

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:  
ALGUNOS PROBLEMAS PARA LA OPERACIÓN DEL MODELO  
*Mario Alberto Fócil Ortega\**

ANTECEDENTES

**D**urante mucho tiempo el servicio profesional de carrera fue un anhelo de la sociedad mexicana. La plataforma política del partido dominante lo contempló generalmente como un tema insoslayable y de urgente resolución; sin embargo, en la práctica, esa plataforma política se convertía siempre en una buena intención que jamás se tradujo en una política pública real.

Debido a esta grave carencia, durante muchos años los cambios de administración en el Poder Ejecutivo Federal representaban una auténtica reinención de las estructuras, planes, programas y políticas gubernamentales, con el consecuente costo provocado por desechar aquello con lo que ya se contaba y que nunca llegaba a consolidarse, salvo honrosas excepciones, y por el consecuente proceso de aprendizaje de los funcionarios recién designados.

Podría decirse, citando a Federico Reyes Heróles, que:

\* Maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac. Ha desarrollado su carrera profesional en el área de recursos humanos en el sector público, donde ha sido director general en la Semarnat y la Secretaría de Energía. Actualmente es gerente de Administración y Servicios de la Comisión Federal de Electricidad.

...no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo *el cuate*, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...) El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados (...) Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)<sup>1</sup>

Esta grave carencia, que provocó la falta de profesionalización del servicio público y mantuvo a la administración pública federal convertida, durante muchos años, en un “sistema de botín”, ha sido una de las causas fundamentales del atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción de la gestión pública en México.

Estos graves problemas no son los únicos, sino que, además, el hecho de no contar con sistemas modernos e imparciales de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público, aunado a una legislación excesivamente paternalista (aplicable en el caso de los llamados trabajadores “de base” o sindicalizados), creó el caldo de cultivo en el que se desarrolló una cultura burocrática poco eficaz y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad a la que estaba destinada a servir.

Esta cultura tiene diversas expresiones que se resumen en la absoluta inoperancia del proceso de empleo y las técnicas básicas de administración de personal que deberían aplicarse en cualquier organización, independientemente de su naturaleza pública, social o privada.

<sup>1</sup> Federico Reyes Heróles, *Memorial del mañana*, Taurus, México, 1999, pp. 81-82.

Algunos ejemplos: Es posible afirmar que los nombramientos en el gobierno federal se daban en función de una decisión superior, de un compromiso político, o bien como respuesta a una presión sindical. Ello conlleva, por obvias razones, la inexistencia de un proceso previo de reclutamiento en el mercado laboral.

La evaluación del desempeño –cuando se realizaba– se convirtió con el paso del tiempo en un simple procedimiento de llenado de formatos que no aportaban ningún valor agregado ni constituían una verdadera evaluación, lo que a su vez ocasionó una carencia de cultura de evaluación.

En el tema de la capacitación y desarrollo del personal, el problema es igual de grave, pues, en el caso de la primera, no se asignaban ni se asignan recursos suficientes, no se llevan a cabo procesos de detección de necesidades y no se valoran los efectos positivos de la capacitación, porque tampoco se evalúa su impacto en el desempeño.

En cuanto al desarrollo del personal, a pesar de que existen reglamentos de escalafón para el personal de base (no así para el personal de confianza y de mando), éstos son letra muerta, pues no se realizan concursos de ascenso o promociones, no hay una correcta descripción y valuación de puestos (en los raros casos en los que se cuenta con ellas), y, además, las diferencias salariales entre los niveles del tabulador no constituyen un aliciente en sí mismas, pues son muy pequeñas en algunos casos.

Por estas razones, el servicio profesional de carrera, entendido como el instrumento a partir del cual se garantiza el adecuado otorgamiento de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, se fue convirtiendo paulatinamente en una tarea de urgente resolución.

La profesionalización del servicio público en México es una tarea pendiente e inaplazable. La dotación de servidores públicos con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional

es [una condición] *sine qua non* para la existencia y funcionamiento de una administración pública efectiva.<sup>2</sup>

Afortunadamente, se ha dado el primer paso de un largo camino por recorrer, para contar con una administración pública competitiva: el 10 de abril de 2003 se publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Es necesario reconocer, sin embargo, que México llega tarde al tema, pues la ley que hace unos meses aprobó el Poder Legislativo establece apenas las bases para la formación de un servicio profesional, mientras que las naciones desarrolladas se han replanteado por completo, y en varias ocasiones, no sólo la estructura sino incluso la existencia misma de sus servicios profesionales de carrera.

Por otra parte, si bien se cuenta ya con una legislación en la materia, ésta no resuelve por sí misma todos los problemas a los que se enfrenta actualmente la administración del personal público, pues dicha ley está orientada únicamente a una franja de servidores públicos que no rebasa 30 por ciento del total del personal público en las dependencias del sector central.

Con base en las consideraciones anteriores y ante la inminente entrada en vigor de la nueva legislación en la materia, es necesario analizar la problemática a la que se enfrentará la operación del modelo contenido en la Ley, pues de su adecuada instrumentación depende la transformación real de una parte importante del servicio público del gobierno federal.

