

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

Campus Guanajuato

División de Derecho, Política y Gobierno

Maestría en Administración Pública

***Examen del desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en la
Administración Pública Federal.***

Trabajo de Titulación

Presenta

María del Rosario Muñíz Jordán

Asesoría

Dra. María Ofelia Guadalupe Camacho García

ÍNDICE

I	Introducción.....	4
II	Desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	9
	1. Definición.....	9
	2. El Servicio Profesional de Carrera como Política Pública.....	11
	2.1. Primer Momento.....	14
	a) Análisis de la estructuración política.....	14
	b) Análisis del origen de la política.....	18
	c) Análisis de la integración de la política.....	24
	d) Análisis de la política como componente de una historia y un contexto social social.....	29
	2.2 Segundo Momento.....	29
	a) Análisis Jurídico.....	29
	b) Análisis Económico.....	30
	c) Análisis Organizacional.....	30
	d) Análisis Politológico.....	31
III	Conclusiones.....	33
IV	Bibliografía.....	35

Lista de acrónimos y abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DOF	Diario Oficial de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
SFP	Secretaría de la Función Pública
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SSPC	Sistema del Servicio Profesional de Carrera

I INTRODUCCION

La profesionalización del servidor público a través del servicio civil de carrera es un tema relevante para cualquier reforma del Estado, una herramienta que mejora la capacidad de gobierno para elevar la actuación de los servidores públicos, por lo que su implantación en México forma parte de las estrategias para la innovación y modernización gubernamental.

Los problemas y obstáculos para su establecimiento no fueron pocos, el apresuramiento con que se introdujo, generó coyunturas que necesitaron revisarse, y replantearse con acciones y estrategias en su desarrollo.

El propósito de este ensayo es explorar la formación e implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal (APF). Se examina el proceso mediante el cual, propuestas y acciones aisladas referentes al servicio civil en México tomaron la fuerza necesaria para llegar a la agenda gubernamental y permanecer en ella hasta la implementación de un servicio profesional de carrera, analizar su procedencia, valores y técnicas fundamentales, la participación de los actores que protagonizaron este evento, así como el desarrollo alcanzado por esta herramienta, que marca un cambio en la historia de los servicios personales en la administración pública mexicana.

Un examen podría arrojar información que nos acerque al conocimiento del funcionamiento de esta herramienta de su implementación en 2004, a la fecha, período a través del cual, el sistema enfrentó un cambio de sexenio y recién un cambio de partido, esta información nos permitirá conocer si su operación se fortaleció y generó cambios positivos en la institución o, por el contrario, entra a esta nueva etapa, débil y vulnerable a los intereses partidistas.

Asimismo, el estudio permitirá identificar los obstáculos y deficiencias a los que se ha enfrentó la implementación del SPF, cuántas y de qué formas se resolvieron, cuál

es la situación que queda pendiente de resolverse para lograr una herramienta efectiva en el mejoramiento de la gestión pública.

El servicio civil de carrera surge en nuestro país como la única alternativa para la transformación de la Administración Pública a través de un cambio integral en la forma de actuación de los servidores públicos que coadyuven a tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.

Se conjuntaron diversos elementos para tomar la decisión de establecer un servicio civil en México.

“Sin duda la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternativa partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno” (Puón, 2006: 476).

En su inicio como todo nuevo proyecto presentó las resistencias tradicionales al cambio entre los servidores públicos; sin embargo, y a pesar de que se realizó de forma muy rápida por razones de transición de sexenio. De entrada se vislumbraron cambios, uno de los logros positivos fue elevar el nivel de estudios de los funcionarios públicos. Los servidores públicos que por años laboraron como pasantes o con estudios inconclusos retomaron el quehacer académico y los que no cubrían el perfil se apresuraron a trabajar en ello.

Se participó en la capacitación virtual para obtener la certificación como servidores públicos de carrera a través de la presentación y aprobación de los exámenes.

Desafortunadamente, a pesar del tiempo que transcurrió desde el inicio de la transformación hacia una mejor gestión, al finalizar el sexenio pasado (2006-2012) se

evidenciaron en la prensa nacional¹ y en las auditorias practicadas al gobierno federal², puntos de inconformidad; la sociedad mexicana, que está más informada, percibe, según los recientes acontecimientos, a funcionarios que no actúan a favor del interés público sino en respuesta a sus propios intereses, que se encuentran al servicio de los grupos de poder y en contra de las mayorías, amañados y negociadores en contra del sistema.

Actualmente, a pesar de los cambios realizados, no se logra una transformación sólida en las reglas de juego tradicionales, las prácticas reproducen los mismos comportamientos políticos y burocráticos habituales.

Se percibe descontento entre los funcionarios sin incentivos suficientes para integrarse completamente al nuevo sistema, que deja atrás la tradicional forma de cultura de botín.

Asimismo hay inconformidad en los aspirantes a ingresar al servicio público por que la gran mayoría fue rechazada y las plazas se asignan a funcionarios que ya están dentro de la administración.

Imposible rebatir que la institucionalidad mexicana encuentra su mayor espacio en el aspecto informal, que es el que finalmente predomina e impide el avance del SPC. En una lucha continua por la retención del poder, en donde las necesidades colectivas no cuentan y el costo de transacción generado es excesivamente alto.

¿Significa esto que los programas de mejora no generaron el nivel de resultados esperado?, ¿qué parte del proceso no refleja en la práctica la postura teórica establecida?, ¿en dónde se localiza el problema?, ¿sistema, agentes involucrados, servidores públicos, gobierno o sociedad?

¹ La Jornada. México, D.F. junio de 2011.

² Señalamientos de la Auditoría Superior de la Federación. Septiembre 2007.

Hasta qué punto fueron acertadas las posiciones de quienes expresaron que el sistema representaba un costo muy alto, que se realizó de manera apresurada, sin diagnóstico y sin una sensibilización de todos los involucrados. “Sería un grave error crear el sistema de servicio civil simplemente empalmándolo en las actuales condiciones y reglas del juego del aparato administrativo” (Arellano, 2004: 353)

La Administración Pública Federal Centralizada, sujeto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, inició en 2004, las actividades para operar el SPC en los niveles de mandos medios y superiores. Esto con el objetivo institucional de culminar su implantación antes de la elección presidencial en 2006. Debido a este apuro por razones políticas, el sistema en general presentó mayores problemas para el logro de sus metas.

