
El Proyecto de Servicio Civil de Carrera en México

Ingeniero Alfredo López Rodríguez*

Para el desarrollo e implantación del sistema de servicio civil federal, se expondrán los principales procesos de los que se compondría este sistema.

Como es de su conocimiento, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) precisa que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país, ya que contar con un aparato accesible, moderno y eficiente, tal como lo reclama la sociedad, constituye un elemento imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y es una

* Director de Investigación de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

exigencia en el avance democrático. Por su parte el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), establece como objetivos generales avanzar en el perfeccionamiento del aparato público y transformarlo en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.

Para ello reconoce como una prioridad esencial contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevan a cabo.

A fin de dar cumplimiento con las disposiciones que establecen el PND y el PROMAP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán con la participación de las dependencias, el marco normativo que permita regular los siguientes aspectos.

Dentro de la fase del preempleo se realizan acciones antes de ingresar al servicio, como son el reclutamiento y la selección; en el desempeño de un puesto en el interior de la administración pública, se tienen los procesos de la capacitación, la evaluación del desempeño, el sistema de compensación, el sistema de evaluación del puesto y el sistema de promoción. Posteriormente, en el momento de que el servidor público se separa del cargo o del servicio, se tendría un fondo de separación; todo ello dentro de un marco normativo.

Para ello, el desarrollo de los procesos que componen el servicio civil se debe llevar a cabo bajo una visión integral que considere todos los elementos sobre los cuales una organización desarrolla sus actividades, como son los objetivos, la gente, los procesos, la tecnología e infraestructura y las expectativas del cliente. Es decir, cuando nosotros desarrollamos un servicio civil no podemos hacerlo con una visión parcial, tenemos que considerar todos los elementos que interactúan dentro de una institución. De esta forma, tendríamos como parte de las expectativas del cliente -que sería la sociedad- contar con servidores públicos eficientes, honrados y con una actitud de servicio, porque como objetivo tendríamos que responder satisfactoriamente a las demandas de la sociedad, garantizando la ejecución y cumplimiento de los programas de gobierno. ¿Cómo vamos a cumplir con este objetivo? A través de un sistema

de reclutamiento y selección que nos permita atraer personal calificado y seleccionar a los más aptos para algún puesto específico.

Como parte del sistema de reclutamiento se tendrían las convocatorias, del de selección distintos tipos de exámenes, como parte de la tecnología se tendría una herramienta que sería el sistema integral de administración de recursos humanos, como un instrumento tecnológico para registrar todos los datos del servidor público que se encuentra en servicio desde su ingreso, su desarrollo en la propia institución, su nivel, su cargo y todos los datos actualizados sobre el desarrollo del servidor público, es decir su historial laboral desde que ingresa al sector público y su permanencia en el mismo independientemente de la dependencia en la que se encuentra. El diseño del marco general, estaría a cargo de la SECODAM y la SHCP y la implantación del sistema por el personal de cada dependencia a través de sus áreas de recursos humanos, las oficinas mayores, etcétera.

Otros de los objetivos será atraer y retener al personal más capacitado, cuya atinada labor contribuya al mejoramiento de los servicios que se prestan a la sociedad, esta labor se retribuirá con sueldos atractivos y competitivos en el mercado, permitidos por un sistema de compensación para los servidores públicos y así poder atraer al personal calificado y también lograr su permanencia en el sector público, evitando fugas como las que hoy en día se dan.

Dentro de la parte de separación, garantizarle al personal que su permanencia estará basada en el mérito y desempeño propio en la función; asimismo como complemento, después de haber realizado una carrera en el servicio, retirarse manteniendo su nivel económico a través de un fondo de separación.

Un objetivo más, es propiciar el desarrollo del servidor público dentro de las instituciones, fortaleciendo su compromiso con éstas, a través de la capacitación, la educación formal y un sistema de promoción que esté fundamentado en el mérito.

