

**La nueva fisonomía del servicio  
profesional de carrera en México**

**Rafael Martínez Puón**

**Rafael Martínez Puón**

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Director General de la Revista Buen Gobierno, que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Coordinador Técnico de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. Autor de los libros: "La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas" (2003), publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, obra que obtuvo el primer Premio "Andrés Bello 2001" sobre estudios e investigación en Iberoamérica; y "Servicio profesional de carrera ¿para qué?" (2005), publicado por la editorial Miguel Ángel Porrúa, México. Ha publicado más de 40 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de gestión y administración pública, la mayoría de ellas arbitradas. Es catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es Investigador Visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), con sede en Barcelona, España.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [jrafael.martinez@esade.edu](mailto:jrafael.martinez@esade.edu)

[jrmartinez@funcionpublica.gob.mx](mailto:jrmartinez@funcionpublica.gob.mx)

Entre las historias de éxito (dadas sobre todo por el discurso oficial gubernamental) y las historias de fracaso (dadas por un sector del mundo académico y por el periodismo), hay que buscar un punto medio que proporcione una visión seria y vasta sobre este asunto.

## La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México

### Introducción

El año 2008 representa, en el marco de las reformas administrativas más sobresalientes llevadas a cabo en México, el quinto año de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera<sup>1</sup> en la Administración Pública Federal, del 10 de abril de 2003, y el cuarto año de su implementación, a través de su reglamento respectivo, publicado el 2 de abril de 2004. Cabe destacar que todo este proceso se ha caracterizado por un permanente aprendizaje de los actores involucrados. Sobre todo teniendo en cuenta que México se involucra por primera vez, y de manera formal, en la experiencia de profesionalizar su administración pública a nivel federal, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, que ya tenían antecedentes al respecto. Hasta antes de esa fecha existían algunas experiencias aisladas que se adelantaron en este tema de la profesionalización, como la de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), la Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario)<sup>2</sup> (Haro Belchez, 2000; Pardo, 1999), e incluso algunas legislaciones de los estados -no olvidemos que se está hablando de un sistema federal-, como la del Distrito Federal (2002), Aguascalientes (2002), entre otros; pero a nivel de burocracia central, la experiencia sustentada en la publicación de una ley y en el ejercicio de la misma, era inédita en el país. Caso curioso y extraño en la región, si se parte de reconocer que un país como México, dado su tamaño y fuerza económica, no deja de ser, junto con otros países como Chile, Argentina y Brasil, un referente importante.

En la experiencia mexicana, los cambios que se han dado en todo este proceso de aprendizaje han sido vertiginosos. Entre ellos destaca la expedición, el 6 de septiembre de 2007, de un nuevo reglamento de la Ley, que anuncia una fisonomía renovada del servicio profesional de carrera.

Es importante señalar lo difícil que es realizar un balance objetivo de lo que ha venido sucediendo durante estos años acerca del

---

Recibido: 01-09-2008. Aceptado: 27-11-2008.

desempeño del servicio profesional de carrera. Hay muchas voces encontradas al respecto, que van desde el sector académico hasta lo que dicta la prensa todos los días. Desafortunadamente, la mayoría de las opiniones han estado más inclinadas a la crítica negativa (algunas con justa razón)<sup>3</sup>. Sin embargo, se tiene que reconocer que dichas opiniones buscan cada vez más una posición objetiva frente al "triumfalismo exacerbado" que contenía el discurso de las autoridades del sexenio pasado, y que dieron lugar precisamente a críticas extremas. Cuando hablamos de posiciones objetivas, nos referimos principalmente a críticas sustentadas en el análisis de datos y no precisamente al uso exclusivo de percepciones. En fin, nos parece que entre las historias de éxito (dadas sobre todo por el discurso oficial gubernamental) y las historias de fracaso (dadas por un sector del mundo académico y por el periodismo), hay que buscar un punto medio que proporcione una visión seria y vasta sobre este asunto.

Este artículo pretende proponer una visión que se ubique fuera de esos dos extremos para llegar a una aproximación de lo que ha venido sucediendo con el servicio profesional de carrera y hacia dónde se dirige, a partir del análisis de datos dados por diagnósticos, estudios y recomendaciones sobre su desempeño. Además intenta advertir sobre posibles riesgos de la nueva reforma y los retos a futuro. Todo ello, teniendo como marco teórico-conceptual de referencia los diversos estudios que se han venido desarrollando en torno a la función pública comparada, así como su evolución y tendencias de cambio<sup>4</sup>. De igual manera, las preguntas por contestar en este trabajo, en una suerte de hipótesis, juegan en torno a saber: ¿era necesaria la reciente reforma al servicio profesional de carrera, y qué tanto satisface intereses político-partidistas? ¿Cuáles han sido los obstáculos más importantes que el servicio profesional de carrera ha enfrentado y cómo han podido superarse? ¿Cuáles son los nuevos retos del servicio profesional de carrera a la luz de los cambios recientes y hacia dónde se dirige? El documento se encuentra dividido en los siguientes puntos: 1) ¿Qué es el servicio profesional de carrera?; 2) Un balance necesario; 3) El contenido de la reforma; 4) Riesgos y retos potenciales; y 5) Conclusiones.

### **1. ¿Qué es el servicio profesional de carrera?**

El servicio profesional de carrera en México surge en una coyuntura dada por las circunstancias de alternancia político-partidista a partir del año 2000. Después de muchos años en los que el gobierno

**El hecho de que la Ley final haya provenído de dos partidos distintos, y del propio Poder Legislativo, le otorgó a ésta una fuerza inusitada.**

federal fue presidido por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, el cambio en los poderes públicos que se registra en el año 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional, PAN, a la primera magistratura, crea las condiciones para que el servicio civil o profesional de carrera o de la función pública cobre relevancia y sea puesto en la agenda de las reformas políticas y administrativas por llevar a cabo<sup>5</sup>.

Es preciso destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es producto de dos iniciativas de ley: la iniciativa presentada por el PRI en octubre de 2000, denominada Ley Federal del Servicio Público Profesional, y la iniciativa presentada por el PAN en abril de 2002. En este proceso no quiso quedar fuera la tercera fuerza política más importante del país como lo es el Partido de la Revolución Democrática, PRD, con otra iniciativa denominada Ley Federal del Servicio Público de Carrera, presentada también en el año 2002, que si bien no aportó contenido a la Ley definitiva, sí fue útil para fortalecer y legitimar el trabajo realizado. Por tanto, el hecho de que la Ley final haya provenído de dos partidos distintos, y del propio Poder Legislativo, le otorgó a ésta una fuerza inusitada.

La Ley fue aprobada en dos períodos distintos: el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor y 0 en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados, con 374 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones. Como el dictamen de Ley sufrió modificaciones, fue devuelta a la Cámara de Senadores. En efecto, la Cámara de Diputados realizó tres modificaciones a la minuta del Senado -relativas a la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los aspectos presupuestarios de la aprobación de estructuras orgánicas; el período de transición para que los servidores públicos sean considerados como de carrera; y la promoción de políticas de gobierno electrónico por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP)-, las que fueron aprobadas por el Senado el 3 de abril de 2003 -con 96 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. El decreto lo firmó el Presidente de la República el 9 de abril, siendo publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 (Martínez Puón, 2005). Sin embargo, su implementación comenzó un año después con la expedición de su reglamento respectivo.

