecidos en el mensaje que al efecto hayan recibido, con cuando menos dos días hábiles de anticipación, por vía electrónica:

1. Currículum Vitae detallado y actualizado en 1 a 3 cuartillas con experiencia laboral claramente desarrollada de acuerdo al perfil solicitado.
2. Constancias que acrediten su experiencia laboral en las áreas solicitadas en el perfil del puesto (constancias laborales, hojas de servicio, talones de pago). La documentación comprobatoria deberá estar membretada y sellada. No se aceptará como constancia para acreditar la experiencia laboral: cartas de recomendación, carta de liberación de servicio social o constancia de prácticas profesionales.
3. Acta de nacimiento y/o forma migratoria FM3 según corresponda.

4. Documento que acredite el nivel de estudios requerido para el puesto por el que concursa (sólo se aceptará título, cedula, historial académico o certificado de estudios 100% créditos).
5. Identificación oficial vigente con fotografía y firma (se aceptará credencial para votar con fotografía o pasaporte).
6. Cartilla liberada (en el caso de hombres hasta los 45 años).
7. Escrito bajo protesta de decir verdad de no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso, no estar inhabilitado para el servicio público, no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de culto y de que la documentación presentada es auténtica.
8. Escrito bajo protesta de decir verdad de no haber sido beneficiado por algún programa de retiro voluntario. En el caso de aquellas personas que se hayan apegado a un programa de retiro voluntario en la Administración Pública Federal, su ingreso estará sujeto a lo dispuesto en la normatividad aplicable.
9. Escrito bajo protesta de decir verdad de no ser Servidor Público de Carrera Titular.
10. Comprobante de folio asignado por el Portal www.trabajaen.gob.mx para el concurso.
- 11. En caso de ser Servidor Público de Carrera Titular, deberán presentar la documentación que demuestre que cuentan con al menos dos evaluaciones del desempeño anuales en el rango del puesto que ocupan como servidores públicos de carrera titulares con resultado satisfactorio."**

Destaca y por ello está en **negritas**, el punto 11 de los documentos requeridos, pues se exige a los servidores públicos de carrera, de conformidad con el artículo 47 del Reglamento, al menos dos evaluaciones del desempeño anuales con resultado satisfactorio, lo que los pone en desventaja con candidatos externos a quienes por obvias razones no deben acreditar ese requisito en particular, lo cual es un diseño de problema del Reglamento.

También desde el punto de vista de un candidato externo, el requisito puede interpretarse como sesgado y con la intención de beneficiar a un candidato que ya sea de carrera y que de antemano cumple con el requisito solicitado, en resumen el sistema puede prestarse, por lo menos, a confusión.

Ahora bien, desde el punto de vista de la valoración del mérito de ambos candidatos, sería interesante preguntarle al Comité Técnico de Selección cuáles son los criterios que usa para seleccionar a un candidato interno que cumpla con las evaluaciones del desempeño satisfactorio sobre uno externo con excelentes calificaciones e historia curricular y viceversa, es decir, seleccionar a un candidato externo a quien no se le exigen las evaluaciones sobre uno interno que si las cumpla y que además tenga excelente resultados técnicos y curriculares, pues en todo caso, si dichos criterios existen, no son públicos.

Por lo que toca a la posible manipulación de los concursos, puede ir desde la modificación de los perfiles y descripciones de puesto para orientarla a una persona determinada hasta declarar desierto el concurso en cuestión, cuando no es favorable a un candidato en particular, este aspecto es bastante espinoso y de difícil comprobación, hay que decirlo sin embargo, se perciben algunos elementos que despiertan suspicacias.

Un ejemplo de ello, lo constituye la convocatoria 21372 para la plaza de Director de Proyectos de Desarrollo Social en la SHCP, publicada el 25 de febrero de 2009 en www.trabajaen.gob.mx y en el Diario Oficial de la Federación, establece como uno de los requisitos para el puesto un nivel de inglés de experto en sus tres aspectos: lectura, conversación y escritura. Sin embargo, al revisar detenidamente las ocho funciones contenidas en la descripción de

puesto que se publica, de ninguna de ellas es posible deducir que se requiere el dominio del idioma inglés para desempeñarlas, lo que genera desconfianza respecto de las razones que se tienen para solicitar un nivel de experto en el manejo del inglés en dicha plaza.