<sup>2</sup> Ricardo Albarrán, “La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Prospectiva*, año 8, núm. 23, marzo de 2003, p. 33.

Habrà que superar inercias, romper paradigmas, promover cambios de actitud, desarrollar aptitudes en los servidores pùblicos y sentar las bases para que la Ley no sea letra muerta. Se hace necesario:

...concebir un servicio civil de carrera que permita a la funci3n pùblica desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia: la reforma de la funci3n pùblica es tan urgente como necesaria, no s3lo por su trascendencia pol3tica, de por s3 importante, sino porque este tema juega d3a a d3a con la vida y con las ilusiones de miles de ciudadanos y tambi3n de funcionarios, quienes quieren hacer de su paso por la administraci3n pùblica, no una coyuntura rentable, sino un horizonte de servicio permanente a la sociedad donde el propio servidor encuentre su espacio para su desarrollo y superaci3n personal.<sup>3</sup>

El objetivo del presente art3culo es, por lo tanto, analizar las implicaciones y los problemas a los que posiblemente se enfrentará la operaci3n del modelo de servicio profesional contenido en la Ley, a fin de prever algunas opciones de soluci3n y contribuir de esta forma a su adecuada operaci3n.

Cabe se1alar que la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administraci3n Pùblica Federal, en su art3culo cuarto transitorio, se1ala la necesidad de aplicar gradualmente el modelo con base en un estudio-diagn3stico de cada dependencia, en el que se analice su capacidad de operaci3n.

Para ello, se abordarán diversos temas que abarcan desde la estructura misma de operaci3n del sistema hasta la revisi3n de cada

<sup>3</sup> Natividad Gonz3lez P., presentaci3n del libro *Servicio pùblico de carrera / Tradici3n y perspectivas* de Guillermo Haro B., INAP / Miguel 3ngel Porrúa, M3xico, 2000, p. 9.

uno de los subsistemas que lo conforman y los problemas a los que se enfrentará la operación de los mismos en las dependencias de la administración pública federal.

### *LO PRIMERO: LA ESTRUCTURA, ¿CON QUÉ SE CUENTA?*

Es necesario revisar, en primer lugar, la infraestructura con la que cuentan las dependencias del sector central en sus respectivas oficinas mayores y direcciones generales de recursos humanos, para determinar si tienen la capacidad organizacional para enfrentar el reto del servicio profesional.

En ese sentido, es relativamente fácil encontrar que las áreas encargadas de administrar al personal en el gobierno federal tienen diferentes denominaciones, niveles jerárquicos, estructuras orgánicas internas, procedimientos y políticas internas.

Durante muchos años, el tema de las áreas dedicadas a la administración del personal público no fue nunca un punto de la agenda administrativa interna del gobierno federal, ello en razón de que tampoco existió una política de personal público como tal, a partir de la cual se articularan estructuras, recursos y acciones.

Hace algunos años, en su libro *Administración pública / Una perspectiva comparada*, Ferrel Heady señalaba: “El sistema formal de personal no incluye una agencia central de personal, sino que cada departamento tiene su propia oficina de personal, con considerables variaciones en cuanto a su operación”.<sup>4</sup>

Estas “considerables variaciones” a las que hace referencia el autor son una realidad insoslayable en nuestro gobierno federal y

<sup>4</sup> Ferrel Heady, *Administración pública / Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 456

requieren un cuidadoso análisis que conduzca, en la medida de lo posible, a su homologación a fin de garantizar una operación uniforme del sistema.

Si bien, durante mucho tiempo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la entonces Dirección General de Servicio Civil y más recientemente a través de la Unidad de Servicio Civil, intentó establecer normas, políticas y lineamientos en materia de administración de personal, en la realidad éstos nunca se inscribieron dentro de una política pública integral.

El problema era, y en ocasiones sigue siendo, un problema de concepción sobre el factor humano. Desde la perspectiva economicista y de rentabilidad, el personal era un costo variable del que se podía prescindir; en ese sentido no había que invertir en su desarrollo, sino promover programas de reducción y de separación voluntaria.

Cabe señalar, en honor a la verdad, que estos programas tenían sustento en una realidad innegable: el aparato burocrático había crecido en exceso; el problema fue que para aquellos que se quedaron no existió nunca una política de desarrollo.

La carencia de esta política de personal, como una parte importante de las políticas públicas, se reflejó necesariamente en una dispersión de unidades, programas y políticas internas de las dependencias del sector central para la administración de su personal.

El primer tema por atender, por lo tanto, en el diagnóstico que realizará cada secretaría de Estado, deberá ser precisamente el análisis de su capacidad institucional para atender el reto que implica la operación del modelo de servicio profesional de carrera.

Hay desde direcciones generales hasta direcciones de área y subdirecciones, encargadas de los recursos humanos; en consecuencia, los niveles de responsabilidad y salariales de quienes están al frente de dichas áreas son radicalmente diferentes, así como lo

son los volúmenes de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos.

No es lo mismo administrar una secretaría de Estado con 1 000 empleados, de los cuales sólo una tercera parte son sujetos del servicio profesional de carrera, que administrar una de 6 000 empleados, en la cual la misma tercera parte es sujeto del modelo. Es decir, en la primera se administrará un modelo para 300 servidores públicos y en la segunda para un total de 2 000.