Cabe destacar que, dentro de todo este proceso de aprobación y publicación de la Ley, el trabajo realizado por la Presidencia de la

La Ley cubre 36.690 puestos de un total de 690.000 de la Administración Pública Federal centralizada. Quedan fuera los puestos superiores y que corresponden a designación política (secretarios, subsecretarios y titulares de unidad), y los que corresponden a puestos operativos o sindicalizados.

República y la Secretaría de la Función Pública fue fundamental en cuanto a cabildeo y convencimiento a los distintos grupos parlamentarios, medios académicos y opinión pública. Respecto a la participación de la sociedad civil, en palabras de Méndez (2008), habría que resaltar el papel realizado por la Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público A. C., compuesta por académicos, especialistas y servidores públicos, que fungió como bisagra en toda esta labor de convencimiento y socialización del servicio profesional de carrera, a través de la realización de foros, paneles, entrevistas con medios y publicación de documentos<sup>6</sup>. Sin duda, un acierto en la aprobación de la Ley fue el hecho de haberse propuesto en los dos primeros años de gobierno (Guerrero Amparán, 1998), lo cual evitó suspicacias que hubieran derivado en resistencias y retrasos, como suele suceder con leyes de esta naturaleza que de alguna manera afectan el *statu quo* de los políticos, sobre todo de los que potencialmente pueden asumir el relevo en el poder.

En relación con la funcionalidad de la Ley, el servicio profesional de carrera tiene como ámbito de aplicación a la Administración Pública Federal centralizada, esto es únicamente secretarías o ministerios (14) junto con sus órganos desconcentrados (69), quedando excluida la Administración Pública Federal paraestatal y algunas secretarías de la propia administración central que tienen que ver con seguridad nacional, seguridad pública, maestros, médicos y el servicio exterior. La Ley está dirigida a cargos de director general, director general adjunto, director de área, subdirector, jefe de departamento y a puestos de enlace, que cubren un total de 36.690 puestos de un total de 690.000 de la Administración Pública Federal centralizada<sup>7</sup>. Quedan fuera los puestos superiores y que corresponden a designación política (secretarios, subsecretarios y titulares de unidad), y los que están por debajo, que corresponden a puestos operativos o sindicalizados.

La organización y operación del servicio profesional de carrera está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, SFP, junto con Comités Técnicos de Profesionalización *ad hoc* creados en cada una de las secretarías. A éstos se les dio la atribución de seleccionar y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras que a la Secretaría de la Función Pública, la de establecer la normativa general, promover el servicio a través de estrategias de cambio cultural, además de supervisar, y, en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación. Se creó dentro de esta Secretaría

una entidad experta: la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal URHyPAPF, como responsable directa de la implementación del servicio (Méndez, 2008).

De manera complementaria a estos órganos, existe un Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, que sesiona periódicamente y al que se le informa, consulta y rinde cuentas de lo realizado. Está compuesto por los titulares y oficiales mayores de los órganos sujetos a la Ley, y por los sectores académico, privado y social. Este Consejo está presidido por el secretario de la Función Pública, y su secretario técnico es el titular de la URHyPAPF. Es un órgano *supra*, que vigila el funcionamiento, sin llegar a realizar funciones operativas.

Es importante apuntar que, tal como estaba definido este primer esquema, daba la impresión que desde un inicio el sistema operaría de manera descentralizada por parte de los órganos sujetos a la Ley (de acuerdo con el espíritu que dictaba la propia Ley), bajo la supervisión de la SFP. La realidad es que esto no fue así. Todo lo contrario; lo que prevaleció fue un esquema centralizado que con los años comenzó a mostrar serias deficiencias y se convirtió en un problema, que se tratará más adelante.

El sistema del servicio profesional de carrera (SPC) se compone de siete subsistemas: de planeación de recursos humanos, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño, de separación, y de control y evaluación (ver Gráfico 1).

Gráfico 1  
Subsistemas del SPC



Los subsistemas desarrollan los siguientes objetivos y actividades:

**Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.** Determina, en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. En este subsistema se ubica el Registro Único del Servicio Profesional (RUSP), que constituye el padrón de información de los servidores públicos, no sólo del servicio profesional de carrera sino de toda la Administración Pública Federal.

**Subsistema de Ingreso.** Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. En este subsistema destaca el diseño de [trabajaen.gob.mx](http://trabajaen.gob.mx) como el portal de acceso a los puestos vacantes del servicio profesional de carrera. Este sistema realiza la actividad de reclutamiento de manera automática. En el proceso de ingreso existen dos procesos diferenciados: uno para aspirantes externos y otro para internos, que operan simultáneamente. El primero, para aspirantes externos, está basado estrictamente en las convocatorias de concursos para ocupar puestos vacantes<sup>8</sup>. El segundo, para aspirantes internos, si bien también procede el concurso, especialmente se establece un proceso de certificación consistente en el cumplimiento de los siguientes requisitos: certificación de tres capacidades gerenciales y dos capacidades técnicas (preestablecidas en el perfil del puesto), evaluación del desempeño anual 2005, y aprobación del Curso de Introducción a la Administración Pública Federal.

**Subsistema de Desarrollo Profesional.** Contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.

**Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.** Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir: a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en la que labora y de la Administración

Pública Federal en su conjunto; b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; y e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. En este subsistema sobresale, por el lado de la capacitación, la puesta en marcha desde un inicio de @campusmexico, que es un portal de capacitación en línea -que agrupa a 17 instituciones educativas tanto nacionales e internacionales-, y que capacita al personal con base en la definición de sus capacidades o competencias gerenciales descritas en el perfil del puesto (son cinco las capacidades gerenciales seleccionadas para todos los puestos: liderazgo, trabajo en equipo, negociación, visión estratégica y orientación a resultados). Por el lado de la certificación se destaca la de las capacidades gerenciales, así como la de las capacidades técnicas tanto específicas como transversales, ya sea para que el servidor público en funciones pueda ser servidor profesional de carrera, o si ya lo es, pueda certificar sus capacidades por un período de cinco años.

**Subsistema de Evaluación del Desempeño.** Establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral. Se llevan a cabo dos evaluaciones al año: una semestral y otra anual, principalmente a través del cumplimiento de metas individuales ligadas a metas colectivas e institucionales, las que se acuerdan previamente entre evaluado y evaluador.

**Subsistema de Separación.** Atiende los casos y supuestos mediante los que un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

**Subsistema de Control y Evaluación.** Diseña y opera los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema. En este subsistema se diseña el Programa Especial del Servicio Profesional de Carrera (cuenta con dos ediciones: 2004-2006 y 2007-2012) como política pública rectora del servicio profesional de carrera, y que regula los Programas Operativos Anuales del Servicio Profesional de Carrera en los que se determinan las metas y objetivos a alcanzar por cada una de las dependencias.