En resumen, es el proceso de ingreso, es el que mayor resistencia, conflictos y sospechas ha tenido en la operación del SPC. En una cultura política en la que se acuñaron términos como “amiguismo” y “compadrazgo”; en donde algún Presidente de la República señaló a su hijo, entonces Subsecretario de Estado como “el orgullo de su nepotismo”, no es difícil de entender el porqué de esta resistencia a implantar y respetar de manera decidida y definitiva un proceso de reclutamiento y selección de personal imparcial y profesional, ajeno a intereses políticos, de grupo o personales.

Son muchos años de vivir una realidad y tal vez sea iluso pretender cambiarla en cinco o seis años, sólo por efecto de una Ley, sin embargo, lo que es importante preguntarse es

si en verdad existe el deseo, la decisión, la voluntad política y ética de todas las partes involucradas y a todos los niveles para forjar una nueva cultura política que valore el merito por encima de condiciones y factores subjetivos.

Son muchos años de vivir una realidad y tal vez sea iluso pretender cambiarla en cinco o seis años, sólo por efecto de una Ley, sin embargo, lo que es importante preguntarse es si en verdad existe el deseo, la decisión, la voluntad política y ética de todas las partes involucradas y a todos los niveles para forjar una nueva cultura política que valore el merito por encima de condiciones y factores subjetivos.

Mientras llega la respuesta a esta interrogante, es posible concluir que en lo que toca al subsistema de ingreso, al menos por el momento y para un número importante de plazas y puestos, este proceso no ha modificado sustancialmente el estado de cosas, si bien ha encarecido el procedimiento de contratación, lo ha hecho más lento y vigilado, que no necesariamente más transparente y lo ha dotado de cierta formalidad, lo que ha generado una situación en la que conviven aún rasgos premodernos del “sistema de botín” que algunas veces, tal vez demasiadas, logran sobreponerse al espíritu de la Ley y otras no.

Ello significa que en ocasiones, se continúa contratando con la lógica anterior al SPC, es decir se contrata a los amigos, a los leales; a los que están ligados a “compromisos”, con la salvedad de que ahora se hace con un nuevo método de legitimación de las decisiones, desafortunadamente más costoso, en términos de los resultados que produce, nada más lejano de lo que busca la LSPC.

2.3 EL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL

Este subsistema cumple una importante función, definir los lineamientos para que los servidores públicos de carrera, conjuntamente con los Comités Técnicos de Profesionalización de las instituciones, elaboren los planes de carrera y las trayectorias verticales u horizontales a partir de las cuales se garantice su crecimiento y desarrollo profesional.

El Informe es bastante pobre respecto de los resultados alcanzados en este Subsistema y lo es por la sencilla razón de que es un sistema inoperante en la realidad, su cifra más relevante es que en el periodo enero a junio de 2008, se llevaron a cabo 132 movimientos laterales de servidores públicos de carrera¹², lo cual no dice mucho respecto de los planes de carrera y las posibilidades reales de desarrollo profesional de los funcionarios.

Según la Ley y el Reglamento, la SFP deberá emitir disposiciones sobre:

- los planes individuales de carrera
- las reglas de valoración y los puntajes que serán considerados en las acciones de desarrollo que realicen los servidores públicos para acceder a un puesto de mayor responsabilidad;

Ninguna de las cuales operan ni se han publicado.

Tampoco se han firmado los convenios de intercambio, no se cuenta con las plazas de primer nivel de ingreso previstas en la Ley para desarrollar a nuevos funcionarios de carrera, no existe un programa de rotación periódica de personal.

En resumen, este subsistema que debiera ser el corazón del sistema pues conlleva la posibilidad real de una carrera profesional en el servicio público, presenta rezagos considerables y se percibe por lo menos una falta de interés por parte de la SFP para su total implementación.

2.4 EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES

La certificación de capacidades es otro elemento que de origen se prestó a controversia, pues de entrada se adoptó el término “capacidades” para no hablar de “competencias”, entendidas como conductas observables que pueden replicarse, mediante capacitación a otros servidores públicos.

La certificación de capacidades es otro elemento que de origen se prestó a controversia, pues de entrada se adoptó el término “capacidades” para no hablar de “competencias”, entendidas como conductas observables que pueden replicarse, mediante capacitación a otros servidores públicos.

