

RELATORÍAS

Panel Introductorio:

21

Experiencias Institucionales

22

María del Carmen Pardo

Panel Introductorio

RELATORÍA

PANEL INTRODUCTORIO: EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES

María del Carmen Pardo
Relator

Moderador: *Luis G. Cárdenas*
Secretario: *Julio López Liévano*

Dependencias Normativas: SECODAM Y SHCP

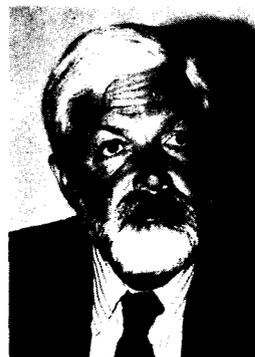
José Octavio López Presa, subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo participó con una presentación general sobre algunas experiencias institucionales en la materia. Señaló que la preocupación por la profesionalización de la función pública ha formado parte de la agenda política desde tiempo atrás; en 1934, por ejemplo, se reorganiza con carácter permanente el Servicio Exterior mexicano. Esta añeja preocupación se incorpora como una tarea primordial en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización de la Administración Pública del presente gobierno.

Con el propósito de darle forma a esta decisión se han revisado experiencias de otros países, para aclarar aspectos de orden general que inciden en la organización de servicios profesionales para la función pública. Entre éstos el subsecretario López Presa destacó en primer término, la naturaleza y las atribuciones que debe tener el área u órgano encargado de estos programas; planteó la conveniencia de confiar esta responsabilidad a órganos colegiados con el propósito de evitar la discrecionalidad de las decisiones en la puesta en marcha de dichos programas. En segundo lugar se refirió al marco normativo que regula estos programas. A partir de la revisión tanto de las experiencias extranjeras como de los programas en marcha que apuntan hacia la profesionalización de la función pública en México, la propuesta de la SECODAM concluye que «el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos tienen menos solidez que aquellos constituidos a través de leyes, ya que los primeros al depender de una sola autoridad y ser ajenos

a los procedimientos de promulgación de las segundas, da lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad” .2



Respecto al tema de la cobertura, la propuesta de la SECODAM señala que las experiencias que existen hasta el momento han sido de carácter



excluyente. Esto es, se han abocado a incluir esfuerzos de profesionalización sobre todo para funcionarios de las áreas sustantivas, dejando fuera a los funcionarios encargados de las tareas de apoyo. Aportó cifras que sustentan este análisis al señalar que los programas hasta ahora en curso han cubierto una población de 30 mil funcionarios, sin incluir los de carrera magisterial que suman más de 580 mil. Esta cobertura resulta escasa, dijo López Presa, ya que la administración pública mexicana cuenta con más de un millón y medio de servidores públicos.

En relación al apartado dedicado al ingreso, señaló que éste se lleva a cabo en la mayor parte de los casos estudiados por concurso de oposición. El reclutamiento y la selección se hacen de manera centralizada, cayendo la responsabilidad en el órgano colegiado instituido para estos propósitos. En algunos se establecen períodos de prueba hasta llegar el momento de la contratación definitiva. También se registraron experiencias en materia de inducción al puesto, que en casi todos los ejemplos se hace a través de cursos cuya duración varía de manera significativa en unos y otros ejemplos.

En el tema de los ascensos destacó que predomina la estructura vertical, esto es, el funcionario sólo mejora su ingreso cuando asciende de categoría o nivel, aunque hay excepciones que permiten mejorar el salario sin cambiar de puesto. Asimismo se registraron aquellos casos en los que se dan nombramientos directos para que personas ajenas al sistema ocupen puestos similares a los establecidos en la carrera, aunque éstos son siempre de carácter temporal y no forman parte de la misma. Una excepción lo constituye el nombramiento que el Procurador Agrario hace en la categoría de delegado o director general.

La capacitación adopta dos modalidades: centralizada y desconcentrada. Para la primera se utilizan institutos creados *ad hoc*; para la segunda, las instituciones



públicas se apoyan en instituciones de educación superior o equivalentes. Los cursos de capacitación normalmente no son de carácter obligatorio, lo que, señaló el subsecretario López Presa, «parece contrario a la disciplina del proceso de profesionalización, ya que al dejarse a la libre elección del personal, se desaprovechan los beneficios potenciales de estos cursos, que muchas veces resultarían claves para el ascenso y la promoción».3

Acerca del tema de la evaluación se dijo que jugaba un papel esencial en cualquier sistema de profesionalización. Este proceso tiene dos propósitos: primero, estimular una actuación sobresaliente y, segundo, identificar aquellos funcionarios que no cubran los niveles mínimos requeridos para un buen desempeño. Octavio López Presa indicó, «este aspecto podría ser considerado como el talón de Aquiles de los actuales sistemas y de no tener una solución satisfactoria, derivaría, al igual que como ha ocurrido en otros países, en la inmovilidad burocrática».4 La práctica actual indica que las deficiencias en el desempeño no necesariamente se traducen en la salida del funcionario, porque ello generaría conflictos con la legislación laboral, aunque hay instituciones en los ejemplos analizados que sí contemplan la posibilidad extrema de separar al funcionario.