**Una de las características sobresalientes del servicio profesional de carrera mexicano ha sido el uso intensivo de tecnologías de la información.**

Para el funcionamiento de cada uno de estos subsistemas, y derivadas de la Ley pero principalmente del reglamento que determinaba su operación, se emitieron en los primeros tres años un total de 35 disposiciones calificadas como normas de tercer nivel (lineamientos, guías, manuales, etc.) que indicaban los distintos procedimientos de aplicación. Con el nuevo reglamento, tales disposiciones han quedado abrogadas y la idea es contar con nuevos lineamientos de operación para tales subsistemas. Todo esto en cuanto al aspecto jurídico.

En cuanto al aspecto tecnológico, una de las características sobresalientes del servicio profesional de carrera mexicano ha sido el uso intensivo de tecnologías de la información. Al respecto, prácticamente casi toda la información se encuentra informatizada. El esfuerzo realizado apunta, en primer lugar, a que las bases de datos de todos los subsistemas estén unidas y que sean administradas por un solo sistema, cuyo nombre es RH NET, que es un administrador informático de recursos humanos. Este administrador, si bien al inicio presentó muchos problemas, avanza hacia su normalización tanto en su uso como en su funcionamiento, y se espera que finalmente pueda funcionar al cien por ciento.

En su conjunto, el servicio profesional de carrera, como modelo de gestión de recursos humanos, preponderantemente es un servicio civil de empleo o modelo de estructura pública abierta (Ramíó y Salvador, 2005) que, entre algunas de sus características, se destaca por dos: no hay carrera administrativa como tal, y toda vacante se pone a concurso; por lo tanto, no hay un sistema de promociones y de movilidad como tal. El nuevo reglamento le da un giro al sistema, que se explicará más adelante.

En la Tabla 1 se describen los resultados alcanzados en algunos de los subsistemas más representativos durante el período comprendido entre abril de 2004 (fecha de arranque de la implementación) y julio de 2008.

Por supuesto que estas cifras, cuantitativamente hablando, no demuestran del todo los problemas intrínsecos que presenta el servicio profesional y que dieron lugar a pensar en una profunda reforma, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

**Tabla 1**  
**Resultados del Servicio Profesional de Carrera (2004 a julio de 2008)**

<b>Subsistema de planeación de recursos humanos</b>	100% de las estructuras registradas y 100% de los puestos descritos sujetos a la Ley, aunque año a año continúan las dependencias actualizando sus estructuras.
<b>Subsistema de ingreso</b>	14.818 concursos realizados de los cuales ha habido 6.977 ganadores, pero con un 35,59% (5.277) de concursos desiertos (esta cifra ha comenzado a disminuir gradualmente). El resto de la cifra se refiere a concursos que se encuentran en proceso.
<b>Subsistema de desarrollo profesional</b>	Este subsistema como tal adquirirá especial relevancia de acuerdo con el nuevo reglamento, por el tema de la movilidad, promociones y sistema de puntos.
<b>Subsistema de capacitación y certificación de capacidades</b>	Más de 100.000 personas capacitadas a través de @campus México. Más de dos cursos por persona. 2.100 personas certificadas (miembros del servicio profesional de carrera) que han cubierto los siete requisitos para ello. Dicha cifra representa el 7,33% de un total de 36.690.
<b>Subsistema de evaluación del desempeño</b>	Seis evaluaciones del desempeño: 2005 y 2006 (2), 2007 (2), 2008 (1), con un promedio de 34.374 servidores públicos evaluados.
<b>Subsistema de separación</b>	Más de 1.000 personas separadas del servicio profesional de carrera.
<b>Inconformidades</b>	697 inconformidades por parte de particulares en cuanto a detección de irregularidades en los procesos de selección y en relación con los demás subsistemas.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública (2008).

## 2. Un balance necesario

El 2007 fue un año significativo para el servicio profesional de carrera por dos grandes razones: primero, por haber ocurrido por primera vez un cambio de gobierno que abría, entre otras cuestiones, la posibilidad real de que esta figura fuera alterada en su funcionamiento, incluso la abrogación de la Ley, independientemente de que el partido de gobierno fuera el mismo del sexenio previo, situación que no sucedió. La otra razón, tal como se señaló en un principio, es que a través de una especie de "corte de carta" derivado de un análisis profundo del funcionamiento del servicio profesional de carrera -tanto de las propias autoridades responsables como de

**Si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron al comienzo de 2007, existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años había dejado mucho que desear.**

agentes externos-, se presenta la primera gran reforma a través de un nuevo reglamento que recoge las inquietudes y preocupaciones de final de sexenio y propuestas para el nuevo sexenio.

Si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron al comienzo de 2007, existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años (si se toma el 2004 como el inicio) había dejado mucho que desear. Y las voces de alerta estaban a la orden del día, en principio, las de los propios aspirantes a formar parte del sistema, las de las autoridades responsables de la implementación, y las de los medios académicos y de comunicación. Además, las de los resultados de las auditorías, concretamente, de los datos provenientes de la Auditoría Superior de la Federación (2007) (órgano de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo), que arrojaron la cifra de 38 observaciones que derivaron en 25 recomendaciones sobre el funcionamiento del servicio profesional y sus diferentes líneas de trabajo. Adicionalmente, se realizó una encuesta con los titulares de los órganos de administración de las secretarías o ministerios, llamados Oficiales Mayores, junto con sus Directores Generales de Recursos Humanos, y se recibieron sus sugerencias y propuestas de cambio, así como las recomendaciones del sector académico, concretamente del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sobre los diferentes aspectos y problemas del sistema.

A continuación se exponen algunos planteamientos transformados en recomendaciones realizadas para mejorar el desempeño del servicio profesional de carrera. Entre éstas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2007) propuso las siguientes:

- Aplicar los principios rectores del SPC (legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género) a través de un programa anual y de mediano plazo.
- Crear metas sobre las bases jurídicas del SPC que señalen su nivel de flexibilidad, descentralización, gradualidad y eficiencia.
- Elaborar y emitir la normativa faltante, así como la expedición de manuales de organización y procedimientos.