El modelo, en esencia, será el mismo, no así las implicaciones operativas (exámenes, evaluaciones, registros, presupuestos, etcétera). Las preguntas, en ese sentido, debieran ser: ¿Ambos directores debiesen ganar el mismo salario en función de su contribución a una adecuada operación del modelo de servicio profesional de carrera y al logro de los objetivos institucionales? o ¿debiesen ganar salarios distintos, al incluir los factores: volumen de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos?

Una primera respuesta, desde una visión simplista del problema, podría ser que, al no contar con mayores recursos presupuestarios, los encargados de dichas áreas ganen conforme lo han venido haciendo hasta el momento, ya que no es posible incrementar sus percepciones y homologarlos.

Sin embargo, el problema que subyace es precisamente el del tema del desarrollo de dichos servidores públicos, a quienes en primera instancia se les habrá de exigir determinadas competencias técnicas, escolaridad y habilidades gerenciales que se plantean de manera general para todos.

Éste es un tema, como puede observarse, con implicaciones importantes para una exitosa operación del modelo, y debe atenderse en el mediano plazo con una visión integral sobre las estructuras orgánicas y salariales de las áreas encargadas de la administración de los recursos humanos.

### *LOS SUBSISTEMAS: LA CLAVE DEL MODELO*

En su artículo 13, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece la existencia de siete subsistemas que conforman el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC), al que indistintamente se denominará *modelo* para efectos de este documento. Dichos subsistemas son:

- Planeación de Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y Certificación de Capacidades
- Evaluación del Desempeño
- Separación
- Control y Evaluación

Es necesario revisar el actual estado de cosas en la administración pública federal en relación con las capacidades institucionales de cada dependencia para hacer frente a la adecuada instrumentación de cada uno de los subsistemas a los que se ha hecho referencia, pues, aunque la propia ley señala que cada secretaría de Estado deberá operar el SSPC de manera gradual y con base en el estudio que realizará (del cual ya se dio una breve explicación al inicio de este documento), también establece un plazo máximo de tres años para que el modelo se encuentre totalmente diseñado y operando.

Los subsistemas en sí mismos no son el problema, pues no son más que el reflejo de un proceso ordenado de empleo en cualquier organización, sea ésta pública o privada.

El verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura sobre el tema en el sector público y, como ya se mencionó, las disparidades entre las dependencias para atender el modelo de manera integral, pues, mientras algunas han avanzado en

el reclutamiento y selección, otras lo han hecho en certificación de capacidades y otras en evaluación del desempeño.

El reto que se tiene enfrente es por demás claro: homologar las capacidades institucionales mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras de personal público que eviten la dispersión de esfuerzos, pero, sobre todo, que eviten la simulación en las dependencias, como desafortunadamente ha ocurrido en la aplicación de otros programas gubernamentales enfocados a la modernización de la gestión pública.

Para ello, la recién creada Secretaría de la Función Pública (SFP) deberá emitir lineamientos muy claros a fin de que las dependencias puedan elaborar un estudio-diagnóstico serio y responsable sobre sus posibilidades de hacer frente al Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

#### *UNA DUDA: LA POLÍTICA SALARIAL*

Antes de iniciar el análisis de cada uno de los subsistemas, es necesario dejar en claro una laguna que presenta la Ley, sobre un tema que en estricto sentido debiese ser un subsistema más del SSPC, el cual, sin embargo, no está contemplado: las remuneraciones de los servidores públicos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, al proponer reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mantiene las facultades de la política presupuestaria para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin embargo, no es clara en cuanto al hecho de qué dependencia debe manejar la política salarial de los servidores públicos, la cual constituye un elemento fundamental para la exitosa operación del modelo.

El pago y los beneficios son una manera fundamental de atraer, premiar y retener empleados: La determinación del pago se hace basándose en la evaluación del trabajo y en comparaciones en el mercado a través de procesos diferentes, dependientes del sistema de personal involucrado y de la ideología del empleador público (...), una de las dificultades que el servicio civil encara en el campo de los recursos humanos es la que cuestiona el valor de la retención de los empleados.<sup>5</sup>

El riesgo que se corre con esta laguna es el de un continuo enfrentamiento entre la Secretaría de la Función Pública —y su visión sobre el SSPC— y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sus políticas de reducción del gasto público y por ende con sus programas de separación voluntaria y de restricción salarial de los servidores públicos sujetos de la Ley.

De momento es poco lo que puede hacerse en ese sentido, dado que la Ley ha dejado fuera del modelo el tema salarial, pero es un aspecto que no deberá perderse de vista en el momento de diseñar y operar, sobre todo, el Subsistema de Desarrollo Profesional, el cual estará necesariamente vinculado a la política salarial y al tabulador de sueldos de la administración pública federal, además de que deberá tomar en cuenta, también, al Subsistema de Evaluación del Desempeño.