Respecto al apartado de estímulos y recompensas, se reconoció que casi todos estos programas adolecen de fallas en el diseño puesto que o no toman en cuenta las disponibilidades presupuestales, o acaban por asimilarse de manera permanente al salario.

Sobre las condiciones de retiro por causas ajenas a los servidores públicos en la mayor parte de los casos, no son objeto de indemnización.

Para concluir su presentación el subsecretario Octavio López Presa señaló que la instauración de programas tendientes a incrementar la profesionalización de los servidores públicos, deberá hacerse tomando en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental. Se deberán desarrollar los marcos normativos y de procedimientos que permitan la congruencia necesaria tanto a los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso y promoción, como a los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro.

Este marco es una responsabilidad que comparte la SECODAM con la SHCP. Sin embargo, en ésta última existe claridad en que la única vía para avanzar es haciéndolo de manera diferenciada y gradual, tomando en cuenta la infraestructura administrativa y financiera de cada dependencia. Una forma de aproximación gradual, es impulsar la incorporación de estos programas en dependencias y entidades que tengan mayor incidencia en la atención a la población usuaria de servicios públicos. «Es muy importante que la sociedad perciba de la profesionalización un beneficio claro, tangible y en el plazo más breve, ya que de lo contrario podría considerarse que su único fin es que los servidores públicos obtengan provecho para sí mismos».5



Por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el licenciado Luis Guillermo Ibarra, director general de Normatividad y Desarrollo Administrativo expuso un modelo de servicio civil de carrera para la administración pública federal. Comenzó aportando algunos datos que, a manera de diagnóstico-síntesis, permitieran entender la situación que guarda la administración respecto a estos temas.⁶

Con relación a los sistemas de compensaciones señaló que eran poco competitivos respecto a los del sector privado. Para un mismo nivel jerárquico los sueldos son similares, sin considerar la complejidad y riesgo que pudieran ser inherentes a algunas de las responsabilidades públicas.

Para el tema de la contratación se dijo que no existen mecanismos que regulen los procesos de reclutamiento, selección e ingreso. Para el desarrollo profesional, la capacitación se hace sin «una visión estratégica de largo plazo» y sin haber hecho esfuerzos para detectar las necesidades en esta materia.

No existen sistemas de evaluación del desempeño y no hay seguridad en el empleo pues frente a una situación que el licenciado Ibarra calificó como de «pérdida de confianza», el servidor público es separado de su cargo sin que medie indemnización alguna, particularmente para el caso de los de confianza; en cambio, a los de base, los ampara la legislación laboral que se traduce en inamovilidad.

Posteriormente se explicaron los objetivos del modelo, que se resumen de la siguiente manera: contar con servidores públicos eficientes, honestos e «imparciales a cualquier ideología política»; instaurar un sistema de reclutamiento que permita atraer personas calificadas; desarrollar un esquema de selección mediante un

proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas; aplicar un sistema de compensaciones basado en la evaluación de los puestos y relacionarlo con el desempeño de los servidores públicos; contar con un sistema de compensaciones que permita atraer y retener al personal más calificado; eliminar la discrecionalidad de las promociones de los servidores públicos a través de la evaluación del desempeño y la capacitación; mantener en constante capacitación a los servidores públicos para elevar la calidad de sus tareas; propiciar el desarrollo del servidor público fortaleciendo su compromiso con la institución; contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesto, dignificando la función pública; establecer que la permanencia del servidor público esté en función del mérito.

Sobre el apartado dedicado al reclutamiento, el modelo presentado por el funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyó los siguientes elementos: atraer al mayor número de candidatos tanto de las instituciones educativas públicas como privadas; y por convocatoria para el personal de las dependencias y de las personas externas. Las convocatorias incluirían las características y requerimientos del puesto y el proceso que la define. En caso de aglutinamiento se tendría que prever la posibilidad de cerrar las convocatorias hasta por un año, para permitir que las propias estructuras pudieran sufrir los reajustes necesarios.