De manera particular para ciertos subsistemas, se formularon las recomendaciones que se exponen en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Recomendaciones de la ASF para algunos de los subsistemas**

<p style="text-align: center;"><b>Subsistema de Planeación de Recursos Humanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Mejorar el uso de tecnologías de la información en la automatización de registro de estructuras.</li> <li>· Concluir la actualización del Catálogo de Puestos.</li> <li>· Mejorar el sistema de control de información del Registro Único del Servicio Público Profesional y ampliarla a otros rubros (certificación de capacidades, planes de carrera, historia laboral, promociones, resultados de evaluaciones del desempeño, licencias, etc.).</li> <li>· Identificar en el Registro Único del Servicio Público Profesional a servidores públicos de carrera como candidatos para ocupar vacantes de distinto perfil con base en el principio de competencia por mérito.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Subsistema de Ingreso</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Establecer mecanismos de control para identificar plazas vacantes para que se sometan a concursos.</li> <li>· Verificar la legalidad de los documentos entregados por los ganadores de los concursos.</li> <li>· Atender las inconformidades y recursos de revocación dentro de los plazos establecidos.</li> <li>· Definir criterios para los Comités Técnicos de Profesionalización para la selección de ganadores en los concursos.</li> <li>· Modificar las reglas de descarte en los procesos de selección para los puestos de DG y DGA, e intervención de los Órganos Internos de Control (entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la Administración Pública) en donde se detectaran anomalías e irregularidades.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Verificar la calidad de los cursos de capacitación de @campus.</li> <li>· Promover que las dependencias y órganos desconcentrados elaboren sus Programas Operativos Anuales (PAC) de acuerdo con las necesidades y metas de sus servidores públicos.</li> <li>· Construir indicadores de evaluación sobre la capacitación recibida por parte de los servidores públicos.</li> <li>· Vincular la capacitación con la certificación de capacidades.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Subsistema de Control y Evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC.</li> <li>· Verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del Programa Anual y de mediano plazo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En relación con las recomendaciones realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una primera gran fotografía realizada (importante porque establecía la percepción en ese entonces de la situación) identificaba problemas convertidos en las siguientes recomendaciones:

*Generales:*

- Cumplir con la aplicación de la Ley.
- Formar un grupo de expertos que participe en la reforma del SPC.
- Llamar con carácter urgente al Consejo Consultivo para acordar medidas de emergencia.
- Concluir el proceso de nombramientos para aquellos servidores públicos que ya cumplieron con su proceso de certificación.
- Finalizar los concursos que se iniciaron en el año 2006.
- Modificar el reglamento de la Ley.

*Particulares:*

- Depurar el proceso de reclutamiento y selección a través de la eliminación del catálogo de carreras profesionales de [trabajaen.gob.mx](http://trabajaen.gob.mx).
- Utilizar como referencia y no como filtro el examen de valores, y revisar la pertinencia de las pruebas gerenciales.
- Evitar el mayor número de concursos desiertos.
- Frenar la utilización indiscriminada del artículo 34 (utilizado para ocupar puestos de manera temporal y sin concurso previo por situaciones de fuerza mayor o de necesaria ocupación).
- Descentralizar en las dependencias del Servicio Profesional de Carrera la operación del subsistema de ingreso.
- Clasificar de forma precisa los puestos que conforman el Servicio Profesional de Carrera.
- Revisar con profundidad el subsistema de evaluación del desempeño, sobre todo en su validez empírica.
- Unir capacitación con certificación de capacidades.
- Dar mayor peso a las capacidades técnicas asociadas a los puestos, en detrimento de las gerenciales.
- Fortalecer el sistema de formación tanto en aspectos técnicos de valores, y en relación con el conocimiento de la Administración Pública Federal.

De esta primera fotografía, se estableció un Convenio de Colaboración Institucional entre el CIDE y la SFP, que marcó una agenda de reuniones de trabajo entre un grupo de expertos conformado por ambas instituciones. El resultado final fue la producción de tres tomos de análisis y recomendaciones redactados por el CIDE, cuyo trabajo fue la base para la realización del nuevo reglamento, que al final fue redactado por el grupo de expertos de la SFP. Esta información es pública y se encuentra disponible en la página de la SFP,

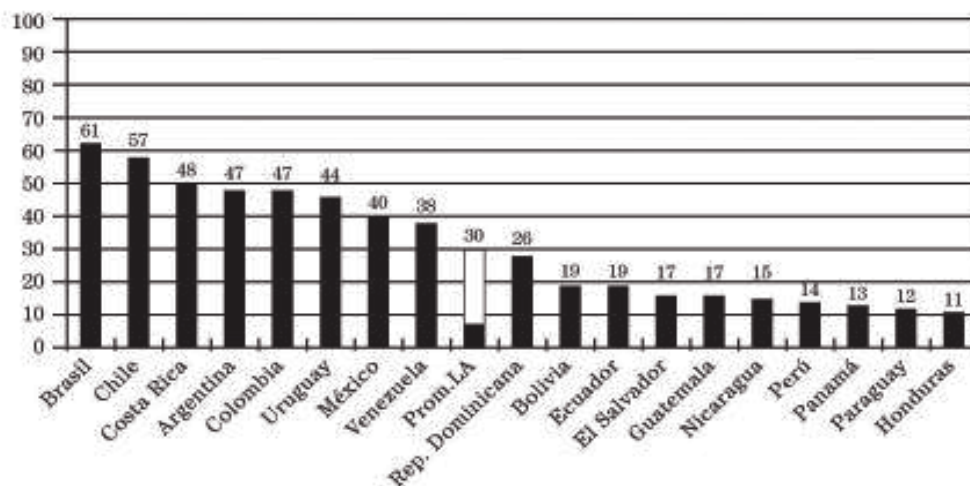
www.funcionpublica.gob.mx, en el icono de SPC/operarios/biblioteca.

Por otro lado, se realizó una encuesta a los Oficiales Mayores y a los responsables de las áreas de Recursos Humanos, quienes solicitaban, a través del análisis de información, lo siguiente:

- Mayor movilidad de servidores públicos (de libre designación y de carrera) internamente y entre secretarías.
- Reducir los tiempos para autorizar estructuras organizacionales y una mayor coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta última, como responsable de la aprobación presupuestal.
- Privilegiar la experiencia como criterio de selección adicional al de conocimiento.
- Modificar los tiempos de exámenes, los tipos y la revisión de sus contenidos.
- Mejorar la calidad de los candidatos.
- Mayor descentralización de la operación con su debido control, permitiendo a los Oficiales Mayores autorizar estructuras, clasificar puestos (de libre designación, de carrera, etc.) y aplicar sus propios exámenes.
- Incrementar el período de ocupación por el artículo 34.
- Clarificar los criterios de separación.
- Fomentar la permanencia de los ganadores de concursos.
- Privilegiar a candidatos internos en los concursos.
- Vincular capacitación con exámenes.
- Corregir operación de RHnet.

Por último, como información complementaria está el contenido del informe sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006, de 18 países latinoamericanos, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este informe ubica a México (en ese entonces a dos años de funcionamiento de su servicio profesional de carrera) en una posición intermedia, detrás de países identificados en el primer grupo como Brasil, Chile y Costa Rica (ver Gráfico 2).

Gráfico 2  
Índice de Capacidad Funcional



Fuente: Echebarría (2006).