Actualmente, el sistema presenta deficiencias sustanciales que dificultan su operación y aplicación, lo cual genera un descontento en los principales actores que intervienen; *“de entrada las facetas y características del servicio civil profesional son incompatibles con la experiencia política mexicana anterior.”*(Uvalle, 2009: 48).

Servidores públicos que pasaron de titulares a servidores públicos de carrera certificados en los que aún se percibe el apego a las formas tradicionales de comportamiento, como consecuencia de una falta de conocimiento y compromiso con el sistema. Ya lo exponía Sertchly, (2005) *“los servidores públicos actuales han permanecido en sus áreas por sexenios y han hecho carrera fuera de la Ley y su Reglamento y convencerlos debe ser una tarea noble y verdadera”*, se añade a esto el incumplimiento y desfase en los Subsistemas de Desarrollo Profesional, Capacitación, Certificación de Capacidades, Evaluación y Desempeño, que no aportan los incentivos propuestos en el sistema. Así como la inconformidad de los aspirantes externos a formar parte de la Administración Pública a través del subsistema de ingresos. Y, finalmente una sociedad que aún no percibe el tan sonado cambio en la forma de gestión administrativa; cambio al que en teoría debería

coadyuvar un SPC fuerte y maduro con beneficios potenciales para la administración pública en nuestro país.

En este contexto, la investigación analiza el origen, desarrollo y obstáculos a los que se ha enfrentado el sistema, cuántos se han resuelto y qué queda por resolver.

II DESARROLLO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. DEFINICION

El concepto y contenido del Servicio Profesional de Carrera en México se basa en una extracción positiva de los modelos tradicionales y nuevos de gerencia pública, para alcanzar un sistema que combine lo mejor del desarrollo de la gestión organizacional, adoptado desde principios del siglo XX en varios países desarrollados.³ El origen; el SPC en México, tiene sus antecedentes en el servicio civil y posteriormente el servicio civil de carrera.

El primer “servicio civil fue el prusiano en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia. (Quiroga :106), se basaba en el mérito e igualdad, principios que continúan en la actualidad.

El Servicio civil de carrera aparece con el Estado moderno, que se inició con los regímenes constitucionales de Europa y América. Los funcionarios pasaron de dar sus servicios a la Monarquía al servicio del Estado, en donde se señalaba que la voluntad del pueblo debía ejecutarse por servidores públicos, con cualidades superiores al común de los ciudadanos. Se desarrolló el modelo burocrático de Max Weber, en donde se establecieron condiciones especiales para el servicio público, como son, carrera, jerarquías, especialización y diferenciación que contribuirán al eficiente funcionamiento de la administración pública.

Finalmente se inició una reforma en la gestión pública en materia de recursos humanos, con la finalidad de abatir problemas y cubrir carencias de los sistemas tradicionales de servicio civil que impedían un buen funcionamiento de la administración pública. Se implementó un servicio profesional de carrera que adoptó

³ Francia, Gran Bretaña, España, Nueva Zelanda, Bélgica.

mecanismos para evitar prácticas clientelares, valorar al servidor público, aprovechar y motivar el mérito, las capacidades, las habilidades y la experiencia de los servidores públicos, dándoles oportunidad de una continuidad en el servicio a través de un desempeño laboral aprobado. La diferencia entre el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Profesional de Carrera radica en que este último incorporó elementos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos, como son la evaluación del desempeño orientado a resultados, la evaluación y certificación de capacidades y la inclusión de nuevas tecnologías.

Este sistema aspira a la formación de lo que Méndez (1995, 182) llama “burocracia responsiva”, que implementa en forma y tiempo las políticas establecidas, accediendo al servicio público, a través de exámenes profesionales, más que de relaciones personales o partidistas; con un subsistema de capacitación útil y motivante; un proceso de sanciones o promociones justo, expedito y efectivo con base en la evaluación del desempeño, percepciones salariales atractivas. Todo esto basado en una planeación y alineación entre los objetivos institucionales e individuales. Este mismo autor señala que la experiencia de los países que implementaron el SPC es positiva, pues de acuerdo al Banco Mundial el sistema, (Méndez, 1995:182):

- 1) Reduce significativamente la corrupción gubernamental.
- 2) Promueve cierta estandarización de procedimientos como garantía de legalidad y trato igualitario a los ciudadanos.
- 3) Promueve la búsqueda del interés general y la visión de largo plazo de las políticas públicas
- 4) Desarrolla una memoria institucional de las políticas públicas que permita acumular esfuerzos a lo largo de tiempo y mantener los aspectos positivos de dichas políticas, así como la provisión continua de los servicios, no obstante los cambios de gobierno naturalmente asociados a la democracia.

- 5) Incrementa la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno.
- 6) Aumenta la eficiencia gubernamental.
- 7) Desarrolla la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos.

La Secretaría de la Función Pública define al sistema como una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, pues fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traduce en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía y, asimismo permite administrar los recursos humanos de las instituciones, garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la APF a través del mérito y la igualdad de oportunidades, Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SSPC, 2006).

La Ley del Servicio Profesional, en su artículo segundo, define al sistema como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad.

2. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA COMO POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de las políticas públicas se abordó de una forma más intensa a partir de Lasswell, quien propuso una integración de disciplinas para mejorar la racionalidad de la acción pública. Aplicando los conocimientos interdisciplinarios para resolver las dificultades de la sociedad, en donde el tiempo, el contexto y el método se utilicen para elegir los problemas centrales, analizándolos a través de modelos y enfoques distintos. (Kauffer Michel, 2002: 2)

Las aportaciones de diversos autores sobre el proceso de políticas públicas se basan en diferentes hipótesis, métodos y modelos que nos permiten estudiar el proceso en todas sus etapas.

“El enfoque científico de políticas, además del conocimiento del proceso de hechura de políticas, implica reelaborar y evaluar el conocimiento, procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento” (Lasswell, 2003: 114).