Para la selección, se llevarían a cabo exámenes de conocimientos generales, técnicos para cada una de las áreas y psicométricos, entrevistas y exámenes médicos; después se establecerían periodos de prueba.

El licenciado Ibarra incluyó un apartado sobre lo que llamó mandamientos de libre designación al señalar que el modelo debe prever la posibilidad de nombrar libremente a personal que ocupe distintos puestos los cuales quedarían regulados por disposiciones particulares.

En cuanto a los sistemas de compensaciones, el modelo presentado incluye los conceptos siguientes: un sueldo, un estímulo y prestaciones. El sueldo se integraría, como en el caso de los países miembros de la OCDE, con un sueldo base y una compensación garantizada. El tabulador estaría formado por diez grupos jerárquicos que irían desde el nivel de servicios, esto es el del personal operativo, hasta el de la alta dirección, que podría ser el nivel de las subsecretarías. Cada grupo tendría tres diferentes grados en función de la responsabilidad y cada grado tendría a su vez siete niveles salariales. El tabulador estaría traslapado con el fin de reconocer diferencias por el desempeño, capacitación y desarrollo. El tabulador permitiría que un jefe de departamento que tiene seis años en el servicio pueda ganar más que un subdirector que acabara de ingresar.

Sobre el tema de estímulos señaló que el sistema permitiría recompensar sólo a aquellos servidores públicos cuyo desempeño excediera las expectativas. Los estímulos se otorgarían con base en el sistema de evaluación del desempeño como sucede a nivel internacional. El nivel excepcional podría quedar «premiado» con

un veinte por ciento, el excelente con un quince, el muy satisfactorio con un diez, el satisfactorio con nada, por que enfatizó el funcionario, «*esa es su chamba*».

La evaluación del desempeño se realizaría anualmente por el jefe inmediato superior y los estímulos no formarían parte del sueldo. Los resultados de la evaluación del desempeño tendrían una distribución que permitiría suponer que pocos estarían en el excepcional, la gran mayoría probablemente caería en el satisfactorio, y el resto quedaría atrapado en los rangos de suficiente y satisfactorio. El sistema buscaría entonces reconocer el desempeño, no otorgar ingresos adicionales.

Para el renglón de prestaciones el modelo imagina la integración de paquetes de prestaciones sustentada en base a los grupos a los que pertenezcan los servidores públicos. Estos paquetes o módulos tendrían un valor predeterminado, que sumado al sueldo base anualizado arrojaría el ingreso total básico del servidor público. Las prestaciones serían flexibles para permitir que pudieran ser utilizadas de la forma en que resultaran más convenientes para los servidores públicos.

Respecto a la evaluación de puestos, que el funcionario subrayó como quizá la etapa más importante de todo el sistema propuesto, tendría como objetivo fundamental otorgar un valor a los puestos en base a su contenido independientemente de su nivel jerárquico. Se otorga un valor al puesto en puntos y para la valuación de los puestos se incluirían cuatro factores principales: las habilidades «saber», la solución de problemas «pensar», la responsabilidad y resultados «actuar», y las condiciones de trabajo «el riesgo». Se pueden incluir factores adicionales de evaluación, tales como la confidencialidad o las responsabilidades políticas. Al utilizar este sistema para valorar los puestos dentro del servicio civil federal, se podría definir que puestos se encuentran subpagados o sobre pagados. Asimismo, se podrían hacer comparaciones de mercado para definir los puestos de manera objetiva, para observar como se vería al sector público en el mercado nacional y su eventual falta de competitividad.



En lo que se refiere al tema de la capacitación y educación, señaló que con la capacitación se perseguiría la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad, además de permitir su movilidad en el sistema establecido de servicio civil. La capacitación se prevé organizarla en las etapas siguientes: la detección de las necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evaluación de la propia capacitación. Estaría basada en un sistema de incentivos que otorgaría puntos adicionales para la promoción. La educación formal permitiría mejorar académicamente al funcionario, con lo que podría aspirar a puestos de mayor nivel y responsabilidad. Para programas de capacitación se prevé la posibilidad de celebrar convenios con instituciones de educación media y superior y con los institutos de investigación científica y tecnológica.

