



Centro de Estudios Internacionales

Mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso y
permanencia de los servidores públicos de carrera de la
Administración Pública Federal: ¿combatiendo legados?

TESIS

que para optar al título de

Licenciada en Política y Administración Pública

presenta

Marcela Isabel R. Vázquez Luna

Directora de Tesis: Dra. María del Carmen Pardo

Ciudad de México, febrero de 2017.

GRACIAS

A El Colegio de México, especialmente al Centro de Estudios Internacionales, por abrirme las puertas a una educación superior de excelencia que encauzó el rumbo mi vida, por darme la oportunidad de aprender de los mejores profesores y por regalarme invaluable amistad. El Colmex es una institución generosa a la que siempre le estaré agradecida.

A mi directora de tesis, María del Carmen Pardo, por su guía y constante apoyo. Aprecio particularmente su comprensión y paciencia en el largo y sinuoso camino que significó la elaboración de esta tesis. Pero, sobre todo, gracias por su ejemplo, por ser inspiración para todas las mujeres quienes hemos decidido dedicar nuestra vida profesional a la administración pública. Gracias a ella por abrirnos brecha.

A todas las personas que de alguna u otra manera contribuyeron a la realización de esta tesis. Especialmente, gracias a mis profesores de El Colegio de México, por la formación que me brindaron y que marcó mi pensamiento; a Rubén Monroy, por darme la oportunidad de obtener conocimiento práctico sobre el Servicio Profesional de Carrera y acentuar así mi interés en él; a Janet y Claudia, por ayudarme a definir mi tema de investigación; a Ernesto Velasco, por compartirme un marco para ordenar las ideas y estructurar el análisis; a las personas que amablemente me concedieron una entrevista; a Stalin, por las sesiones de trabajo que compartimos; a Diego, por recibirme en su casa en Varsovia, donde pude escribir una significativa parte de este documento, y a Guillermo Cejudo, por permitirme tomar el tiempo necesario para culminar este proceso.

A mis profesores José Luis Méndez y Mauricio Dussauge, por aceptar ser mis sinodales, brindándome su valioso tiempo y atenta lectura. Al primero, además, debo agradecerle haberme introducido al análisis de las políticas públicas y la toma de decisión, temas fundamentales en mi desarrollo profesional, así como otorgarme su importante apoyo para la obtención de la beca Fulbright. Al segundo, le agradezco su generosidad y confianza, su asesoría puntual sobre algunos aspectos de la tesis, y su permanente *encouragement* (*nudging*, diría él) que me hizo emprender acciones para continuar con mi formación académica y concluir este documento. Además, le agradezco porque en su curso tuve mi primer acercamiento al tema de esta tesis y, más recientemente, no sólo me introdujo al trabajo de Merilee S. Grindle, sino que me regaló su libro *Jobs for the Boys* (entre varios otros).

A Ana Laura, Janet, Stalin, Grisel, Diego, Moni, Vicky, Clau y Ricardo por su permanente apoyo moral y no dejarme morir en el intento. Gracias por todo amigo Óscar, el dolor de tu prematura partida me hace apreciar cada día el valor de estar viva.

Gracias mamá, Jesús y Cristina, porque por ustedes soy.

Contenido

Introducción.....	1
Algunos conceptos básicos	7
Capítulo I. El poder de las Instituciones	15
1.1 Neoinstitucionalismo	15
1.2 El legado: una institución que trasciende un cambio de régimen.....	20
1.2.1 Sistema de botín y patronazgo: legados en la Administración Pública Federal mexicana.....	23
1.3 Las estrategias para preservar los legados	28
1.4 Conclusiones.....	35
Capítulo II. Los legados del pasado y la reforma del Servicio Profesional de Carrera de la APF: por un cambio institucional.....	38
2.1 El surgimiento y evolución del sistema de botín y patronazgo en la Administración Pública Federal	39
2.2 Combatiendo legados: el surgimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.....	48
2.3 Características relevantes de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF..	54
2.3.1 El mérito y la igualdad de oportunidades en el SPC.....	56
2.3.2 Universo de puestos sujetos al SPC.....	62
2.4 Conclusiones.....	72
Capítulo III. Ingreso en el Servicio Profesional de carrera de la APF: ¿una cuestión de mérito e igualdad de oportunidades?	75
3.1 Criterios de libre designación	76
3.1.1 Aplicación de los criterios de libre designación.....	86
3.2 La excepción: el artículo 34 de la LSPCAPF	98
3.2.1 La utilización del supuesto contemplado en el artículo 34 de la LSPCAPF.....	99
3.2.2 Los nombramientos temporales en el tiempo	111
3.2.3 Los nombramientos por artículo 34 y los sesgos en los concursos de ingreso al SPC	113
3.3 Conclusiones.....	119

Capítulo IV. La separación de servidores públicos de carrera: ¿permanencia por mérito?	121
4.1 La estabilidad y separación del cargo según la normatividad.....	122
4.2 Separación de servidores públicos de carrera: la normatividad en la práctica	126
4.3 La otra cara de la separación.....	130
4.4 Conclusiones	132
Reflexiones Finales	134
Bibliografía.....	147
Anexo	158

INTRODUCCIÓN

Los recursos humanos son la base de cualquier organización pública o privada, son quienes con su esfuerzo, compromiso, competencia y voluntad trabajan para alcanzar los objetivos que son la razón de ser de la organización. Por lo tanto, el éxito o fracaso organizacional depende en gran medida del desempeño de las personas, tanto de quienes ocupan puestos de liderazgo y toma de decisión, como de quienes tienen funciones de apoyo operativo. Sin embargo, de manera paradójica, al factor humano en las organizaciones no siempre se le brinda la importancia merecida, particularmente en el ámbito público.

Tal fue el caso de la administración pública mexicana, en la que los esquemas político-administrativos favorecieron la asignación política de los puestos a través del patronazgo, con los consecuentes despidos y renovación de personal de confianza durante cada cambio de administración. Esto favoreció poco compromiso y lealtad institucional por parte de los servidores públicos, y no incentivó su identificación con los fines y valores de la organización, situación que se veía agravada ante la ausencia de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Sin embargo, este manejo del personal público sí permitía obtener otros fines que entonces se consideraban importantes, como garantizar la lealtad individual, recompensar a los partidarios del liderazgo político y obtener el apoyo incondicional a la agenda política vigente.

Esta asignación política de los puestos en el servicio público, vista como parte del botín electoral, tiene consecuencias negativas en la provisión de bienes y servicios públicos, así como en el diseño y ejecución de políticas públicas, cuando quienes son nombrados servidores públicos no tienen la calificación necesaria para desempeñar las funciones de sus cargos. Pero, incluso si quienes son nombrados están calificados, los despidos y nombramientos de cambio de administración tienen efectos negativos, ya que implican la pérdida de conocimiento acumulado, experiencia y cualidades de buenos servidores públicos que son sustituidos por otros, con lo que generalmente se pierde la continuidad de buenas prácticas.

Sin mecanismos para prevenir la tentación latente de asignar políticamente los puestos públicos, o mediante esquemas de favoritismo, amiguismo o nepotismo, no es posible esperar que los servidores públicos en funciones tengan una gestión eficiente que genere los resultados

deseados. Además de las razones ya citadas, baste mencionar que la expectativa entre los servidores públicos de que con el fin de la administración perderán su empleo (o al menos, que es muy probable que así ocurra), hace que incluso aquéllos que demostraron capacidad y obtuvieron buenos resultados durante su encargo, se distraigan de sus funciones buscando reubicarse en áreas o sectores con más estabilidad, perdiéndose la continuidad y el interés por seguir con los proyectos en curso incluso tiempo antes del fin de administración.

Los servicios civiles se conciben como una solución a estos inconvenientes ya que, a partir de principios como el mérito, la igualdad de oportunidades, la certidumbre en el puesto y la neutralidad política, favorecen la profesionalización de los servidores públicos y les brinda la expectativa de hacer carrera en el servicio público (Dussauge y Méndez, 2011), protegiéndolos de los vaivenes políticos por cambio de gobierno o, incluso, simplemente por el cambio de sus superiores jerárquicos en cualquier momento durante la administración.

La implementación de los servicios civiles tiene beneficios concretos para la administración pública porque evitan la cooptación política de la función pública, favorecen la conservación de la memoria institucional, la continuidad de las buenas prácticas, el establecimiento de reglas claras para la profesionalización, así como la creación de espíritu de cuerpo y la promoción de capacidades y competitividad en el sector público. En particular, bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades, los servicios civiles buscan atraer a los mejores candidatos para ocupar un cargo público mediante concursos equitativos y transparentes, seleccionando a quien resulte más apto de acuerdo con el perfil de funciones y competencias del puesto que se concurse. En este sentido, los servicios civiles rescatan el factor humano y lo reivindican en la gestión pública.

En México, el proceso de democratización electoral abrió la ventana de oportunidad para cambiar la manera en que tradicionalmente se habían gestionado los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF) a través de la instauración de un servicio civil. La democratización propició el surgimiento de una ciudadanía más participativa e informada, lo que se tradujo en una mayor demanda por servicios más eficientes y una gestión más transparente y responsable. A partir de la década de los noventa, y en particular, con la transición democrática del año 2000, en México se adoptaron una serie de medidas con el fin

de hacer más eficiente la gestión pública, entre ellas, la instauración del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC).

Sin embargo, el SPC tenía frente a sí varios retos. Uno de los más importantes radicaba en el hecho de que la gestión de recursos humanos en la APF operaba bajo parámetros no sólo tradicionales, sino obsoletos e ineficaces, por lo que su reconversión a lo que el SPC preveía exigía promover cambios organizacionales y de cultura, así como cambios en los procedimientos y rutinas (Pardo, 2009: 355). Esta tesis se inserta en esta temática, particularmente en la interacción del SPC con longevas instituciones —entendidas como valores, reglas, símbolos, costumbres, prácticas y rutinas— de ingreso y permanencia de servidores públicos en la administración pública.

La hipótesis que guía esta investigación sostiene que los legados del sistema de botín y patronazgo en la APF han subsistido en el Servicio Profesional de Carrera mediante estrategias que han vulnerado el principio del mérito en el ingreso y permanencia de los servidores públicos de carrera.

El foco está en esos dos momentos: ingreso y permanencia, por dos motivos. El primero radica en el hecho de que el ingreso y la estabilidad en el cargo con base en el mérito es una característica distintiva de todo servicio civil. Es la base sobre la cual se funda cualquier sistema meritocrático, por lo tanto, es ahí donde, en principio, deberían ubicarse los principales efectos de la reforma y evitarse transgresiones significativas. El segundo se relaciona con los alcances de la tesis, ya que, si bien podrían investigarse estrategias que vulneren al SPC en todos sus subsistemas, no sería posible en un documento con estas características hacer una inspección de todo ello con el nivel de detalle deseado, por lo que es preciso concentrarse en esos dos puntos.

Para la exploración de la hipótesis que rige este documento se buscará primero, definir el sistema de botín y patronazgo como instituciones surgidas en el pasado; segundo, caracterizarlas como legados en un cambio de régimen; tercero, explorar las posibles estrategias para mantener esos legados en un contexto de reforma, y finalmente, examinar qué estrategias específicas han surgido en el caso mexicano para minar el ingreso y la permanencia

por mérito de los servidores públicos de carrera, así como evaluar la magnitud de la utilización de esas estrategias. Esto se llevará a cabo a lo largo de cuatro capítulos.

Bajo el enfoque neoinstitucionalista, en el capítulo I se hace un acercamiento al concepto de institución desde el enfoque histórico y se destacan sus características de permanencia y estabilidad en el tiempo, elementos que nos permiten explicar su continuidad. No obstante, se descarta alguna condición de inmutabilidad explicándose la teoría del cambio institucional. A partir de esto, cobra relevancia el concepto de legado como una institución que permanece en un cambio de régimen con el auxilio de estrategias que promueven el mantenimiento de su vigencia. Para el caso específico del servicio civil, se identifican los legados del sistema de botín y el patronazgo y se describen estrategias generales para conservarlos pese a la introducción de servicios civiles, principalmente en Latinoamérica.

El capítulo II se divide en dos partes. En la primera, en concordancia con el neoinstitucionalismo histórico, se hace una descripción de la evolución histórica del sistema de botín y patronazgo en México. Sus orígenes se remontan al surgimiento del México independiente, pero su punto álgido se identifica durante el periodo autoritario del siglo XX. Su continuidad a lo largo de los años los forjó como instituciones predominantes en la administración pública mexicana. En la segunda parte, se explica la reforma del Servicio Profesional de Carrera como un esfuerzo por combatir esas instituciones e instaurar un sistema de gestión de recursos humanos meritocrático en la APF. Se explora la manera en que desde sus definiciones básicas, tales como la manera de conceptualizar y evaluar el mérito, y el universo de organizaciones y puestos sujetos al SPC, se empiezan a identificar situaciones en su detrimento.

El capítulo III se centra en el Subsistema de Ingreso, por lo que se examinan con detalle dos aspectos que vulneran el ingreso por mérito en el SPC: el uso de los nombramientos temporales por excepción, y el diseño y puesta en práctica de los criterios de libre designación. En ambos casos se presenta su fundamento legal y se hace un esfuerzo por evaluar su alcance mediante la cuantificación de su uso.

El capítulo IV se enfoca en el Subsistema de Separación. En él, se describen las causales de separación contempladas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración

Pública Federal (LSPCAPF) y se hace un esfuerzo por contabilizar su utilización. Asimismo, se realiza un análisis cualitativo de separaciones al margen de las causales establecidas en la Ley, lo que, en su conjunto, nos permite identificar estrategias que vulneran la permanencia de los servidores públicos en función de su desempeño. Cabe advertir que la extensión de este capítulo es significativamente menor a la de los anteriores. Esto se debe a que, en contraste con el Subsistema de Ingreso, el de Separación ha tenido un desarrollo escaso y eso se refleja en la cantidad de información disponible para su análisis.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

El periodo de análisis que comprende esta tesis es del año 2004 al 2014, es decir, los primeros diez años de funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, a partir de la entrada en vigor de su primer Reglamento. En la medida de lo posible se ha buscado que los datos cubran ese periodo, no obstante, en algunos casos no se cuenta con los datos de las categorías estudiadas para todos esos años (puestos sujetos a la Ley, nombramientos temporales, libres designaciones, separaciones, entre otros), por dos motivos principalmente. Por un lado, su contabilización fue una de las primeras acciones que se tuvo que emprender para poner en marcha el SPC. Durante los primeros años de su implementación, antes de que empezara a operar el sistema RHnet, donde actualmente se concentra toda esa información, los datos fluían lenta y no siempre exitosamente desde las dependencias y entidades sujetas a la LSPCAPF hacia la Secretaría de la Función Pública (SFP), por lo que en varios casos no se tiene sistematizada esa información. Por otro lado, durante la elaboración de esta tesis se encontró un retroceso en los últimos años (a partir del 2014) en la disposición de la SFP para brindar la información solicitada por los procedimientos de transparencia y acceso a la información, por lo que algunos datos más recientes no pudieron ser recolectados. A lo largo del documento se precisará el periodo exacto que cubren los datos presentados.

A propósito de la obtención de datos, es importante señalar que su recopilación enfrentó el reto de la falta de homogeneidad en las diferentes fuentes de información. En parte, esto se debe a que los periodos reportados difieren entre las fuentes oficiales (por ejemplo, el Informe de Labores de las secretarías, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Gobierno comprenden periodos de reporte distintos). Además, la información presentada en estas fuentes no siempre coincide con la presentada en otras, por ejemplo, la

Auditoría Superior de la Federación u otras investigaciones y evaluaciones académicas. Incluso, en ciertos casos, se encontró que la información proporcionada por la SFP, desglosada por dependencia, difería de la que las dependencias proporcionaron directamente, lo que nos indica que el tema de la sistematización y exactitud de la información es aún un pendiente, al menos en lo referente al SPC. En ocasiones, incluso se encontraron discrepancias entre los datos proporcionados por la propia SFP en documentos y momentos distintos. Por lo anterior, y con el fin de que la información presentada en este documento fuera lo más consistente posible, se prefirió utilizar la información que *ex profeso* se solicitó a la Secretaría de la Función Pública, considerando primero, que es ésta la que tiene la facultad para concentrar la información y proporcionar datos oficiales, y segundo, que era el único medio por el que se podía obtener información por año calendario; además, porque pedir la información a cada dependencia y entidad implicaba otras dificultades que se relacionan con la institucionalización de la cultura de transparencia en el ámbito público federal, ya que no todas las dependencias responden en tiempo y forma.

Cabe mencionar que para la recopilación de la información se utilizaron fundamentalmente fuentes primarias: normatividad, solicitudes de acceso a la información e informes oficiales. También se realizaron entrevistas a funcionarios y exfuncionarios de la APF. Como fuentes secundarias, se revisó bibliografía académica, notas periodísticas y reportes de organismos internacionales.

Finalmente, considero importante advertir lo que no es y no se pretende con este trabajo. Esta tesis no tiene la intención de analizar con detalle la “caja negra” de la gestión del SPC. Sin duda, las entrañas de la administración son relevantes y los procesos importan, pero en esta tesis nos enfocamos en los resultados: las cifras, que no siempre reflejan las intenciones o el esfuerzo realizado pero que son claro reflejo de la realidad. La tesis tampoco busca hacer una evaluación integral del SPC que dé luz sobre su éxito o fracaso, ya que sólo se estudian aspectos puntuales que no permitirían realizar una conclusión de esa envergadura. Finalmente, con este documento no se pretende brindar elementos para el desprestigio del SPC; al contrario, el interés es llamar la atención sobre aspectos que vulneran sus principios básicos con el único fin de contribuir a su mejora y consolidación.

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

Servicios civiles de carrera: mérito e igualdad de oportunidades

El objeto de estudio de esta tesis es el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), por lo que una conceptualización mínima de los servicios civiles parece necesaria.¹ Si bien existen diversas definiciones de ‘servicio civil’, es posible identificar en ellas elementos comunes que delinear su esencia y significado. Por ejemplo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública adoptó una definición breve y general, la cual define función pública (que en varios países y para efectos de la Carta es sinónimo de ‘servicio civil’) como: “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (CLAD y ONU-DESA, 2003: epígrafe 2).