Aguilar (2009) aporta un modelo que da un soporte de referencia para el análisis de una política a fin de corregirla, mejorarla o descartarla, (dependiendo del resultado). Esto porque que puntualmente, permite identificar y dar seguimiento a las decisiones que toman los gobiernos, ya sea con base a su valor público o porque constituye una aceptable solución de los problemas sociales. En este sentido, Aguilar (2009) analiza las dimensiones de eficiencia en las decisiones gubernamentales esenciales.

La calidad institucional de la decisión, que remite al neoinstitucionalismo, el cual define las reglas del juego en una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico con el objetivo de reducir la incertidumbre (North, 1993). Esta calidad institucional busca el respeto a valores públicos de la constitución política, el cumplimiento en las normas legales y los resultados de la deliberación pública sobre temas de interés de los ciudadanos. En esta etapa, se plantea la situación social que se considera como deseada y se elige la alternativa que resulta más viable y se realiza a través de la *calidad técnica causal*, que es la selección basada en información, conocimiento y razonamiento de las acciones estructuradas, que llevan al cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la situación deseada.

La calidad institucional del SPC se manifiesta en su representación simbólica como un sistema de comportamiento ético, que debe de guiar la gestión pública y la toma de decisiones (Pardo, 2003). En México, esta política se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en los programas y proyectos que lo integran y que constituyen el conjunto de acciones específicas orientadas al cumplimiento de los

objetivos gubernamentales. Asimismo como en la Ley de Servicio Profesional de Carrera, y su Reglamento, que legitima, sustenta y rige las actividades relacionadas con el SSPC.

La calidad técnica se refiere al estudio de las opciones existentes para llegar a la situación deseada. Es decir, las herramientas y métodos propuestos para una evolución de la administración tradicional hacia una nueva gestión pública con la adopción de políticas de reducción gubernamental. Con la implementación del SPC se realiza un cambio en la cultura organizacional de la burocracia, a través de la eficiencia y la optimización de recursos.

Para lograr éxito de esta política pública es necesario encontrar los mecanismos que facilitan que el SPC, corresponda en la práctica, a las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo, el ejercicio de Buen Gobierno, a través de la actuación ética y transparente de los servidores públicos que se certifican e ingresan al servicio gubernamental.

Con base a las características que (Aguilar, 2009) considera definitorias de una política pública, es posible indicar las contenidas en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, de la Administración Pública Federal, que lo definen como:

“Un sistema implantado y sustentado en acciones de carácter jurídico, económico, político y social, para estructurar un andamiaje institucional y organizacional, cuyo objetivo es la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental, a través de la profesionalización de los servidores públicos. Su inclusión en la agenda gubernamental fue resultado de deliberaciones de autoridades legítimas, internas y externas” (SSPC, 2006,1).

Para establecer un diagnóstico de la situación de una política pública (Aguilar,2009), menciona dos momentos secuenciales. El primero, la construcción del marco de referencia en el que se encuadra y define el estado actual de la política pública y, el segundo el momento que se analiza, utilizando varias

operaciones intelectuales o enfoques, los cuales proveen de información para determinar cuál perspectiva tiene mayor peso en la política pública.

2.1 Primer Momento

a) Análisis de la estructuración política

El análisis de la estructuración de la política se utiliza como soporte para averiguar los factores valorativos y científico-técnicos que se involucraron en la formación de la política. Esto inicia con la valoración del sistema original y su adaptación a diferentes necesidades, tiempos, espacios y contextos que llevaron a los actores que intervinieron en la elección a considerar que, la política encaja con las creencias valorativas y científico-técnicas de cultura del país y, por lo tanto, es la más viable para la solución del problema.

La administración pública posee un papel preponderante en el contexto de desarrollo en algunos países y de subdesarrollo en otros. Es innegable que las naciones con administraciones públicas de alto rendimiento logran un bienestar notable para su población, sin embargo aún estos países se ven en la necesidad de modificar su forma de gestión, para dar respuesta al vertiginoso cambio en las formas de convivencia de la sociedad mundial, lo cual promueve nuevas formas de acción pública.

El servicio civil de carrera surgió como una herramienta que varios países utilizan para mejorar su gestión administrativa. Los componentes derivados de los juicios valorativos y técnicos (Aguilar, 2009), contenidos en el desarrollo de los servicios civiles, no surgieron espontáneamente, sino como resultado de un complejo proceso con tintes políticos, económicos y sociales, con aportes y negociaciones entre los múltiples agentes (gobierno, academia, sociedad). Hasta definir la herramienta adecuada para eficientar la gestión pública en un tiempo y contexto determinado. Así, el SPC existe ya desde el siglo pasado, en países desarrollados, como una política pública que eleva la actuación gubernamental.

Los países que instauraron el servicio civil cuestionan su efectividad, pero ninguno lo suprime, sino que lo retoma como una herramienta de la administración tradicional, reformándola en sus fallas principales y adecuándola a sus necesidades. (Rivero, 2008). De esta forma, el Servicio Civil con sus actuales componentes de valor y nuevas técnicas gerenciales adopta en México el nombre de Servicio Profesional de Carrera y da respuesta a la necesidad de contar con un aparato administrativo profesional, que separará la actividad política y ejecutará y garantizará el quehacer administrativo.

En México, los intentos por adoptar este sistema se remontan a varios sexenios, sin embargo, fueron sólo acciones aisladas sin una estructura, ni objetivos definidos, que no obtuvieron la fuerza suficiente para ser contrapeso a las prácticas clientelares del sistema político predominante durante setenta años. La separación político administrativa fue un estorbo para el manejo discrecional del poder por parte del régimen (Arellano, 2004). Fue hasta el periodo 1995-2000, con la Reforma Administrativa, que se presentaron algunos intentos para crear el Servicio Civil, pero no fueron suficientes para lograr un avance significativo en este tema.

A través de setenta años de unipartidismo, “la administración pública se convirtió en una pieza indispensable, para la estabilidad del sistema político, no sólo por sus implicaciones para la representatividad, sino también porque permitió renovar la élite política y ejecutar la agenda del presidente en turno sin grandes descalabros”, (Pardo, 1995: 64). Por lo tanto no fue factible la instauración de un servicio civil de carrera, porque el paradigma burocrático respondía, cabalmente, al sistema presidencialista.