Cada proceso de este sistema se compondría de las siguientes fases:

La fase del reclutamiento como proceso que permite captar e identificar a los aspirantes que cubran el perfil del puesto a ocupar, tendría entre uno de sus objetivos atraer al mayor número de los candidatos viables para ocupar el

puesto de que se trate, este sistema operaría a través de convocatorias dirigidas, en primer término, al personal que se encuentra en activo en las dependencias.

Las convocatorias contendrían las características y requerimientos del puesto y el procedimiento a seguir. En caso de que no se encontraran candidatos viables que concursaran por la plaza vacante al interior de cualquier dependencia de la administración pública, la convocatoria se haría abierta para cualquier persona interesada, es decir, se publicaría en los medios de difusión.

La selección, como proceso para analizar la capacidad, conocimiento, habilidades y experiencias de los aspirantes con el fin de identificar a los más aptos para ingresar al servicio, permitirá contratar a servidores públicos con el perfil preestablecido para un puesto. El proceso de selección comprendería algún examen de conocimientos sobre administración pública, independientemente del puesto de que se trate. Hoy en día cuando ingresa una persona al sector público, muchas veces no sabe lo que es una dependencia, una entidad, ni conoce cuál es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

También se tendrían exámenes técnicos para el puesto específico de que se trate, diseñados por las áreas de recursos humanos de las dependencias y medirían los conocimientos especiales que la persona requiere para el desempeño de ese puesto. Así como la aplicación de los exámenes psicométricos y una entrevista por parte del jefe inmediato de la plaza que se encuentra vacante, a fin de que conozca a la persona que va a ingresar en ese puesto y participe en el proceso de selección.

Una vez concluida la parte de exámenes, se tendría un periodo de prueba, considerando que algunas personas aún con altos conocimientos académicos, en la práctica no puede desempeñar el puesto, no cumple con el perfil o no tiene las habilidades interpersonales requeridas para desempeñar un cargo.

Finalmente el examen médico que sería aplicado en el transcurso del período de prueba.

El proceso de capacitación tendrá por objeto profesionalizar a los servidores públicos dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades a fin de elevar su productividad, eficiencia y calidad. Este sistema contaría con una fase de detección de necesidades del puesto, en virtud de que actualmente los cursos

de capacitación ofrecidos en las dependencias, no consideran las necesidades reales que existen en las unidades administrativas, debido a una planeación de la capacitación realizada centralmente dentro de las dependencias sin preguntarle a las unidades administrativas las necesidades de su personal, programando cursos que realmente no están agregando ningún valor para el desarrollo de las actividades que tiene el servidor público o de sus necesidades de capacitación para poder desempeñar mejor su puesto, ya sea como parte de la especialización o de actualización en tecnologías.

Posteriormente, el desarrollo de la capacitación, a través de la impartición de cursos o seminarios con base en la detección de necesidades para el puesto y, finalmente, un proceso de evaluación de la capacitación, pero no entendido como un examen aplicado después del curso sino el impacto real de esa capacitación en el servidor público, principalmente en el desempeño de sus funciones.

Los programas de capacitación tendrían, en todos los casos, una vinculación y contribución a la mejora de la calidad de los bienes y servicios que se prestan. También se contaría con la educación formal, con el propósito de brindar a los servidores públicos, a través de licencias, la oportunidad para que realicen estudios en el interior o en el extranjero, contando además con un programa de becas para apoyarlos.

La evaluación del desempeño, se realizaría una vez al año aplicando una metodología objetiva y con el propósito de reconocer a los servidores públicos, cuyo desempeño de sus funciones exceda a las expectativas; sería un elemento indispensable para la obtención de un ascenso, para otorgar puntos adicionales a los servidores públicos que compitan por una plaza vacante de nueva creación; también tendría como objeto ayudar a los servidores públicos cuyo desempeño no se ha mejorado a través de la capacitación, y finalmente para separar a los servidores públicos del servicio cuando a pesar de haber recibido la oportunidad y el apoyo necesario para mejorar, su desempeño continúe siendo insatisfactorio.