Otra definición, compatible con la anterior, pero más específica respecto a las características esenciales de un servicio civil la proporciona Mauricio Merino, quien lo define como el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos de cada individuo, cuyo principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. Dicho autor señala que el servicio civil tiene tres cualidades que lo caracterizan: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades. La primera se cumple a través de la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes presumiblemente rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera implica que la ocupación de cargos públicos sigue una lógica democrática (Merino, s.a.: 482-483). Por su parte, Dussauge y Méndez (2011: 18-24) definen a los servicios profesionales como sistemas de gestión de

¹ Para efectos de esta tesis, el término ‘servicio civil’ se utilizará para referencias genéricas. Para referencias específicas al caso que se estudia en este documento, se utilizará su nombre según la ley: Servicio Profesional de Carrera.

personal que involucran el ingreso, formación, promoción, evaluación, sanción y planeación del personal del sector público. Añaden que, pese a las diferencias que la configuración de los sistemas particulares puede tener en virtud del contexto en el que se ubiquen, todos tienen tres elementos básicos comunes. Primero, los valores administrativos de mérito, igualdad de oportunidades, certidumbre en el puesto y neutralidad política. Segundo, su definición como institución jurídicamente distinta al conjunto del servicio público, es decir, como un subconjunto de éste, que por lo tanto, tiene reglas, condiciones y valores específicos propios que se plasman en una ley, acta o estatuto particular. Y tercero, la incorporación en el marco normativo de los subsistemas de gestión de personal que guían su operación cotidiana.

En resumen, de las definiciones previas se deriva que un servicio civil es un conjunto de arreglos institucionales plasmados en una norma formal para articular y gestionar el empleo público apolítico en todas sus etapas, del ingreso a la separación. Aspecto fundamental es que esos arreglos están regidos por los valores de mérito, competencia, certidumbre, neutralidad política e igualdad de oportunidades.

Cabe destacar un elemento esencial de los servicios civiles, que consiste en que el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos no está en función de sus vínculos personales o partidistas, por lo que no dependen de valoraciones de tipo político (Méndez, 1995: 15). Esto es así debido a que el concepto de ‘servicio civil’ parte de la idea de separación entre política y administración, precepto defendido por Woodrow Wilson, quien sostuvo que para que una administración fuera eficiente, resultaba necesario “aislarla del proceso político, separando las funciones del ámbito político y el administrativo, y creando una administración profesionalizada desde el punto de vista del personal público y jerarquizada en lo que respecta a su estructura organizativa” (Carrillo, 2004: 21). En este sentido, los servicios civiles evitan que los políticos electos influyan de manera arbitraria en la función pública del gobierno, que está bajo la responsabilidad de profesionales que no deben sus puestos al partido al que pertenecen, o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, capacidades y desempeño (Arellano, 2006: 233).

Sin embargo, es importante señalar que lo anterior no significa que la política no influya en la administración. Por el contrario, es aquélla la que le da rumbo y legitimidad, e incluso se llega a afirmar que de la relación entre la política y la administración depende esencialmente el

éxito o el fracaso de los gobiernos (*cf.* Martínez Puón, 2011). De hecho, resultaría tan indeseable una burocracia altamente politizada como una totalmente autónoma. Si nos ceñimos rigurosamente al modelo tradicional,² la neutralidad política podría llegar a un extremo en el que la burocracia tenga tal autonomía de la esfera política que pueda ponerse en riesgo el control político y la implementación del mandato electoral de los gobiernos. Por ello, un servicio civil debe ser un “arreglo funcional” entre burócratas y políticos, en el que ambos tengan un papel constructivo cumpliendo funciones específicas; es decir, donde los primeros provean la experiencia administrativa en las políticas a implementar, y los segundos, la dirección política (Méndez, 2010: 182). En este sentido, algunos autores sugieren el uso del concepto de ‘burocracia responsiva’, es decir, un esquema en el que existan tanto mecanismos para asegurar que los servidores públicos implementen en forma y tiempo las políticas establecidas por los políticos, como mecanismos para evitar prácticas clientelares, reconocer la dignidad del servidor público y respetar y aprovechar el mérito, las capacidades y la experiencia de los funcionarios públicos (Dussauge y Méndez, 2011: 21; Méndez 2010: 180-181).

Cualquier aproximación a los servicios civiles y su atributo de neutralidad política nos remite necesariamente a Max Weber (1944), quien definió los principios organizativos de la estructura administrativa burocrática a partir del tipo de dominación legal-racional, manteniendo como fundamento la separación entre política y administración. De acuerdo con Weber, la formación profesional es necesaria para que se logre la racionalidad, lo que significa que los cuadros administrativos deben estar formados por funcionarios calificados, lo cual se comprueba mediante la realización de pruebas con resultados satisfactorios. Sostiene que sólo la moderna burocratización lleva a sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados, por ejemplo, a través de un servicio civil. Por lo tanto, en la burocracia el nombramiento de los funcionarios no se debe obtener por elección popular, sino que debe estar fundamentado en su calificación profesional, lo cual además les da la posibilidad de tener ante sí una carrera, o perspectiva de ascensos y avances.

Weber señala que, en una burocracia moderna, la ocupación de un cargo es considerada como la aceptación de un deber específico de fidelidad al mismo a cambio de la garantía de una

² El modelo tradicional weberiano se discute párrafos abajo.

permanencia asegurada en el puesto, pero aclara que esto nunca debe entenderse como un “derecho de posesión”, sino como la existencia de garantías jurídicas contra la destitución o traslado arbitrarios. “Estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo” (1944: 91). En consecuencia, la lealtad al cargo no está en función de alguna persona (en cuyo caso se estaría hablando de una lealtad patrimonial o individual), sino que está al servicio de una finalidad objetiva impersonal (por ejemplo: el Estado, el partido, el municipio, la Iglesia).

Esta burocracia basa su actuación en la legalidad, a través de la disciplina y observancia incondicional a reglamentos y contratos, en los que se plasman los derechos y obligaciones de los funcionarios, que se comprometen a tener el cargo como su actividad única o principal —lo cual los convierte en especialistas profesionales— a cambio de una remuneración monetaria y fija.

Los principios del tipo de dominación legal-racional son relevantes ya que constituyeron la base de la administración pública tradicional, que fue la piedra angular de los servicios civiles. Definiciones más actuales pero que recuperan elementos del modelo weberiano, coinciden en señalar que los valores sobre los que se fundan los servicios civiles son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos, y la estabilidad en el cargo, o según las tendencias más recientes, la *certidumbre* en el cargo (Pardo, 2005: 10). En cambio, como ya vimos, el tema de la neutralidad política se ha matizado, pero sigue siendo valor fundamental de los servicios civiles.

El mérito es el eje rector de todo servicio civil, tanto en su versión tradicional como en aquéllas que incorporan elementos de corte gerencial. El mérito se traduce en ocupación de cargos a partir de la calificación personal y en estabilidad en el puesto con base en el desempeño y los resultados. El mérito es la base sobre la cual se fundaron tres de los servicios de carrera más antiguos: el francés, el estadounidense y el inglés. Francia es el país en el cual se estableció originalmente el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público, la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, en su artículo VI estableció el derecho de admisión a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más

distinción que sus capacidades. La aplicación de ese principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y étnicos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública (O. Guerrero, 1998: 189). Es así como un sistema de mérito genuino no se puede concebir sin igualdad de oportunidades.

Por su parte, el surgimiento del servicio civil en Estados Unidos ocurrió en 1883 como reacción al sistema de botín (*spoils system*) que había imperando desde la segunda década del siglo XIX.³ A través del Acta *Pendleton* se creó un “sistema de méritos” para la selección y promoción del personal independiente a los partidos políticos. Los rasgos relevantes que caracterizaron a dicho sistema fueron: “reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión; desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias, y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento” (O. Guerrero, 1998: 321). Este modelo fue inspirado en la experiencia inglesa, que, como veremos a continuación, tuvo también en su centro el criterio de mérito.

En Inglaterra, a partir de 1835, la Tesorería (*Exchequer*) instauró la selección de personal con base en la idoneidad del candidato. Hacia 1855, se realizó un informe a cargo del titular de la Tesorería denominado “La organización del Servicio Civil Permanente”, el cual propuso la creación de un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente de la Tesorería, responsable ante la corona y el Parlamento, pero cuyos rasgos distintivos serían la independencia, el prestigio, la aptitud y la experiencia. Para seleccionar a los miembros del cuerpo, se integraría la Comisión del Servicio Civil, que estaría a cargo de la selección de los futuros servidores públicos a través de exámenes. Finalmente, se proponía el establecimiento de un sistema de promoción con base en méritos por encima de la antigüedad, que hasta ese momento había sido un factor decisivo para la permanencia y promoción de los funcionarios. Pese a que dicho informe enfrentó resistencias en un primer momento, la crisis derivada de la Guerra de Crimea creó la ventana de oportunidad para que las propuestas se adoptaran y para 1860 el servicio civil estaba en franco proceso de consolidación. Casi una década después, se

³ Sobre este particular se abundará en el Capítulo I.

generalizó el sistema de concursos para ingresar al servicio público y durante las siguientes décadas continuó su institucionalización (O. Guerrero, 1998: 295-296).

Incluso en otros documentos importantes, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se reconoce al mérito como uno de los principios rectores de todo sistema de función pública, como punto de inspiración de las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos, y cimiento de las prácticas concretas de personal (CLAD y ONU-DESA, 2003: epígrafe 8).

En este sentido, el mérito como principio rector de los servicios civiles, suele vincularse a los valores democráticos, tal como se plasmó en la Carta, en la que se declara que “[e]n el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (CLAD y ONU-DESA, 2003: epígrafe 2). Más adelante veremos cómo en el caso mexicano, un contexto de alternancia democrática hizo posible la reforma que dio pie a la instauración de un servicio civil en la APF.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la incorporación del mérito como principio rector del servicio público cohesiona los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia e igualdad de oportunidades, lo que implica que sea el mérito el que determina el ingreso, la carrera y la permanencia de los servidores públicos, y no las afiliaciones políticas o relaciones personales de los individuos. Así, “[e]l mérito se inscribe en la cultura de la igualdad de oportunidades que debe acreditarse para que la función pública no sea privilegio de unos cuantos, sino que sea accesible a quienes tienen interés de optar por la atención de los asuntos públicos” (Uvalle, 2006: 111).

Sin embargo, frente a los beneficios del mérito e igualdad de oportunidades es importante reconocer que la implantación de un sistema de servicio civil no está exenta de presentar ciertas dificultades. Los servicios civiles pueden llegar a generar rigidez a largo plazo por al menos dos motivos. Primero, una excesiva autonomía del liderazgo político puede hacer muy difícil cumplir con los objetivos del gobierno y evitar la implementación de nuevas políticas, lo que propiciaría el estancamiento de la administración. Por otro, la estabilidad en el cargo,

malentendida como inamovilidad, no sólo contribuiría negativamente en la llegada de nuevos miembros que aporten innovaciones, sino que sería un incentivo negativo para el desempeño.

El surgimiento de cotos de poder técnico también es un riesgo que los servicios civiles podrían enfrentar. La importancia de estos cotos de poder podría ser tal que podrían controlar las políticas soslayando la dirección política y vulnerando de esta manera el mandato democrático electoral. Si bien los servicios civiles buscan atraer a personal con capacidad técnica, se esperaría que la administración trabajara coordinadamente con el mando político.

Otras consecuencias de un diseño institucional deficiente se relacionan con la drástica disminución de oportunidades de empleo para aquellos que no están dentro del sistema, ya sea porque se busca el desarrollo profesional de quienes ya pertenecen a él abriendo vacantes exclusivas para ellos, o porque los exámenes de ingreso están diseñados de manera que brindan ventajas a quienes ya conocen la organización y sus procedimientos. En ambos casos, el efecto es el desprestigio del sistema por la frustración de quienes no pueden ingresar a él.

Adicionalmente, el tiempo consumido en atender las regulaciones de los servicios de carrera puede ser un elemento en su contra. Por ejemplo, cuando los procedimientos de ingreso y movilidad son complejos y lentos, es común que los aspirantes, miembros del sistema y jefes de áreas donde hay vacantes conciban al sistema como un obstáculo que impide hacer contrataciones y movimientos de personal ágilmente. Asimismo, cuando los servidores públicos adscritos al sistema deben brindar demasiada atención a sus obligaciones como tales —llenando formatos, elaborando reportes o haciendo evaluaciones, por ejemplo— podrían llegar a descuidar sus obligaciones sustantivas, lo que podría dificultar el logro de los objetivos de la organización, delegándolos a segundo plano, al menos en ciertos momentos.

Otro riesgo que se corre al incorporar un servicio civil es intentar implantar esquemas exitosos en otros lugares sin un diagnóstico previo de la administración pública, las relaciones de poder ni el contexto del lugar donde se pretende poner en práctica. Al respecto, es importante considerar que una experiencia exitosa en un lugar no necesariamente lo será en otro con tradiciones políticas y burocráticas diferentes.

Finalmente, como en cualquier otro intento de reforma, la voluntad política para sacarla adelante es fundamental para su éxito. La voluntad política no solo es necesaria para la fase de diseño y aprobación de la reforma, sino para establecer las condiciones que hagan factible su correcta implementación y apropiación, así como para dar riguroso seguimiento de los avances y ajustar el rumbo ante posibles resistencias y desviaciones.

CAPÍTULO I

EL PODER DE LAS INSTITUCIONES

1.1 Neoinstitucionalismo

El institucionalismo ha sido un enfoque útil en el estudio de la política por mucho tiempo, aunque fue a partir del siglo XIX cuando se distinguió como tal en las Ciencias Sociales. Por ejemplo, la modernización se entendió por mucho tiempo como un proceso de institucionalización y aún en la actualidad se relaciona la fortaleza de un régimen político con la fortaleza y estabilidad de sus instituciones. No obstante, durante gran parte del siglo XX, la ciencia política contemporánea se alejó del enfoque institucional y se centró en teorías conductuales y de elección racional, o bien, en teorías sistémicas que reducían el análisis de los procesos políticos a una caja negra con entradas y salidas, en las que el elemento estructural generalmente se asoció con constituciones y sistemas legales de normas y reglas, así como otros arreglos formales, que, en general, se asumían como constantes. En dicho esquema, el elemento dinámico era el individuo, asumiéndolo como un actor libre y autónomo que tomaba decisiones racionales con base en información completa, cálculos de interés propio y preferencias endógenas, claras y estables, en busca de la maximización de su beneficio. Así, desde la perspectiva de la elección racional, las instituciones son agregados de intereses y sólo afectan el comportamiento individual porque establecen parámetros, pero las instituciones son exógenas y, por lo tanto, no modelan las preferencias de los participantes. De esta manera, los fenómenos políticos se veían como las consecuencias agregadas del comportamiento individual y no se contemplaba la existencia de algún tipo de retroalimentación o influencia entre el sistema político (o estructura) y el individuo.

No obstante, hacia finales del siglo XX, James March y Johan Olsen observaron que las estructuras no eran tan rígidas como parecían, al contrario, que cambiaban y se adaptaban en función de las demandas y la acción de individuos. Argumentaron, por un lado, que los agentes —individuos o un grupo de individuos— no siempre tenían información completa y no eran tan autónomos como se presumía, sino que sus acciones estaban influenciadas y, en ocasiones,

determinadas, por los valores y naturaleza de las instituciones en las que se desarrollaban. De esta manera, para los institucionalistas, las preferencias y valores de los actores no se consideran exógenas a las instituciones, sino que se forman y desarrollan dentro de ellas, por lo que creer que las preferencias son claras, consistentes y estables, era un claro error (March y Olsen, 1989: 40). Por ejemplo, bajo un enfoque institucional, podría considerarse que la familia, la religión, el sistema político o la economía marcan a los actores pautas o restricciones que afectan sus decisiones y acciones, lo cual merma su autonomía y búsqueda de maximización de su beneficio, y en última instancia, moldea sus preferencias. Por otro lado, se argumenta que esas acciones y decisiones, a su vez, influyen o retroalimentan las instituciones. Estas consideraciones contrastaron claramente con los análisis basados en enfoques conductuales o de elección racional que, según los institucionalistas, se caracterizaban principalmente por reducir el comportamiento colectivo a un comportamiento individual autónomo; asumir que los agentes actuaban para maximizar sus intereses particulares, y no considerar los símbolos, valores e interacciones en los análisis de los fenómenos políticos (Peters, 2012: 16-18).

Con base en dichas críticas y el “rescate” de las instituciones, surgió el neoinstitucionalismo, que sugiere que las instituciones no sólo son estructuras o reglas formales (por ejemplo, marcos normativos o agencias burocráticas), sino que incorporan los procesos en ellas y entre ellas, así como un conjunto de estructuras informales tales como valores, reglas, símbolos, costumbres, prácticas y rutinas imperantes que constriñen el comportamiento de sus miembros (Peters y Pierre, 1998: 565). De acuerdo con Guy Peters (2012: 19-20), las instituciones se caracterizan por:

- Otorgar estructura a la sociedad y la política al crear patrones de interacción predecibles, basados en relaciones específicas entre los actores.
- Permanecer en el tiempo, lo cual permite predecir comportamientos.
- Influir y constreñir el comportamiento de sus miembros.
- Dotar a sus miembros de valores y significados compartidos que incentivan y modelan preferencias.

Las instituciones, además, son fuente de orden y estabilidad en el tiempo. En particular, la vertiente histórica del neoinstitucionalismo⁴ tiene como punto focal de análisis las decisiones hechas a lo largo de la historia de un fenómeno político y las *ideas* detrás de esas decisiones. Se considera que las decisiones “iniciales” y los compromisos institucionalizados que éstas implican, determinan las decisiones subsecuentes. Si no se conocen o no se entienden esas decisiones iniciales, sería difícil comprender la lógica evolutiva del fenómeno, dice Peters (2012: 20). De esta manera, las instituciones emergen gracias a “periodos formativos” donde se gestan y luego prevalecen en el tiempo; en esos periodos formativos las decisiones no son necesariamente racionales o conscientes, sino que más bien responden a fuerzas políticas, sociales o tecnológicas particulares que confluyen en un momento determinado y que configuran la institución (Peters y Pierre, 1998: 570; Peters, 2012: 84-85).

Lo anterior apunta a que una vez que ciertas prácticas o políticas son adoptadas e internalizadas por los miembros de la organización; dichas instituciones tenderán a persistir incluso, en casos extremos, cuando existan esfuerzos por eliminarlas o modificarlas, ya que el poder de la inercia suele ser grande, sobre todo, en las organizaciones gubernamentales. Esta hipótesis se deriva de argumentos economicistas diseñados para explicar cómo es que, en ciertos países, soluciones subóptimas a problemas económicos persistían aun cuando existían mejores soluciones (Peters, 2012: 72; 2001: 80).