Este paradigma burocrático se caracterizó por “enfaticar los intereses de las organizaciones públicas por encima de los ciudadanos; administrar en vez de mejorar la provisión de servicios; especificar funciones: delimitar tanto la autoridad como la estructura: justificar costos; asignar responsabilidad y ajustarse a las reglas y procedimientos” (Barcelay, 2000: 243).

Finalmente, las presiones de los organismos internacionales y la transición democrática tuvieron un papel fundamental para avanzar en acciones más concretas. Existe la percepción señalada por Arellano, de que el Servicio Profesional “no se implanto con la sincera voluntad de mejorar el funcionamiento de la administración pública, sino por la necesidad de atraer fondos y responder a las presiones de los organismos internacionales que impusieron practicas gerenciales semejantes en los países desarrollados”(Arellano, 2003:353).

El SPC surgió en nuestro país como la principal alternativa para transformar la Administración Pública, a través de una serie de acciones para mejorar el desempeño de los servidores públicos y, por ende, del gobierno, ante la imperiosa necesidad de abatir las practicas indeseadas y obtener la eficiencia para responder a las complejas situaciones sociales y lograr una conexión con el contexto internacional. Todos estos elementos se conjuntaron para establecer el SPC. Para Martínez (2006), el Servicio Profesional de Carrera permite “contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno”. (Martínez, 2006: 458).

Con la propuesta del modelo ideal del Servicio Profesional de Carrera, la eficiencia social en la situación deseada se refleja, de acuerdo a Dessauge (2002: 753), en:

Gobierno: una gestión más eficiente de recursos materiales, financieros y personales, basada en una lealtad institucional, orientada hacia la ciudadanía y no hacia el pago de cuotas electorales y botín político,

Servidores públicos: brindarles estabilidad con base a su profesionalización, mérito y capacidades; eliminando la inseguridad del cambio político y la discontinuidad en los programas y proyectos, actualizando sus conocimientos y recompensando su actuación con base en el desempeño, y no en las relaciones personales; mejorando la

interacción burocrática, permitiendo su mayor participación en la formulación de las políticas públicas, (intervención casi nula en el sistema tradicional mexicano).

Comunidad: recuperar la confianza en el quehacer administrativo disminuyendo los niveles de corrupción a través de la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas.

Relaciones internacionales: En coherencia con la globalización, fortalecer el prestigio externo cumpliendo con los requerimientos de organismos internacionales.

En estos conceptos se distinguen los valores que son el punto de partida del Servicio Civil de Carrera, como son: el mérito, donde que los cargos públicos los deben ocupar ocupados las personas que merecen esa designación con base en sus conocimientos, habilidades y aptitudes; y la igualdad, lo cual implica que una persona interesada en un puesto burocrático pueda acceder a él con base en sus capacidades y las necesidades del cargo público. La práctica de la gestión pública apegada a estos conceptos, reduce el costo de transacción del proceso de políticas públicas e incrementa la eficiencia en el desempeño gubernamental.

Para el logro de todos estos objetivos, la propuesta más viable fue la adopción del Servicio Profesional de Carrera en México, alternativa que se eligió apegándose a lo que Lindblom denomina “irse por las ramas”, en donde varios analistas estuvieron de acuerdo acerca de esa política (sin estar de acuerdo en que es el medio más adecuado para el objetivo acordado por todos). (Lindblom, 2003). Adoptando y adaptado esta herramienta con base a las experiencias de países más desarrollados, con las modificaciones pertinentes para su adecuación al país.

b) Análisis del origen de la política.

En este punto se revisa el proceso de la política que concluyó, en la propuesta de la implementación del SPC. Como una herramienta que incrementa la capacidad de gestión del gobierno, ante las demandas cada vez más complejas de la sociedad.

Se describe la multiplicidad de actores y se analiza su intervención en el problema, información, argumentación y evidencias que transformaron una situación social en un problema público. Proceso de la formación de la agenda de gobierno. La “función de inteligencia depende de técnicas más efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y los decisores finales. (Lasswell, 2003: 109).

Los protagonistas principales en el proceso fueron la burocracia, el Estado, la sociedad, los organismos internacionales y los académicos.

Burocracia

La propuesta de instaurar el SPC se basó en la idea de crear incentivos de estabilidad y profesionalización de desempeño de este actor con un papel preponderante en el sistema político administrativo en México. El Banco Interamericano de Desarrollo (Echeavarría, Koldo, 2003) define una categorización básica de los diferentes tipos de burocracia que se encuentran en los países de Latinoamérica:

Burocracia Administrativa. Es una forma clásica de burocracia que se caracteriza por una baja capacidad y un grado relativamente alto de autonomía. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en las diversas secretarías y sectores del Estado. Este ámbito está cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican en la práctica y que representan intentos frustrados, o a medio camino, de desarrollar una burocracia weberiana tradicional. Los funcionarios se nombran sobre la base de criterios políticos, en lugar de meritocráticos. La competencia técnica y la

orientación hacia un buen desempeño son bajas, así como una nula participación en el proceso de formulación de políticas públicas. Su potencial como recurso para el intercambio político es limitado debido a la poca rotación de servidores y al declive de su importancia debido a las reducciones de los niveles generales del empleo público.

En este grupo la ciudadanía mexicana confiere al actor burocrático una carga despectiva e identifica al individuo poco trabajador que atiende al público. Por ejemplo, al oficial de tránsito o policía listo a recibir soborno, al servidor público del escritorio que prefiere realizar sus actividades personales a dar atención a la ciudadanía. Dentro de burocracia administrativa se encuentra la gran mayoría de trabajadores de base que tienen los salarios más bajos y alternan su trabajo burocrático regularmente con otra actividad que complemente sus percepciones, motivo por el cual presenta un desgano crónico en la oficina.

En la actualidad el número de plazas asignadas a este grupo disminuyo, de manera importante, debido a la incorporación de los trabajadores, con más años de servicios, a los programas de retiro voluntario destinados a reducir el tamaño del aparato burocrático.