Como puede observarse, el tema no es secundario, es de urgente resolución para el gobierno federal, requiere definiciones y acuerdos claros entre las dos instancias involucradas (Función Pública, y Hacienda y Crédito Público) sobre el manejo de la política salarial y su relación con el servicio profesional de carrera.

<sup>5</sup> Donald Klingner y John Nalbandian, *La administración del personal en el sector público / Contextos y estrategias*, Mc Graw-Hill, México, 2001<sup>4</sup>, p. 168.

Finalmente, es necesario destacar un punto que tiene relación importante con el servicio profesional de carrera; de momento son solamente propuestas presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aunque su aprobación puede tener implicaciones negativas para el modelo: se trata de las propuestas presentadas ante el Pleno por las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) en la recién concluida legislatura.

Dichas propuestas son distintas en la forma, pues, mientras el PAN presentó una iniciativa de Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el PRD presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 75, 115, 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, son idénticas en el fondo, pues ambas plantean la necesidad de fijar un límite a las remuneraciones de los servidores públicos y ambas coinciden en que dicho límite debe ser el salario establecido para el presidente de la república.

El problema de una disposición de este tipo es que vuelve a provocar el problema que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal pretende resolver: la confusión entre los puestos políticos y los puestos de naturaleza técnica.

Al establecer como límite para todos los puestos el salario del presidente de la república se corre el riesgo de poner una losa sobre el resto de los puestos técnicos, en este caso, de la administración pública federal. El Subsistema de Desarrollo Profesional tendría que diseñarse para responder, no a las necesidades técnicas de las instituciones y a los planes de carrera de los servidores públicos, sino al límite salarial fijado a un puesto de naturaleza eminentemente política. Ello significa el diseño de una política salarial y un tabulador sujetos a consideraciones políticas más que técnicas.

Será necesaria la participación de la Secretaría de la Función Pública en los debates que estas iniciativas puedan llegar a suscitar

a fin de que se tome en cuenta este elemento que puede limitar seriamente el éxito del servicio profesional de carrera.

La política salarial siempre será instrumento fundamental en el desarrollo de las políticas de recursos humanos, sobre todo ahora, cuando la tendencia en las llamadas sociedades del conocimiento es la de “humanizar el trabajo” y pasar de un salario vinculado a un puesto (entendido este último en el concepto tradicional, como una unidad impersonal) a la determinación de salarios vinculados a la persona, basados en contratos de administración más que en regulaciones externas a las organizaciones.

Como ya se afirmó, México llega tarde al tema del servicio civil, por lo que resultaría absurdo pretender estar al día en las tendencias del llamado “nuevo pago”.

Sin embargo, el sector público mexicano no se puede dar el lujo de perderlas de vista, pues la revolución de la gestión, como la llama José Manuel Casado en su libro *El valor de la persona*, implica en palabras del propio autor que:

...el puesto de trabajo, tal como lo conocemos actualmente –un modelo que data del siglo XIX–, tenderá a desaparecer, y será sustituido por formas de empleo con menor seguridad pero mayor énfasis en la persona que lo está realizando. El peso de la persona gana enteros en detrimento de la materia prima.<sup>6</sup>

Ello refuerza la idea ya esbozada en algún momento sobre la necesidad de dar claridad y certidumbre al manejo de la política salarial, mediante un acuerdo entre las llamadas dependencias globalizadoras.

<sup>6</sup> José Manuel Casado, *El valor de la persona*, Prentice Hall, Madrid, 2003, p. 55.

### *EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS*

El recurso humano está por encima de los demás recursos y bien puede decidir el éxito o fracaso de una organización (...). En consecuencia, la capacidad de los individuos que toman las decisiones, que producen las mercancías y que prestan los servicios, afecta directamente la eficacia y efectividad (...)<sup>7</sup>

Éstas parecen ser frases bastante gastadas en la teoría de la administración y más aún en el tema de los recursos humanos; sin embargo, no por ello dejan de ser válidas y actuales. El recurso humano debe formar parte de la planeación estratégica integral de cualquier organización y debe también ser susceptible de planearse; por eso, incluir este subsistema en el modelo constituye un acierto.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se convierte en la parte medular del SSPC; a partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo es posible garantizar un buen inicio de la implantación del modelo en la administración pública federal.

El primer elemento que deberá conformar este subsistema es el llamado Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, que es el padrón con la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, es lo que la teoría de la administración de recursos humanos llama el *inventario de personal*.

Su elaboración es urgente, pues es el punto de partida para la operación de todo el modelo y su inclusión en la Ley evidencia una

<sup>7</sup> Guvenc Alpander, *Planeación estratégica aplicada a los recursos humanos*, Norma, Bogotá, 1985, p. 2.

de las carencias más graves en las dependencias en materia de personal, la de bases de datos sólidas y permanentemente actualizadas para la oportuna toma de decisiones.

Durante muchos años, las dependencias han operado únicamente sistemas de nómina, no así, sistemas integrales de información de personal en los que esté contenida toda la información necesaria para la planeación y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Registro Único vendrá a subsanar esa falla. ¿A qué problemas se enfrenta? El primero: la disparidad informática del gobierno federal, diferentes equipos, diferentes plataformas informáticas, etcétera. Es necesario ser muy claros en los lineamientos informáticos para el diseño de la cédula de captura y de las bases de datos.