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico, los procesos que han sido institucionalizados tienden a presionar hacia la permanencia del *status quo*. De esta manera, dicha lógica es una versión extrema del institucionalismo “normativo”, que sostiene que los valores, símbolos y rutinas de las organizaciones son utilizados para mantener los patrones de comportamiento existentes (Peters, 2001: 81).

En este sentido, el neoinstitucionalismo histórico coincide con la teoría del *path-dependance* (dependencia en patrones tradicionales),⁵ según la cual una determinada

⁴ El enfoque neoinstitucionalista está conformado por una serie de vertientes con asunciones y presupuestos particulares, pero que comparten una base teórica común. Entre dichas vertientes se encuentran: el neoinstitucionalismo normativo, el racional, el histórico, el internacionalista y el societal. Para mayor detalle, ver Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, Estados Unidos de América, The Continuum International Publishing Group, 2012, 3ª. Edición.

⁵ Para una mayor claridad, para efectos de este documento se utilizará esta traducción. Sin embargo, este término es generalmente traducido como “patrón de dependencia” o “dependencia de la trayectoria”.

circunstancia, además de acciones o decisiones se relacionan y están determinadas por circunstancias, acciones o decisiones previas (Page, 2006: 88). Eso significa que las instituciones “dependen de su trayectoria” y que una vez encaminadas en cierto rumbo, persisten en ese patrón evolutivo salvo que alguna fuerza significativa (fuerte presión política, por ejemplo) intervenga para desviarlas hacia otra dirección (Peters, 2012: 20-21). El concepto de “evolución” cobra relevancia en este enfoque, ya que no se asume inmutabilidad de los fenómenos o políticas, sino que éstas se adaptan y modifican, pero permanecen en cierta dirección.

En términos llanos, esto significa que la historia importa. De acuerdo con Douglas North, importa no sólo porque podemos aprender del pasado, sino porque el presente y el futuro están conectados con el pasado mediante la continuidad de las instituciones de la sociedad. Las elecciones de hoy y mañana están moldeadas por el pasado. Y el pasado sólo puede hacerse inteligible como una historia de evolución institucional. No obstante, es importante mencionar que “depender de la trayectoria” no se trata de una situación de inevitabilidad en la cual el pasado predice con claridad el futuro, sino que es un modo de estrechar conceptualmente la elección y de vincular la decisión de hoy con el paso del tiempo. Esta situación cobra relevancia al encontrar una brecha entre las intenciones y los resultados de las decisiones de política, lo cual sugiere que el rumbo general para el largo plazo no sólo es más predecible sino también más difícil de revertir (North, 1995: 129-136).

Como es posible advertir, el enfoque neoinstitucionalista enfatiza la rutinización y permanencia, y tiende a favorecer más la estabilidad que el cambio. Sostiene que la estabilidad es favorecida por instituciones que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia porque se han vuelto parte de la conducta habitual. Aun cuando puede ocurrir un cambio total en las normas formales, al mismo tiempo habrá muchas limitaciones informales que implican resistencia porque todavía resuelven problemas básicos de interrelación entre los participantes, sean sociales, políticos o económicos. A lo largo del tiempo el resultado tiende a ser una reestructuración de limitaciones generales para producir un nuevo equilibrio que es mucho menos revolucionario que el que se buscaba obtener al cambiar totalmente las reglas formales (North, 1995: 110-120). Esto ha sido experimentado en cambios de régimen político, cuando la expectativa ha sido la de un cambio automático a un mejor gobierno, pero se ha observado que

en la mayoría de las transiciones han sobrevivido numerosas instituciones del pasado (Cejudo, 2012: 1).

En este sentido, este enfoque ayuda a explicar la continuidad, lo que no significa inmutabilidad. De acuerdo con Peters y Pierre (1998: 566), en la teoría neoinstitucionalista sí hay cabida para el cambio, ya que las interacciones entre las instituciones y los individuos deben ser concebidas como hechos que se repiten continuamente más que como eventos únicos, y la interacción continua entre la institución y el agente da lugar al ajuste mutuo, que eventualmente, produce cambios en ambos. De manera similar, para North, el cambio se explica a partir de la diferencia entre instituciones y organismos, de modo que la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional (1995: 18). Por lo tanto, es posible decir que la clave del cambio es la interacción constante entre actores e instituciones.

De acuerdo con North, “la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente”, ya que el cambio institucional es gradual y ocurre mediante ajustes marginales continuos (1995: 132). De esta manera, la explicación del cambio incremental empata con las premisas del neoinstitucionalismo histórico. La clave está en la evolución institucional entendida como una serie de cambios paulatinos, salvo que surjan rupturas drásticas tales como revoluciones o crisis —económicas o de legitimidad, por ejemplo— que modifiquen el *estatus quo* sustancialmente. Otra manera de impulsar el cambio en estas condiciones es imponer un conjunto de incentivos que ejerzan una coerción efectiva hacia el mismo. Pero, incluso en casos de cambios discontinuos que produzcan un cambio total de las normas formales, es posible notar la persistencia de muchos aspectos institucionales de una sociedad, señala North.

Por ello, es importante enfatizar que, aunque las normas formales pueden cambiar de un momento a otro, producto de decisiones políticas —legislativas o judiciales, entre otras—, las informales no, ya que éstas, encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta, son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1995: 54).

Previamente se estableció que el neoinstitucionalismo histórico basa su análisis en las decisiones tomadas en el pasado y las *ideas* que les dieron origen. De esta manera, en este enfoque, el cambio institucional es, hasta cierto grado, un asunto de cambio de ideas (Peters,

2012: 79). Por ello, no es raro que un nuevo equilibrio informal evolucione gradualmente tras un cambio en las normas formales cuando éste no se acompaña (o es fruto) de un cambio en las *ideas* prevalecientes. Estas limitaciones de tipo más cultural⁶ no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura, sino que proporcionan una clave para explicar el devenir histórico y la continuidad. La consecuencia a largo plazo del procesamiento cultural de la información que está en la base de las instituciones informales es lo que juega un papel importante en la forma incremental por medio de la cual las instituciones evolucionan y, por consiguiente, es una fuente de dependencia en patrones tradicionales (North, 1995: *passim*).

1.2 El legado: una institución que trasciende un cambio de régimen

De acuerdo con el apartado que precede, los institucionalistas sugieren que las instituciones evolucionan o se modifican más bien de manera paulatina mediante interacciones entre ellas y los actores. Incluso cuando existen intentos deliberados por modificarlas, surgen frecuentemente procesos contradictorios cuyos resultados se alejan de los esperados inicialmente, lo cual puede atribuirse, al menos en parte, a los legados de viejas prácticas, que no son más que un tipo de institución.

Para Elster, Offe y Preuss (1998: 293), quienes estudian el postcomunismo y transición a la democracia en Europa del este, los legados son determinantes del presente que provienen del pasado, por ejemplo, en forma de herencia de recursos, mentalidades o tradiciones. Para ellos, la manera en que éstos afectan los acontecimientos del presente es poco —incluso nada— intencionada, pero genera restricciones y oportunidades de acción para los actores el nuevo régimen.

Tener en cuenta los legados permite entender la transformación de un régimen a la luz de las instituciones políticas, sociales y culturales creadas en el pasado y que persisten en el presente. Esto significa que la formación de un nuevo orden social y político, como el que la democratización electoral supondría para el caso mexicano, está, en cierta medida, determinada

⁶ Podemos definir la cultura como “transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (R. Boyd y P. J. Richerson, 1985. *Culture and the Evolutionary Process*, Chicago, University Press, p. 2, cit. por Douglass C. North, 1995: 55).

y limitada por las precondiciones dejadas por el antiguo régimen. Este marco explicativo parecería conducir a la predicción de que la transformación será lenta y altamente dependiente en patrones tradicionales, de la continuidad e inercia de las instituciones del pasado, y que, en el mejor de los casos, las instituciones sólo serán alteradas lenta y marginalmente por innovaciones intencionadas y decisiones racionales de los actores (Elster, Offe y Preuss, 1998: 294).

Una conceptualización más detallada la ofrecen Cesarini y Hite (2004: 4), quienes centran su análisis en los legados autoritarios que afectan la democracia en América Latina y el sur de Europa. De acuerdo con las autoras, los legados autoritarios son las reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias cuyo origen se encuentra en experiencias autoritarias del pasado, como resultado de configuraciones históricas específicas y/o luchas políticas, que sobreviven a la transición democrática e intervienen en la calidad y las prácticas de las democracias postautoritarias.

Al respecto, las autoras sostienen que la persistencia de los legados autoritarios no es razón suficiente para evitar una consolidación democrática, pero sí representan un problema para la calidad y consistencia de los nuevos regímenes democráticos, tanto en un nivel “macro”, por ejemplo, los sistemas políticos y económicos, como a nivel “micro”, en las percepciones ciudadanas sobre la democracia. Cabe aclarar que si bien las autoras se refieren a legados “autoritarios”, aclaran el hecho de que los legados pueden proceder de etapas previas, pero que son exacerbados durante el autoritarismo (2004: 5).⁷

Ambas posiciones sostienen que el legado es una variable importante en cambios de régimen, ya que el nuevo orden político y social estará influenciado por las instituciones heredadas del pasado, tanto formales como informales. No obstante, para los primeros autores, los legados son más inercias inevitables con las que el nuevo régimen debe luchar, mientras que para Cesarini y Hite, incluso aquellos legados que podrían representar más claramente procesos de continuidad respecto al pasado, raramente son simple resultado de la inercia, por lo que su persistencia requiere cierto tipo de voluntad y acción (Cesarini y Hite, 2004: 6). Es este segundo enfoque el que se adopta para este trabajo.

⁷ Este es el caso del sistema de botín y patronazgo en México, que como se verá más adelante en este documento, tuvieron su origen siglos atrás, pero fueron especialmente importantes durante el México autoritario.

A partir de esta perspectiva podría afirmarse que el nuevo *status quo* se configura a partir de la interacción entre el nuevo diseño institucional impuesto por el nuevo régimen, y acciones para rescatar la experiencia del pasado colectivo y los patrones institucionales arraigados.

En otras palabras, bajo el enfoque institucional, si bien es cierto que los nuevos actores, movimientos, coaliciones y elites estarán influenciados por el legado y patrones de su pasado colectivo, también lo es que tendrán voluntad y cierto grado de libertad y espacios para la innovación institucional. Así, las reglas del juego que se adopten en el nuevo régimen resultarán de la herencia histórica, la configuración particular de actores y el ejercicio de su razón, voluntad y acción para aminorar, y si es posible, eliminar los legados indeseables del pasado, y el escenario político determinado. De acuerdo con Elster, Offe y Preuss, lo que importa entonces, es la capacidad de ajustar los legados del pasado a los requerimientos del presente (1998: 295, 308).

Siguiendo a los mismos autores, el grado de éxito que las nuevas reglas del juego (instituciones) tengan, en forma de resultados, será un factor que contribuirá a su duración, internalización, socialización y estabilización, lo que a su vez, contribuirá a la erradicación de los legados del pasado. Por lo tanto, el impacto de las nuevas instituciones en periodo formativo —es decir, su capacidad para formar hábitos, rutinas y expectativas— es un determinante crítico para su consolidación y prevalencia sobre legados. Para ello, deberán demostrar que son un medio legítimo y efectivo para lograr objetivos colectivos. Mediante su operación cotidiana, deberán ganar la credibilidad de la que dependerá su permanencia, ya que, incluso las reformas institucionales más finas podrían fracasar si no son percibidas como poderosos símbolos de cambio y/o señales de una nueva y diferente era. En el sentido opuesto, si la interacción del nuevo diseño institucional con los legados que sobreviven de regímenes previos no es el óptimo, las consecuencias pueden ser decepcionantes e, incluso, desastrosas (1998: 296; Cesarini y Hite, 2004: 9, 326).

1.2.1 Sistema de botín y patronazgo: legados en la Administración Pública Federal mexicana

El sistema de botín⁸ y el patronazgo representan los legados históricos que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAFP) buscaba combatir a través de la introducción del mérito e igualdad de oportunidades como principios rectores en el ingreso y permanencia de los servidores públicos en el cargo, lo cual significaría un cambio institucional importante.

El sistema de botín es “producto de un perfil patrimonialista, corporativista y de reparto” (Sánchez, 2009: 75), pero también de una lógica en la que las lealtades personales prevalecen sobre las institucionales, donde la confianza es un factor decisivo en el ingreso y permanencia del personal al servicio del Estado.⁹

Fue el presidente estadounidense Andrew Jackson quien —desde 1828— hizo extensivo en Estados Unidos de Norteamérica el sistema de rotación de cargos que se conocería como el *spoils system* o sistema de botín. La lógica subyacente radicaba en una supuesta igualdad democrática, a partir de la cual todo ciudadano fue considerado apto para desempeñar los cargos de la administración pública como consecuencia del triunfo del partido del cual eran militantes. El argumento ‘*To the victors belong the spoils*’ [a los vencedores pertenece el botín] fue la expresión más usada para remover de su cargo a los funcionarios del partido derrotado.

Esta idea tuvo su inspiración en el pensamiento de Tomás Jefferson, para quien “el ‘gobierno general podr[ía] reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios” (Cit. por O. Guerrero, 1998: 316). Bajo dicha premisa, no había motivo para no pensar que los empleos de un gobierno eran tan sencillos que cualquier ciudadano podía ejercerlos, más aún en un sistema de supuesta igualdad de oportunidades. Esta situación —en la que se privilegiaba la igualdad de oportunidades sobre los resultados electorales— se convirtió en una institución informal, mediante la cual Jefferson dividía los cargos públicos equitativamente entre los partidos políticos (Bekke, Perry y Toonen,

⁸ También llamado “sistema de despojo”.

⁹ Los siguientes párrafos retoman principalmente los textos de Guillermo Haro (1988) y Omar Guerrero (1998).

1996: 3). Esta regla prevaleció por casi 30 años, de 1801 a 1829, hasta que Andrew Jackson asumió la presidencia de los Estados Unidos.

Jackson retomó la premisa de que cualquiera podía desempeñar un cargo público, pero estaba más apegado a los ideales democráticos que igualitarios, por lo que introdujo el sistema de botín que confinaba los cargos públicos a los fines del partido en el poder, basado en la idea de que en la medida en que se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular, por lo que no convenía que tuviera una larga permanencia. La lógica en la que se basaba el sistema de botín indicaba que el grado en el que existiera un sistema de rotación de cargos, habría incentivos para su ocupación, lo cual fortalecía a la democracia al incentivar a los partidos políticos a competir por dichos cargos. Esta regla informal tuvo un poderoso impacto en la definición del servicio civil estadounidense durante gran parte del siglo XIX (Bekke, Perry y Toonen, 1996: 3).

Este sistema de ocupación de cargos fue posible debido a que ocurrió en un contexto en el que el Jefe del Ejecutivo tenía control sobre los partidos políticos y a su disposición todos los cargos públicos, convirtiendo el régimen político en una máquina plebiscitaria. “De un solo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas” (O. Guerrero, 1998: 316).

La razón de que la “máquina” plebiscitaria se haya desarrollado tan pronto en América reside en el hecho de que allí y sólo allí, el jefe del poder ejecutivo y (esto es, sobre todo, lo que importa) el patrono que dispone de todos los cargos es un Presidente plebiscitariamente elegido que, a consecuencia de la “división de poderes”, actúa con casi total independencia frente al Parlamento [el cual, frente a la maquinaria plebiscitaria, había perdido ya casi todo poder en el país]. Es así la misma elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico botín de prebendas y cargos. El “*spoils system*” elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación (Weber, 1981: 139).

Este escenario en el que la administración pública estuvo en manos de aproximadamente 400 mil individuos pertenecientes al partido en el poder, prevaleció durante los siguientes años en un ambiente de corrupción en el que no sólo se nombraban funcionarios con base en su afiliación partidista, sino que llegaron a fijarse tarifas a cambio de cargos públicos. Pese a que a mediados de 1800 hubo algunos esfuerzos por mejorar el reclutamiento de funcionarios, como

la realización de exámenes de ingreso, se conservaba la esencia del sistema de botín e incluso se obligaba a los servidores públicos a aportar parte de su sueldo para sufragar los gastos del partido —situación que también se llegó a presentar en México e, incluso, prevalece aún en ciertos casos. Todo esto empezó a desgastar el modelo y provocar presiones para reformarlo. El presidente Lincoln exploró la posibilidad de transformarlo para lo cual estudió el régimen de función pública francesa, sin llegar a concretar nada; en 1868 se propusieron cambios inspirados en el modelo británico, y durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, que luego se llamó Comisión del Servicio Civil, con el objetivo de establecer un sistema de méritos en la función pública. Sin embargo, el punto de inflexión surgió tras el asesinato en 1880 del presidente James Garfield a manos de un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París —puesto al que dijo tener derecho por sus servicios durante la campaña electoral de 1880. Pasaron tres años hasta que se expidió el Acta *Pendleton* el 16 de enero de 1883 (llamada así en honor a su mayor impulsor, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional), mediante la cual se formalizó el sistema de méritos para el ingreso al servicio público. A partir de entonces inició el proceso de institucionalización del mérito en el servicio público estadounidense.

No obstante, esta manera de asignación de cargos no fue privativa de un periodo específico en Estados Unidos; aunque sin tener necesariamente esa denominación y con distintos niveles de formalización, el control de los puestos públicos por el partido en el poder ha estado presente en varios países en diversas épocas. En una conferencia dictada en 1919, Max Weber señalaba:

Toda lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos. Todos los choques entre tendencias centralistas y particularistas en Alemania giran en torno al problema de quién ha de tener en sus manos la distribución de los cargos, los poderes de Berlín o los de Munich, Karlsruhe o Dresde. [...] Hasta hace pocos años, en España se alternaban los dos grandes partidos, mediante “elecciones” fabricadas por el poder y siguiendo un turno fijo convencionalmente establecido para proveer con cargos a sus respectivos seguidores (1981: 100-101).

De la cita previa puede derivarse que en un sistema de botín existe una aceptación y un entendimiento tácito entre los partidos —incluso los que no están en el poder— de que el

“ganador se lleva todo” y por lo tanto, aspiran a convertirse en ese ganador. Como indica Méndez, en México “el premio para el ganador ha sido multimillonario en términos de capacidad de distribución de puestos y recursos” (1995: 23).