Burocracia Clientelar. Se caracteriza por su baja autonomía y baja capacidad. Este grupo se conforma por funcionarios públicos, que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidaria. Los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantillas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. El control del aparato gubernamental se divide tradicionalmente entre el partido gobernante para los cargos administrativos y los sindicatos para los restantes puestos de trabajos. Los roles de esta configuración se vinculan al carácter primario de recurso político del partido gobernante, que los intercambia por votos o apoyo político. En México, en esta categoría se encuentra un grupo dominado por la agenda política, que forma grupos informales con ligas de

amistad o conveniencia que se protegen y se siguen en los logros, obtenidos como parte de las prebendas y negociaciones políticas. Este círculo abarca cierto número de funcionarios, la gran mayoría no pertenecen al grupo sino que colaboran por su experiencia y conocimiento. Arellano (2003) sostiene que en la actualidad, alrededor de un 80% de los burócratas de confianza del gobierno federal no pertenecen al círculo cercano de una camarilla y se pueden considerar burócratas profesionales.

Burocracia meritocrática. Se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y alta capacidad. Se integra por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales. Estas son burocracias que opinan y actúan. La mayoría tiene incumbencia específica. Esto es áreas específicas de política pública, que requieren un grado de formación o conocimiento especializado, lo cual los convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público. En los últimos años numerosos países han tratado de ampliar y fortalecer este tipo de burocracias meritocráticas.

En nuestro país, hasta antes de la implementación del Servicio Profesional de Carrera los servidores públicos estaban comprendidos en la burocracia administrativa y la clientelar. Uno de los propósitos de esta política fue, precisamente, crear un contrapeso que abatiera la administración pública inestable, ineficiente, así como las camarillas de poder que dirigían la política.

La burocracia tiene un papel central en el cumplimiento de los programas y proyectos que integran las políticas públicas, ya que tienen el control de la información, mantienen el contacto con los decisores de las políticas, por un lado, y, por el otro, con los ciudadanos, sin embargo no se constituyeron en un agente importante en el diseño y formación del Servicio Profesional de Carrera como una política pública, a consecuencia de la forma tradicional de operación de los actores políticos.

Estado

El aparato estatal mexicano fue por varias décadas utilizado por la clase política para obtener capital político a cambio de los recursos públicos, el ingreso al servicio público era por nepotismo, compadrazgo y botín político. A partir de los años setenta se inició una lenta transformación, con los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, a partir de los Programas de Modernización Administrativa, el ordenamiento de estructuras a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el Servicio Civil de Carrera bajo la tutela directa del Poder Ejecutivo. Posteriormente en el periodo de Miguel de la Madrid, inició la orientación hacia la apertura de mercado y en el ámbito de política laboral se realizó una reestructuración y adelgazamiento del aparato estatal.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dio otro impulso a la administración, al desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera, y a las medidas de transformación de la administración pública. A nivel global sectorial e institucional, en un marco de eficiencia, productividad y disciplina presupuestal.

El sexenio de Ernesto Zedillo dio continuidad y consolidó estos programas al crear la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, manejado por la extinta SECODAM. Se inició con la incorporación de nuevas tecnologías de comunicación e información, sin embargo, los desacuerdos generados entre las dos secretarías responsables de la implementación debilitó y llevó al fracaso esta política pública.

No fue sino hasta el sexenio de Vicente Fox que las presiones internacionales, el cambio hacia la democracia y la pluralidad se conjuntaron, y dieron el impulso final al Servicio Profesional de Carrera. Hasta ese periodo solo se habían realizado incipientes movimientos, que se limitaron a cursos de capacitación desarticulados, insertados en un contexto político, en el cual el gobierno no dio legitimó al problema, etiquetándolo como un “no problema” que se pensaba debía ser ignorado, (Bardach, 2009).

En su inicio, el SPC integró directamente a cerca de 46,000 servidores públicos, cifra que a la fecha disminuyo notablemente, con la creación y modificación de plazas a designación directa, por así convenir a los intereses políticos.

Sociedad

Si bien es cierto, el SPC es una política de origen gubernamental, su sustentabilidad se encuentra en una sociedad discordante, con la ineficiencia del aparato gubernamental y la desconfianza generada por décadas, en la que el aparato administrativo era “un sistema cerrado, autoritario, alejado de población, resistente a ser evaluado y a otorgar información” (Arellano, 2003: 352), el cuál precisa de una transformación y una evolución hacia una nueva, transparente y eficiente gestión. Sin embargo, la ciudadanía es el actor con una participación mínima en la propuesta, el diseño y la implementación de la política en cuestión. A través de los sexenios de régimen presidencialista, la sociedad se conformó con la estabilidad ofrecida como un logro y presentó poca injerencia en el comportamiento de los funcionarios del gobierno; de tal forma que, en vez de que los servidores públicos realizaran su labor con eficiencia, parecía que hacían un favor al atender las necesidades ciudadanas. Estas actitudes, aunadas a las prácticas de corrupción, generaron una apatía ciudadana que ha sido difícil de revertir. Por estos antecedentes, se percibe una sociedad con un alto grado de desconfianza, que se mantiene escéptica ante este instrumento para el manejo del aparato administrativo.

Organismos internacionales

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, y el Banco Interamericano de Desarrollo, tuvieron un papel fundamental en países latinoamericanos,, de llevar a cabo procesos de modernización y reformas para lograr una gestión pública exitosa.

El Banco Mundial en pro a la mejora de gestión a través de buen gobierno, señala que: la competitividad de los mercados se logra con varios factores y uno de ellos es la confianza que los inversionistas tengan respecto a la calidad de sus servidores públicos y las instituciones de gobierno. (Banco Mundial, 1997). Por su parte, la OCDE enfatizó la necesidad de contar con servicios civiles de carrera y exigió a los países el ingreso a esta modernidad administrativa (OCDE, 2002).