Deberán establecerse también fechas, procedimientos y pantallas de captura para la actualización permanente de los datos, definir administradores de los sistemas, mecanismos de depuración de la información, tiempos de resguardo y respaldo de la misma. Asimismo, en muchas dependencias tendrá que llevarse a cabo el levantamiento de toda esta información, directamente con los servidores públicos, lo cual implica una inversión importante de tiempo y esfuerzo.

En este subsistema también deberán registrarse y procesarse los perfiles y el catálogo de puestos, así como los cambios en las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas y los estudios prospectivos del personal y de su formación. Además, llevará a cabo la evaluación del desempeño individual e institucional.

Podría afirmarse que este subsistema es el cerebro del modelo, de él depende la evolución del mismo, su arranque pero también su permanente actualización.

Algunos problemas operativos en este rubro:

Respecto de los perfiles y el catálogo de puestos, es posible que se presenten nuevamente disparidades graves entre las dependencias,

pues, mientras algunas cuentan ya con un avance importante en esta materia, en otras no se cuenta siquiera con el personal capacitado y la infraestructura necesaria para llevar a buen término este proceso. Además es urgente definir la metodología de descripción y valuación de puestos que habrá de aplicarse. Una vez realizada esta tarea (cuya ejecución requiere un tiempo considerable) la SFP tendrá que integrar el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal.

En cuanto a las modificaciones a las estructuras organizacionales, es necesario aclarar que la atribución del registro de las estructuras pasó a la SFP, sin embargo, la SHCP mantiene la atribución de dictaminar la suficiencia presupuestaria de dichas estructuras orgánicas, lo que puede convertirse en un auténtico *cuello de botella* para las dependencias si no se definen procedimientos claros y ágiles, pero sobre todo, mecanismos de coordinación entre las dependencias globalizadoras que les permitan dar una respuesta oportuna a sus usuarios.

Respecto de la determinación de las necesidades cuantitativas de personal en las dependencias, ésta puede ser una de las disposiciones de la Ley que corre un riesgo importante de convertirse en letra muerta, pues, finalmente, la atribución de integrar las necesidades de creación de plazas en las dependencias sigue siendo de la SHCP, mientras que la decisión final para autorizar su creación es de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al menos por el momento y en las condiciones actuales, esta facultad contenida en el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos no arrojará ningún valor agregado (dadas las restricciones presupuestarias y las políticas de reducción de gasto en servicios personales). Por lo que toca al tema de creación de plazas, ello hace necesario que para su operación adecuada se exploren otras alternativas, como trasposos de personal entre dependencias.

Son muchos los retos y los problemas operativos a los que se enfrentará el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. No hay que olvidar, de igual forma, que en este subsistema se diseñarán también las metodologías de evaluación del desempeño tanto individual como institucional, vinculando de esta forma resultados institucionales y desempeño de los funcionarios, lo que en sí mismo representa una transformación radical de una administración pública federal carente de cultura de evaluación y poco orientada a los resultados.

#### *EL SUBSISTEMA DE INGRESO*

Durante muchos años en las dependencias del Ejecutivo Federal no se han aplicado, en forma general y sistemática, las técnicas básicas del proceso de empleo que deben aplicarse en cualquier organización, sin importar su naturaleza pública o privada.

No se realizaban acciones de reclutamiento (en algunos casos aún no se llevan a cabo); en primera instancia, porque las plazas vacantes se cubrían automáticamente por designación. Pero lo más importante es que no se cuenta con descripciones y perfiles de puestos actualizados, a partir de los cuales pueda efectuarse el reclutamiento.

Lo anterior resalta la urgencia de elaborar las descripciones y perfiles de puestos con su respectiva valuación, a fin de que cada dependencia cuente con su catálogo específico de puestos con los correspondientes requisitos que deberán cumplir los aspirantes a los puestos públicos.

Es importante resaltar también que en el tema de reclutamiento y selección sólo algunas dependencias cuentan con áreas especializadas; en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal

especializado ni con las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.

En cuanto a la selección, ésta se aplica sólo ocasionalmente (algunos exámenes sicométricos o técnicos y algunas entrevistas) sin que ello constituya un método en sí mismo; en estricto sentido lo que ha venido sucediendo es que las áreas de recursos humanos se limitan a contratar a aquellos aspirantes que son enviados por las áreas técnicas sin intervenir en el proceso; ello conlleva también la necesidad de un cambio cultural, en el que la decisión de los especialistas en materia de recursos humanos, y en este caso de los comités técnicos de Profesionalización y Selección que se formarán a partir de la entrada en vigor de la Ley, deberá ser asumida por los titulares de las áreas en las que se generó la vacante.

Algunos de los problemas operativos que se detectan en este subsistema son los siguientes:

El modelo de servicio civil que plantea la Ley es una combinación de un servicio civil cerrado en el que las plazas vacantes son ocupadas por los propios servidores públicos que ya se encuentran en la institución y que, para renovarse, requiere que cada cierto tiempo se abra una convocatoria pública, y un servicio civil abierto en el que todas las plazas vacantes se ocupan mediante convocatoria abierta al público.