Para la promoción, el modelo presentado por el licenciado Ibarra contempla que los movimientos de puestos de mayor jerarquía y responsabilidad se harían de acuerdo con los esquemas de ascensos establecidos, con las necesidades específicas de capacitación y con la evaluación del desempeño. Dichos movimientos se darían en una sana competencia, por lo que quedaría garantizada la neutralidad y la igualdad de oportunidades, implicando ascensos de grupo, esto es, a grupos de mayor jerarquía, de grado y responsabilidad o de nivel salarial. Estos sistemas permitirían que un servidor pueda mejorar su ingreso sin que necesariamente tenga que cambiar su puesto.

El sistema para la evaluación del desempeño prevé que se realice anualmente por el jefe inmediato superior, aplicando una «metodología objetiva» de evaluación que tendría las siguientes implicaciones: primero, reconocer a los servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas, a través de reconocimientos de carácter económico y estímulos en adición a sus remuneraciones. Segundo, sirviendo como elemento indispensable para un ascenso de nivel, grado o grupo. Tercero, separar a los servidores públicos cuyo desempeño fuera sistemáticamente insatisfactorio. Para la medición del desempeño individual de los servidores se considerarían los factores siguientes: cumplimiento con los procedimientos establecidos, contribuciones para mejorar los servicios, consecución de los objetivos, capacitación adquirida e impartida y las características personales del servidor público en su trabajo.

Sobre el tema de la separación dijo que el sistema propuesto busca que cuando los servidores públicos tengan que ser separados de su cargo reciban una indemnización digna que respete la antigüedad en el servicio público.

En relación al apartado dedicado a bolsa de trabajo señaló que se constituiría una base de datos que contendría toda la información relativa a la historia laboral de los servidores públicos. Con esa información se otorgarían puntos adicionales que servirían para competir por otras plazas dentro de la administración pública federal.

Además de que permitiría que los servidores públicos tuvieran información sobre las plazas que se encontraran vacantes, para que pudieran competir por las mismas.

Respecto al fondo de separación dijo que se preveía, que en adición a la indemnización correspondiente, se constituiría un fondo con aportaciones de los servidores públicos con objeto de garantizarles cierta protección en el corto plazo después de la separación del servicio.

Para el tema del marco jurídico señaló que el modelo propuesto requeriría la expedición de una Ley del Servicio Civil Federal que regulara todos los aspectos antes mencionados.

Experiencias Institucionales

En el Panel Introductorio se presentaron las ocho experiencias institucionales registradas por la SECODAM hasta el momento: el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, la profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del Instituto Federal Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua, la profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria y el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En todas las experiencias destaca como denominador común, la preocupación por contar con mejores servidores públicos. Las diferencias entre ellas aparecen desde el momento en el que se deciden implantar estos programas hasta las que aparecen en la concepción, naturaleza y cobertura de los programas propuestos.

a) Servicio Exterior

A partir de 1934 el Servicio Exterior se reconoce como un apoyo cuyo propósito es «salvaguardar los intereses del país.» A través de ordenamientos jurídicos ha sufrido cambios para adaptarlo a las circunstancias que la transformación del país ha exigido; los últimos fueron las modificaciones introducidas en 1994 a la Ley del Servicio Exterior en las que aparece la división del personal de carrera, en permanente, temporal y asimilable. El de carrera a su vez se dividió en dos ramas: la diplomática y la consular con sus respectivos rangos. También existe la rama técnico-administrativa que se subdivide en diferentes categorías. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior, es al Presidente de la República a quien le corresponde hacer los nombramientos del personal temporal. El personal asimilable es el nombrado por otras dependencias del Ejecutivo federal y al que la Secretaría de Relaciones Exteriores acredita con rango diplomático para facilitar el cumplimiento de tareas específicas. El ingreso se hace por concurso público y

existen requisitos previos para poder presentar dicho concurso. También el ascenso se hace por concurso cumpliendo con el requisito de la antigüedad. La tarea de capacitación se ha ido perfeccionando desde 1975, año en el que se estableció el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; actualmente se ofrece una maestría para los miembros de recién ingreso al Servicio Exterior.⁷

b) Carrera Magisterial

El programa de carrera magisterial se establece a partir del 14 de enero de 1993 haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo federal, los ejecutivos estatales y el SNTE, se incluyó como uno de los propósitos fundamentales la revaloración de la función magisterial. Para ello, se propuso la carrera magisterial como programa que buscara la profesionalización del gremio al mismo tiempo que se mejoraran sus condiciones laborales. Se basa en un sistema de promoción horizontal, tomando como referencia la formación académica del docente, con la idea de superar la promoción sólo vertical que se sustentaba en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito. Este programa incluye un proceso de evaluación que permite valorar las tareas docentes a partir de mediciones objetivas de conocimiento y del desempeño del maestro. Un ejemplo de esto lo constituyen los exámenes que se aplican a los estudiantes para medir su aprovechamiento escolar, o los que se aplican también a los maestros. El programa cuenta con recursos *ad hoc* que para el ciclo escolar 1996-1997, que comprende los meses de septiembre a diciembre de 1996, ascienden a un total de 375 millones de pesos.⁸

c) Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: proceso de reclutamiento y selección