Académicos

La contribución de los académicos en conocimientos encauzados hacia los conflictos existentes es fundamental (knowledge in), al incorporar datos y teoremas en la deliberación y decisión para mejorar la acción pública, (Kauffer Michel, 2002). En el del SPC, la literatura aportada por los científicos sociales es extensa, realizaron diversos análisis que describieron los pasos de los elementos de esta herramienta. Desde su definición, origen, así como la forma específica que adoptó en cada país, entre otros, hasta llegar a la reiteración de las múltiples ventajas que un servicio civil podría traer consigo para el funcionamiento administrativo del país (Mauricio, 2002). Esta aportación tuvo un papel preponderante en la elección de la alternativa considerada más apropiada para nuestro país.

Todos los participantes interactuaron en distintas escalas, aportando criterios, argumentaciones y deliberaciones que contribuyeron en diversa medida a la inclusión en la agenda gubernamental del Servicio Profesional de Carrera. Nelson (2009), propone un análisis para identificar las características más sobresalientes de los casos que suben a la agenda gubernamental:

- 1) La naturaleza controversial o consensual del asunto.
- 2) Su característica como técnico científico o como social.
- 3) Su designación como nacional o internacional.

El análisis del Servicio Civil de Carrera en México, alterando el orden de la secuencia propuesta arriba, muestra el origen de esta política en el exterior, ya que el factor que le dio el impulso definitivo fue la presión de los organismos económicos internacionales que “apostaban por la creación de un sector público eficaz mediante mecanismos de contratación y ascensos basados en el mérito y remuneraciones adecuadas, con el propósito de reducir el clientelismo político, cuya práctica ha afectado intereses económicos y propiciado la corrupción”, (Rivero, 2008: 44). Esta afirmación nos concatena con la naturaleza consensual de la decisión tomada, en donde la respuesta de los actores involucrados es unánime, a favor de las acciones que propician el buen gobierno, abaten la corrupción y tienen un impacto positivo en la sociedad. No podía ser de otra manera, aun cuando esta política afecta intereses creados de actores políticos y burocráticos, es imposible tener una posición contraria a los valores de mérito, igualdad y profesionalización. Sin embargo, en la práctica esta simulada aceptación tiene consecuencias negativas, pues una política pública no puede ser evaluada, cuando no es posible conocer su operación en la realidad.

c) Análisis de la integración de la política.

En el análisis de la integración de la política se revisan sus componentes programáticos y presupuestales, para corroborar la vinculación entre el resultado de la evaluación de los productos que aporta cada programa y sus resultados sociales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en mayo de 2001, a fin de dar respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad, se plantearon una serie de acciones para transformar, radicalmente, los esquemas tradicionales de gestión, a través de la generación de confianza en un gobierno transparente y honesto, al reemplazar los sistemas burocráticos, por sistemas emprendedores que se mejoren permanentemente y rindan cuentas de sus resultados y de la conducta de sus servidores públicos. En abril de 2003, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, (LSPCAPF) lo que dio legitimidad al SPC. En ella se establecieron las reglas para la selección y movilidad de los funcionarios, contemplando procesos de capacitación regulares y condiciones para la separación.

Según la Ley, el SPF es “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.” (artículo 2º, LSPC, APF).

El sistema comprende, con base en el Catálogo de Puestos, los siguientes rangos: Director General⁴, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.

⁴ En la actualidad se tiene en proceso una propuesta para suprimir el nivel de Director General del alcance del Sistema.

La Ley excluye del SSPC a las fuerzas armadas, seguridad pública, el servicio exterior mexicano, personal docente, médico, paramédico y afines, y por honorarios, por lo que algunas dependencias del gobierno federal tampoco se ven obligadas a operar este sistema. Actualmente, el SSPC comprende a alrededor de 46,000 servidores públicos, que representan menos del 10% de la población total de la APF.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera se compone de siete subsistemas: Planeación, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, y Control y Evaluación.

a) Subsistema de Planeación. Este subsistema atiende aspectos sobre la organización de las dependencias y entidades de la APF.

Los objetivos del subsistema son:

- Definición de perfiles y requerimientos de los cargos.
- Operar el registro;
- Calcular las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro.
- Elaborar los estudios prospectivos de los escenarios futuros de la APF para que tenga el número adecuado de servidores públicos para su buen funcionamiento.
- Analizar el resultado del desempeño de los servidores públicos y las dependencias emitiendo las conclusiones conducentes.

Una de las tareas del subsistema es de realizar el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Este registro es un catálogo que incluye la información de todos los servidores públicos del gobierno federal, en alrededor de 180 campos de datos, desde

personales hasta trayectorias académicas y profesionales. El esfuerzo de concentración es el más importante en la historia del gobierno federal. Constituye una herramienta poderosa para el análisis sobre quien ocupa los cargos en la administración pública (SPC, 2006).

b) Subsistema de Ingreso. Le corresponde regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. Los procesos del subsistema tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes. Los procesos que componen el subsistema son el reclutamiento y la selección de aspirantes a ocupar puestos dentro del sistema, la cual se realiza a través de convocatorias públicas abiertas, que se emiten por el Comité de Selección de la dependencia de que se trate. Todos los aspirantes se evalúan, de manera general, en capacidades de visión de servicio público, gerenciales y técnicas. Cuando la vacante en concurso es en los niveles de Director General o Director General adjunto, adicionalmente, se aplicará el mecanismo de simulación denominado Centro de Evaluación, (SPC, 2006).

c) Subsistema de Desarrollo Profesional. Este subsistema se integra por los procedimientos y mecanismos con base en los cuales los servidores públicos de carrera titulares podrán ocupar plazas de igual o mayor jerarquía, tanto en las dependencias, como en instituciones públicas, o privadas, con las que tengan celebrados convenios (SPC, 2006). El subsistema se basa en un plan de carrera para cada servidor público y un sistema de puntaje con el que se avanza y accede a diferentes beneficios, como estímulos y recompensas. Los puntos se obtienen mediante cursos de capacitación, trabajos adicionales a los propios de su puesto, buenas evaluaciones del desempeño, entre otros. Como en todo lo demás, el sistema de puntaje y la operación de este subsistema se norman por la SFP, (Skertchly, 2005).

d) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la APF. Se implementa con base en los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación, el Comité Técnico de cada institución es el responsable de establecer programas de capacitación para los diferentes puestos del sistema, dichos programas son de carácter obligatorio para los servidores públicos de carrera, (SPC, 2006).