Si bien las particularidades del sistema político y contexto de cada nación influyen en los asuntos públicos, es posible encontrar un común denominador en el sistema de botín: un ejecutivo fuerte que es jefe de partido y un legislativo debilitado o subordinado al ejecutivo. Y esto fue lo que ocurrió durante el régimen priísta en México, lo cual favoreció la apropiación de cargos públicos por el partido gobernante. Esta situación, a su vez, planteó en nuestro país el escenario ideal para la proliferación del patronazgo, que “se caracteriza por el reparto de empleo público entre los leales, ya sea con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica o, en su forma oligárquica, de inclusión exclusiva en la burocracia, en la policía y el ejército de individuos pertenecientes a una aristocracia, una etnia, una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva” (Romero, 2007: 7). Una característica fundamental del patronazgo es la existencia de una relación recíproca entre un patrón y su cliente, en la cual a éste se le asigna un cargo público en recompensa a su lealtad. Si bien este texto se refiere al patronazgo en el Poder Ejecutivo, cabe aclarar que no es el único ámbito en el que puede existir. Por ejemplo, en los sindicatos, el acceso a los puestos inferiores suele estar controlado por los líderes, quienes realizan nombramientos por arreglos partidistas o intra-organizacionales.

El sistema de patronazgo en el servicio público mexicano funcionó de manera piramidal, en cuya cúspide se encontraba el presidente y los nombramientos se realizaban en forma de cascada, de arriba hacia abajo, y la lealtad fluía de abajo hacia arriba. Así, el dominio ejercido por los presidentes era a su vez imitado y replicado por los altos funcionarios en su gestión administrativa, particularmente en la relación con sus subalternos, lo que propiciaba que no se conociera “ningún tipo de freno o control a la hora de los ascensos o de los propios ceses de los funcionarios”, estableciéndose así la “práctica del dedazo” (Grindle, 2010: 3; Haro, 1988: 605).

En nuestro país el patronazgo se llegó a interiorizar como algo “normal” para el acomodo de los simpatizantes de los líderes políticos en los puestos de la administración pública. Y logró ese lugar privilegiado gracias a los beneficios que implica para quienes lo controlan, que en general, se conciben como negativos para el bien común, pero que también pueden tener

efectos prácticos para la gestión pública. Así, por un lado, el patronazgo genera apoyo electoral y partidista a cambio de un cargo público, lo que favorece intereses privados. También puede facilitar la corrupción y el enriquecimiento de individuos o grupos, por ejemplo, con la solicitud de una proporción del sueldo de los funcionarios designados bajo este esquema. Por otro, el acomodo de simpatizantes que apoyen el cambio puede representar una herramienta para impulsar políticas o reformas y mejorar el desempeño del gobierno, o una oportunidad para “colonizar” burocracias rígidas o ineficientes con gente comprometida con las nuevas agendas o con cualificaciones técnicas superiores (Grindle, 2010: 2). Esta variedad de usos que el patronazgo ofrece, lo convierte en una institución poderosa y un legado difícil de combatir.

Finalmente, cabe aclarar dos puntos. El primero es que como se explicará con mayor detalle en el siguiente capítulo, el sistema de botín en México tuvo sus raíces en tiempos previos al régimen postrevolucionario y que se remontan al surgimiento del México independiente, lo que nos da una idea de su fortaleza como legado. En palabras de Omar Guerrero:

[N]uestro país fue el laboratorio del desmantelamiento de una carrera administrativa ancestral, hecho perseverantemente por liberales y conservadores, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y “vende-patrias”. [...] En ausencia de una carrera administrativa general, [en México] ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín (1998: 353).

El segundo punto se refiere a la “pureza” del sistema de botín en México, si consideramos al *spoils system* estadounidense como un tipo ideal. Algunos autores refieren que, pese a la predominancia del sistema de botín en la administración pública mexicana, es posible identificar algunas áreas de excepción en las que hay rasgos de mérito y estabilidad en el empleo en la administración pública mexicana. Por ejemplo, David Arellano (2008) se refiere a la existencia de un “*cuasi botín*” en México durante el siglo XX, debido a que, aunque los servidores públicos de cierto nivel no permanecían mucho tiempo en su cargo, podían reubicarse en otra posición similar relativamente rápido, con lo desarrollaban cierto nivel de profesionalización. Esto se debía a la existencia de áreas administrativas sensibles o técnicas, en las que el capital humano que se construía basado en la experiencia se consideraba necesario y, por lo tanto, se le mantenía, aunque ocupando cargos distintos a lo largo del tiempo. Esto

produjo que servidores públicos debieran su puesto no necesariamente a la pertenencia a una camarilla específica, sino al reconocimiento que diversas camarillas daban a su experiencia y capacidad. Sin embargo, éstos “eran los primeros sacrificados por las propias camarillas en los reacomodos políticos y administrativos que se generaban cada dos o tres años en un sexenio” (2008: 150), lo cual confirma el hecho de que esta incipiente “estabilidad y profesionalización” no era más que una excepción a las reglas informales predominantes.

En conclusión, las instituciones informales o reglas no escritas, como lo son el sistema de botín y el patronazgo, se configuraron en legados que han tenido poder sobre la manera en que se hace política y se administra la burocracia, en el caso que nos ocupa, sobre la manera en que se ha conducido la gestión de recursos humanos en la burocracia:

Las reglas “no escritas” que “todos” conocen tienen que ver con los sistemas de incorporación a la burocracia, la conformación de grupos, equipos o camarillas, la estructura de incentivos económicos, los criterios de promoción y separación. Si se acepta que son reglas “claras”, se podría agregar que se caracterizan por la arbitrariedad del mando superior (J. P. Guerrero, 1998: 25).

1.3 Las estrategias para preservar los legados

Como ha quedado establecido, los legados, como instituciones, no son inercias inevitables ni inmutables, pero tampoco pueden modificarse o eliminarse fácilmente. Mantenerlos, modificarlos o eliminarlos en un contexto de cambio institucional requiere de voluntad y acciones encaminadas a ello. En otras palabras, frente a una reforma que implique un intento deliberado de cambio, la persistencia de legados requiere de voluntad y acciones que los “protejan” de ella.

La noción del desarrollo de estrategias que facilitan o impiden la obtención de un objetivo determinado fue estudiada por Néstor García (1989), quien buscó explicar la (lenta) transición de sociedades tradicionales latinoamericanas a la modernidad durante los años ochenta y cómo el resultado tendió a ser una cultura híbrida, en la que prácticas y formas culturales democráticas se entremezclaban con las autoritarias o tradicionales en marcos institucionales modernos. El autor concluye que el objetivo —la modernización— se cumplió

sólo en parte y que la insatisfactoria modernización se podía interpretar a partir de su interacción con las tradiciones persistentes, o lo que aquí entendemos como legados.

Explicar la prevalencia de legados implica identificar los mecanismos o estrategias que se llevan a cabo durante la implementación de la reforma que busca modificarlos —la LSPCAFP, en este caso— y que favorecen su supervivencia en un contexto que no les es favorable (Cesarini y Hite, 2004: 5). En este sentido, cabe destacar el hecho de que suele ser la implementación, y no la ley *per se*, la que determina la persistencia o abandono de los legados del sistema de botín y patronazgo y configura las características de los servicios civiles emergentes, ya que es durante ésta cuando surgen oportunidades para distorsionar el espíritu de la ley (Grindle, 2010: 2).

Para el análisis de las estrategias o mecanismos que posiblemente pudieron haber contribuido a la preservación del legado de sistema de botín en México en el marco de una reforma que buscaba instaurar un sistema de mérito, resulta útil el marco analítico propuesto por Merilee S. Grindle, quien analiza las estrategias para el cambio y la resistencia en el marco de los sistemas civiles de carrera latinoamericanos. De acuerdo con Grindle, las estrategias utilizadas para la construcción, desconstrucción y reconstrucción de los servicios civiles de carrera tienen un claro impacto en las características del sistema que se pone en práctica y tienen un rol decisivo en los alcances e impacto de la reforma. Ella identifica nueve estrategias de resistencia a las reformas que buscan la instauración de servicios civiles en Latinoamérica y que, en cambio, promueven la permanencia del patronazgo.¹⁰

Exclusión. Es la resistencia de agencias, cuerpos o rangos de puestos a ser incorporados al servicio civil o, cuando ya están sujetos a él, lograr su excepción. Esta estrategia suele ser utilizada principalmente por organizaciones que ya cuentan con su propio sistema de carrera, argumentando que éste es incompatible con el nuevo sistema o que realizar las funciones que tienen encomendadas requiere personal con habilidades y conocimientos tan especializados cuya selección y reclutamiento sería dificultado por las regulaciones del nuevo sistema.

¹⁰ Las estrategias descritas a continuación son de Grindle (2010: 8 y 2012: 226-239). No obstante, algunas definiciones se han ampliado y adaptado.

La exclusión también puede ser utilizada por los oponentes de la reforma durante su implementación. Por ejemplo, cuando se busca que una agencia de nueva creación quede fuera del sistema en marcha. En otros casos, algunas secretarías o agencias argumentan tener responsabilidades de naturaleza más política, por lo que su personal debería ser excluido del sistema.

La utilización de esta estrategia se vincula con las posibilidades de que la reforma de un sistema de carrera sea viable. Para los promotores de la reforma, la posibilidad de negociar exclusiones es una oportunidad para aumentar la probabilidad de que la reforma sea sancionada, al neutralizar a posibles detractores. Sin embargo, estos antecedentes brindan argumentos de exclusión a otras agencias durante el proceso de implementación.

Desaparición. Esta estrategia, más agresiva que la anterior, se refiere a la desaparición (o intento de) de la agencia, unidad administrativa o comisión encargada de la gestión del sistema de servicio civil. Algunos de los argumentos a favor de esta estrategia se relacionan con el nivel de centralización de los procedimientos de contratación y de decisiones sobre las carreras de los miembros del sistema, falta de flexibilidad, indiferencia de los directivos ante las necesidades particulares de ciertas agencias o puestos, la potencial captura política de los miembros de la agencia o ente directivo y su incapacidad para entender las complejidades de las necesidades de personal en los gobiernos modernos. Aunque estos argumentos podrían ser fundados, muchos de sus promotores suelen ser políticos afectados por la reforma; incluso los titulares del Poder Ejecutivo, apoyados por el Legislativo, podrían ser sus impulsores, utilizando una retórica que, paradójicamente, exalta los principios de un servicio civil neutral y meritocrático. Independientemente del éxito o fracaso de la desaparición, su solo intento suele tener como efecto el debilitamiento de la credibilidad y estatus político de la agencia o ente rector del sistema de carrera.

Inanición. Consiste en la reducción del presupuesto destinado a la implementación del servicio civil, particularmente de los recursos asignados a la agencia, unidad administrativa o comisión encargada de su gestión, con lo que se reduce su capacidad para llevar a cabo sus funciones. Dado que la “inanición” puede realizarse sin una discusión pública previa sobre la importancia o conveniencia de mantener el servicio

civil, puede realizarse fácilmente de manera casi unilateral por actores específicos, como legisladores o secretarías de hacienda, sin que esto llegue a ser visible públicamente. A diferencia del caso de la desaparición, la inanición como estrategia puede ser paulatina pero muy efectiva para minar la reforma.

Retrasar la implementación. Es la capacidad que tienen ciertos actores, como titulares del Ejecutivo, secretarios, oficiales mayores o incluso miembros de la agencia, unidad administrativa o comisión encargada de la gestión del servicio civil, para cancelar o retrasar concursos de ingreso, argumentando, por ejemplo, restricciones presupuestarias que impiden continuar con los mismos o un congelamiento de las contrataciones en el sector público por diversos motivos.

Otras maneras de retrasar el proceso de implementación de la reforma pueden ser: 1) mantener vacantes cargos estratégicos para la conducción del servicio civil, especialmente aquéllos de nombramiento político, como comisionados o altos directivos, y 2) posponer indefinidamente la emisión de regulaciones secundarias necesarias para la implementación de la reforma.

Cuestionar la credibilidad de la reforma. En general, esta estrategia ha resultado útil como forma de resistencia de los oponentes del servicio civil. El argumento frecuentemente utilizado para deslegitimizarlo es la supuesta incompetencia o cooptación política de la agencia o ente encargado de su implementación. Por ejemplo, denunciando el diseño *ad hoc* de los concursos para beneficiar a ciertos candidatos, o cuestionando si el servicio civil está, de hecho, atrayendo mejores servidores públicos que los medios de selección tradicionales.

Sin embargo, no sólo sus oponentes pueden cuestionar la reforma. Cuando ha habido problemas de implementación, incluso sus partidarios podrían cuestionar su legitimidad, por ejemplo, cuando los procesos de contratación son largos y engorrosos.

Cuestionar la credibilidad de la reforma generalmente implica que sus detractores adopten una postura negativa frente a un proceso, organización o actor específico. Sin embargo, esto puede hacerse sin atacar abiertamente el concepto de servicio civil, por lo

que no se cuestionaría necesariamente la idea de un sistema neutral y meritocrático, sino la manera en que éste se implementa.

Reclamar autoridad sobre el reclutamiento. En los sistemas de servicio civil suele haber una tensión entre el apego a reglas y procedimientos de aplicación general, y el reclamo de las organizaciones gubernamentales que pierden control sobre el reclutamiento. Adicionalmente, se ha identificado la oposición de los ministerios de finanzas a nuevos sistemas de reclutamiento cuando éstos no son controlados principalmente por ellos. A las primeras les preocupa perder autonomía, mientras que a los segundos les preocupa perder su control sobre el tamaño de la burocracia y la nómina y su capacidad de “supervisión” sobre el reclutamiento y selección en el servicio público.

Por lo anterior, la instauración de servicios civiles suele acompañarse de organizaciones públicas reclamando su autoridad sobre la contratación. Este reclamo puede acompañarse de otro tipo de estrategias contra el ente regulador del servicio civil —ataques políticos, inanición o retraso de la implementación, por ejemplo— y cuando éstas son efectivas en detrimento de aquél, las organizaciones sujetas al servicio civil encuentran una ventana de oportunidad para recuperar su control sobre la contratación. Esto puede traducirse en un rediseño informal del sistema, o bien, en un proceso de reestructuración formal durante la implementación del sistema, que en última instancia, tiene el efecto de descentralizar o “concesionar” decisiones sobre la conducción del servicio civil a las secretarías o agencias, y sabotear reglas de aplicación general.

Recapturar puestos para el patronazgo. El diseño de los servicios civiles depende significativamente de la decisión sobre cuáles puestos son de naturaleza política o de toma de decisión y cuáles son técnico-administrativos u operativos. Por lo tanto, durante el diseño del sistema, los reformadores deben tomar decisiones calculando qué puestos de los niveles altos deben incluirse o excluirse del mismo. De hecho, parte del proceso de promoción de la implantación de un servicio civil recae en la negociación entre reformadores y oponentes a la reforma sobre qué niveles de puestos incluir o no, así como las organizaciones que estarían excluidas de él.

Sin embargo, la recaptura de puestos para el patronazgo también es un fenómeno que se presenta cuando la reforma ya ha sido aprobada, durante su implementación. Los opositores a la reforma, como partidos políticos de oposición y frecuentemente servidores públicos de alto rango nombrados políticamente, desde el presidente o secretarios y subsecretarios, hasta titulares de agencias o unidades, suelen argumentar que los reformadores se equivocaron al categorizar el tipo de actividades que los altos niveles de puestos desempeñan y no tomaron en consideración el carácter de confianza de sus funciones; a quienes ellos consideran tomadores de decisión, los reformadores consideraron administradores u operativos, por lo que, indebidamente según los opositores, fueron incluidos en el sistema.

En cualquiera de los casos, durante el diseño de la reforma o durante su implementación, el efecto de esta estrategia es la reducción de la cobertura potencial o real de puestos del servicio civil.

Diseño de puestos ad hoc. Las regulaciones de los servicios civiles generalmente incorporan procesos para desarrollar descripciones de puesto y exámenes que permitan seleccionar y contratar a los individuos con mejores calificaciones. Sin embargo, hay ocasiones en las que aquéllos que desean mantener control sobre las contrataciones de personal tienen la oportunidad de adecuar las descripciones de puesto y los exámenes para que beneficien a ciertos candidatos de su preferencia. Esta estrategia requiere importantes inversiones de tiempo y generalmente puede aplicarse sólo a casos individuales. Sin embargo, sus efectos pueden impactar la neutralidad de todo el sistema, por ejemplo, en los casos en los que las descripciones de puesto contemplan niveles de experiencia que sólo podrían cubrir quienes ya han ocupado el puesto o pertenecen a la organización donde se ubica la vacante, o en casos en los que los exámenes son tan básicos y laxos que no aseguran la contratación de personal calificado, pero sí abren espacio para contratar a algún candidato favorito que fácilmente puede aprobarlos.

La inclusión de habilidades específicas o grado de *expertise* en algún área particular es una manera común de diseñar puestos *ad hoc*. De esta manera, se beneficia al candidato favorito que reúne esos requisitos, generalmente porque ya ha ocupado el puesto, y se reduce drásticamente el universo de candidatos que podrían competir por el

puesto. Esto pasa particularmente en lugares donde el diseño del servicio civil permite el uso indiscriminado de ocupaciones temporales, en los que los candidatos pueden ocupar un puesto sin concursarlo y aprender sobre él durante su ocupación, lo que los pone en situación ventajosa durante los exámenes de ingreso. En ese sentido, la normatividad del sistema no es violentada, los procedimientos y requisitos son cumplidos pero utilizados para beneficio de intereses particulares.

Reingeniería (crear nuevas categorías). Presidentes, secretarios u otros servidores públicos de alto nivel podrían interesarse en utilizar el patronazgo para traer a “su gente” nombrándolos asesores especiales o contratándolos temporal o definitivamente mediante categorías de puestos o contratación especiales, por honorarios, por ejemplo, al margen del servicio civil, de manera discrecional. Así, la reingeniería permite crear formas de contratación ajenas a las regulaciones del servicio civil.

Esta estrategia tampoco es ilegal y no requiere de coordinación entre los oponentes a la reforma. De hecho, es un mecanismo muy flexible que mina los servicios civiles al crear y desaparecer puestos y mover gente dependiendo de los intereses políticos o personales de unos cuantos.

