

Cambios recientes en el Servicio Profesional de Carrera en México: nuevas condiciones y nuevos retos*

Rafael Martínez Puón**

A CUATRO AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXAMINA LA PROBLEMÁTICA EN CONTRASTE CON LOS CONTENIDOS DEL REGLAMENTO A LA LEY, DE RECIENTE PROMULGACIÓN, IDENTIFICANDO POTENCIALES RIESGOS Y NUEVOS RETOS.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / SERVICIO CIVIL / MÉXICO

Los importantes problemas que enfrentamos hoy, no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos

Albert Einsten

Introducción

En anteriores Foros de la Función Pública del Istmo Centroameri-

cano, Panamá y República Dominicana, concretamente el XII Foro llevado a cabo en Honduras en el 2004, se hizo un anuncio importante que tenía que ver con el inicio de los

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Ni

vel I. Distinción otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Director General de la Revista Buen Gobierno que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Es Coordinador Técnico de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. Actualmente se encuentra como Investigador Visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Alta Dirección de Empresas, ESADE, con sede en Barcelona, España.

Recibido: 9 de junio del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

trabajos del Servicio Profesional de Carrera, SPC,¹ en México. Ese comienzo estaba respaldado por la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003, y de su Reglamento un año después, que significaba su puesta en marcha. Antes de esa fecha, si bien se identificaban 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 (El Servicio Profesional Agrario)... etc. (Haro Belchez, 2000).

A nivel de burocracia central, la experiencia a la altura de la publicación de una ley, y del ejercicio de la misma, era inédita en el país. Ca-

so curioso y extraño, en la región latinoamericana, si se parte del reconocimiento de un país como México que por su tamaño y fuerza económica no ha dejado de ser, junto con otros países como Chile, Argentina, Brasil, un referente a seguir.

Conviene recordar que el servicio profesional de carrera en México, tiene como ámbito de aplicación a la administración centralizada junto con sus órganos desconcentrados (catorce secretarías y sesenta y nueve órganos desconcentrados sujetos de la ley), quedando excluida la administración pública paraestatal y algunos órganos de la Administración Central que tienen que ver con seguridad nacional, seguridad pública, maestros, médicos y el servicio exterior. La ley está dirigida a rangos de puestos de director general, director general adjunto, director de área, subdirector, jefe de departamento a puestos de enlace, que cubren un total de 36.690 puestos de un total de 690.000 de la administración pública centralizada, dejando fuera a puestos que están por encima y que corresponden a designación política (secretarios, subsecretarios y titulares de unidad), y a puestos 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, junto con Comités Técnicos de Profesionalización *ad hoc* en las secretarías. A éstos se

1. Entiéndase el servicio civil o profesional de carrera como aquél 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 no dejan de significar lo mismo, desde ahora se puede señalar que el término de 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 Púón, Rafael (2005) "Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. Méndez, José Luis (2008) "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos". *Revista Servicio Profesional de Carrera* No. 9, primer semestre, 2008, México. Ed. Fundamespa/Red Mexicana por la profesionalización del servicio público.

les dio la atribución de seleccionar y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras a la Secretaría de la Función Pública, la de establecer la normatividad general, promover el servicio a través de estrategias de cambio cultural, además de por supuesto 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 Recursos Humanos, como responsable directa de la implementación del servicio. (Méndez 2008).

Ahora bien, no suficiente con lo joven de este ejercicio o experiencia, el cambio más reciente y más significativo que ha sufrido el servicio profesional de carrera en México, ha sido la expedición de un nuevo Reglamento de la Ley, publicado el 6 de setiembre del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, que ha traído cambios sustanciales que ya se explicarán más adelante. De manera que, desde ahora podemos hablar de una reforma importante en el ser y quehacer del servicio profesional de carrera. Lo que nos indica que estas figuras son dinámicas, que permiten cambios sustanciales en su diseño, y que requieren de modificaciones permanentes como producto de las nuevas condiciones y necesidades, tanto de la administración como de los propios servidores públicos. De ahí el epígrafe del artículo.