Este sistema es muy importante porque se relaciona tanto con el sistema de compensación para determinar un estímulo al servidor público, como para detectar necesidades de capacitación en el desarrollo de un puesto y también serviría para detectar aquellos servidores públicos cuyo desempeño está por debajo de lo esperado. La evaluación se haría anualmente aunque en el

transcurso del año se hagan seguimientos periódicos, a fin de evitar la subjetividad.

La propuesta del sistema de evaluación del desempeño para los mandos medios contempla la participación del jefe, donde se pondere la evaluación por un lado de los pares o similares de los servidores públicos y, al mismo tiempo, por los subordinados de esa persona. Cada una de las evaluaciones tendría una ponderación para la obtención del resultado, de esta forma se trata de disminuir la subjetividad diluyendo la responsabilidad de evaluación entre distintas personas y no sólo en el jefe inmediato de la persona y así darle una mayor credibilidad posible al sistema.

En el sistema de compensación, el sueldo se compondría como en el caso de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con un sueldo base como remuneración asignada a los puestos de cada grupo y sobre el cual se cubrirían las cuotas o aportaciones sociales y una compensación garantizada que sería la cantidad adicional al sueldo base, otorgada de manera regular y pagada en función a los resultados de la evaluación del puesto y el nivel salarial. Estos dos conceptos de hecho ya se están aplicando a partir de enero de este año en todas las dependencias de la administración pública. Antes los sueldos de los servidores públicos tenían distinta composición, por ejemplo, el personal operativo contaba con un sueldo base y una compensación adicional, en los casos del personal de enlace y los mandos medios, podían tener un sueldo base, un reconocimiento mensual y una cantidad adicional, y los puestos de alto nivel un sueldo base y una compensación adicional. Con esto se hace homogéneo todo el tabulador y todos los conceptos que existían antes en la administración pública para la remuneración de servidores públicos.

El tabulador podría estar ordenado en grupos jerárquicos divididos en distintos grados de responsabilidad y, al mismo tiempo, contaría con distintos niveles salariales, un tabulador donde se tendría al grupo ejecutivo, con los jefes de departamento, coordinadores, subdirectores, supervisores, directores, directores adjuntos, directores generales, alta dirección y algunos puestos de subsecretario. Este tipo de tabulador se ordena en distintos grados de responsabilidad porque se reconoce que un puesto con la misma denominación no tiene el mismo contenido en cuanto a responsabilidades y solución de problemas.

El puesto por sí mismo aunque tenga una misma denominación puede tener

contenidos diferentes, con esto se estaría reconociendo este contenido en el puesto y se le estaría asignando una remuneración diferenciada al servidor público, es decir, no todos los jefes de departamento de la administración pública van a ganar lo mismo, su sueldo, dependería del contenido de su puesto. Asimismo se abre a siete niveles salariales para que la persona pueda tener la oportunidad de desarrollarse en su mismo puesto y obtener incrementos en sueldo independientes a los incrementos generales que se otorguen basados en el desempeño, capacitación, y en las contribuciones que tengan en el servicio. De esta forma la persona podría obtener un ascenso de nivel o un incremento salarial con base en el mérito sin tener que esperarse a obtener una plaza con mayor responsabilidad o jerarquía es decir, un jefe de departamento no tendría que esperar a ser un subdirector de área, de esta forma el tabulador estaría traslapado.

Con este tabulador se reconocen las diferencias por desempeño, capacitación y desarrollo; permitiría que un jefe de departamento que ya tiene un período de tiempo en su puesto y ha sido una persona que se ha desarrollado y desempeñado adecuadamente, que ha estado excediendo las expectativas inherentes a su puesto y ha podido obtener niveles de ascenso salarial, ganaría más que un subdirector de reciente ingreso en el nivel 1 del tabulador; de esta forma estamos reconociendo ese tipo de diferencias entre la experiencia de un puesto y otro.