Se dice que es una mezcla de ambos porque establece que las plazas serán ocupadas mediante convocatoria abierta y al mismo tiempo considera la posibilidad de convocar a la ocupación de “plazas de primer nivel”, lo que en estricto sentido sería innecesario debido a que no es un modelo de servicio civil cerrado; además estas plazas, nuevamente, se encuentran sujetas a la previsión presupuestaria que haga la SHCP y a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su creación.

Se menciona también en la Ley un “sistema de puntaje o reglas de valoración”, el cual deberá ser diseñado a la mayor brevedad

posible, y de hecho deberá formar parte del reglamento de la Ley. Este instrumento deberá considerar que aquellos servidores públicos que ocupen el puesto inmediato inferior a la vacante obtienen por ese hecho elementos importantes de valoración en el concurso público, pues se establece en la misma Ley que, en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, lo cual, por cierto, refuerza la orientación del modelo más hacia un servicio civil cerrado que abierto.

### *EL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL*

Uno de los principales problemas operativos que enfrentará este subsistema se debe a que la Ley no es clara respecto a los conceptos de *promoción* y *ascenso* y establece igualmente la posibilidad de que los servidores públicos puedan tener trayectorias verticales u horizontales en sus respectivos planes de carrera, lo que a su vez deberá ser definido conjuntamente entre el Comité Técnico de Profesionalización y los propios servidores públicos de carrera.

Como ya se señaló, el éxito o fracaso en la instrumentación de este subsistema depende en gran medida de una definición clara sobre las responsabilidades alrededor de la política salarial, y la creación de plazas, pues desde su nacimiento el servicio profesional de carrera presenta un problema de carencia de plazas vacantes para responder a las necesidades de desarrollo y movimientos de los funcionarios, ya sean verticales u horizontales.

Es evidente que este subsistema conlleva la necesidad de una inyección importante de recursos para crear plazas, y obliga a revisar la política salarial actual y el tabulador de personal de mando y enlaces para hacer de aquél un instrumento flexible y fácil de administrar para que responda a las necesidades que planteará en su momento el SSPC.

## EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES

Este subsistema implica otro cambio cualitativo importante en la cultura burocrática, pues por primera vez regula el proceso de capacitación del personal y además lo orienta hacia la certificación de capacidades (o competencias).

Durante mucho tiempo la capacitación ha sido una de las grandes asignaturas pendientes en la administración pública federal, tanto en la valoración de sus impactos en el desempeño de los servidores públicos como en la necesidad de considerarla una inversión y no un gasto.

En 1995, una reunión de la Organizacional Internacional del Trabajo (OIT) sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos subrayó la necesidad e importancia de la capacitación:

Los gobiernos deberían invertir lo suficiente para mantener y mejorar constantemente la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resulta decisiva para adecuar las calificaciones a las futuras necesidades organizativas, aumentar la satisfacción personal de cada trabajador, reubicar al personal, mejorar las perspectivas de carrera y de empleo y aprovechar el adelanto técnico alcanzando de ese modo el objetivo de prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos.<sup>8</sup>

Este subsistema requiere un trabajo muy detallado al momento de elaborar el reglamento de la Ley, pues contiene una gran cantidad de conceptos que será necesario clarificar y ordenar para su adecuada instrumentación en las dependencias.

<sup>8</sup> OIT, *El desarrollo de los recursos humanos de la función pública, del ajuste estructural y del proceso de transición*, Ginebra, 1998, p. 7.

Ello significa la necesidad de clarificar los conceptos de *beca*, *capacitación especial*, *educación formal*, entre otros, los cuales se manejan indistintamente, y hay que orientarlos hacia la política integral de personal público que defina la SFP.

También se contempla en este subsistema el otorgamiento de *puntaje* a los servidores públicos por los cursos acreditados, lo que obliga a diseñar el sistema de puntaje (al cual ya se había hecho referencia en otro momento de este documento), y ponderar cuidadosamente el peso específico que tendrá la capacitación en el desarrollo profesional de los funcionarios, a fin de evitar el riesgo de que se convierta en un incentivo perverso, es decir, que los funcionarios hagan de la capacitación un fin en sí mismo para obtener puntaje, sin que ésta aporte un valor agregado a su desempeño profesional.

Conviene ahora retomar un poco el tema de la certificación de capacidades profesionales establecido por la Ley, el cual es obligatorio para los funcionarios públicos por lo menos una vez cada cinco años.

Como ya se señaló, esta disposición de la Ley implica nuevamente un cambio cultural en la administración pública, pues obliga a definir competencias genéricas y competencias por puesto, así como a diseñar los planes y programas de formación necesarios para mantener actualizados a los funcionarios en el perfil y las aptitudes requeridos por su puesto.

Ello, aunado al sistema de evaluación del desempeño, el cual se vinculará a los resultados de la institución, significa el cambio cultural más importante que aporta la Ley, pues, si bien nunca habla de inamovilidad para los funcionarios, sí les garantiza su permanencia en el empleo, pero asociada al desempeño satisfactorio.