En ese sentido, el propósito de este artículo es establecer un balance de lo que ha acontecido durante

estos cuatro años de implementación, de señalar los cambios que prevé el nuevo Reglamento y de hacia dónde se dirige el servicio profesional de carrera. El documento se encuentra dividido en los siguientes apartados.

- Análisis de la implementación a cuatro años.
- Contenidos del nuevo reglamento.
- Riesgos potenciales y nuevos retos.
- Conclusiones.

Análisis de la implementación a cuatro años

El 2007 para el SPC, ha resultado ser un año muy importante por dos grandes razones: una, por haber sufrido por primera vez, un cambio de gobierno que suponía muchas cosas, entre la más destacable, la posibilidad real de que esta figura fuera alterada en su funcionamiento, incluso con la abrogación de la Ley, independientemente de que el partido de gobierno fuera el mismo del sexenio previo; situación que no sucedió. Y la otra razón, tal como se señaló en un principio, es que se ha presentado 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.

En efecto, al comienzo del 2007, si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron, si existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años (si tomamos el 2004 como tal) había dejado mucho que desear. Y las voces estaban a la orden del día, por principio la de los propios aspirantes, la de las autoridades responsables de la implementación, los medios académicos, y no se diga, los resultados de las auditorías. Concretamente, los datos arrojados por la Auditoría Superior de la Federación 2007 (órgano de fiscalización del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo), arrojaron la cifra de treinta y ocho observaciones que derivaron en veinticinco 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 llamados Oficiales Mayores junto con sus Directores Generales y se recibieron sus sugerencias y propuestas de cambio, así como las recomendaciones del sector académico, concretamente el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, sobre los diferentes aspectos y problemas del sistema. Recordemos que el sistema del SPC se compone de siete subsistemas que son: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control; y Evaluación:

GRÁFICO No. 1

SUBSISTEMAS DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, SPC



Y en efecto, 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 la reglamentación, su implementación y operación no fue la más correcta, registrándose problemas como los siguientes:

- Una excesiva centralización en la operación por parte de la Secretaría de la Función Pública y su entidad experta.
- Limitado énfasis en el desarrollo profesional.
- Una reglamentación restringida para la separación de servidores públicos y participación limitada de los Órganos Internos de Control.

En el mismo sentido, se llegó a la conclusión de que el sistema fue implantado de manera compleja y poco flexible, lo que se observa en problemas particulares como los siguientes:

- El registro de estructuras es difícil y largo.
- Los exámenes gerenciales son iguales para todos.
- Las ponderaciones de las evaluaciones son complejas.
- La movilidad es limitada para los servidores públicos.
- El sistema de evaluación del desempeño es complaciente;

un dato relevante nos señala que más del 80% de los servidores públicos son evaluados como sobresalientes.

De todo esto, se desprende trabajar de la siguiente forma (Treviño, 2007):

- *En el corto plazo:* emitir el nuevo Reglamento y normatividad secundaria para hacer ajustes a la operación actual, con el propósito de atender las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, de las que se resaltan como esenciales las tres siguientes: el cuidar la estricta observancia de los principios de la ley; el construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC, así como verificar el real funcionamiento del mismo 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 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 Carre-

ra y contribuir en el proceso de profesionalización de organismos no sujetos del mismo, enfatizando el logro de resultados mediante el desarrollo del capital humano, así como en otros órdenes de gobierno.

Contenidos del nuevo Reglamento

En el diseño del nuevo Reglamento de la Ley se recogen opiniones, sugerencias y hasta recomendaciones, tanto de personas físicas como de personas morales. En ese sentido, 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 hacia un rol normativo de la Unidad.
- Mayor vigilancia del cumplimiento de la normatividad mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control, OIC.

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

- *Se simplifica la normatividad a partir de un nuevo Reglamento*

que provee un marco genérico de actuación y lineamientos. Esto es, 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 treinta y cinco 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 que dicten sus procedimientos de acuerdo con sus necesidades, pero bajo la supervisión y manejo de la información por parte de la instancia rectora que sigue 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 y sus propios perfiles profesionales (privilegiando la experiencia) se contribuya a flexibilizar el funcionamiento del sistema de ingreso. Aunado al establecimiento de nue-

vas modalidades de convocatoria: a) la dirigida a cualquier interesado, b) a servidores públicos en general, y c) dirigidos a cualquier interesado cuyo resultado haya sido obtenido por concurso bajo la modalidad a) o b) y que estén considerados como parte de la reserva de talentos.