En cuanto a estímulos, el sistema sería diseñado a fin de recompensar únicamente a los servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas inherentes a su puesto, no se va a reconocer a los servidores públicos que están haciendo sólo su trabajo, sino a los servidores públicos que hagan más de lo que se espera. Los estímulos podrían otorgarse con base en el sistema de evaluación de desempeño tal como sucede a nivel internacional.

Con este sistema se podrán identificar a aquellos servidores públicos que están excediendo las expectativas inherentes a su puesto, se plantea para la persona un número determinado de objetivos que tiene que cumplir a lo largo del año y si esos objetivos son excedidos en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad, el servidor público podrá obtener un estímulo y también podrá ser acreedor a un ascenso de nivel salarial.

Dado que estos estímulos no podrían otorgarse de manera generalizada, se establecería una distribución de personal para cada nivel de desempeño; como

una medida adicional contenida dentro del sistema de evaluación del desempeño para reconocer únicamente a los servidores públicos que están excediendo las expectativas.

Las prestaciones son paquetes de beneficios adicionales, diferenciados de acuerdo al grupo en donde se encuentra el servidor público, los paquetes de prestaciones serían un aliciente para que el servidor público pueda o quiera concursar para obtener un ascenso de nivel jerárquico, porque los paquetes de prestaciones no van a ser iguales para todos los grupos de servidores públicos. Donde habrían diferencias, por ejemplo, en el paquete siete, se puede tener una prima vacacional, aguinaldo y algún tipo de ayuda para comprar un automóvil y conforme se va subiendo de nivel jerárquico el número de prestaciones se va incrementando también; en el grupo de alta dirección tal vez se dé un seguro de gastos médicos para la esposa e hijos, etcétera.

Los paquetes tendrían un valor nominal predeterminado pudiendo ser modificados en su contenido, sin afectar su valor y de esta forma las prestaciones con el sueldo mensual del servidor público darían su ingreso total. Es importante que tengan un valor nominal predeterminado porque así las prestaciones podrían ser más flexibles para permitir que los servidores públicos puedan elegir entre las opciones establecidas y utilicen las más convenientes. Se da de esta forma debido a que las personas dependiendo de su estatus -casado, soltero, con hijos o prácticamente en edad de retiro- sus necesidades son diferentes, por ejemplo, para las mujeres que trabajan y tienen hijos, es muy importante tener una guardería donde poderlos dejar y para una persona soltera tal vez lo que le importe es tener una ayuda para adquirir o arrendar un automóvil, sí se tienen los paquetes con un cierto valor nominal, mil, dos o diez mil pesos cada paquete, la persona puede elegir entre diferentes opciones siempre y cuando no se exceda de esos diez mil pesos que se tienen predeterminados para ese grupo.

Este sistema de evaluación de puestos es el método a través del cual se determina el valor de los puestos en función de las habilidades que se requieren en la solución de problemas como son el pensar la responsabilidad de resultados, el actuar, las condiciones de trabajo, el riesgo. Al mismo tiempo estos factores se dividen en subfactores porque las habilidades se miden a través de las aptitudes técnicas que requiere un puesto, es decir, el nivel de conocimiento, las capacidades administrativas, la cantidad de recursos manejados o las habilidades interpersonales para obtener los objetivos específicos. Hay puestos cuyas habilidades interpersonales son críticas para obtener los resultados del puesto, porque tratan con grupos de presión ya sean los sindicatos, la opinión

pública, etcétera. La solución de problemas se refiere a qué tanto tiene que saber la persona para solucionar una determinada cantidad de problemas.

La responsabilidad, es el impacto que tiene la función, el marco de referencia de una persona para solucionar los problemas y la libertad para actuar. Si una persona tiene un grado de libertad para actuar en un puesto muy alto, su impacto también es muy alto, su marco de referencia sea una ley, entonces esos puestos tienen un gran impacto y una enorme libertad de actuación.