Al respecto, conviene señalar que si bien la información y las recomendaciones y propuestas sobre el caso particular de México no tuvieron una influencia directa en el diseño de los contenidos de la reforma, sí hubo coincidencias en algunas de sus líneas; incluso ciertas recomendaciones quedan reservadas para ser utilizadas en el futuro (por ejemplo, la relacionada con el blindaje constitucional). A continuación se citan algunas de ellas pertenecientes al informe (Echebarría, 2006):

"La primera propuesta es poder concluir con la revisión de las estructuras organizacionales. Para avanzar en la dinámica de la administración de personal, se debe contar con un panorama preciso del número de puestos y sus niveles jerárquicos. Segundo, se debe reducir la segmentación entre el personal de base y de carrera, ya que ambos constituyen el cuerpo burocrático de la Administración Central del Gobierno Federal. Una posibilidad es que existan mayores conexiones entre ambos segmentos, mediante la introducción de mecanismos de valoración de mérito sistemáticos en el personal de base. Se pueden establecer programas temporales para que el personal de base ejerza puestos de mayor responsabilidad. Tercero, varios lineamientos de la LSPC no están establecidos de forma clara y están sujetos a cambios una vez que se hacen llegar a las Secretarías

Se llegó a concluir que era necesario un cambio profundo. Una primera aproximación a los problemas indicaba que la Ley, en términos generales, es adecuada pero su reglamentación, implementación y operación no fue la más correcta.

para su uso. Se sugiere que los lineamientos sean detallados y relativamente estables. Cuarto, sería necesario revisar algunos aspectos jurídicos, que impliquen por ejemplo darle un 'blindaje constitucional' a la Ley del Servicio Profesional de Carrera LSPC, o reformar la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado LFTSE para evitar lagunas jurídicas que la LSPC precisamente busca resolver".

Con todos estos datos se llegó a concluir que era necesario un cambio profundo. Una primera aproximación a los problemas -tipo diagnóstico- indicaba que la Ley, en términos generales, es adecuada pero su reglamentación, implementación y operación no fue la más correcta, registrándose problemas como los siguientes: a) excesiva centralización en la operación por parte de la Secretaría de la Función Pública y su entidad experta; b) limitado énfasis en el desarrollo profesional; c) reglamentación restringida para la separación de servidores públicos; y d) participación limitada de los Órganos Internos de Control (entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la Administración Pública). En el mismo sentido, se llegó a la conclusión de que el sistema fue implantado de manera compleja y poco flexible, lo cual se observa en problemas particulares como los siguientes: e) el registro de estructuras es difícil y largo; f) los exámenes gerenciales son iguales para todos; g) las ponderaciones de las evaluaciones son complejas; h) la movilidad es limitada para los servidores públicos; i) el sistema de evaluación del desempeño es complaciente; un dato relevante señala que más del 80% de los servidores públicos son evaluados como sobresalientes; j) falta de regulación del artículo 34, y por ende, uso indiscriminado en la ocupación de puestos de forma temporal y sin concurso; y k) elevado número de concursos desiertos en los procesos de ingreso y selección.

Como consecuencia, se planteó trabajar de la siguiente forma (Treviño, 2007):

*En el corto plazo:* emitir el nuevo reglamento y la normativa secundaria con el fin de ajustar la operación actual, atendiendo a las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, de las que resaltan como esenciales las tres siguientes: cuidar la estricta observancia de los principios de la Ley; construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC, así como verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del programa anual y de mediano plazo.

*En el mediano plazo:* mejorar el sistema para lograr procesos de ingreso eficaces y acordes a los requerimientos de ocupación reales

Se ha generado una fuerte tensión entre los políticos designados y los servidores públicos que se encuentran ocupando puestos del sistema; de ahí que se estén buscando soluciones que afecten lo menos posible a ambas partes.

de las dependencias, que permitan valorar experiencia y otros méritos; evaluación del desempeño rigurosa; capacitación efectiva, y procesos de separación apegados a la legalidad.

*En el largo plazo:* consolidar el Servicio Profesional de Carrera y contribuir al proceso de profesionalización de organismos no sujetos al mismo, enfatizando el logro de resultados mediante el desarrollo del capital humano, así como en otros órdenes de gobierno.

Una vez analizada esta situación cabe preguntarse ¿era necesaria la reforma? Por principio, este proceso de cambios no debería sorprender a nadie, ya que los servicios civiles o profesionales de carrera son instituciones dinámicas que requieren permanentemente de ellos, así como de reorientaciones y ajustes; es un proceso continuo, tanto a nivel de países como de órganos particulares<sup>9</sup>. En lo que posiblemente habría que detenerse es en el análisis de las circunstancias del porqué de los cambios y la necesidad de la reforma, en torno a lo cual caben varias preguntas: ¿la reforma obedece a un ejercicio serio de evaluación del sistema o al estilo o concepción de las nuevas autoridades sobre el mismo?; ¿la reforma apunta a resolver problemas de fondo o sólo de forma?; ¿la coyuntura de cambio de gobierno y su interés por reformar el sistema es para satisfacer intereses político-partidistas o para resolver problemas reales derivados de su funcionamiento? Las respuestas se tratarán de contestar al final del apartado.

Un factor que ha venido a repercutir y a replantear lo que había venido aconteciendo en el servicio profesional de carrera ha sido el cambio de autoridades federales como producto de las elecciones del año 2006. El simple hecho de que éstas se encontraran con un sistema distinto al que imperaba en años anteriores y que replantea las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, no ha sido fácil de asimilar; los hechos lo han venido corroborando, ya sea a través de despidos de personas del servicio profesional de carrera o del uso indiscriminado del artículo 34, entre otros puntos (López Cruz, 2007). De modo que se ha generado una fuerte tensión entre los propios políticos designados y los servidores públicos que se encuentran ocupando puestos del sistema; de ahí que se estén buscando soluciones que afecten lo menos posible a ambas partes.

A nivel federal, bastará con revisar los intentos de reforma a los que se ha sometido la Ley: más de nueve iniciativas de reforma en el transcurso de 2006<sup>10</sup>, 2007 y 2008, tomando en cuenta que algunas siguen vigentes y se han vuelto a retomar. Por ejemplo, está la

iniciativa de proyecto de decreto que reforma el artículo 8 y deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, la cual ha tenido un dictamen favorable por parte de la Comisión de la Función Pública el 18 de abril de 2007, y que tiene que ver esencialmente con quitar del servicio profesional de carrera los rangos de Director General y Director General Adjunto. Hasta junio de 2008 dicha iniciativa había sido aprobada por la Cámara de Diputados; sólo está pendiente de ser aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En resumen, y tratando de dar respuesta a la pregunta ¿era necesaria la reforma?, técnicamente hablando por supuesto que sí. Se requería cambiar procedimientos, mejorar tiempos, descentralizar y obtener mejores resultados. Esto, hasta cierto punto, significaba cambios de fondo y no sólo de forma, y también de largo plazo. Sin embargo, no se puede dejar de lado que los servicios civiles de carrera o profesionales también son instituciones políticas; en ese sentido, más allá de los aspectos técnicos, habría que señalar la satisfacción de intereses político-partidistas, esto es, acomodo de personas en puestos clave -independientemente de que sean del servicio profesional de carrera o no-, cuotas partidarias, negociaciones previas, intentos de modificar la Ley para la obtención de más puestos directivos, etc. Lo que no significa que esto se interprete como una justificación, sino simplemente se considera como un fenómeno que forma parte de la cultura político-partidista del país, en la que no se encuentra arraigada la idea de la burocracia profesional y que era previsible que en el cambio de gobierno se manifestara, adicionalmente a todos los obstáculos que ha tenido que sortear el servicio profesional de carrera y que no han sido menores, como se ha podido ver con todos los intentos de reforma. Por lo tanto, al final, la reforma trata de satisfacer dos tipos de intereses: técnico-administrativos y político-partidistas.