- *Se determina una mayor vigilancia y control de la operación por parte de los OIC.* Este precepto es fundamental ya que si bien la idea consiste en descentralizar la operación del funcionamiento del sistema, como complemento de esta actividad tendrá que estar su estricta vigilancia y control, incluso para la resolución de quejas e inconformidades que se hacía de manera centralizada, que recaerá en los OIC, como entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la administración pública.
- *Se flexibiliza la movilidad de servidores públicos.* A través de la figura de ramas de cargo se facilitará la movilidad de servidores públicos en el sistema, con lo que la rigidez que estaba marcada en el reglamento abrogado (sólo permitía movimientos laterales en el mismo grupo, grado, nivel, y perfil), ya no será un obstáculo para la eficiente reubicación de las personas. Con ello, lo que se pretende es darle im-

pulso, 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 establecerán criterios generales de registro de estructuras, con el propósito de hacer un registro mucho más dinámico que permita tener una estructura orgánica más apegada a la realidad de cada dependencia. Con relación a los perfiles de puestos éstos serán mucho más flexibles en su integración, y no en la forma rígida en las que hasta ahora 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 contar la persona para ocupar el puesto (Treviño, 2008).
- *Se fortalece el Sistema de Evaluación del Desempeño.* Este objetivo se pretende lograr a través de que el método de evaluación esté vinculado a las funciones de cada puesto. Además, se pretende que se utilice como factor de actualización y capacitación de los evaluados. Y al mismo tiempo, a partir de ese diagnóstico realizado podrá ser considerado para recibir estímulos, o en su caso, ser objeto de un movimiento lateral.

- *Se vincula el Registro Único de Servidores Públicos con el catálogo de puestos.* Esto con la idea de que permita identificar servidores públicos que reúnan el perfil para desempeñar puestos vacantes dentro del sistema. Asimismo, en la medida en la 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), experiencia y el mérito, que dé lugar a movimientos laterales y concursos de promoción. Asimismo, se está en el interés de vincular la capacitación con la certificación.
- *Se establece claridad en las causales de separación.* La idea principal es establecer claridad en cuanto a que estabilidad no es sinónimo de inamovilidad; por lo tanto la intención es establecer reglas de separación, dadas en primer lugar por los propios Comités de Profesionalización con base en lo que ellos observen, pero principalmente vinculadas a bajo desempeño.
- *Se implementan restricciones respecto a la ocupación excepcional sin concursos.* Se establecen procedimientos y restricciones que implican la menor utilización de los mismos.
- *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 serán puesta a concurso, y la persona tendrá que entrar a tal concurso.

Riesgos potenciales y nuevos retos

Las nuevas condiciones dadas por el nuevo Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, significa nuevos retos pero también riesgos potenciales. De igual manera, el nuevo Reglamento no es un bálsamo a los problemas generados con anterioridad y a los existentes. Lo deseable es que cambie la situación preexistente, pero esto no se logra tampoco de la noche a la mañana. A ocho meses (junio del 2008) de haberse publicado el Reglamento, estas son algunas cifras y algunas asignaturas pendientes entre los rubros más significativos:

**ESTADO ACTUAL DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, SPC,
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO
JUNIO, 2008**

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	Del 2004 a junio del 2008: 100% de las estructuras registradas y 100 de los puestos descritos sujetos de la ley. Aunque año con año continúan las dependencias actualizando sus estructuras. Pendiente la definición de lineamientos para el registro de estructuras.
Subsistema de Ingreso	Del 2004 a junio del 2008: 14.818 concursos realizados de los que hay 6.977 ganadores, pero con un 35,59% (5.277) de concursos desiertos (esta cifra ha comenzado a disminuir gradualmente). Expedición de nuevos lineamientos de ingreso.
Subsistema de Desarrollo Profesional	Se sigue trabajando en un proyecto de lineamientos.
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Del 2004 a junio del 2008: Más de 100.000 personas capacitadas a través de @campus México. Más de dos cursos por persona 2.100 personas certificadas (llámese miembros del Servicio Profesional de Carrera) que han cubierto los siete boletos para ello: Certificación de tres capacidades gerenciales y dos capacidades técnicas (preestablecidas en el perfil del puesto), evaluación del desempeño anual 2005, y curso de introducción a la administración pública federal. Esta cifra representa el 7,33% del total de 36.690. Pendientes los lineamientos de capacitación y certificación de capacidades.
Subsistema de Evaluación del Desempeño	Se han realizado cinco evaluaciones del desempeño 2005, 2006 (2), 2007 (2): con un promedio de 34.374 servidores públicos evaluados Proyecto de lineamientos de evaluación del desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de la Función Pública (2008). Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, Junio del 2008.