El Instituto de Formación Profesional es un órgano desconcentrado de la PGJDF y fue creado en 1939. A partir de marzo de 1996 sufrió una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permita que los profesionales que lleven a cabo las funciones encomendadas a la Procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación que se establezcan para ese propósito. El ingreso se hará mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Existe un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas que es la instancia que diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el Ingreso (PCAI). Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país.⁹

d) Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República

El Instituto de Capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993. Se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta. Se estableció como requisito para la contratación llevar a cabo y aprobar cursos que han ido perfeccionándose desde que inició sus trabajos el Instituto. A partir de 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. De la misma manera, el Instituto Nacional de Ciencias Penales presta su apoyo impartiendo cursos de actualización y especialización. Todos estos procedimientos están regidos por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento.¹⁰

e) La Profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral

La profesionalización del Servicio Electoral se incluyó como parte del esfuerzo hecho en materia normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral, con la organización y desarrollo de un servicio profesional. Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. De igual manera, se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se recibieron 26 mil 700 solicitudes para optar por alguno de los 2 mil 336 puestos que integran el Servicio Profesional Electoral. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresaron al Instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para las personas que en definitiva integrarán el Servicio Profesional Electoral.¹¹

f) Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua

El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua fue instituido en 1989 como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera, buscando incorporar a un grupo de 10 profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión. Esto se logró trabajando de manera paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la administración federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación

de personal especializado sustituiría con calidad, la cantidad de funcionarios. En 1990 se reclutaron 4 mil 313 personas y se incorporaron 245 al sistema y en 1991 se reclutaron 2 mil 260 habiéndose incorporado 434 especialistas. Actualmente la Comisión cuenta con un total de 2 mil 986 especialistas.

Para el ingreso existe un sistema de calificación que comprende tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica. Para efectos de permanencia se han puesto en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para posgrado. La evaluación la realiza tanto el propio personal (autoevaluación) como el jefe inmediato superior a través del otorgamiento de puntos por superación académica, logros de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se toman decisiones tanto para la promoción como también para la remoción de los funcionarios. Para que el sistema pueda ir transformándose en un servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto forma parte de las reglas internas que regulan este sistema.¹²

g) La profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria

El servicio profesional agrario se instaura en 1994, sustentado en la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. Este servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución. La integración del personal contempla tres momentos: becarios; personal en fase provisional; y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías. La promoción se lleva a cabo a partir de resultados en los cursos de capacitación o por concurso. La evaluación es un proceso construido a partir de elementos objetivos como son la capacidad que deben tener los funcionarios en el manejo de la información sobre materia de litigio de la Procuraduría Agraria, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la Procuraduría, además del voto de los miembros de un Consejo Técnico que organiza dichos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición.¹³

h) Sistema Integral de Profesionalización: la experiencia del INEGI

El antecedente inmediato del Sistema Integral de Profesionalización ensayado en el INEGI, es el que se conoció como Programa Integral de Capacitación que apareció en 1989, año en el que el Instituto inició un profundo programa de modernización cuyo resultado más visible fue el esfuerzo de descentralización llevado a cabo. A partir de 1993 se puso en marcha el Sistema Integral de Profesionalización cuyo objetivo se orienta a garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. Esta decisión se tomó debido, entre otras razones, a que el INEGI requiere de personal especializado para participar

en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger.

EL SIP se define como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad que permite, mediante reglas de operación y objetivos claros, brindar posibilidades mayores de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La preocupación de fondo para instaurar este sistema fue la de modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución; está dirigido a todo el personal que trabaja en el INEGI. El ingreso se hace por vía de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quién somete a la consideración de una comisión *ad hoc* las propuestas de incorporación con base en las plazas vacantes. La promoción está relacionada con la evaluación del desempeño y con la capacitación.¹⁴

Respecto a las dos propuestas de las dependencias globalizadoras se puede señalar que parten del mismo propósito, aunque se puede llegar a distinguir alguna diferencia en su estrategia, sobre todo en lo concerniente a la manera de hacerlas extensivas a las dependencias de la administración pública federal. Un problema visible en estas propuestas, es que ninguna de las dos prevé incorporar estos sistemas en las administraciones estatales o municipales. Estos dos niveles de gobierno ofrecen, sin duda, posibilidades enormes para propósitos de profesionalización, y serían ámbitos en donde su instauración gradual podría resultar quizá más sencilla, además de que les serían de una enorme utilidad.