Por supuesto que un cambio cultural de esta magnitud conlleva en sí mismo una problemática de instrumentación y maduración muy específica, y sus resultados no serán perceptibles en el corto plazo.

Pero la certificación de capacidades es en sí misma un tema de grandes dificultades operativas por superar; la primera de ellas es definir cuál es el sistema de certificación de competencias que se utilizará, ¿el que ya tiene en operación el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer), o el sector público desarrollará un sistema propio de certificación de sus competencias laborales?

¿El sector público presenta efectivamente competencias “laborales” o tiene competencias o capacidades (para usar el término de la Ley) específicas que deben abordarse desde una perspectiva diferente?

En función de la decisión que se tome, la cual no es una decisión sencilla, la SFP deberá entonces decidir si crea o no un sistema específico de competencias, así como, en consecuencia, los órganos requeridos para su operación: evaluadores, organismos de certificación, etcétera.

Las respuestas a los cuestionamientos que aquí se han formulado revisten una enorme complejidad, pues implican la definición y creación de un sistema normalizado de capacidades para los servidores públicos que debe estar operando en un plazo máximo de tres años, lo que no es mucho para una tarea de esta envergadura.

Por otra parte, un proyecto de esta magnitud deberá contar con recursos presupuestarios, materiales y humanos suficientes, destinados a esta tarea específica.

El esfuerzo bien vale la pena, pues la certificación de competencias es, como ya se señaló, otro de los elementos clave en el cambio cultural de las organizaciones públicas.

#### *EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO*

La Ley establece dos tipos de evaluación: la de los servidores públicos y la de las propias instituciones. Este cambio cualitativo reviste

fundamental importancia pues implica asociar los resultados obtenidos por las dependencias al desempeño individual de los servidores públicos.

Ello contempla un cambio cultural de gran relevancia en una administración pública como la mexicana, carente de una cultura de evaluación y poco acostumbrada a la rendición de cuentas y la calificación ciudadana, pues estará transitando paulatinamente de una gestión por programas y presupuestos a una gestión por resultados.

Esa misma falta de cultura a la que se hace referencia es el primer problema por enfrentar para evaluar el desempeño de los servidores públicos, pues los superiores jerárquicos deberán asumir por primera vez su parte de responsabilidad en la administración del personal a su cargo y evaluar con seriedad el trabajo que realizan sus subordinados, lo que en primera instancia puede generar algunas resistencias.

Otro problema que se enfrenta al evaluar es el definir una metodología lo más objetiva posible; es bien sabido que la subjetividad del evaluador es siempre un problema prácticamente imposible de resolver: deberán diseñarse instrumentos que en la medida de lo posible minimicen ese efecto.

El reto más importante al que se enfrenta la evaluación del desempeño, sin embargo, es precisamente el que se refiere a cómo conectar el desempeño de los individuos con el de las instituciones y cómo medir su contribución efectiva al logro de resultados en virtud de la especificidad de la función pública, en donde la medición de los servicios que presta y de las tareas que realiza no es sencilla.

En este sentido, será recomendable revisar la experiencia internacional para obtener las mejores prácticas al respecto. Por señalar un ejemplo interesante de cómo algunos países han logrado vincular la evaluación del desempeño individual a la institucional podemos señalar que:

Algunos gobiernos, en especial los de Nueva Zelanda y Reino Unido, distinguen dos aspectos del *resultado*: la responsabilidad por los resultados (es decir, las realizaciones de los programas) y la responsabilidad por los productos (es decir, las actividades efectivamente realizadas en el marco del programa). Los ministros se consideran responsables de los resultados y los gerentes sólo lo son de los productos.<sup>9</sup>

Estos últimos años, las funciones públicas han recurrido cada vez más a las técnicas de gestión de resultados, inicialmente desarrolladas por el sector privado (mediante acuerdos individuales que establecen objetivos de resultado que deben alcanzarse y las necesidades de perfeccionamiento, así como de control) y la evaluación de los resultados en relación con el acuerdo convenido. Dos terceras partes de los países de la OCDE han introducido algunos elementos de la gestión de resultados en la función pública (...) <sup>10</sup>

Es evidente que es mucho lo que aún se debe trabajar en este tema tan importante, pues rebasa, con mucho, las meras políticas de personal público y se inserta en la transformación estructural de la administración pública federal y la alinea con las tendencias mundiales en la materia.

Por otra parte, la evaluación del desempeño, tal y como está planteada en la Ley, puede convertirse en otro talón de Aquiles del modelo por dos elementos:

El primero, la necesidad de definir claramente en el Reglamento y en la metodología de evaluación qué se entiende por un “desempeño no satisfactorio”, figura contenida en la fracción V del artículo 55. En este sentido, se hace necesario revisar nuevamente

<sup>9</sup> OCDE-Ministerio de las Administraciones Públicas, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997, p. 218.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 284.

la vinculación entre la obtención de resultados institucionales y la contribución de los servidores públicos a dichos resultados al momento de diseñar la metodología de evaluación, pues sólo mediante objetivos claros y metas susceptibles de medirse puede definirse un desempeño como no satisfactorio.