### **3. El contenido de la reforma**

En el diseño del nuevo reglamento de la Ley, como se podrá observar, se recogieron las opiniones, sugerencias y recomendaciones tanto de la Auditoría Superior de la Federación, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, de los implementadores, y también de legisladores, de especialistas y de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, OEA. En ese sentido,

La idea es que las dependencias, al establecer sus propios exámenes versus exámenes generales, así como sus propios perfiles profesionales (privilegiando la experiencia), contribuya a flexibilizar el funcionamiento del sistema de ingreso.

el nuevo reglamento viene a ser el crisol de todas las observaciones en su conjunto, con una visión de mediano y largo plazo, bajo tres premisas:

- La descentralización de la operación y la centralización de la información.
- El énfasis en el rol normativo de la Unidad.
- Mayor vigilancia del cumplimiento de la normativa mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control.

Los principales contenidos del nuevo reglamento están resumidos en los siguientes grandes temas:

- *Se simplifica la normativa a partir de un nuevo reglamento que provee un marco genérico de actuación y lineamientos.* Significa trabajar con un marco general dejando a las instancias operativas márgenes de actuación más abiertos. En el marco de la simplificación, se prevé emitir un lineamiento por subsistema, a diferencia de años anteriores que se emitieron hasta 35 disposiciones.

- *Se descentraliza la operación y se centraliza la información.* Todo esto a partir del otorgamiento de mayores atribuciones a los Comités Técnicos de Profesionalización, en el sentido de que sean las propias dependencias las que determinen sus procedimientos de acuerdo con sus necesidades, pero bajo la supervisión y manejo de la información por parte de la instancia rectora que seguirá siendo la Secretaría de la Función Pública.

- *Se descentraliza el proceso de selección y utilización de pruebas propias por parte de las dependencias para contar con un sistema de ingreso ágil en cuanto a pruebas y tiempos.* La idea es que las dependencias, al establecer sus propios exámenes versus exámenes generales, así como sus propios perfiles profesionales (privilegiando la experiencia), contribuya a flexibilizar el funcionamiento del sistema de ingreso. Esto aunado al establecimiento de nuevas modalidades de convocatoria: a) la dirigida a cualquier interesado, b) a servidores públicos en general, y c) a cualquier interesado resultado de concurso bajo la modalidad a) o b) y que estén considerados como parte de la reserva de talento.

- *Se determina una mayor vigilancia y control de la operación por parte de los Órganos Internos de Control (a cargo la fiscalización interna de la Administración Pública).* Este precepto es fundamental, ya que si bien la idea consiste en descentralizar la operación del funcionamiento del sistema, como complemento tendrá que estar bajo la estricta vigilancia y control -incluso para la resolución de

quejas e inconformidades que se hacía de manera centralizada de los Órganos Internos de Control.

- *Se flexibiliza la movilidad de los servidores públicos.* A través de la figura de ramas de cargo se facilitará la movilidad de servidores públicos en el sistema, con lo cual la marcada rigidez que había en el reglamento abrogado (sólo permitía movimientos laterales en el mismo grupo, grado y nivel, y perfil), ya no será un obstáculo para la eficiente reubicación de las personas. Con ello se pretende darle impulso, ahora sí, por primera vez al desarrollo profesional.

- *Se establecen las bases para agilizar el registro de estructuras y flexibilidad en la definición de los perfiles.* Sobre este punto se definirán criterios generales de registro de estructuras con el fin de hacer un registro mucho más dinámico que permita disponer de una estructura orgánica más apegada a la realidad de cada dependencia. En relación con los perfiles de puestos, se pretende que sean mucho más flexibles en su integración y no en la forma rígida como habían sido establecidos. De modo que a través de las disposiciones del reglamento y los lineamientos que en su oportunidad se emitan, los perfiles establecerán condiciones mínimas que requiere la persona para ocupar el puesto (Treviño, 2007).

- *Se fortalece el sistema de evaluación del desempeño.* Este objetivo se pretende lograr toda vez que el método de evaluación esté vinculado a las funciones de cada puesto, sirviendo, además, como factor de actualización y capacitación de los evaluados. Al mismo tiempo, a partir del diagnóstico realizado, podrá ser considerado para otorgar incentivos o, en su caso, ser objeto de un movimiento lateral.

- *Se enlaza el Registro Único de Servidores Públicos con el catálogo de puestos,* con la idea de que se permita identificar servidores públicos que reúnan el perfil para desempeñar puestos vacantes dentro del sistema. Asimismo, en la medida en que el catálogo comprenda puestos de instituciones que no forman parte del sistema, se contará con un universo mucho más amplio de posibles candidatos a desempeñar el puesto.

- *Se impulsa el desarrollo profesional por necesidades del servicio.* Todo ello mediante un sistema de puntos con base en la capacitación (que permite la actualización permanente), la experiencia y el mérito, que dé lugar a movimientos laterales y concursos de promoción. Asimismo, existe el interés de enlazar la capacitación con la certificación.

Estabilidad no es sinónimo de inamovilidad; por lo tanto, la intención es establecer reglas de separación definidas, en primer lugar, por los propios Comités de Profesionalización con base en lo que ellos observen, pero principalmente vinculadas al bajo desempeño.

- *Se establece claridad en las causales de separación.* La idea principal es que haya claridad en cuanto a que estabilidad no es sinónimo de inamovilidad; por lo tanto, la intención es establecer reglas de separación definidas, en primer lugar, por los propios Comités de Profesionalización con base en lo que ellos observen, pero principalmente vinculadas al bajo desempeño.

- *Se establecen restricciones respecto a la ocupación excepcional sin concursos,* lo que implica una menor utilización de esa modalidad.

- *Se propone acelerar el proceso de certificación.* Esto es, se establece un plazo no mayor de tres años para que los servidores de libre designación concluyan su proceso de certificación para que adquieran la calidad de servidores profesionales de carrera, a través de un proceso simplificado. De no ser así, la plaza que ocupan será puesta a concurso, y la persona tendrá que someterse a él.

#### 4. Riesgos y retos potenciales

Las condiciones creadas por el nuevo reglamento del servicio profesional de carrera conllevan riesgos y retos potenciales. De hecho, el nuevo reglamento no es un bálsamo a los problemas generados con anterioridad y a los existentes. Por supuesto que lo deseable es que cambie la situación preexistente, pero esto no se logrará de inmediato. ¿Cuáles son, desde nuestro parecer, algunos riesgos potenciales de la reforma? Existen varios que se pueden resumir de la siguiente manera:

*Ausencia de compromiso de los Órganos Internos de Control con las labores de control y vigilancia, con la consiguiente laxitud en estas actividades.* Una de las deficiencias manifiestas en el funcionamiento del servicio profesional de carrera es la ausencia de un sistema de consecuencias, que determine, por un lado, incentivos para quien lo hace bien y castigos para quien lo hace mal. El servicio profesional de carrera desde sus inicios no ha contado con la ayuda suficiente para lograr ese cometido. Con el nuevo reglamento se espera que al darle mayores atribuciones a los Órganos Internos de Control realicen mejor su trabajo, sobre todo con la pretensión de que se cumpla la Ley, de acuerdo con las propuestas del CIDE y de la ASF. El problema estriba en que de no contar con una actividad sólida de control y vigilancia, prevalecerá la sospecha de la existencia de impunidad y, por tanto, se estará directamente afectando la credibilidad del funcionamiento del sistema en su conjunto.