De las experiencias analizadas se puede decir que hay casos que presentan mayor grado de madurez en el propósito de profesionalizar la función pública. Otras representan ejemplos menos acabados que ofrecen algún tipo de respuesta en relación a algún aspecto de la profesionalización, como podrían ser programas de estímulos, es el caso de la carrera magisterial, o programas de selección como el caso del Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua o el de la Procuraduría Agraria. También las experiencias institucionales revisadas, están inmersas en el propósito de desarrollar programas de profesionalización pero incluyen momentos que enfatizan sólo algunos de los aspectos de esa profesionalización, como pueden ser la capacitación en el caso del Instituto Federal Electoral, el reclutamiento en el caso del Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o el reclutamiento y la capacitación en el caso del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; así también el Servicio Exterior mexicano enfoca sus alcances fundamentalmente a los temas del reclutamiento y al desarrollo de un sistema de ascensos.

Tanto aquellos casos que incluyen programas más completos, como sería el del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, como los que subrayan algún aspecto más particular,

representan esfuerzos loables en la búsqueda de una administración más profesional. Hay que decir, sin embargo, que la necesidad de profesionalizar la función pública ha transitado ya de un deseo arropado por buenas voluntades a una urgencia y reclamo social. Experiencias institucionales como las que existen en la administración federal hoy día, requieren multiplicarse en cantidad y perfeccionarse en sus contenidos y alcances.

Para darle viabilidad a proyectos acabados de profesionalización es necesario trabajar en una estrategia que permita seleccionar áreas administrativas que se conviertan en objetivo de la profesionalización; imaginar cómo descender la propuesta teórica a decisiones que la pongan en operación; pensar los niveles jerárquicos seleccionados; delimitar claramente los alcances de los programas de profesionalización y los derechos laborales, decidir con sentido práctico que reglas deberán regir estos sistemas, sin que la necesidad indiscutible de contar con un ordenamiento jurídico de orden más general paralice, ante imponderables políticos, las posibilidades de índole más modesta. Todo ello para ponerse a trabajar con la idea de no abarcarlo todo, sino abarcar lo posible, tomando en cuenta las características de cada dependencia y los recursos con los que se cuenta para esta tarea.

NOTAS

1 Intervención del licenciado Octavio López Presa, subsecretario de Contraloría Social y Atención Ciudadana de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la ceremonia de inauguración del Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, convocado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, del 9 al 11 de septiembre de 1996 en las instalaciones del INAP, p.3.

2 *Ibidem*, p.5.

3 *Ibidem*, p.5.

4 *Ibidem*, p.9.

5 Esta presentación la hizo el licenciado Luis Guillermo Ibarra, director general de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Panel Introductorio dedicado a experiencias institucionales en materia de profesionalización de la función pública, *ibidem*.

6 María Cristina de la Garza, «El servicio exterior mexicano», de la Secretaría de Relaciones Exteriores, trabajo presentado en el Foro Nacional sobre Profesionalización del Servicio Público, *ibidem*.

7 Juan de Dios Rodríguez, «Carrera Magisterial» de la Secretaría de Educación Pública, trabajo presentado en *ibídem*.

8 René González de la Vega, «El Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: proceso de reclutamiento y selección», trabajo presentado en *ibídem*.

9 Verónica Andrade, «Instituto de Capacitación» de la Procuraduría General de la República, trabajo presentado a nombre del Dr. Marco Antonio Bezares, director general del Instituto de Capacitación en *ibídem*.

10 Rubén Lara León, «La profesionalización en la prestación del servicio electoral» del Instituto Federal Electoral, trabajo presentado en *ibídem*.

11 Alejandro Espinosa Villareal, «El sistema de especialistas en hidráulica en la Comisión Nacional del Agua. Como un programa de servicio civil de carrera», trabajo presentado en *ibídem*.

12 Luis Fernando Cárdenas Barajas, «La profesionalización del servicio público» en la Procuraduría Agraria, trabajo presentado en *ibídem*.

13 Mario Palma Rojo, «Sistema Integral de Profesionalización: la experiencia del INEGI», ponencia presentada en *ibídem*.