e) Subsistema de Evaluación de desempeño. Es el proceso mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan. Este subsistema tiene como principales objetivos, (SPC, 2006):

- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de las instituciones.
- Identificar los casos de desempeño deficiente para adoptar medidas correctivas.

f) Subsistema de Separación. Le corresponde atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos. Integra y opera los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir, para que el nombramiento de un servidor público de carrera

deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia. En los casos en que aplique alguna de las causas previstas en el artículo 60 de la LSPCAPF.⁵ Así como si procede autorizar a un servidor público titular para que deje de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal, (SPC, 2006).

g) Subsistema de Control y Evaluación. En este subsistema se integran los mecanismos y procedimientos para prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas, a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del sistema; de tal manera, constituye un elemento de interacción para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas para su perfeccionamiento.

d) Análisis de la Política como un componente de una historia y un contexto social

Estos son los componentes programáticos que, en una etapa de evaluación de su implementación, serán revisados para conocer el grado de cumplimiento e impacto en el logro de objetivos.

Esté análisis remite a la capacidad expansiva de ella como impactante no sólo en el espacio gubernamental, sino en los múltiples escenarios. El SPC en México representa un cambio necesario que encuentra infinidad de obstáculos y modificaciones en su operación. A la fecha, su impacto es mínimo, con base en estudios académicos, es necesario realizar profundas modificaciones al sistema para obtener los resultados que modifiquen el comportamiento de políticos, funcionarios de mandos superiores y medios, a favor de una gestión eficiente, que impacte los escenarios nacionales, así como su relación con el contexto internacional.

⁵ Causas de suspensión de nombramiento de los servidores de carrera.

2.2 Segundo Momento

Dependiendo de la complejidad del problema y del contexto que la envuelve. (Aguilar, 2009), propone en este paso, operaciones intelectuales del análisis de políticas públicas desde diferentes enfoques:

a) Análisis Jurídico. En esta operación, se verifica, si la política pública se fundamentó en una ley, norma o decreto que permita su legitimación, permita iniciar su marcha, y le dé una mayor protección ante los cambios políticos. En políticas públicas complejas y de gran impacto que es necesario respaldar legalmente para su continuidad. En abril de 2003, se publicó en el DOF, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con entrada en vigor a los ciento ochenta días a partir de su publicación el 07 de octubre del mismo año. En abril de 2004 se publicó el Reglamento de la LSPCAPF, desde entonces, se emitieron, el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la APF 2004-2006 (agosto de 2005) y más de treinta documentos que buscan normar la implantación y operación del SSPC; incluso, en septiembre de 2005 se realizó la primera modificación a la Ley, el jueves 6 de septiembre de 2007 se modificó el Reglamento de la LSPAPF.

b) Análisis Económico. Partiendo de la regular escasez de recursos para la gran cantidad de problemas a abatir, se hace necesario analizar la capacidad económica. Para que el proceso de la política pública se presupueste en su totalidad, considerando las necesidades financieras para mantener el sistema a corto, mediano y largo plazo. Tomando en consideración el beneficio que su implementación reporta al país, al contribuir a la eficacia de la gestión pública. En respuesta al resultado de este enfoque de estudio se optó por el mérito y el desempeño como criterios centrales para la promoción, en vez de basarse en la antigüedad, que generaba un costo mayor. De esta forma, los programas contaron con recursos económicos para diversos ejercicios, atendiendo a la calendarización de actividades para el avance de cada subsistema. Los resultados de cada uno de ellos a través de los cambios sexenales se vislumbran en la

evaluación de resultados de la implementación y desarrollo del SPF. En la actualidad se reporta un avance mínimo y, en algunos subsistemas, nulo, en virtud de que no se asignó en los últimos ejercicios el presupuesto necesario para cumplir con los objetivos planteados.

c) Análisis organizacional. A través de este análisis se entiende, la dinámica para establecer decisiones y elecciones, para accionar de tal forma que el mandato social se cumpla en forma eficaz. La operación del SPC, en la APF, es competencia de la Secretaría de la Función Pública, la cual delega en la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, la programación, dirección, coordinación, evaluación y seguimiento del funcionamiento de los subsistemas. La operación integral es de responsabilidad de cinco Direcciones Generales. La vinculación con las Dependencias de la Administración Pública Centralizada se realiza a través de los Comités Técnicos de Profesionalización de cada una de ellas, integrado por el Oficial Mayor, como presidente, el titular de la Dirección General de Recursos Humanos, como secretario técnico, y un representante de la SFP, que es el titular del Órgano Interno de Control en la dependencia. (SPC, 2006).

d) Análisis Politológico. Con este enfoque se analizan los niveles de aceptación y rechazo que la política pública encuentra en los distintos contextos, social, político y económico.

En el periodo inicial en el que la propuesta de implementación del SPC se difundió en México, como una herramienta necesaria para mejorar la capacidad del gobierno, encontró un alto nivel de aceptación. En este sentido, la clase política hizo diversas aportaciones y participaciones, con base en la asesoría académica, para demostrar la viabilidad del proyecto; sin embargo, en la práctica, y de acuerdo a los resultados de las evaluaciones elaboradas por los académicos a la implementación del SPC, (CIDE, 2007), es preciso realizar una reforma amplia al sistema para lograr un funcionamiento que presente resultados de verdadero impacto. En este escenario

práctico se tiene una percepción generalizada de que la aceptación, a la fecha, de esta herramienta es baja: por parte del cuerpo político existe un rechazo a efectuar puntualmente los procedimientos por temor a perder los espacios administrativos, que les permiten cumplir los compromisos políticos; por parte de los servidores públicos, el rechazo también es significativo, pues no se advierte un cambio de actitud en los funcionarios de gobierno, coherente con los valores éticos marcados por el sistema, en respuesta a una falta de sensibilización hacia el proyecto, así como el incumplimiento en los incentivos señalados en la Ley para los servidores públicos de carrera. En la evaluación realizada al SPC en México por la OCDE (2011), se recomienda reforzar el sistema para recuperar la confianza en él y en el gobierno federal, confianza que al inicio solo existió en las expectativas de los diversos protagonistas de este proyecto, durante todos estos años de práctica, el desempeño y los resultados del sistema están por debajo de lo esperado.