Una de las críticas que se ha formulado a este respecto es, además de la ambigüedad del término “capacidades” en sí mismo, la confusa definición de éstas y el hecho de que la certificación se ha convertido en un ejercicio burocrático que no aporta valor agregado a la función pública, ni a los propios servidores públicos.

Las capacidades deben ser acreditadas tanto para ingreso como para permanencia. Según los lineamientos expedidos para ese rubro¹³ las capacidades requeridas para ingreso y permanencia en el puesto se clasifican en: Visión del Servicio Público (Ingreso); Gerenciales o Directivas (2 capacidades para ingreso y permanencia y una capacidad para permanencia) y Técnicas Transversales y Técnicas Específicas (2 capacidades para permanencia, las cuales pueden ser requeridas para ingreso) Técnica Transversal “Nociones Generales de la Administración Pública Federal” (permanencia).

Un capacidad de ingreso es la de Visión de Servicio Público y comprende los aspectos de: integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común. Hagamos algunos cuestionamientos a este respecto: ¿Cómo se define la capacidad bien común? ¿En verdad es posible certificarla? ¿Qué conductas observables debe tener la capacidad “bien común”? ¿Cómo se mide la capacidad integridad? ¿Cómo se certifica?

Existen algunas baterías psicométricas que pueden arrojar algo de información sobre las tendencias en el comportamiento de los servidores públicos respecto de esos factores, pero es tan subjetivo el intentar medirlas que se han hecho tres intentos diferentes: el primero fue con el llamado examen “AMITAI” que revisaba conductas proclives a la corrupción y que fue desechado. El segundo, diseñado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) que planteaba casos que a su vez presentaban disyuntivas sin solución, pues enfrentaban la conducta ética con el cumplimiento de la legalidad en situaciones críticas, actualmente a través del Módulo Generador de Exámenes se aplican pruebas de ejecución mediante el sistema de resolución de casos. Lo preocupante es que se han definido como factores de permanencia en el servicio público, elementos subjetivos, que si bien deben pueden explicar una tendencia en el comportamiento, no necesariamente garantizan que dicho comportamiento se materialice.

Por lo que toca a otras capacidades, como Visión Estratégica, Liderazgo, Orientación a Resultados, Trabajo en Equipo y Negociación, aunque son conductas más fácilmente observables y cuantificables que las anteriores, requieren de tiempo para poder ser evidenciadas, lo que ha ocurrido es que la certificación de éstas capacidades, se lleva a cabo mediante exámenes basados en el estudio de cierta bibliografía, lo cual tiene dos problemas: I) el estudio por sí mismo de la bibliografía no garantiza la adquisición de la competencia o capacidad y II) por ser un factor de permanencia en el servicio público se desvirtúa el proceso de capacitación ya que los funcionarios se dedican a estudiar para aprobar los exámenes y no para mejorar su desempeño haciendo de la capacitación y la certificación un fin en sí mismo, alejado de la obtención de resultados. El tema entonces sería definir que tanto inciden la capacitación y la certificación efectivamente en elevar la productividad del sector público.

2.5 EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Según el Informe ¹⁴, durante el periodo de enero y febrero de 2008, se aplicaron evaluaciones del desempeño a 29,085 servidores públicos, lo que corresponde al 97.3 por ciento del total, sin especificar a qué total se refiere. En una primera inferencia, esto significa que contra el universo de 38,036 plazas sujetas al SPC, 8,951 plazas no tuvieron evaluación del desempeño en dicho periodo, sin que se proporcione ninguna explicación adicional al respecto.

Por otra parte se reporta el otorgamiento de estímulos y recompensas a 18, 523 servidores públicos, con base en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles que aplica sólo al personal operativo, no sujeto al SPC, con una metodología de asignación de los estímulos diferente y ajena al espíritu de la LSPC, por lo que no queda claro que es lo que se pretende al incluir esta cifra, ni cuál es el impacto de estos estímulos y recompensas en la productividad del sector público, tema que por sí mismo, es motivo de otro ensayo.

La evaluación del desempeño en las dependencias se ha convertido en un proceso burocrático y en un formato más que llenar, no se ha impulsado una cultura que privilegie los beneficios de una evaluación efectiva del desempeño, no se da, en la mayoría de los casos, la retroalimentación o las llamadas por el Reglamento “sesiones de seguimiento”, entre superior y subordinado. En términos generales, en materia de evaluación del desempeño, la Administración Pública Federal, esta como al principio, con un proceso inacabado y escasamente valorado.