El segundo elemento es el que se refiere a la posibilidad que establece la Ley de otorgar estímulos al desempeño, percepciones extraordinarias, compensaciones, reconocimientos o incentivos (los cinco términos son usados de manera indistinta en la Ley), lo cual necesariamente tiene implicaciones de tipo presupuestario que deben tomarse en consideración al momento de integrar los presupuestos de servicios personales de las dependencias.

Para concluir con este tema, es necesario recordar que una de las principales críticas a la administración pública federal ha sido la falta de transparencia en la integración de las percepciones de los funcionarios públicos, lo que obliga a diseñar un sistema transparente de estímulos al desempeño para que la sociedad lo entienda y lo supervise; que cuente con reglas claras, para evitar caer en el vicio que ya se superó de convertir los estímulos en una parte del salario fijo.

#### *EL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN*

Este subsistema en sí mismo no presenta problemas para su operación, sino más bien de procedimiento, forma y técnica jurídica, los cuales deben ser clarificados en el reglamento que se expida a fin de evitar problemas de índole administrativa o laboral a las dependencias.

Nuevamente se presenta el tema del “desempeño deficiente”, el cual se remite a lo que disponga el reglamento, por lo que se hace

hincapié en la necesidad de tratar con sumo cuidado y atención este elemento.

Las causales de separación en sí mismas no constituyen un problema, a excepción de la anterior, que ya se trató con detalle. Lo importante en este subsistema será dejar claro el proceso jurídico administrativo por seguir para determinar la prescripción de los efectos del nombramiento de un servidor público.

### *EL SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN*

Este subsistema es otro de los elementos modernos y favorables del modelo contenido en la Ley, pues implica un ejercicio permanente de evaluación y control de la operación del SSPC, a fin de hacerle correcciones y mejoras.

Si bien el artículo 65 de la Ley se concentra en la evaluación del impacto de la capacitación y en el desempeño de los servidores públicos, éste no es el único elemento que deberá tomarse en cuenta para valorar el proceso de capacitación, como tampoco para valorar el SSPC en su conjunto.

Será necesario, como lo señala el artículo 66 de la Ley, conocer mediante los reportes y las metodologías de que disponga la SFP el comportamiento de cada uno de los subsistemas a fin de mejorar su operación, por lo que en sí mismo su aplicación en las dependencias no debería presentar ningún inconveniente.

### *CONSIDERACIONES FINALES*

La administración de personal en el sector público tiene de suyo una importancia fundamental para la buena marcha del gobierno y del

servicio público. Quizá es pertinente señalar que en países como México no se le había dado toda la importancia que reviste (...) <sup>11</sup>

Por esta razón el contar hoy en día con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal representa un importantísimo avance en el proceso de modernización de la administración pública federal en México.

A lo largo del presente ensayo, se han analizado los principales problemas a que, a juicio de quien esto escribe, se enfrentará la operación del modelo de servicio profesional planteado por la Ley.

Ello no significa que se tenga una visión pesimista de este proceso, por el contrario, la pretensión es contribuir de alguna manera al análisis del contexto en el que habrá de ejecutarse la Ley, a fin de que los problemas que aquí se han señalado sean previstos al diseñar los subsistemas, las metodologías, los procedimientos y, sobre todo, al redactar el reglamento de la propia ley.

Podría entenderse el momento que vive la administración pública mexicana como un momento fundacional, ya que habrán de sentarse las bases para el funcionamiento del servicio público de los próximos veinte años y ello no es cosa secundaria.

La responsabilidad que recae en quienes tienen en sus manos la adecuada aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal va mucho más allá de una simple definición de políticas en materia de personal; lo que habrán de hacer es definir las nuevas políticas públicas para una gestión moderna, efectiva y eficiente de los funcionarios, que habrá de reflejarse en la mejoría de la calidad del servicio que aquéllos prestan a los ciudadanos.

<sup>11</sup> Roberto Moreno, en el prólogo del libro de Donald Klingner y John Nalbandian, *op. cit.*, p. xviii.

En ese sentido, bien vale la pena dedicarle tiempo, esfuerzo y recursos a esta tarea que se inscribe en el proceso de modernización de la gestión pública, que puede colocar a México en la ruta que están siguiendo las naciones desarrolladas para incrementar la efectividad de sus gobiernos y recobrar la confianza de los ciudadanos.

Como se señaló a lo largo de estas páginas, la expedición de la Ley es por sí misma una profunda transformación de la cultura burocrática tradicional y sus formas de operación, al transitar de una administración basada en los viejos valores del sistema de botín hacia esquemas de gestión sustentados en la neutralidad política de los funcionarios.

Esta transformación a la que se hace referencia implica el diseño de metodologías, herramientas e instrumentos modernos de administración de personal que garanticen la objetividad y la adecuada operación del modelo que plantea la Ley. Éste es un tema relevante, pues de él depende que las disposiciones legales encuentren su adecuada expresión en los procesos de gestión.

Una vez analizados los problemas a los que posiblemente habrá de enfrentarse la ejecución de la Ley, se hace necesario iniciar el diseño y operación de cada uno de los subsistemas que conforman el modelo, a fin de garantizar en la práctica el cumplimiento de los principios rectores del sistema: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, y la competencia por mérito.