III CONCLUSIONES

El marco para el análisis de Aguilar (2009) nos permite visualizar y desmenuzar los momentos de una política pública cuadro a cuadro y desde distintos enfoques. Esto arroja la información precisa para evaluar la necesidad de modificar, reforzar o desechar un conjunto de acciones elegidas, para la solución de un problema.

El Servicio Profesional de Carrera se presentó como uno de los eventos que lograrán un cambio en nuestro país. En un conjunto de acciones estructuradas e intencionadas para alcanzar la transformación de la administración tradicional en una gestión eficiente, a través de la profesionalización de los servidores públicos. Su implementación, derivada de las presiones internacionales y en la transición democrática, se realizó de una forma apresurada y, a la fecha, presenta fuertes obstáculos, sobre todo en su enfrentamiento con la cultura. El análisis del origen de la política muestra un conjunto de actores que tienen un papel protagónico, pero desafortunadamente tienen un nivel bajo y malo de actuación; la sociedad, los políticos y la burocracia permanecen al margen, simulando estos últimos un quehacer que da como resultado un sistema improductivo. El rezago más importante es la modificación de las actitudes tradicionales hacia el cambio; postura que concuerda correctamente con la actitud actual de los servidores públicos, reacia a cambiar patrones de comportamiento, aspecto que North expone, “las instituciones presentan dificultad de cambiar la cultura, las leyes y el papel del Estado, debido sobre todo a limitaciones cognitivas y de información, y a las asimetrías de los agentes en éstas, en el poder de negociación y de participación”, (North, 1993).

En relación a la programación y presupuestación del proyecto del Servicio Profesional de Carrera se recomienda un reforzamiento en los subsistemas, cuyas funciones se ven limitadas.

El subsistema de planeación de recursos humanos sólo se limita a llevar un inventario de puestos. No se efectúa un análisis a las estructuras gubernamentales para presentar un proyecto efectivo. En el sexenio de Felipe Calderón, se crearon una gran cantidad de plazas por honorarios, con la intención de que los servidores públicos no accedieran al servicio a través del Sistema; plazas que, a la actualidad, continúan como una estructura adjunta.

El subsistema de ingreso presenta también fuertes deficiencias que no permiten cumplir con el espíritu del programa, pues no existe imparcialidad. Las preguntas para realizar los exámenes se solicitan al área administrativa que tiene la vacante, esta situación provoca que los funcionarios lo hagan del conocimiento de la persona que les interesa ocupe el puesto. Es recomendable la contratación de una empresa externa para la aplicación de las pruebas con base en los perfiles de puesto, para que este proceso cumpla con las características de equidad y transparencia en el ingreso a la APF.

En relación al subsistema de desarrollo profesional, no existen los mecanismos para la promoción, y el total de los servidores públicos de carrera están en los mismos puestos, con percepciones que no se han incrementado, ni en lo más mínimo desde el año 2000.

De la misma forma, el subsistema de evaluación de desempeño no describe los resultados presentados para una mejora en las actividades de los servidores públicos. Los subsistemas de separación y de control y evaluación no presentan actividad alguna.

Por todo lo antes expuesto es necesaria una modificación del SPC que se base en marcos de referencia y metodologías de evaluación para cumplir con la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos a través de esta herramienta.

IV BIBLIOGRAFIA

Aguilar, V. L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. M. (Coor)., *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, G. D. (2003). Orientación Estratégica De Los Servicios Personales En La Administración Pública Federal,. *Gestión y Política Pública, II Semestre, Vol 12, CIDE* , págs. 351-366.

Arellano, G.D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno, Nueva Gestión Pública: ¿donde está lo nuevo?*(págs.13-44). México, D.F.: Miguel Angel Porrúa.

Barcelay, M. (2000). *Atravesando la Democracia, una nueva perspectiva en la administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bardach, E. (2009). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas,. En V. L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (págs. 219-232). México.: Miguel Ángel Porrúa.

CIDE. (2007). *Asesoría para la Reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México: CIDE.

Desaube, M. (2002 Vol. LXII). Anatomía del Servicio Civil. *Foro Internacional*, págs. 745-808.

Echeavarría, Koldo. (2003). *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kauffer Michel, E. F. (2002). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. San Cristobal de las Casas, México, pág.2: Ecofornteras, 16- El Colegio de la Frontera Sur.

Lasswell, H. D. (2003). "La orientación hacia las Políticas". En Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (pág. 112). México.: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, C. E. (2003). La ciencia de "salir al paso". En A. V. F., *La hechura de las Políticas* (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.

Martínez , R. (2006). Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión Política y Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.* , págs.457-483.

Méndez, José. (1995) El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal., págs. 180-203. El Colegio de México.

Mundial, B. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington, D.C.: BM.

Nelson, J. B. (2009). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En V. L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (págs. 105-137). México: Miguel Ángel Porrúa,.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México.: Fondo de Cultura Económica.

OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, *OECD Publishing*.

Pardo, M. (1995). El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre , págs. 277-302.

Pardo, M. (2003). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. *Cultura de la Rendición de Cuentas* . México: Auditoría Superior de la Federación.

Quiroga Leos Gustavo. EL Servicio Civil de Carrera. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, pgs. 105-119.
<http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.f>

Rivero, G. K. (2008). Servicio profesional de carrera en México ¿Una diferencia en la formulación de políticas públicas? *Iberoamerica global.* , págs. 40-70.

Puón, Martínez Rafael. «Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México.» Volumen XV. Número2. II semestre. Gestión y Política, 2006.

Skertchly, A. (Diciembre de 2005). Proyecto de Investigación Aplicada. *Sistema del Servicio Profesional en México* . México, D:F:: EDGE.

Sistema de Servicio Profesiolsl de Carrra. (2006). *SPC*. Recuperado el 2009-2011, de www.spc.gob.mx.

Uvalle, Berrones Ricardo. (1999) La Profesionalización del servicio público en México. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

La Jornada. México, D.F. (2002). Artículo OCDE.

Poder Ejecutivo Federal

Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión: <http://diputados.gob.mx/Leyes>.

Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.