Las condiciones de trabajo en cuanto al riesgo se miden únicamente para aquellos puestos tales como las policías, quienes además de cumplir con su labor también arriesgan la vida; esta parte del riesgo se contabiliza para considerar el valor en puntos del puesto.

Este sistema de evaluación de puestos permitiría definir aquéllos que se encuentran subpagados o sobrepagados, en el momento de levantar la información se podrían encontrar subdirectores o directores que no necesariamente requieren ese nivel de responsabilidad sino que tendrían que ser jefes de departamento y, viceversa, jefes de departamento que podrían encontrarse en nivel de subdirector o director de área. También permitiría hacer comparaciones de mercado para definir los sueldos de los puestos de manera objetiva, comparar niveles con el mismo contenido en responsabilidad y resultados con puestos similares en el sector privado y así determinar la competitividad con respecto al sector privado; asimismo se podría definir una política de compensación referenciada al mercado.

Una vez obtenidos los resultados del sistema de evaluación de puestos se podrá definir la política salarial aplicable al gobierno federal. De igual manera se podría establecer un tabulador basado en puntos con rangos mínimo, medio y máximo, creando intervalos de remuneración dependiendo de los niveles y los grados de responsabilidad. El rango de cada nivel permite ubicar a la persona de acuerdo a sus características particulares, pero manteniendo la consistencia de equidad respecto a otras posiciones, los niveles mínimos de los grupos y los salariales no se traslapan, lo que permite ubicar a la persona dependiendo de sus características personales, la persona que constantemente se está desempeñando en forma adecuada en su puesto puede acceder a mejores niveles salariales.

El sistema de promoción es el movimiento ascendente basado en el principio

de mérito y permitirá acceder a mejores niveles salariales o a puestos de mayor responsabilidad o jerarquía. Los movimientos se darían por competencia, garantizando la imparcialidad e igualdad de oportunidades y se tendrían ascensos de grupo jerárquico pasando de un nivel de jefe de departamento a uno de subdirector o de director.

Finalmente, se establecería un fondo de separación de carácter voluntario con aportaciones del gobierno federal y de los servidores públicos. El monto acumulado y los rendimientos que se generen en este fondo serían integrados al servidor público en el momento que se retire del servicio o sea separado del cargo. En caso de que un servidor público cambiara de dependencia conservaría su fondo de separación ya que se constituirían cuentas individuales, por lo que su cambio de adscripción no afectaría el destino de sus aportaciones. La importancia del fondo de separación en relación a la situación actual de los mandos medios y servidores públicos es que al momento de jubilarse pierden gran parte de su poder adquisitivo y no pueden mantener el nivel de vida que tenían.

Por otra parte, considerando que un servidor puede ser separado del cargo y al no existir indemnizaciones, a fin de no dejar a esa persona desprotegida, el gobierno estaría aportando la misma cantidad que aportara el servidor público de manera voluntaria. Es decir, si el servidor público aporta mil pesos al fondo, gobierno estaría aportando otros mil pesos y de esta forma el servidor público podría obtener o formar una bolsa con una cantidad adicional a su pensión en el momento de su retiro o en el caso de ser separado del cargo, contar con ciertos recursos durante un tiempo hasta encontrar otra posición ya sea en el sector público o en el privado.

Los procesos del sistema de evaluación de puestos que se han mencionado llevan un avance considerable, se estima que para septiembre de este año el sistema esté terminado en su diseño, posteriormente se iniciara el levantamiento de información en todas las dependencias de la administración pública federal, para estar en posibilidad de hacer los análisis de equidad interna y posteriormente hacer los estudios de mercado con respecto al sector privado.

El fondo de separación también tiene un avance importante; se estima que este

fondo pueda establecerse para el próximo año y empezar a desarrollar e implantar los procesos, a través del marco normativo que constituiría el servicio civil federal.