¿Cuáles desde nuestro parecer podrían ser riesgos potenciales de la reforma? Existen varios que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Ausencia de compromiso de los Órganos Internos de Control a las labores designadas de control y vigilancia, y por lo tanto, estas actividades resulten ser laxas.
- A falta de recursos financieros y personal capacitado en las dependencias, que haya una suspensión de la operación, y se recurra al esquema anterior en el que la Secretaría de la Función Pública cargaba con gran parte de la operación.
- Cuestionada la calidad de los proveedores de las nuevas herramientas por utilizar en los procedimientos de ingreso y selección, a falta de controles previstos.
- Pérdida del control del sistema que puede generar un desorden y alta discrecionalidad.

2. Se recomienda el texto de Peters, Guy (1995) *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.

3. Véase Klingner, Donald y Arellano, David. "La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, No. 6, segundo semestre del 2006.

Estos problemas que se plantean no dejan de ser importantes, pero al final corregibles. Desde nuestro punto de vista siguen existiendo retos, que por cierto pueden ser extrapolables a países con situaciones similares, que están más allá de coyunturas particulares, propios de un proceso de reforma, y que son a los que se seguirá enfrentado el SPC en México, y seguramente por muchos años. Estos retos son seis y se describen a continuación:

- Buscar la adecuada relación entre políticos y miembros del SPC.²
- Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación.
- Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema, principalmente a través de la supervisión de órganos ajenos y no propios de la administración.³
- Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente la Ley.
- Difundir permanentemente la importancia del SPC, tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto.
- Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible.

Conclusiones

Como se ha podido observar, el Servicio Profesional de Carrera en México, pese a tener no más de cinco años de funcionamiento, no ha estado exento de cambios y transformaciones, en este caso propiciados por un nuevo Reglamento de la Ley, como producto de observaciones, recomendaciones y propuestas.

Sin duda alguna, el esquema actual que plantea el nuevo Reglamento, al menos en lo que se señala, pretende ser distinto a como se venía trabajando con anterioridad, y lo que se desea es que este nuevo proceso en el que encuentran involucrados una serie de actores, se realice de forma natural y con los tiempos adecuados, de lo contrario, existen riesgos potenciales que pueden significar un retroceso y que se regrese al escenario de los primeros años.

Sin embargo, tal como ya se señaló, al parecer más allá de estos cambios y reorientaciones, continuarán los retos que parece ser 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 por resolver de corto plazo con los de largo plazo. Se considera que en esa posible coincidencia, se pueden alcanzar grandes resultados.

Bibliografía

- Haro Bélchez, Guillermo (2000). *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas* Ed. INAP, México.
- Klingner, Donald y Arellano, David. "La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, No. 6, segundo semestre del 2006.
- Martínez Púón, Rafael (2005). "Servicio Profesional de Carrera. ¿Para qué?". México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, José Luis (2008). "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 9, primer semestre del 2008, México. Ed. Fundamespa/Red Mexicana por la profesionalización del servicio público.
- Peters, Guy (1995). *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.

Documentos institucionales

- Auditoría Superior de la Federación (2007). Resultados de la Auditoría Superior de la Federa-

ción/Secretaría de la Función Pública. México.

Secretaría de la Función Pública (2008). Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, Junio del 2008.

_____ (2003). Ley del Servicio Profesional de Ca-

rrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de abril, México.

_____. Reglamento de la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" (2007). *Diario Oficial de la Federación*. 6 de setiembre, México ◇