Las estrategias mencionadas pueden ser utilizadas por diferentes actores, solas o combinadas y en distintos momentos. Algunas requieren de medios específicos para ponerse en práctica, mientras que el éxito de otras depende de que se realicen en el momento apropiado. Ciertas estrategias implican un ataque público al sistema por parte de actores claramente identificados –por ejemplo, una coalición legislativa que busca desaparecer al ente encargado de gestionar el sistema, o bien, reducir drásticamente su presupuesto. Otras, en cambio, pueden realizarse con cierto anonimato, por ejemplo, diseñar puestos *ad hoc* o crear nuevas categorías de contratación. Finalmente, cabe mencionar que esta lista de estrategias para mantener el legado del sistema de botín y patronazgo en un contexto de introducción de un servicio civil no es exhaustiva, pero sí representativa de los países latinoamericanos, según los hallazgos de Grindle (2012).

1.4 Conclusiones

De acuerdo con el neoinstitucionalismo histórico, las instituciones, entendidas como valores, reglas, símbolos, costumbres, prácticas y rutinas, son estables en el tiempo, lo que significa que una vez que ciertas prácticas o políticas son adoptadas e internalizadas, tenderán a persistir y continuar por la trayectoria que han tenido a lo largo de la historia (*path-dependance*), lo que las hace ser altamente resistentes al cambio. Por estas razones, el enfoque neoinstitucionalista enfatiza la rutinización y permanencia, y sostiene que la estabilidad es favorecida por instituciones que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia porque se han vuelto parte de la conducta habitual y, sobre todo, porque son efectivas para resolver problemas básicos de interrelación entre actores, sean sociales, políticos o económicos.

Lo anterior nos ayuda a explicar por qué, aunque las normas formales cambien drásticamente, las informales no, ya que éstas, encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta, son mucho más resistentes o impenetrables a las decisiones deliberadas. No obstante, las instituciones sí cambian. Lo hacen de manera incremental a través de las interacciones que tienen con los actores a lo largo del tiempo. El cambio, sin embargo, puede acelerarse mediante revoluciones, crisis o incentivos efectivos, aunque los resultados no siempre son los esperados debido a la fortaleza de las instituciones.

El neoinstitucionalismo histórico basa su análisis en las decisiones tomadas en el pasado y las *ideas* que les dieron origen. De esta manera, en este enfoque, el cambio institucional es, hasta cierto grado, un asunto de cambio de ideas. Por ello, se puede asumir que la creación de un servicio civil en México requería no sólo de modificaciones en las estructuras formales, sino en las *ideas, actitudes y procesos de identificación* de los funcionarios públicos. Pero dicho cambio, al menos en un principio, debió ser inducido fundamentalmente por los principales actores de la pirámide gubernamental: el presidente, secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, etcétera. Para el caso del servicio civil en México, esto significa que el éxito de su implantación no sólo correspondía a los encargados operativos de la misma ni a los propios servidores públicos de carrera o aspirantes a serlo, sino también a los funcionarios políticamente asignados. Es en ellos donde deberíamos identificar el principal cambio de ideas y consecuentemente, actitudes, que promovería el cambio institucional. “Este cambio se podrá traducir, en una segunda fase, en una nueva mística y dinámica de los procesos decisorios,

nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la pirámide organizacional, para, finalmente, reflejarse en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos” (Cabrero, 2006: 203).

Por otra parte, en el fondo de las medidas que vulneran el principio del mérito en el ingreso y permanencia de los servidores públicos en el puesto está la permanencia en la lógica política y administrativa del sistema de botín y patronazgo, legados del pasado. Los legados pueden definirse como determinantes del presente que provienen del pasado en forma de reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias que son resultado de configuraciones históricas específicas y/o luchas políticas, y que son difíciles de modificar o eliminar pese a cambios en el diseño institucional, como cambios en el régimen político. En el tema que nos ocupa, el desafío de tratar de cambiar la burocracia en un cambio de régimen involucra enfrentarse al problema de que esa burocracia fue moldeada por el régimen autoritario anterior y, por tanto, responde a las necesidades y las preferencias de ese régimen. Y bajo el entendido de que las reglas, rutinas y procedimientos no cambian en automático, debe haber un intento deliberado de reformarlos (Cejudo, 2012: 2).

Pero por lo general, esos intentos deliberados por reformarlos se acompañan de estrategias para mantenerlos. Para el caso particular de los servicios civiles, se han identificado al menos nueve estrategias cuyo efecto último es el mantenimiento del patronazgo, y son: la *exclusión* de agencias, cuerpos o rangos de puestos del sistema de servicio civil; la *desaparición* de la agencia, unidad administrativa o comisión encargada de la gestión del sistema de servicio civil; la *inanición* o reducción del presupuesto destinado a la implementación del servicio civil; *retrasar* intencionalmente su implementación; *cuestionar* la credibilidad de la reforma del servicio civil; *concesionar* o reclamar autoridad sobre las contrataciones; *recapturar* puestos para el patronazgo; *diseñar* puestos de manera *ad hoc*, y *crear* nuevas categorías de contratación al margen del servicio civil.

En esta tesis se centra en el ingreso de servidores públicos y su permanencia en el puesto con base en el mérito, que es un aspecto fundamental de todo servicio civil. Por tanto, el foco no estará en una revisión exhaustiva de la aplicación de las estrategias descritas para el caso mexicano, sino identificar aquellas estrategias favorables al patronazgo que vulneran directamente el mérito mediante: a) el ingreso de servidores públicos mediante mecanismos no

meritocráticos y *b*) la separación de servidores públicos por motivos distintos a su desempeño o las causales previstas en la ley. En este análisis, indagaremos cuáles de las estrategias descritas previamente coinciden con la evidencia encontrada y exploraremos la posible existencia de otras en el caso mexicano.

En el siguiente capítulo revisaremos la historia del sistema de botín y patronazgo en México —en concordancia con el neoinstitucionalismo histórico— para conocer las ideas que lo originaron, así como para explorar su periodo formativo y evolución. En un segundo apartado, describiremos la reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (SPC), cuya intención fue combatir esos legados del pasado introduciendo el mérito en el ingreso y permanencia de los servidores públicos.

CAPÍTULO II

LOS LEGADOS DEL PASADO Y LA REFORMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA APF: POR UN CAMBIO INSTITUCIONAL

Para analizar los legados a los que se debía enfrentar la reforma del SPC —en particular en lo referente a la primacía del mérito e igualdad de oportunidades como base del ingreso y permanencia de los servidores públicos— no sólo basta con conocer las condiciones imperantes al momento en que la reforma se aprobó y entró en vigor, sino que es importante tener en cuenta la historia para poder entender mejor el curso de las instituciones y la prevalencia de reglas informales que influyen en la implementación de una reforma, en el caso que nos ocupa, la del Servicio Profesional de Carrera.

Describir la evolución del sistema de botín y el patronazgo en México permitirá conocer los orígenes y desarrollo de esa herencia institucional que el SPC debía combatir, pues no sería correcto asumir que las reglas culturales, simbólicas y normativas que lo antecedían podrían terminarse de un momento a otro, como si las instituciones se pudieran cambiar por decreto. Al contrario, la implantación en México de un sistema de empleo meritocrático requería vencer la inercia de las tradiciones, ritos y vicios de comportamiento institucionalizados a lo largo de los años, que eran la base sobre la que el nuevo SPC se construiría. Sería un error simplemente asumir que la *vieja* institucionalidad desaparecería una vez que la *nueva* se instalara con sus incentivos como el mérito y el desempeño (Cabrero, 2006: 203).

Por lo anterior, a continuación esbozaremos cuáles eran las prácticas institucionalizadas que antecedían al SPC y que éste tenía el reto de modificar. Posteriormente, se explicará la transición hacia la LSPCAPF y se analizarán algunos de sus elementos básicos.

2.1 El surgimiento y evolución del sistema de botín y patronazgo en la Administración Pública Federal¹¹

Históricamente, la administración pública mexicana se ha caracterizado por conducirse mediante un sistema de botín que se tradujo en prácticas de patronazgo, cuyos orígenes bien pueden ubicarse en la etapa colonial, o para algunos, incluso antes (Grindle, 2010: 1). Nuestro país heredó de España la concepción del Estado como patrimonio privado e incluso hay quienes afirman que el reparto del empleo público y el intercambio de favores particulares y protección a cambio de apoyo político definieron la construcción del Estado Mexicano (Romero, 2007: 11). En lo referente al empleo público, durante el Virreinato los funcionarios públicos solían tener inamovilidad en el cargo, ascendían de puesto por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Si bien los puestos públicos eran propiedad de quien los ocupaba, algunos autores como Omar Guerrero observaron en esta etapa signos de construcción de una carrera administrativa, en la que había una relación contractual entre el servidor público y el gobierno: uno se comprometía a no abandonar el cargo y el otro a no despedirlo sin causa justificada. En este mismo sentido, Martínez Puón reconoce signos de profesionalización y permanencia de los funcionarios públicos durante esta época, aunque también reconoce la ausencia de mecanismos claros e imparciales de ingreso al servicio público (2003: 112).

Sin embargo, la Independencia y el periodo de formación de la República modificaron esas condiciones. Surgieron fenómenos que se identificaron como: 1) aspirantismo, 2) parcialidad y 3) empleomanía; el primero de ellos, originado durante la monarquía de Agustín de Iturbide (1821-1823), cuando los partidos opositores a él formaron sociedades secretas masónicas a las que se adhirieron “todo tipo de individuos, entre ellos los ‘aspirantistas’, cauda inmensa de pretendientes a ocupar los cargos de la administración pública y vivir a costa del erario sin ofrecer mayores sacrificios” (O. Guerrero, 2011: 140). Así, los partidos y sus logias agruparon grandes cantidades de ‘aspirantistas’ que anhelaban un cargo en la administración pública, que una vez obtenido, los convertiría en ‘empleómanos’ en busca de más cargos para sus colegas. Concluida la efímera monarquía de Iturbide, el aspirantismo se formalizó mediante disposiciones legales, convirtiéndose en ‘empleomanía’. El gabinete aprobó una dotación de puestos para los aspirantes, que no estuvieron exentos de premios y recompensas, incluso era

¹¹ Este apartado retoma fundamentalmente los textos de Omar Guerrero (1998, 2011) y Guillermo Haro (1988).

común que los antiguos insurgentes solicitaran empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por los servicios que habían prestado para la causa independentista. Entonces, surgió un fenómeno de explotación de los recursos públicos en beneficio de una clientela de empleados que no se caracterizaron por sus capacidades y aptitudes para los puestos. “Pero el aspirantismo es un mal que no se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, en forma de apoyo de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria, acallando la obligación y escuchando el compromiso” (O. Guerrero, 2011: 147), con lo que se reforzaba la práctica de utilizar los cargos públicos para fines particulares.

Así, en 1824, recién establecida la República Federal, se instauró el principio de absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo. Como si esto no fuera suficiente, en 1833 se enfatizó que el Presidente de la República podía remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Estas acciones fueron la base que favoreció la institucionalización de la confianza como criterio de contratación y separación de los servidores públicos, así como la autoridad del Ejecutivo para tomar decisiones discrecionales en torno al personal de la administración pública.

En un ensayo publicado en 1837, titulado “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, José María Luis Mora denunció los efectos negativos que sobre la administración pública habían tenido el ‘aspirantismo’ y la ‘empleomanía’. En su opinión, la administración pública se había convertido en un “campo abierto al favor, las intrigas y los más indignos manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos” (O. Guerrero, 2011: 148). De esta acusación destaca el uso de los cargos públicos como recompensa por la lealtad individual y el hecho de que esa situación ya era considerada por críticos como perjudicial para la administración, lo que, sin embargo, no fue suficiente para su modificación en el corto ni mediano plazo.

Mora no fue el único en denunciar lo que ocurría con los cargos públicos. En 1847, Mariano Otero realizó un análisis de la situación del país en varios aspectos, entre ellos, la administración pública, en el que acusó explícitamente la ausencia del mérito o calificaciones

mínimas en el nombramiento de servidores públicos. Señaló que debido al desorden que imperaba en el gobierno:

“Se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de este o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno”. Asimismo, la selección de los funcionarios no ha sido por el mérito ni por la honradez, sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas hacendarias hay empleados que no sólo “ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente”.

También hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario. Incluso, cuando ocurren despidos, el empleado es reinstalado después, o bien, pasándose al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay corrupción, ineficiencia, empleomanía y aspirantismo (O. Guerrero, 2011:149).

Para 1848, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía eran constantes en las oficinas públicas y la escala para los ascensos que se había utilizado durante el Virreinato fue dejada de usar. Los otros rasgos de un sistema de carrera que databan de la colonia y que aún permanecían fueron eliminados *de facto* en 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantillas en beneficio de la reducción de gastos, con lo cual los servidores públicos que laboraran en esas oficinas perdieron su empleo; “[l]a ‘manga ancha’ con que se podía optar por suprimir esta o aquella oficina hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo” (O. Guerrero, 2011: 124). En la Ley de Presupuestos del 31 de diciembre de 1855, se contemplaron medidas para eliminar *de jure* la inamovilidad en los cargos, los ascensos por escala, así como las pensiones para viudas y huérfanos.

Este escenario permaneció en esos términos hasta iniciado el Porfiriato, cuando se estableció una carrera en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar los interesados en ocupar un puesto en la administración pública. Sin embargo, esto no modificó sustancialmente la situación, ya que en la práctica, los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían (Pardo, 2005b: 602). Como es de suponerse, en este periodo no solo no hubo avances en torno a la construcción de un servicio civil, sino que la idea de los cargos públicos

como propiedad del Ejecutivo y su utilización política con base en la confianza, la lealtad individual y hasta el nepotismo, se acentuó. Como indica Guillermo Haro (1988: 71):

[...] en la mente de Díaz prevalecía una especial mentalidad con respecto a las personas que debían ocupar los puestos públicos. En primer lugar, sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de estos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder. En síntesis, todo giraba en torno a la figura del Presidente, lo que originaba que de arriba hacia abajo se formara una interminable cadena de deudas y agradecimientos.

En suma, era sencillo ingresar en la administración, sólo se requería saber leer, escribir y sumar, además de tener un “padrino político”.

Esta situación, por la que los puestos públicos eran ocupados sin satisfacer requisitos mínimos de ingreso, no pasó inadvertida durante la época. Alberto Díaz Rugama (cit. por O. Guerrero, 1998: 451) hizo notar que para 1887 las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos merced al favor y muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, tales como saber leer, escribir y contar, entre otros. Tampoco conocían la Constitución federal ni la organización administrativa en la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidores públicos.

No obstante, la agenda de “orden y progreso” de Porfirio Díaz requería atraer a un grupo selecto de funcionarios capaces, para lo cual, Díaz utilizó su poder de patronazgo para emplear un grupo de aliados políticos con perfil técnico, a quienes se conoció como “los científicos”, quienes seguidores de la filosofía positivista utilizaron el método científico para impulsar políticas en el gobierno, la sociedad y la economía (Grindle, 2012: 169).

Poco antes de que iniciara la Revolución, en 1910 hubo un intento por introducir un sistema de carrera mediante una reforma al Cuerpo Consular, que había sido creado en 1834. Se hizo depender únicamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Esa reforma dispuso que los candidatos a ingresar al servicio consular debían obtener un diploma de Aspirante a la Carrera Consular o pasar un examen frente a un Jurado. Las vacantes se ocuparían con funcionarios de niveles jerárquicos inferiores, considerando su antigüedad, sus conocimientos y mérito en caso de empate. El derecho de pensión por retiro se estableció de manera paulatina tomando como

criterio los años de servicio. “No obstante, la estabilidad se vio siempre amenazada puesto que los presidentes removían a los funcionarios de manera no sólo discrecional, sino arbitraria” (Pardo, 1999: 8). Este ejemplo muestra cómo incluso en donde se podría ubicar un antecedente más concreto de un servicio civil hallamos evidencia de prácticas contra el mérito y la carrera de los funcionarios.

Una vez concluida la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 introdujo mecanismos de vinculación entre el Estado y los servidores públicos que ratificaron la facultad discrecional del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme a lo dispuesto en su artículo 89, fracciones II, III, IV y V.¹² En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez quiso sentar las bases para el surgimiento de una Ley del Servicio Civil e inició por renunciar a su facultad constitucional para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependieran del Poder Ejecutivo e instituyó, mediante un acuerdo, un régimen interno que fijó normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señaló sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableció en su favor la garantía de que, a partir de esa fecha y hasta el día que terminara su nombramiento presidencial (el 30 de noviembre de ese mismo año), ningún funcionario podría ser removido de su puesto sin causa justa. La limitada vigencia del acuerdo impidió que se lograra poner en práctica, y nunca se acompañó con una disposición con carácter de Ley (Pardo, 1999: 13-14). Un año después, el Partido Nacional Revolucionario había contemplado impulsar el servicio civil y se elaboró un proyecto de ley con ese fin, pero

¹² En su texto original, las fracciones citadas del artículo 89 constitucional –referente a las facultades y obligaciones del Presidente– decían:

- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes, diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

no tuvo mayor trascendencia.¹³ Así, pese a ciertos logros laborales derivados de la Revolución, en esta década, “prosiguió la tradición favorable al ingreso libre a los cargos públicos por medio de criterios clientelares” (O. Guerrero, 2011: 345).

Estos hechos podrían explicarse a partir de la prioridad que en esa época tenía la estabilidad política del país, fin para el cual “se imaginaron todo tipo de mecanismos que incidieran en el control de grupos, los que fueron alentados a contar con agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial” (Pardo: 1999: 10). Mantener el control del país y la lealtad y cohesión partidista eran fines que bien valían posponer la creación de un servicio civil en la administración pública.

Bajo esta lógica, el presidente Lázaro Cárdenas mostró su recelo ante la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero especialmente la permanencia, de personas que no hubieran demostrado suficiente lealtad a la “tarea revolucionaria”. De esta manera, manifestó preocupación de que individuos o sectores de la burocracia incondicionales al proyecto callista permanecieran en funciones. Incluso, durante su discurso para protestar como presidente de la República el 30 de noviembre de 1934, mencionó que la renuncia de Abelardo Rodríguez a la facultad para nombrar y remover libremente a servidores públicos había causado reacciones adversas entre distintos grupos populares, que consideraban el intento de inamovilidad de los empleados del Estado, o sea el establecimiento de un servicio civil, como una “oportunidad afortunada” para que algunos elementos no identificados con la Revolución y un tanto antagónicos a las tendencias sociales del poder público lograran una situación privilegiada que ningún esfuerzo les había costado conseguir (Pardo, 1999: 15). No obstante, Cárdenas ganó la lealtad de dichos grupos, principalmente los identificados con Calles, a cambio de la introducción de algunos derechos laborales (Pardo, 2005b: 604-605).