2.6 EL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN

El Informe se limita a mencionar que se integraron cuatro expedientes: dos por acoso laboral, uno en relación a opinión sobre proceso de separación en una dependencia federal y uno que se refiere a una solicitud de valoración en un procedimiento de incumplimiento reiterado de incumplimiento de obligaciones. Como puede apreciarse, de los cuatro casos, sólo uno corresponde a las causales de separación previstas en el artículo 60 de la LSPC, lo que permite deducir que el resto de las causales o son inoperantes o las mismas deficiencias en la operación del resto de los subsistemas como podrían ser: no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño, o cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, no permiten detectar estas causales de separación.

En 38,036 servidores públicos sujetos al SPC¹⁵, encontrar sólo cuatro casos de separación y sólo uno dentro de las causales de la LSPC pone en duda la efectividad de este subsistema, lo que sumado a la confusión de competencias administrativas y laborales que por su diseño presenta la LSPC, en sus artículos 79 y 80 y el artículo 81 del Reglamento, obliga a revisar a fondo la conformación de ésta parte del modelo de administración de personal público y

eventualmente proponer las modificaciones correspondientes para darle certeza jurídica a los actos que se realicen en este marco.

2.7 EL SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

Este subsistema, al menos para efectos de difusión y rendición de cuentas, no presentó la información relevante respecto de:

- Indicadores básicos del Sistema.
- Costos de operación de cada subsistema.
- Logros obtenidos.
- Eficacia operativa respecto de cada uno de los subsistemas.
- Acciones y compromisos de mejora del Sistema.
- Estadísticas (índices de rotación de personal, causas de la rotación, causales para declarar desierto los concursos de ingreso, número de servidores públicos de carrera certificados, promedios de evaluación del desempeño, porcentaje de incumplimiento de metas individuales y colectivas, entre otros).

3. UNA CARENCIA GRAVE DEL SISTEMA

Uno de los aspectos más preocupantes de la estructura del sistema de SPC, es que es incompleto, pues carece de un Subsistema de Remuneraciones. Este tema se vincula directamente con la profunda debilidad fiscal del Estado mexicano, cuyos principales ingresos provienen aún de la renta petrolera y no de una adecuada estructura recaudatoria. El tema de los salarios de los servidores públicos es siempre controvertido y complicado en cualquier país; más aún lo es en el caso mexicano, en el que la sociedad percibe a la burocracia como un sector privilegiado en cuanto a ingresos y prestaciones y cuyo desempeño además deja mucho que desear en cuanto a su eficacia, ello sin contar con que el tema es motivo de frecuente cuestionamiento por los medios de comunicación y de una politización permanente por parte del Poder Legislativo y los partidos políticos.

Sin embargo, aunque sea un factor de conflicto, la situación salarial de los servidores públicos de carrera, debe ser un tema de la agenda pública y deben diseñarse políticas gubernamentales, que garanticen la adecuada retención del talento en el sector público, más aún tratándose de un servicio público de carrera que intenta dotar de un cuerpo de profesionales a la administración pública, reclutados de manera imparcial y objetiva para con base en sus méritos ofrecerles posibilidades reales de crecimiento, calidad de vida y desarrollo.

Por supuesto que estas políticas deberán responder a principios de austeridad, racionalidad, eficiencia en el uso del gasto público y en un contexto macroeconómico diferente. No se vislumbra, a corto o mediano plazo, una discusión, sobre este aspecto, menos aún en este

momento de crisis económica global; en el que definitivamente puede descartarse; sólo se pretende dejar apuntado este elemento como una falla de diseño, pues cualquier sistema de administración y desarrollo de personal debe contar con un módulo o subsistema de remuneraciones y prestaciones, efectivamente vinculado al desempeño, al mérito y en resumen a la carrera para dar equidad y congruencia a todo el conjunto.