Con la reforma del sistema, si bien se recupera el espíritu original de la Ley que era el del esquema descentralizado, en términos operativos se corre el riesgo de pasar de un extremo a otro: del centralismo puro y duro a la descentralización total, que pudiera derivar en arbitrariedad.

*Falta de recursos financieros y personal capacitado en las dependencias.* Uno de los problemas de los sistemas de función pública, principalmente en Latinoamérica, es que en ocasiones las leyes promulgadas no tienen previsiones de recursos financieros. El caso mexicano no ha sido la excepción. Si bien la Ley en un inicio no fue reformada ni abrogada con el cambio de gobierno, sí sufrió los embates de la austeridad económica a través de la promulgación por el Presidente de la República de un decreto de austeridad a principios de su mandato, que paralizó durante los primeros meses las contrataciones y congeló puestos. Esta situación ha sido hasta cierto punto recurrente. El nuevo reglamento, que tiene como bandera la descentralización de la operación, obligará a las dependencias a contratar o externalizar servicios para poder operar. Se corre el riesgo de que esta medida pueda ser interrumpida y, por lo tanto, volver por necesidad a un esquema centralizado soportado por la Secretaría de la Función Pública. En el mismo sentido, la descentralización de la operación demandará una mayor versatilidad del personal de las áreas de recursos humanos, y por ende, de capacitación. Así, el déficit de personal capacitado se convierte en otro riesgo potencial para el buen funcionamiento.

*Cuestionada calidad de los proveedores de las nuevas herramientas por utilizar.* Otro riesgo derivado de la descentralización de la operación es que, de no haber controles de calidad suficientes en la contratación de proveedores de exámenes o evaluaciones por parte de los órganos sujetos a la Ley, especialmente en el subsistema de ingreso, la calidad de las herramientas sea mala y no se alcancen los objetivos de contratar a las personas adecuadas para los puestos.

*Pérdida de control del sistema, que puede generar desorden y discrecionalidad.* Con la reforma del sistema, si bien se recupera el espíritu original de la Ley que era el del esquema descentralizado, en términos operativos se corre el riesgo de pasar de un extremo a otro: del centralismo puro y duro a la descentralización total, que pudiera derivar en arbitrariedad; por ejemplo, que las dependencias manejen los concursos guiadas por su propio interés. Se supone que la Ley prevé un sano equilibrio, pero siempre que los Órganos Internos de Control hagan su trabajo. En esto también está el meollo de la cuestión.

Estos problemas que se plantean son importantes, pero también son corregibles. Por el lado de los **retos**, éstos son continuos, y podrían -en el marco de los estudios comparados- ser extrapolables a otros países con situaciones similares. Estos retos son los siguientes:

*Buscar una adecuada relación entre políticos y miembros del servicio profesional de carrera*<sup>11</sup>. Este es uno de los temas más complicados en el diseño y operación de un servicio profesional de carrera. Definir las fronteras entre políticos y administrativos siempre será un tema complejo, y en este punto los criterios pueden ser variados, que van desde definir rangos, funciones o niveles de especialización, ya sea de manera transversal, a toda la administración, u optar por un esquema vertical, al interior de cada órgano sujeto a la Ley, etc. Adicionalmente, más allá de estas definiciones de carácter organizacional, figuran las de carácter institucional en las que están de por medio arreglos, acuerdos, negociaciones entre los diferentes tipos de funcionarios para conseguir la armonía y coordinación deseable. Seguramente estas definiciones son más complicadas en relación con lo que se tiene que hacer primero.

*Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación.* Este es otro tema en el que el estudio comparado nos aporta ideas: ¿cuál es la mejor forma de operar un servicio? ¿De manera centralizada o descentralizada? Esto, por supuesto, dependerá de los diferentes contextos y de las distintas formas de operar las organizaciones. Pero por ello no dejará de haber tensión, que va desde interpretar tales esquemas, por un lado, como que el control puede ser excesivo o no, y por el otro, el de libertad para operar, que bien puede derivar en discrecionalidad. ¿Cuál es el punto medio adecuado?

*Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema, principalmente a través de la supervisión de órganos ajenos a la administración*<sup>12</sup>. Este asunto tiene que ver con la necesaria evaluación que requiere todo sistema. Nuevamente surgen las preguntas: ¿quién evalúa mejor, un órgano interno o un órgano externo? ¿Con qué indicadores? ¿Cuáles son los impactos positivos que deben registrarse derivados del buen funcionamiento de un servicio profesional de carrera? Al respecto, es difícil establecer fórmulas apropiadas. Sobre el caso mexicano, se considera que irremediablemente en un futuro próximo se tendrá que institucionalizar la evaluación del servicio profesional de carrera por parte de agentes externos.

*Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente la Ley.* Con base en lo señalado en el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América

Latina (Echebarría, 2006), se observa en todos los países analizados, incluyendo a los primeros en la clasificación, un enorme déficit en cuanto a capacitación y herramientas propias de gestión de recursos humanos. Más aun cuando pareciera que hay una creciente tendencia hacia la diferenciación del instrumental para organizaciones privadas y para organizaciones públicas, adicional a la necesidad de contar con recursos económicos etiquetados para estos compromisos. Al menos esto lo demuestra la experiencia mexicana en cuanto a su demanda continua de herramientas *ad hoc* e inversiones económicas particulares para las áreas responsables de la implementación.

*Difundir permanentemente la importancia del servicio profesional de carrera tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto.* Este asunto también es de cabal importancia, y desafortunadamente en las áreas de recursos humanos no se valora como tal. Sobre todo al identificar al servicio civil o profesional como simples prácticas de personal, dejando de lado la importancia y el impacto que tiene en el mejoramiento de los servicios públicos, estando en juego valores tan trascendentales como el mérito y la igualdad de oportunidades. En ese sentido, tratar de construir una masa crítica, así como difundir parte de esos valores, se convierte en parte fundamental de la satisfacción de intereses ciudadanos y del marco de valores de un sistema democrático.

*Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible.* No puede ser sostenible únicamente por los gobiernos, sino que requiere del respaldo de otras instancias como los partidos políticos, las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales, los poderes legislativo y judicial, las cámaras empresariales, los ciudadanos en general, etc. Esta red la tienen que construir los diferentes portavoces de las distintas entidades a través de un adecuado trabajo de difusión y socialización de las autoridades responsables.

## **5. Conclusiones**

Como se ha podido observar, el servicio profesional de carrera en México, pese a no llevar muchos años de funcionamiento, independientemente de sus avances, no ha estado exento de cambios y transformaciones, propios de una figura dinámica como ésta.