En 1940, al asumir la Presidencia, Manuel Ávila Camacho insinuó que garantizar derechos laborales a cambio de una cierta lealtad al proyecto político en turno había subordinado la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación más al servicio nacional e institucional que de las personas. Esta situación tuvo

¹³ El Proyecto de Ley del Servicio Civil fue elaborado por Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla, Ernesto P. Uruchurtu y Lucio Mendieta y Núñez, y dirigido por el Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario (O. Guerrero, 2011: 363).

efectos negativos en la gestión, cada vez más compleja, de la administración, al grado que en 1943 se planteó la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios, creándose una Comisión Intersecretarial encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaban esenciales (Pardo: 1999: 17-18). Los presidentes Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines expresaron su interés por hacer más eficiente la administración pública y contar con funcionarios honrados, principalmente, a través de reestructuras del aparato burocrático y la emisión de normatividad, pero sin tocar de fondo las prácticas de patronazgo.

En las siguientes dos décadas y en particular, durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Luis Echeverría, hubo reformas y avances importantes en torno a la política laboral, la administración de personal y los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado.¹⁴ Hubo ciertos esfuerzos por adoptar medidas inspiradas en sistemas de carrera, pero que correspondían más a una decisión voluntaria en cada organismo (Pardo, 2005b: 601), y aunque en el discurso estaba presente el concepto de ‘servicio civil’, en realidad, no hubo pasos firmes hacia la instauración de uno que, en palabras de Guillermo Haro, “rechazara por completo al ‘*spoils system*’ o sistema de botín que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista” (1998: 94-95). El mismo autor apunta:

Ante esta situación presente en todos nuestros cambios sexenales, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el ejecutivo retomó la idea de establecer mecanismos de reubicación interna y de reasignación institucional, cuya instrumentación se encomendó a las Oficialías Mayores en lo interno de cada dependencia. Aunque en principio resultó una medida útil para regularizar la situación funcional, pronto probó su endeblebilidad [sic] como medida asilada dentro de los programas de reforma (1998: 95).

Aún en la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública era necesario formar parte de algún grupo arropado por la herencia revolucionaria. “El ingreso se facilitaba si se pertenecía a la llamada ‘familia revolucionaria’, que no se entendía como membresía sino como un conjunto al que lo unían lazos familiares o de amistad, y cuya legitimidad se sustentaba en la participación de la lucha armada y en la construcción del

¹⁴ Por ejemplo, en 1972 se estableció la semana laboral de cinco días “con el propósito de lograr un mejor rendimiento de los trabajadores”, en 1975 se estableció el derecho a un aguinaldo anual, en 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y entre 1980 y 1982 se establecieron escalafones funcionales y se hizo un esfuerzo por contar con catálogos de puestos y tabulador de sueldos (Haro, 1988: 87-94).

México posrevolucionario a partir de los ideales de igualdad y justicia social” (Pardo, 1995: 285). De esta manera, el patronazgo seguía siendo una constante en la administración pública, en la que las prácticas discrecionales de ingreso llegaron incluso al extremo del nepotismo: “Mi hijo José Ramón López Portillo es el orgullo de mi nepotismo”, declaró el presidente José López Portillo al referirse al puesto de Subsecretario de Programación y Presupuesto que su hijo ocupaba, y cuya hermana Margarita había sido nombrada directora de Radio, Televisión y Cinematografía en la Secretaría de Gobernación (Díaz, 2013).

Durante las siguientes administraciones el panorama no cambió sustancialmente. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Carlos Salinas se plasmó que: “[e]l Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones” (Cit. por Pardo, 2005b: 613). La frase deja en claro que quien tenía plenas facultades para nombrar y remover a los servidores públicos era el presidente, facultades que fueron utilizadas en tal extremo que podría hablarse de una personalización del aparato estatal durante este sexenio (Méndez, 2009: 195). Para Salinas, el patronazgo fue uno de sus mejores recursos para atraer y empoderar a un grupo de tecnócratas en el área de política económica, quienes en pocos años transformaron las bases de la economía mexicana y la relación entre el Estado y la economía (Grindle, 2012; 190-191).

Incluso con los primeros signos de democratización del país, cuando la oposición fue ganando puestos de elección popular, se repetían los mismos patrones. Los nuevos gobernantes electos aprovechaban las oportunidades de ocupar puestos de la burocracia con “su gente”, tal como sus predecesores priístas lo habían hecho. Y como ellos, lo hacían por diversas razones, como recompensar a quienes participaron en sus campañas, construir lealtad partidista o neutralizar a opositores o rivales (Grindle, 2012: 190).

Es así como a largo del siglo XX el sistema político de México se tornó autoritario y presidencialista. Una vez consolidado el presidencialismo, “los grupos de lealtad política se articulaban en torno a parcelas determinadas de rentas del Estado (una secretaría, una empresa paraestatal, el gobierno de un estado, una presidencia municipal) mientras que los programas sociales y las dádivas directas se utilizaron como mecanismo de inclusión de las masas en la política” (Romero, 2007: 12-13).

Las reglas del sistema eran claras, cada presidente nombraba a los secretarios, a los titulares de las empresas paraestatales y al jefe del Departamento del Distrito Federal. Además, los presidentes tenían un papel preponderante para la selección de candidatos a las gubernaturas de los estados, alcaldes, senadores y diputados federales e, incluso, locales, que, dada la hegemonía del PRI, solían ganar las elecciones. Los presidentes también nombraban —al menos simbólicamente— a los liderazgos del partido, así como a los de los sindicatos oficiales y afines al gobierno. Y a su vez, cada secretario, gobernador, alcalde, líder del partido, titular de empresa paraestatal y líder sindical nombraba a sus subalternos, y éstos a los suyos, y así sucesivamente, por lo que el sistema podría verse como una pirámide de patronazgo (Grindle, 2010: 15).

Este sistema permitía, en cierto modo, que los presidentes pudieran actuar con relativa efectividad en sus agendas de política, ya que podían elegir a individuos afines que ocuparan posiciones estratégicas en el gobierno, como los secretarios, quienes sabían que debían seleccionar subordinados capaces de alinearse a esas agendas o, de otra manera, su nombramiento estaba en riesgo. Ese sistema también permitía premiar la lealtad de los líderes sindicales, cooptar a los disidentes y socavar los reclamos de la oposición. Por esto, había un entendimiento tácito de la importancia de mantener los cimientos políticos del sistema administrativo; era un sistema de botín con un propósito: mantener la unidad funcional del PRI (Grindle, 2010: 16; 2012: 172).

Esto propició que la administración pública se convirtiera en la esfera privilegiada de la lucha política y de poder, dados los amplios recursos del aparato administrativo y la gran discrecionalidad que se tenía para utilizarlos. La incursión en la administración pública era el primer paso en la carrera de muchos políticos, donde debían demostrar que podían administrar el poder con estabilidad y eficacia. De esta manera, “el dominio de los pasillos burocráticos se convirtió en clave del desarrollo de la política en el país” (Arellano, 2006: 220) y el aparato administrativo fue sumamente flexible para ser manipulado a las órdenes políticas.

2.2 Combatiendo legados: el surgimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Como quedó explicado previamente, la administración pública de México —especialmente en la era posrevolucionaria— tendió hacia esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaban no sólo lejos de sujetarse a un modelo meritocrático, sino basados en prácticas caracterizadas por la discrecionalidad, arbitrariedad, patronazgo y hasta corrupción (Pardo, 2005b: 600-601).

Ante esta realidad, y en un contexto de crisis económica que presionaba por una mayor eficiencia en el sector público, durante la década de los ochenta empezaron a surgir esfuerzos para profesionalizar a los servidores públicos. Es en esta década donde se puede ubicar el antecedente más inmediato del SPC.¹⁵ En 1983 se creó la Dirección General del Servicio Civil adscrita a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya función fue primordialmente regular las relaciones laborales de la burocracia; también se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, encargada, entre otros asuntos, de promover la realización de programas específicos del servicio civil de carrera y uniformar y sistematizar los métodos de administración en vistas a su instrumentación (J. P. Guerrero, 1998: 14). El fin último de estas estructuras era crear un servicio civil. Sin embargo, hubo dos factores que impidieron su cumplimiento: 1) se intentó involucrar a los sindicatos a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, complicando el acuerdo sobre el contenido de la iniciativa, sobre todo, dada la negativa para modificar la Ley respectiva, y 2) en 1985 hubo una instrucción presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público corriente del sector público mediante la reducción de estructuras, dejando de lado otras acciones menos prioritarias (Haro, 1988: 101). Como parte de dicha reducción, desapareció la subsecretaría a la que estaba adscrita la Comisión Intersecretarial, por lo que sus funciones fueron absorbidas por la Dirección General de Servicio Civil, “con lo que perdió tanto en atribuciones formales como en peso político” (Pardo, 2005b: 612). Cabe destacar la creación, durante este periodo, de la Secretaría de la

¹⁵ No es materia de esta tesis abundar sobre la historia de los antecedentes del servicio civil en México, baste decir que algunos autores remontan sus orígenes a siglos atrás, cuando “se desarrolló de antiguo un sistema de carrera basado en la estabilidad del empleo, y hasta cierto grado en el mérito, que rivalizaba con los adelantos logrados en Europa. Era entonces mitad del siglo XVIII” (O. Guerrero, 1998: 433). No obstante, dado que el objeto de estudio de esta tesis es la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, en vigor desde el año 2003, nos remitiremos únicamente a los antecedentes inmediatos de ésta.

Contraloría General de la Federación (SECOGEF), responsable de sancionar el incumplimiento de lo establecido en la recién reformada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como parte de la denominada Reforma del Estado, durante el sexenio de Carlos Salinas se reintrodujo el tema del servicio civil como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que México se incorporó durante esa administración. Esto ocurrió hacia finales del sexenio —en el que como se ha mencionado, el Ejecutivo hizo uso exhaustivo del patronazgo— y no hubo avances significativos en este tema, puesto que se dio primacía a otros proyectos de mayor envergadura, como por ejemplo, la firma de tratados comerciales. Se realizaron algunas negociaciones con los sindicatos relacionadas con las condiciones generales de trabajo y revalorización de salarios, pero faltó su concreción. Como se mencionó previamente, el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración previó que el Ejecutivo Federal seleccionaría a sus colaboradores, sin decir bajo qué principios o criterios haría tal selección. Lo que ocurrió fue que empezaron a aparecer acciones de profesionalización aisladas en ciertos organismos públicos, pero resultaron desiguales ante la ausencia de una estrategia general.

Posteriormente, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, la instauración de un servicio civil de carrera estuvo contemplada en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Durante la presentación del PROMAP, el presidente Zedillo declaró que el Programa proponía avanzar en el establecimiento de un servicio profesional de carrera que permitiera garantizar que quienes servían desde el sector público contarán con los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones (Poder Ejecutivo Federal, 1996a). En el PROMAP se reconocía que la ausencia de profesionalización en el sector central de la administración pública causaba que los ambientes laborales fueran poco estimulantes y que no hubiera compatibilidad entre los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público (Poder Ejecutivo Federal, 1996b:).

Para atacar los problemas derivados de la falta de profesionalización de los servidores públicos, el PROMAP planteó como uno de sus subprogramas la “Dignificación, profesionalización y ética del servidor público”, cuyos objetivos eran:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Para llevar esto a cabo, el PROMAP previó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elaboraría, a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, con la participación que en el marco de la ley correspondiera a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).¹⁶ Adicionalmente, como una línea de estrategia se planteó una estrecha relación entre la SECODAM y la SHCP con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal (Poder Ejecutivo Federal, 1996b: 59-61).

Sin embargo, en el periodo legislativo 1994-1997 no se presentó ninguna iniciativa de Ley para la creación del servicio civil, ya que “no hubo acuerdo entre las dos secretarías encargadas legalmente de presentar el proyecto al sindicato” (J. P. Guerrero, 1998: 17). En este sentido, cabe apuntar que las políticas de recursos humanos en el gobierno federal mexicano han estado marcadas por la pugna interburocrática entre la SHCP y la actual Secretaría de la Función Pública.¹⁷ Para el siguiente periodo legislativo, el Partido Revolucionario Institucional, partido en el poder, no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual hizo que las negociaciones y esfuerzos se concentraran en las reformas y leyes prioritarias, con lo que ciertos temas, como el del servicio civil, quedaron relegados.

¹⁶ Al iniciar el gobierno del presidente Zedillo, la SECOGEF fue transformada en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), encargándosele la modernización, supervisión y manejo de los procesos administrativos del sector público, así como la identificación de medios para profesionalizar al empleo público (Pardo, 2005b: 613-614).

¹⁷ Por un lado, el control del presupuesto por parte de SHCP, y por otro, el control de las estructuras organizacionales por parte de la Secretaría de la Función Pública crea tensiones constantes de las que el Servicio Profesional de Carrera ha sido rehén [E5].

A pesar de la ausencia de una ley en la materia, en 1995 se creó la Unidad del Servicio Civil (USC), dependiente de la SHCP, la cual tenía entre sus objetivos establecer las condiciones que permitieran la implantación de dicho servicio. Para ello, la USC diseñó un “Modelo de Servicio Civil Federal” que establecía mecanismos de desarrollo basados en un sistema de mérito para los servidores públicos. Sin embargo, el modelo no fue puesto en práctica, aunque sentó las bases de medidas que se tomarían años después, referentes a sueldos y salarios, prestaciones, evaluación del desempeño y descripción y valuación de puestos (SFP y SHCP, 2004: 6-7).

Ante estas iniciativas fallidas, las condiciones de ingreso y promoción en el servicio público permanecieron relativamente constantes, y el voluntarismo de los políticos y jefes en turno prevaleció. Por un lado, la existencia de un partido hegemónico y un régimen autoritario no brindaba las condiciones ni los incentivos necesarios para promover la implantación de un servicio civil en la APF, ya que, en este contexto, “el control vertical sobre la administración reducía, en cierta medida, los costos de organización, sin incrementar algunos costos de transacción por la garantía de continuidad (por la permanencia de un partido y de un grupo en el poder)” (J. P. Guerrero, 1998: 26). Por otro, los intentos de involucrar a los sindicatos complicaban sustancialmente la viabilidad de un servicio civil.

En diversos análisis realizados sobre la posible implantación de un servicio civil en México, queda de manifiesto que en nuestro país se había dificultado una reforma que implantara el servicio civil en la APF por el papel clave que había cumplido la burocracia en el juego de la competencia y conservación del poder por parte de la Presidencia, en un sistema de partido dominante y no competitivo. Además, de acuerdo con Juan Pablo Guerrero, también hay que considerar que las reglas que habían regido el funcionamiento de la burocracia habían sido de carácter predominantemente informal, por encima de la excesiva normatividad formal que las caracteriza (1998: 2). Esto último es especialmente relevante para fines de esta investigación, ya que esas reglas informales que se constituirían en legados tras el cambio de régimen podrían ayudar a explicar las dificultades para el cambio institucional.

Durante la década de los noventa se gestaron cambios importantes en favor de la democratización del país. La sociedad civil organizada empezó a expresar sus demandas por un

gobierno más plural y eficiente, y en el campo electoral hubo transformaciones que promovieron elecciones competitivas y participación ciudadana.

En dicho contexto y pese a que ninguna de las iniciativas previas tuvo éxito, el tema quedó en la agenda legislativa y política, por lo que el candidato panista a la Presidencia, Vicente Fox, ofreció durante su campaña instaurar un servicio civil en México, y después de las elecciones de julio del 2000, en las que salió victorioso, el 24 de octubre fue presentada en el Congreso una iniciativa de proyecto de Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, que curiosamente no surgió de la bancada panista, sino que fue presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, del Partido Revolucionario Institucional. Meses después, el 30 de abril de 2002, el senador César Jáuregui Robles, del Partido Acción Nacional, presentó otra iniciativa sobre el mismo tema, y ambas, en su momento, fueron turnadas a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez, las remitió a las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos (O. Guerrero, 1998: 367).

El 16 de octubre de 2002, las comisiones emitieron su dictamen respecto a ambas iniciativas. En ese dictamen se reconocía la importancia de implantar un servicio civil de carrera en la APF centralizada, lo cual implicaba —según se estableció en las consideraciones del mismo— un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerían requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación de los funcionarios, con base en el mérito y en la igualdad de condiciones, así como evaluaciones y capacitación permanente. En el dictamen se concluía que la LSPCAPF abonaría a un mejor desempeño de los recursos humanos y que la profesionalización del servicio público brindaría seguridad jurídica a los empleados de confianza, dándoles la posibilidad de hacer carrera en la administración pública (Cedillo, 2006: 148-149).

Este dictamen, aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores, se turnó a la Cámara de Diputados, en donde fue remitido a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, la cual elaboró su propio dictamen, que consideró además una iniciativa en la misma materia presentada por la diputada del Partido de la Revolución Democrática, Magdalena del Socorro Núñez Monreal.

En sesión de pleno de la Cámara de Diputados del 25 de marzo de 2003 se aprobó el dictamen con proyecto de “Decreto que expide la LSPCAFP, además se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Dicho dictamen fue aprobado por 374 votos a favor, 0 en contra y sólo 6 abstenciones. Finalmente, el Ejecutivo federal firmó el decreto de expedición el 3 de abril de 2003 (Cedillo, 2006: 149).

El nuevo escenario democrático favoreció la reforma administrativa para la creación de un servicio civil, ya que la competencia electoral y el involucramiento del Congreso crearon una dinámica de cambio en la burocracia mexicana, en la cual se vislumbraba que el reacomodo de funcionarios y la continuidad de políticas serían mucho más difíciles, al tiempo que se elevarían los riesgos de ruptura en los programas gubernamentales por falta de continuidad (J. P. Guerrero: 26; Cejudo, 2012). En este sentido, una explicación del surgimiento del SPC en México se puede derivar de los estudios de Barbara Geddes, en los que el caso mexicano encuadra cabalmente. Geddes ha mostrado que, en América Latina, los servicios civiles se han creado principalmente en países con sistemas electorales con una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, mientras que se ha detenido en los países con un partido dominante. En los primeros casos, los servicios civiles surgen por dos motivos: 1) los partidos reconocen la necesidad de la profesionalización de la función pública para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado, o 2) los partidos buscan mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios ante la posibilidad latente de una derrota electoral (Cit. por Méndez, 1995: 15).

Otro factor que favoreció la reforma fue el empuje de académicos y expertos, a través de la Red Mexicana para el Servicio Profesional, que sirvió para generar un clima favorable a la iniciativa, y que además sumó a otras organizaciones nacionales e internacionales, como USAID, para promover los beneficios que podría tener la reforma.