La política salarial (si es que en realidad se le puede llamar así pues le falta mucho para ser tal) por lo tanto, seguirá siendo un tema controlado principalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, parcialmente, por la SFP, con la visión economicista, vigente desde la década de los ochentas del siglo pasado, según el factor humano es un costo variable del que es posible prescindir para mejorar el balance de las cuentas públicas; nada más lejano a la concepción moderna de la administración de personal, según la cual, el elemento humano, es el factor crítico de éxito en las organizaciones sean éstas públicas o privadas y en él no se gasta sino que se invierte. Finalmente, es necesario destacar que la discusión que actualmente se lleva a cabo en el Congreso respecto de Ley de Salarios Máximos debe dejar muy clara la separación entre los puestos políticos y los de carácter técnico administrativo para los que no necesariamente el referente salarial debiera ser el del Titular del Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Si en el SPC se plantea que sean el *mérito* y la *igualdad de oportunidades las premisas* para el acceso al empleo público, es precisamente con estos dos elementos con los que debemos evaluarlo. ¿Se valora más el mérito hoy que hace cinco años? ¿Hay mayor igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública hoy que en el 2003? ¿Ha mejorado la administración pública debido a que cuenta con personal público “profesional”? Que el lector saque sus propias conclusiones de lo que se ha expuesto en este ensayo.

Como señalé al principio, mi preocupación radica en el hecho de que tal vez estamos siendo como la familia Salina de la novela de Lampedusa y haciendo que todo cambie para que todo siga igual, sin embargo, no quiero dejar un mensaje pesimista en este ensayo, como no lo hizo José Luis Méndez en su artículo de 1995.

Estoy convencido de que el paso que se dio en 2003 con la LSPC es de enorme relevancia para la modernización del aparato público federal, por

Mario Alberto Fócil Ortega.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac. Su especialidad tanto académica como profesional son los temas de administración pública, recursos humanos y de servicio profesional de carrera. En el sector público ha tenido una trayectoria de 19 años en diversos cargos, relacionados con la administración de personal y de recursos públicos. Actualmente se desempeña como Secretario Adjunto de Administración, Presupuesto y Sistemas en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

supuesto, existen resistencias al cambio, ha habido intentos de contrarreforma como la iniciativa presentada el 31 de mayo de 2006 por el Diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional para excluir de la LSPC a los directores generales, la cual aún se encuentra estancada en el Senado de la República; existen serios problemas de concepción, diseño e implementación del sistema, algunos de ellos se han reseñado en este ensayo y que requieren decisiones políticas y administrativas de alto nivel, sin embargo, todo ello no hace sino reforzar la convicción de que se deben corregir errores y consolidar el SPC.

Hacer letra muerta de la LSPC y posponer la urgente modernización administrativa colocando en el centro de la gestión pública a las personas que hacen el gobierno (los servidores públicos) y a las personas que reciben sus beneficios o padecen sus deficiencias (los ciudadanos) es un lujo que México no se puede dar.

REFERENCIAS

- ¹ Méndez Martínez, José Luis (1995) *“La Profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvidando a Godot?” en Reforma del Estado*, Octubre, México.
- ² Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi (2007) *El Gatopardo*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, España.
- ³ *Ibid.* pag. 45.
- ⁴ Presidencia de la República (2008) *Segundo Informe de Gobierno*, México, pag. 457.
- ⁵ *Op. cit.*, pag. 458.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ *Ibid.*
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ López Cruz Ángel (2008) *“La Reforma del Servicio Profesional de Carrera ¿Cambiar para quedar igual?”* En Política Digital, octubre/ noviembre, México.
- ¹² *Op. Cit.* 459
- ¹³ Secretaría de la Función Pública. *Guía de Estudio para las Pruebas de visión del servicio público, gerenciales/directivas y habilidades intra e interpersonales para procesos de selección.*, en www.trabajaen.gob.mx
- ¹⁴ Presidencia de la República (2008) *Op. cit.*, pag. 459
- ¹⁵ *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

- Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi (2007) *El Gatopardo*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, España.
- López Cruz Ángel (2008) “*La Reforma del Servicio Profesional de Carrera ¿Cambiar para quedar igual?*” En *Política Digital*, octubre/ noviembre, México.
- Méndez Martínez, José Luis (1995) “*La Profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvidando a Godot?*” En *Reforma del Estado*, Octubre, México.
- Presidencia de la República (2008) *Segundo Informe de Gobierno*, México.
- Secretaría de la Función Pública. *Guía de Estudio para las Pruebas de visión del servicio público, gerenciales/directivas y habilidades intra e interpersonales para procesos de selección*. En www.trabajaen.gob.mx, México.