**¿Continuará siendo vulnerable el servicio profesional de carrera a los intereses políticos? Eso dependerá de su nivel de consolidación y buen funcionamiento y del lugar que vaya ocupando en la cultura político-administrativa de este país, en el sentido de que sea visto como instrumento de ayuda a la política y los políticos.**

Cambios que si bien podrían calificarse como necesarios, también han sido inducidos y forzados en gran parte por el cambio en las autoridades gubernamentales y responsables de la implementación. En ese sentido, la reforma ha tratado de satisfacer dos tipos de intereses: los aspectos técnicos y los políticos. ¿Continuará siendo vulnerable el servicio profesional de carrera a los intereses políticos? Eso dependerá de su nivel de consolidación y buen funcionamiento y del lugar que vaya ocupando en la cultura político-administrativa de este país, en el sentido de que sea visto como instrumento de ayuda a la política y los políticos, y no como un obstáculo.

Sin duda, el esquema actual que plantea el nuevo reglamento pretende ser distinto a cómo se venía trabajando con anterioridad, y se vislumbra que es de largo plazo; por lo tanto, está determinando parte del futuro del servicio profesional de carrera. Si bien en gran medida replantea la idea original de la Ley, se desea que el nuevo proceso se realice de manera adecuada, con gente comprometida y que asuma el rol que le corresponde jugar, aunado a que cuente con los tiempos suficientes y necesarios -no políticos-; de lo contrario, existen riesgos potenciales que pueden significar un retroceso y den lugar al escenario de los primeros años.

Sin embargo, tal como ya se señaló, más allá de estos cambios y reorientaciones, continuarán los retos que se posicionan por encima de cualquier coyuntura de reforma y que requieren un trabajo permanente. De ahí la importancia de no perder de vista los aspectos a resolver de corto, mediano y largo plazo. En esa coincidencia se pueden conseguir grandes resultados y confeccionar, así, el futuro del servicio profesional de carrera en México.

## **Notas**

(1) Entiéndase el servicio profesional o civil de carrera como aquel sistema de empleo en que las personas ingresan al sector público a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades. Aunque en el fondo tales términos significan lo mismo, se puede señalar que el término "servicio profesional de carrera" es la versión moderna de los servicios civiles, sobre todo por incorporar elementos de carácter gerencial como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de tecnologías de la información, entre otros elementos. Véanse Martínez Puón (2005) y Méndez (2008).

(2) En el marco de los estudios comparados sobre función pública, este fenómeno de carácter parcial o sectorial corresponde a lo que algunos especialistas denominan prueba piloto (Ramíó y Salvador, 2005).

(3) Por ejemplo, de un análisis de todas las notas de prensa emitidas durante el año 2007 (72 notas), 83% fueron negativas y sólo 17% positivas, destacándose los periódicos *Crónica* y *El Universal* con el mayor número de ellas.

(4) Véanse Longo y Ramió (2008); Echebarría (2006); Martínez Puón (2005); Oszlak (2001); Bekke, Perry y Toonen (1996); y Auer, Demmke y Polet (1996).

(5) El gobierno de Vicente Fox estableció como propuesta modernizadora de la Administración Pública, una agenda denominada "Agenda de Buen Gobierno" consistente en seis puntos: 1) Gobierno que cueste menos; 2) Gobierno digital; 3) Gobierno profesional; 4) Gobierno de mejora regulatoria; 5) Gobierno honesto y transparente; y 6) Gobierno de Calidad. Véase Muñoz Gutiérrez (2005). Para un análisis más objetivo, consúltese el texto de Dussauge (2007).

(6) Entre las actividades a destacar está la realización del *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia*, los días 24 y 25 de febrero de 2003 en la Universidad Iberoamericana, México, el cual fue un éxito para el objetivo de impulsar la aprobación de la Ley. Además, la edición de la Revista *Servicio Profesional de Carrera* (revista semestral de difusión) se convirtió en un espacio referencial de debate, tanto a nivel nacional como internacional, y cuya primera época culminó en el primer semestre de 2008, produciendo nueve números a lo largo de cinco años consecutivos.

(7) Para tener una idea del universo de servidores públicos, la Administración Pública Federal centralizada se compone aproximadamente de 3.000.000 de servidores públicos, de los que 690.000 pertenecen a la Administración Pública centralizada, 980.000 a la Administración Pública paraestatal, y el resto se reparte entre maestros, médicos, enfermeras, personal sindicalizado, etc. Aunado a ello, está el personal que forma parte de las administraciones públicas estatales y municipales.

(8) Un primer esquema de selección consistió en las siguientes etapas: reclutamiento automatizado a través de [trabajaen.gob.mx](http://trabajaen.gob.mx); aplicación de evaluaciones sobre visión del servicio público (prueba de valores); evaluaciones sobre competencias gerenciales, regularmente dos (con base en la definición del perfil del puesto); evaluaciones de carácter técnico (sobre las características del puesto de trabajo); y entrevista. Para puestos de Director General y Director General Adjunto hay otra etapa adicional consistente en la aplicación de un *assessment center* en línea. Hoy día, con el nuevo reglamento, serán los órganos sujetos a la Ley los que elijan y establezcan los tipos de exámenes necesarios para el puesto a concursar.

(9) Por ejemplo, llama la atención lo que ha acontecido con el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, que ha contado con dos estatutos, el de 1992 y de 1999, y hoy día se encuentra en etapa de lanzar una nueva reforma.

(10) Véase el artículo de Martínez Puón (2006) en el que están presentes las ocho iniciativas de reforma correspondientes a 2006.

(11) Se recomienda el texto de Peters (1995).

(12) Véase Klingner y Arellano (2006).

## Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2007), *Resultados de la Auditoría Superior de la Federación / Secretaría de la Función Pública*, México, ASF.
- Auer, Astrid; Demmke, Christoph; y Polet, Robert (1996), *Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Bekke, Hans; Perry, James; y Toonen, Theo (1996), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.
- Dussauge, Mauricio (2007), "Paradojas de la reforma administrativa en México", en *Buen Gobierno*, N° 2, México, enero-junio.
- Echebarría, Koldo (coord.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998), "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública (Documento de Trabajo; N° 61).
- Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: tradición y perspectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Klingner, Donald y Arellano, David (2006), "La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 6, México, julio-diciembre.
- Longo, Francisco y Ramió, Carles (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.

- López Cruz, Ángel (2007), "Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera", en *Política Digital*, N° 35, México, febrero-marzo.
- Martínez Puón, Rafael (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2006), "El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México", en *Buen Gobierno*, N° 1, México, enero-junio.
- Méndez, José Luis (2008), "Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México: lecciones y retos", en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 9, México, enero-junio.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2005), *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Pardo, María del Carmen (1999), "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública", en *Visión* *multidimensional del servicio público profesionalizado*, Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo (comps.) México, Plaza y Valdés Editores; Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Peters, B. Guy (1995), *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- Secretaría de la Función Pública (2003), "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal*, México, SFP.

Treviño, Darío (2007), "El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 8, México, julio-diciembre.