Por tanto, estas nuevas condiciones favorecieron la reforma administrativa, misma que se había reconocido como necesaria tiempo atrás. En la década de los ochenta, Guillermo Haro escribía (1998: 605):

[...] es curioso observar que aun cuando desde hace mucho tiempo han sido identificadas las causas principales que obstaculizan el cambio hacia un sistema de provisión de puestos basado en el mérito y la capacidad probada,

poco o nada se haya hecho para remediar el estado actual de cosas. Incluso para observadores ajenos resulta incomprensible que las aisladas acciones que se han promovido, sigan sin considerar al colectivo de los trabajadores de confianza. La razón parece clara, los Presidentes desean conservar las facultades de nombramiento y remoción de este gran colectivo de funcionarios y con éstas las ilusiones o frustraciones –en el mejor de los casos– de la clase directiva de la Administración Pública mexicana.

De esta manera, dos hechos favorecieron la creación de un servicio civil en México. Por un lado, la alternancia democrática que como se ha dicho, estableció incentivos para reacomodar las reglas del juego ya que los costos de una posible discontinuidad administrativa y ruptura de políticas aumentaron; y por otro, la disminución del poder del Presidente sobre un Congreso dividido en el que su partido no tenía mayoría disminuyó su poder sobre la legislación, además, aumentó la vigilancia sobre los asuntos públicos y la exigencia por rendición de cuentas.¹⁸

Así, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese mismo año y cuyo Reglamento se expidió un año después).¹⁹

2.3 Características relevantes de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF

La Ley definió al Sistema del SPC [en adelante, con Sistema nos referiremos a éste] como el 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 misma para beneficio de la sociedad. Asimismo, estableció como principios rectores del Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito (Poder Ejecutivo Federal, 2003: artículo 2). En su exposición de motivos, se declara que la adhesión a dichos principios “permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la administración con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo

¹⁸ Previamente, se había reconocido que el presidencialismo, la existencia de un sistema de partido dominante y la falta de democracia eran condiciones que habían obstaculizado la creación de un servicio civil en México. No es de extrañar, entonces, que al modificarse estas condiciones –al menos parcialmente– surgiera un contexto más favorable para la reforma (Cf. Méndez, 1995: 19).

¹⁹ La Ley fue reformada el 9 de enero de 2006 y en septiembre de 2007 se emitió un nuevo Reglamento.

para la selección o permanencia en el servicio. La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño, redundando, sin duda, en beneficio de la sociedad”. Asimismo, se reconoce que la implantación de un servicio civil “implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación con base en el mérito y en la igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones” (Senado de la República, 2002).

A la par de la emisión de la LSPCAPF, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de tal manera que la SECODAM se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, “con el fin de otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno” (Senado de la República, 2002), ya que fue a esta dependencia a la que se encomendó la dirección, coordinación, seguimiento y evaluación del SPC.

Para lograr sus objetivos, la LSPCAPF contempla la organización del SPC en siete subsistemas, a saber:

1. ***Subsistema de Planeación de Recursos Humanos:*** determina las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiere la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
2. ***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.
3. ***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.
4. ***Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades:*** establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir conocimientos; especialización, actualización y educación formal; aptitudes y actitudes, y las habilidades necesarias para desempeñarse adecuadamente y aspirar superarse profesionalmente.
5. ***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 garantizar la estabilidad laboral.

6. **Subsistema de Separación:** atiende los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
7. **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.

A través de la implementación de estos siete subsistemas, la LSPCAFP debía ser el principal motor para desterrar el sistema de botín y el patronazgo de la APF mexicana y en su lugar, instaurar el mérito y la igualdad de oportunidades —características distintivas de los servicios civiles— en la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado.

2.3.1 El mérito y la igualdad de oportunidades en el SPC

La LSPCAFP definió al Sistema del Servicio Profesional de Carrera como 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 beneficio de la sociedad. La inclusión de estos dos principios, igualdad de oportunidades y el mérito, que no habían caracterizado al ingreso y permanencia de servidores públicos en la administración pública mexicana, representaba una oportunidad sin precedente de cambio institucional.

Pese a esta definición comprehensiva del rol de la igualdad de oportunidades y el mérito en el SPC, la Ley los vinculó específicamente al Subsistema de Ingreso, y en particular, a la subetapa de selección. En su artículo 29, la LSPCAFP estipuló que:

La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. **Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.**²⁰

²⁰ Las negritas son mías.

Por su parte, el artículo 29 del Reglamento de la LSPCAPF señaló que “los procesos del Subsistema de Ingreso 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”.

Este hecho fomentó que muy pronto se perdiera la visión integral del principio de mérito como eje rector del Sistema. En el Reglamento de la Ley se definió al mérito como “[l]os logros, distinciones, reconocimientos o premios obtenidos en el ejercicio profesional o por destacar en alguna actividad en lo individual, así como en el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público o privado” (Poder Ejecutivo Federal, 2007b: Artículo 2, fracción IX), mismos que debían calificarse en una de las varias etapas del proceso de selección. Adicionalmente, el Reglamento definió ‘competencia por mérito’ como la “valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales” (Poder Ejecutivo Federal, 2007b: Artículo 2, fracción VII).

Estas definiciones son indicativas de la idea subyacente de que el mérito 1) era principalmente retrospectivo (logros pasados) y 2) debía ser “medido” en una subetapa, por lo que se le dotó de elementos de medición (logros, distinciones, reconocimientos o premios). Con ello se perdió de vista —al menos en la forma— que el mérito debía ser el principio rector de todo el proceso por el que se debía identificar al mejor candidato para un puesto y no sólo una subetapa del mismo. Más aún, esto parecería soslayar el hecho de que el mérito debía ser el principio rector de todos los subsistemas, no sólo del de Ingreso.

Por otra parte, con relación a la igualdad de oportunidades como otro eje rector del Sistema, es interesante analizar el caso de la evaluación de la experiencia en los concursos de ingreso.²¹ Para realizar dicha evaluación, la Secretaría de la Función Pública desarrolló una metodología por la que se califica la experiencia de los candidatos con hasta 100 puntos de

²¹ En el siguiente capítulo, dedicado al Subsistema de Ingreso, se abundará más sobre la igualdad de oportunidades.

acuerdo a los siguientes elementos:²² 1) orden de los puestos desempeñados, 2) duración en los puestos desempeñados, 3) experiencia en el sector público, 4) experiencia en el sector privado, 5) experiencia en el sector social, 6) nivel de responsabilidad, 7) nivel de remuneración, 8) relevancia de funciones o actividades desempeñadas en relación con las del puesto vacante, 9) en su caso, experiencia en puestos inmediatos inferiores a los de la vacante, y 10) en su caso, aptitud en puestos inmediatos inferiores a los de la vacante.

Si bien los elementos previos buscan premiar la experiencia de los candidatos, también es cierto que algunos de ellos podrían ser inequitativos vulnerando con ello la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, la duración de una persona en un puesto determinado puede depender de diversos factores, incluso ajenos a la propia persona y su desempeño. Asimismo, es bien sabido que se ocurren casos en los que personas ocupan un puesto durante largo tiempo debido a sus relaciones personales, políticas o partidistas, sin realizar un buen trabajo y sin conseguir logros destacados. En cambio, otra persona podría haber ocupado un puesto por menor tiempo, pero con un desempeño destacado y habiendo obtenido resultados sobresalientes en un corto periodo.

Por otro lado, la metodología utilizada para evaluar la experiencia califica mejor a los candidatos con experiencia en los tres sectores: público, privado y social, lo que podría derivar en perjudicar a un candidato con un alto nivel de *expertise* en su campo, que ha hecho carrera en un sector específico, adquiriendo en éste conocimiento profundo del área del puesto en concurso. Esto tampoco permite “premiar” una carrera comprometida con el sector público y sus valores, que no necesariamente coinciden con aquéllos del sector privado.²³ En todo caso, si bien tener experiencia en esos tres sectores podría significar más práctica y mayores competencias, también podría ser indicativo de inestabilidad profesional e, incluso personal, cosa que la metodología no puede determinar.

²² Más otros elementos que se pudieran adicionar, previa autorización de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, conforme a las particularidades de cada dependencia, los cuales no podrán representar más del 25% del resultado de esta subetapa (Secretaría de la Función Pública, 2009a).

²³ Si bien la consideración de candidatos provenientes de distintos sectores es una práctica incluyente, este factor de evaluación no contempla que la visión y objetivos del sector privado no coinciden con los del sector público, por lo que la contratación de personal cuya experiencia sustantiva está en el sector privado podría favorecer una pérdida de enfoque en la naturaleza y particularidades del sector público.

Adicionalmente, la valoración del nivel de remuneración que los candidatos hayan tenido a lo largo de sus carreras también podría ir en detrimento del mérito e igualdad de oportunidades. En México hay una gran brecha entre los niveles salariales de los sectores privado, público y social, y los salarios no siempre coinciden con el nivel de responsabilidad o trascendencia de las funciones realizadas, haciendo que la comparación de remuneraciones pueda resultar contraproducente. Esto implica que en un concurso de ingreso en el que hay candidatos provenientes de los tres sectores, se califique mejor a quienes provengan del sector mejor pagado en su campo. En última instancia, este elemento parte de la premisa de que ganar más significa ser mejor, lo cual es a todas luces falso.

Abundando sobre este particular, en el documento “Metodología y escalas de calificación. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito” (Secretaría de la Función Pública, 2009a) se detalla que el nivel de remuneración se calificará de acuerdo con la remuneración bruta mensual en la trayectoria laboral del candidato. De manera específica, comparando la remuneración bruta mensual de su puesto actual (en su caso, el último) y la del puesto vacante en concurso.

- Se calificará con 60 al candidato en cuya experiencia nunca haya recibido remuneración bruta mensual.
- Se calificará con 80 al candidato cuya remuneración bruta mensual actual (en su caso, última) sea igual o inferior a la del puesto vacante.
- Se calificará con 100 al candidato cuya remuneración bruta mensual actual (en su caso, última) sea superior a la del puesto vacante.

¿Que un candidato —presumiblemente al inicio de su carrera profesional— nunca haya recibido una remuneración por su trabajo sugiere algo sustantivo sobre su potencial desempeño en un puesto? Como es posible apreciar, esta escala de calificación da más puntos al candidato que, de obtener el puesto, tendría una disminución en su remuneración bruta mensual respecto a su actual o último trabajo. Y, en cambio, da menos puntos al candidato que, de ganar el concurso y obtener el puesto, tendría un aumento en su nivel de ingresos, o al menos, lo mantuviera sin cambios. Estos criterios entran en contradicción con el factor de evaluación

denominado “orden de los puestos desempeñados”, en donde se valora una carrera ascendente que, en teoría, se acompaña de una remuneración también ascendente.

Finalmente, en lo referente a la evaluación de la “aptitud en puestos inmediatos inferiores al de la vacante”, la metodología indica que se calificará de acuerdo con los resultados de la evaluación del desempeño del candidato en el puesto o puestos inmediatos inferiores al de la vacante. De manera específica, a través de los puntos de la calificación obtenida en la última evaluación del desempeño en dichos puestos. Sin embargo, no se considera que no en todos los centros de trabajo se realizan evaluaciones de desempeño como las que se hacen en el marco SPC, o que de realizarse algún tipo de evaluación del desempeño, no siempre se plasma por escrito con las firmas y sellos que le den validez ante la APF. Más aún, el desempeño de servidores públicos de la APF a quienes no les aplica el SPC no es necesariamente evaluado. Si bien este elemento no se califica en todos los casos, deja en desventaja a los candidatos que no puedan acreditarlo, aun si su aptitud es, de hecho, positiva.

Como las situaciones previas no pueden ser consideradas caso por caso durante la evaluación de la experiencia, ya que sería imposible investigar con profundidad en qué caso se ubica cada candidato, es posible decir que el diseño de esta metodología vulnera —de manera presumiblemente inintencionada— la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, para la valoración del mérito, esta metodología califica con hasta 100 puntos cada uno de los siguientes elementos:²⁴ 1) acciones de desarrollo profesional, 2) resultados de las evaluaciones del desempeño, 3) resultados de las acciones de capacitación, 4) resultados de procesos de certificación, 5) logros, 6) distinciones, 7) reconocimientos o premios, 8) actividad destacada en lo individual, y 9) otros estudios.

Únicamente los servidores públicos de carrera titulares son evaluados en los puntos 1) al 4) y todos los candidatos son evaluados en los puntos 5) a 9). En principio, esta distinción es positiva ya que a través de la consideración del mérito de los candidatos internos se fomenta la promoción de la carrera. Sin embargo, los problemas y desfases en la implementación de los puntos 1) a 4) han minado las posibilidades de algunos candidatos, que no han tenido en tiempo

²⁴ Más otros elementos que se pudieran adicionar, previa autorización de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, conforme a las particularidades de cada dependencia, los cuales no podrán representar más del 25% del resultado de esta subetapa (Secretaría de la Función Pública, 2009a).

su evaluación del desempeño, o que no han sido capacitados o certificados según lo prevé la Ley, lo cual se agravó por el hecho de que se les dio la misma ponderación a todos los elementos [E6].

Los problemas con la instrumentación de la evaluación del desempeño, por ejemplo, han causado casos de servidores públicos de carrera con evaluaciones deficientes acompañadas de malos comentarios que por tal motivo son descartados en esta etapa de los concursos de ingreso, cerrándoles la puerta de reingresar o aspirar a mejores puestos en el servicio público [E6]. Si la evaluación del desempeño no tuviera deficiencias, lo anterior sería una consecuencia natural de un mal desempeño, sin embargo, “la falta de mecanismos objetivos y procesos maduros de evaluación del desempeño” (OCDE, 2011), aunado a jefes poco objetivos o capacitados para evaluar el desempeño que no deben presentar pruebas que sustenten su calificación, genera evaluaciones con poca credibilidad.

De manera similar, la capacitación también ha sido un aspecto conflictivo en el desarrollo del SPC, ya que sobre todo al principio, ésta no era impartida o no estaba relacionada con las actividades que los servidores públicos desempeñaban (a veces, se brindaban cursos de pintura o fotografía que contaban como capacitación), por lo que como elemento de mérito era poco útil [E3]. El retraso en los procesos de certificación, por su lado, también afectó a servidores públicos a quienes les urgía obtener su certificación para sumar puntos en esta etapa, y que no siempre pudieron hacerlo [E3].

Por otro lado, en la práctica, la consideración de los puntos 5) a 9) ha ocasionado que candidatos altamente calificados para un puesto, pero con carreras profesionales incipientes, queden en desventaja durante la valoración del mérito al no contar con suficientes logros, distinciones, reconocimientos o premios.

En este mismo sentido, cabe destacar que los puntos 5) a 9) contemplan elementos como: publicaciones especializadas en el campo de experiencia del candidato (que podría no ser el del puesto en concurso); fungir como presidente, vicepresidente o miembro fundador de asociaciones u organizaciones no gubernamentales; premios otorgados al aspirante, no de tipo político, religioso o fruto del azar, pero podrían incluirse los deportivos o de otras actividades de esparcimiento, patentes o derechos de autor a nombre del aspirante, entre otros. Estos

elementos, si bien son ilustrativos de mérito, no necesariamente lo son en la vida profesional de los aspirantes, alejándose del mérito requerido para la ocupación de un puesto particular.

Un asunto clave es que tanto la evaluación de la experiencia como la valoración de los méritos previamente descritas son temas que no están mencionados explícitamente en la Ley, aunque si bien se sustentan en su artículo 29, fueron incorporados a través de lineamientos de ingreso que posteriormente se incorporaron a las disposiciones vigentes, lo que algunos autores consideran como una amenaza contra el propio Sistema (*cf.* Méndez, 2010).

2.3.2 Universo de puestos sujetos al SPC

Respecto al alcance del SPC, es importante mencionar que la APF mexicana se compone de aproximadamente 300 instituciones. De ellas, alrededor de 200 se encuentran en la administración pública paraestatal y alrededor de 100 forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada (Strazza, 2014: 7). En estas últimas se ubica el universo potencial de instituciones sujetas al SPC. Al 1 de septiembre de 2014 eran 73 las instituciones sujetas a él (SFP, 2014: 74), cifra menor a las 85 y 84 instituciones que lo estaban en 2003 y 2004, respectivamente (solicitud de información 0002700095015).

El Sistema no comprende al personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni a los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, así como a quienes estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera.

Dentro de las instituciones que sí forman parte del SPC, de acuerdo con los artículos 5 a 8 de la LSPCAPF, están comprendidos los rangos de enlace a director general y sus homólogos o equivalentes, y quedan fuera del Sistema los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares o jefes de unidad, titulares de órganos desconcentrados, así como gabinetes de apoyo (secretarías particulares, secretarías técnicas, coordinaciones de asesores, áreas de comunicación social y servicios de apoyo). La ley excluye también a los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la APF, mismos que pueden, si así lo desean,

ingresar al Sistema sujetándose a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento establecidos por la Ley y la normatividad aplicable.

Mencionadas dichas excepciones, se advierte que en realidad el SPC comprende a un número limitado de servidores públicos, ya que si se considera que el número de puestos en la APF al 31 de diciembre de 2014 era de 1,684,601,²⁵ sólo 35,676 puestos estaban sujetos a él.²⁶ Este simple dato da luz sobre las dificultades que, desde su concepción, enfrentó el SPC, pero también fue lo que en cierta medida lo hizo viable. Como indica María del Carmen Pardo, “la exclusión de un número tan importante de funcionarios se antoja como una ‘solución’ forzada, que obedece al hecho de que si se hubiera incluido a funcionarios como, por ejemplo, los maestros, la iniciativa se hubiera entorpecido hasta el punto de paralizarse” (2005b: 618). Sin embargo, el universo de puestos sujetos al SPC, si bien representa una proporción baja respecto al total de los mismos, también puede considerarse como un grupo estratégico, pues incluye a los puestos directivos medios y altos, que podrían considerarse el “núcleo” de la Administración Pública Federal Centralizada, cuyos salarios, además, son comparativamente altos (Strazza, 2014: 3; Méndez, 2010: 185).

Después del resultado de las elecciones federales para elegir Presidente de la República en julio de 2012, surgió una polémica en torno al número de plazas sujetas al SPC que la nueva administración no podría “tocar”, señal inequívoca de la persistencia de “ideas” relacionadas con el sistema de botín y el patronazgo. En el marco de esa polémica, resurgió una iniciativa de reforma a la LSPCAPF presentada originalmente en el 2006 por el Partido Revolucionario Institucional, que proponía excluir de la Ley los puestos de dirección general y dirección general adjunta, la cual fue aprobada en la Cámara de Diputados y enviada a la de Senadores, pero la iniciativa hasta tal momento había quedado “congelada” (Pardo, 2009: 363). El argumento que sostiene esta propuesta de reforma es que “los puestos de director general y director general adjunto son estratégicos para la conducción política debido a que su trabajo implica la gestión de información confidencial y la responsabilidad sobre recursos económicos” (BID, 2014: 40). En este contexto, el 21 de noviembre de 2012, durante una sesión de trabajo de la Comisión de Gobernación del Senado, el entonces senador Raúl Cervantes Andrade

²⁵ Sólo incluye personal civil (Respuesta de la Secretaría de la Función Pública a la solicitud de acceso a la información con folio 0002700095015).

²⁶ Fuente: http://www.rhnet.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/mss_g1/mss_g1_organigrama_pos_filtro.jsp

—presidente del Senado en ese momento— declaró con referencia a la exclusión del SPC de los puestos mencionados que “las posiciones partidistas son muy válidas en los gobiernos”, enfatizando que incluso “son necesarias porque los partidos en una democracia representativa son los que ofertan y deben ser sancionados o no” (Aristegui Noticias, 2012). La iniciativa, hasta el momento, no se ha concretado.

En este debate parece no advertirse el hecho de que el universo de puestos sujetos al SPC en realidad ha ido en constante disminución prácticamente desde su surgimiento, lo cual resulta evidente ante una revisión de la evolución de puestos sujetos a él. Como se muestra en la siguiente gráfica, durante el periodo comprendido entre 2006 y 2014, los puestos sujetos al SPC han tenido una tendencia a la baja, disminuyendo un total de 19.58%.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública mediante solicitud de acceso a la información con número de folio 0002700138613 para los años 2006-2012. Para los años 2013 y 2014, los datos fueron tomados de las estructuras orgánicas registradas en www.rhnet.gob.mx.

En el periodo graficado, sólo hubo un año en el que se presentó un ligero repunte en los puestos sujetos al SPC, 2013. Este hecho puede explicarse por el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2012, cuando el PRI ocupó nuevamente la titularidad del Poder Ejecutivo

Federal y emprendió reestructuras organizacionales cuyo resultado fue un incremento en el número de puestos en todos sus tipos, incluyendo los sujetos al SPC.²⁷ Sin embargo, la mayor parte de ese incremento se debió a la adscripción de la ex Secretaría de Seguridad Pública (no sujeta al SPC) a la Secretaría de Gobernación (sí sujeta al SPC). Sin embargo, al año siguiente la tendencia se revirtió y nuevamente se presentó una disminución del total de puestos del SPC.

Para los años 2006-2013, la disminución mostrada es producto de una reducción de puestos sujetos al SPC en todos sus rangos (de enlace a director general); sin embargo, es también cierto que la proporción en que dicha disminución se realizó fue desigual.²⁸ En la siguiente tabla es posible advertir que, en el periodo mencionado, los puestos de nivel dirección general (DG) y dirección general adjunta (DGA) sujetos al SPC fueron los más vulnerados ya que se redujeron casi a la mitad, mientras que en el resto de los niveles, la disminución fue de 18% en promedio.

Tabla 1. Disminución de puestos sujetos al SPC, por nivel, en orden descendente.

Nivel	2006	2013	Disminución
Directores Generales	607	328	45.96%
Directores Generales Adjuntos	857	466	45.62%
Enlaces	16,017	11,795	26.36%
Jefes de Departamento	12,628	10,394	17.69%
Directores de Área	3,198	2,750	14.01%
Subdirectores	11,053	9,593	13.21%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública mediante solicitud de acceso a la información con número de folio 0002700138613. Para el 2013, los datos son al 31 de marzo.

No obstante, sería aventurado concluir que dicha disminución se debió a acciones deliberadamente encaminadas a disminuir el universo de puestos directivos sujetos al SPC. Es importante mencionar que ante presiones económicas durante los últimos años, hubo iniciativas para disminuir el gasto público a través de la reducción del aparato burocrático, como ha ocurrido en varias ocasiones a lo largo de la historia de nuestro país.²⁹ Por ello, podríamos

²⁷ Entre el 1 de enero de 2013 y el 1 de enero de 2014, las plazas de la Administración Pública Federal Sectorizada pasaron de 748,599 a 811,742 (no incluye SEDENA, Marina, PGR, Tribunales Agrarios ni Conacyt). (Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas, años 2013 y 2014).

²⁸ Seguramente esto también es cierto para el año 2014, pero para ese año la SFP no proporcionó datos desglosados que permitan corroborar la suposición.

²⁹ Tan sólo unos meses después de haberse aprobado la LSPCAFP, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 contempló la aplicación de disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria que

suponer que la dimensión de la APF, en general, disminuyó durante la última década, lo cual influyó en el descenso de puestos sujetos al SPC.

Por ejemplo, el 29 de mayo de 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009”, que ordenaban la reducción del 3.5% promedio en servicios personales en dependencias y entidades, que debían llevar a cabo “medidas estructurales” para dar cumplimiento a ello.

Como parte de las acciones para reforzar las medidas de austeridad, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010 contempló recortes a las estructuras de la APF y en marzo de 2010 se dio a conocer el “Programa Nacional de Reducción del Gasto Público” (PNRGP), en el que se establecieron lineamientos y acciones de austeridad con el fin de generar ahorros a través de la racionalización del gasto de operación y compactación de las estructuras administrativas. En particular, respecto a la reducción del gasto en servicios personales, el PNRGP instruyó lo siguiente (SHCP, 2010b: Sección IV, numerales 17 y 18):

Las dependencias y entidades reducirán al menos 3% el gasto asociado a los servicios personales dentro de los grupos jerárquicos de Dirección de Área a Subsecretario o equivalentes, en el ejercicio fiscal 2010.

Esta medida es adicional al 5% de reducción en las estructuras de Director General Adjunto a Subsecretario, incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

La reducción de al menos 3% adicional en plazas y recursos, se efectuará a más tardar el 31 de mayo de 2010 y se regularizará en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

Para los ejercicios fiscales 2011 y 2012, las dependencias y entidades deberán reducir de manera adicional al menos 1.5% de su inventario de plazas de su estructura de mando, por cada año. Estas reducciones deberán quedar consignadas en los presupuestos regularizables de servicios personales del año correspondiente.

Adicionalmente, el PNRGP contempló la reducción de al menos 3% del gasto en servicios personales de las oficialías mayores y coordinaciones administrativas, adicionalmente a la disminución de 5% en este ámbito prevista en el PEF 2010. Para los ejercicios fiscales

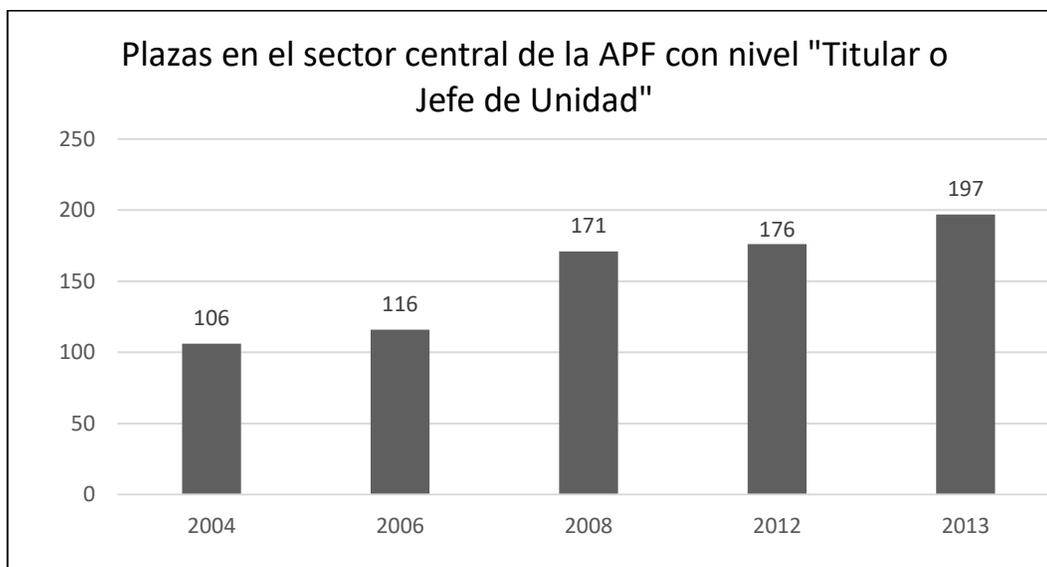
implicaron la compactación de estructuras administrativas con la consecuente cancelación de plazas (Cámara de Diputados, 2004: capítulo III).

2011 y 2012 se debía reducir otro 2.5% (en cada año) el inventario de plazas de las áreas administrativas.

De igual manera, durante el primer mes de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se emitió un decreto de contención del gasto que buscó limitar tanto el crecimiento de las estructuras como la subida indiscriminada de niveles. El decreto estableció que todas las instituciones debían reducir 5% el gasto de servicios personales, no sólo para mantener controlado el gasto de largo plazo, sino también para redirigir esos recursos hacia los programas prioritarios de cada una de las instituciones. De este modo, ese 5% sería recortado a libre decisión de las instituciones (recorte de vacantes, desvinculaciones, reducción de remuneraciones, por ejemplo) (Strazza, 2014: 11).

Si bien una reducción generalizada del aparato burocrático federal debido a la aplicación de medidas de racionalidad del gasto público podría representar una explicación plausible para la disminución de puestos sujetos al SPC, una revisión más detallada de la evolución de plazas del sector central de la APF hace que llame la atención el crecimiento de los puestos denominados “titular o jefe de unidad” y equivalentes, no sujetos al SPC. La siguiente gráfica muestra el aumento de los puestos mencionados durante los últimos años:

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de Plazas correspondiente a los años graficados. Los datos corresponden a las plazas del grupo “J” de las siguientes dependencias (incluye órganos administrativos desconcentrados): SEGOB (se omiten datos del CISEN y del SE-SNSP), SHCP (se omite el SAT), SAGARPA, SCT, SE, SEP, SS, STPS, SEDATU, SEMARNAT, SE, SEDESOL, SECTUR y SFP.

De la gráfica se deriva que entre 2004 y 2008, el crecimiento de plazas con nivel de titular de unidad en el sector central de la APF fue de 61.32%; mientras que entre el 2008 y 2013, el crecimiento fue de 15.2%, para un total acumulado entre 2004 y 2013 de 85.84%.³⁰ Como dato adicional, en los últimos años, sólo tres secretarías y sus órganos desconcentrados han acumulado en conjunto más del 50% de plazas con nivel de titular de unidad en el sector central de la APF: SHCP, SEGOB y SFP.³¹

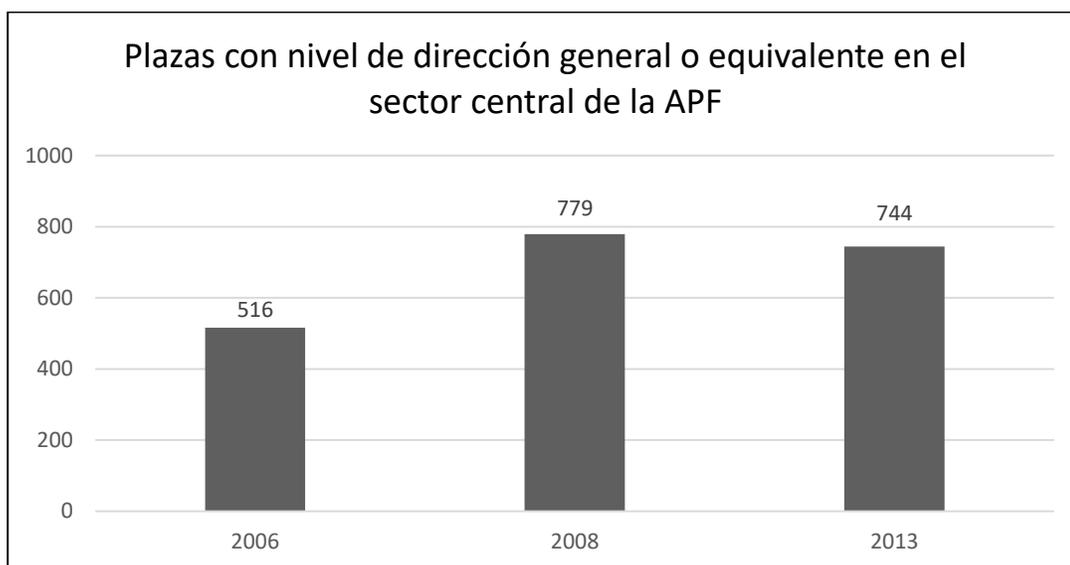
En un contexto de racionalidad del gasto público y como consecuencia de esto, de una reducción de plazas en general, y en particular, de las sujetas al SPC, es cuestionable el incremento de plazas con rango de titular de unidad y equivalentes, lo cual deja entrever la posibilidad de que éstas se hayan preferido por el fácil nombramiento y remoción de sus ocupantes y, presumiblemente, para garantizar que éstos fueran de la confianza y tuvieran el visto bueno del titular de la dependencia y/o del superior jerárquico respectivo, situación que nos refiere a los legados de ingreso al servicio público.

Siguiendo con un análisis de plazas más detallado, resulta evidente no sólo el incremento de plazas con nivel de titular de unidad, sino que las plazas con nivel de dirección general (DG) en realidad aumentaron durante los últimos años. En 2006 había 516 plazas del grupo K (DG) en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados graficados, y en el año 2013, había 744 plazas de dicho grupo, como se puede observar a continuación:

³⁰ Cálculos propios con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas 2004, 2008 y 2013. Los datos corresponden a las plazas del grupo “J” de las siguientes dependencias (incluye órganos administrativos desconcentrados): SEGOB (se omiten datos del CISEN y del SE-SNSP), SHCP (se omiten datos del SAT), SAGARPA, SCT, SE, SEP, SS, STPS, SEDATU, SEMARNAT, SE, SEDESOL, SECTUR y SFP.

³¹ La información incluye datos de los órganos administrativos desconcentrados de cada dependencia, excepto del CISEN y el SE-SNSP de SEGOB, y el SAT de la SHCP. De acuerdo con el PEF 2014, la SHCP tenía 31 plazas del grupo J (se omiten datos del SAT), la SEGOB tenía 47 plazas (se omiten datos del CISEN y el SE-SNSP), y la SFP tenía 23 plazas. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas 2008, 2013 y 2014. De acuerdo con el PEF 2014, la SHCP tenía 31 plazas del grupo J (se omiten datos del SAT), la SEGOB tenía 47 plazas (se omiten datos del CISEN y el SE-SNSP), y la SFP tenía 23 plazas.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas correspondiente a los años graficados.

Los datos corresponden a las plazas del grupo "K" de las siguientes dependencias (incluye órganos administrativos desconcentrados): SEGOB (se omiten datos del CISEN y del SE-SNSP), SHCP (se omite el SAT), SAGARPA, SCT, SE, SEP, SS, STPS, SEDATU, SEMARNAT, SE, SEDESOL, SECTUR y SFP.

En la gráfica también se puede apreciar que, en efecto, en 2013 había menos plazas con nivel de DG que en el 2008, muy probablemente producto de las medidas de austeridad referidas, pero 44.18% más que en el 2006, mientras que en comparación con este mismo año, había 45.96% menos puestos de este nivel sujetos al SPC.

Es interesante observar cómo ocurrieron estos cambios en casos específicos. Por ejemplo, la Secretaría de Energía tenía en 2007 un total de 28 plazas con niveles de DG y DGA sujetas al SPC (de un total de 33 plazas de dichos niveles), y al 31 de marzo de 2013 la cifra había disminuido a 19 (aunque el total de plazas de DG y DGA aumentó a 38).³² Sin embargo, para el resto de los niveles contemplados en el SPC (enlace a director de área), las plazas sujetas a éste aumentaron 19.48% entre el 2007 y el 2013.

Algo similar ocurrió en la Secretaría de Desarrollo Social, que en septiembre de 2007 tenía 86 plazas con nivel de DG y DGA sujetas al SPC (de un total de 95 plazas con dichos

³² Datos de plazas sujetas al SPC proporcionados por la Secretaría de Energía mediante solicitud de acceso a la información con folio 0001800030613. Total de plazas con niveles de DG y DGA obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas 2007 y 2013.

niveles), y al 31 de marzo de 2013 la cifra había disminuido a 54 (aunque el total de plazas de DG y DGA aumentó a 104).³³ En general, en la SEDESOL las plazas sujetas al SPC disminuyeron entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de marzo de 2013 un 16.92%. Los años en que la disminución de plazas sujetas al SPC fue mayor fueron 2010 y 2011, ya que a principios de 2010 había 1,546 plazas sujetas al SPC y después de 13 reestructuras organizacionales, para finales del 2011 había 1,344 plazas del SPC en la SEDESOL (solicitud de información 0002000082613).

La Secretaría de Gobernación, en septiembre de 2006, tenía 27 plazas con nivel de DG y DGA sujetas al SPC (de un total en estructura de 58 plazas con dichos niveles), y en marzo de 2013 el número de plazas era de 17 (mientras que el total de plazas en estructura con dichos niveles aumentó a 79). En esta dependencia, entre el 2005 y el 2013 los puestos sujetos al SPC disminuyeron 9.56%, pasando de 1,411 a 1,276. Los años en que la disminución de plazas sujetas al SPC fue mayor fueron 2010 y 2011, ya que tras 14 reestructuras organizacionales, se pasó de 1,432 a 1,280 plazas. Quizá en este caso se explique mejor una baja proporción de plazas sujetas al SPC, debido a las atribuciones de la SEGOB en materia de seguridad.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía en el año 2006, 109 puestos de DG y DGA sujetos al SPC (de un total en estructura de 140 plazas con dichos niveles); mientras que al 1 de marzo de 2013, la cifra era de 77 (de un total en estructura de 136 plazas de DG y DGA). En este caso observamos una disminución tanto de plazas sujetas al SPC como de plazas totales con nivel DG y DGA. Sin embargo, mientras que las primeras sufrieron una disminución del 29.35%; las segundas disminuyeron sólo 2.85% en ese periodo. Considerando los niveles de enlace a director general, la disminución de puestos sujetos al SPC en la SHCP ha sido de 51.93%, al pasar de 4,082 plazas sujetas al SPC en julio de 2005 a 1,962 en marzo de 2013.

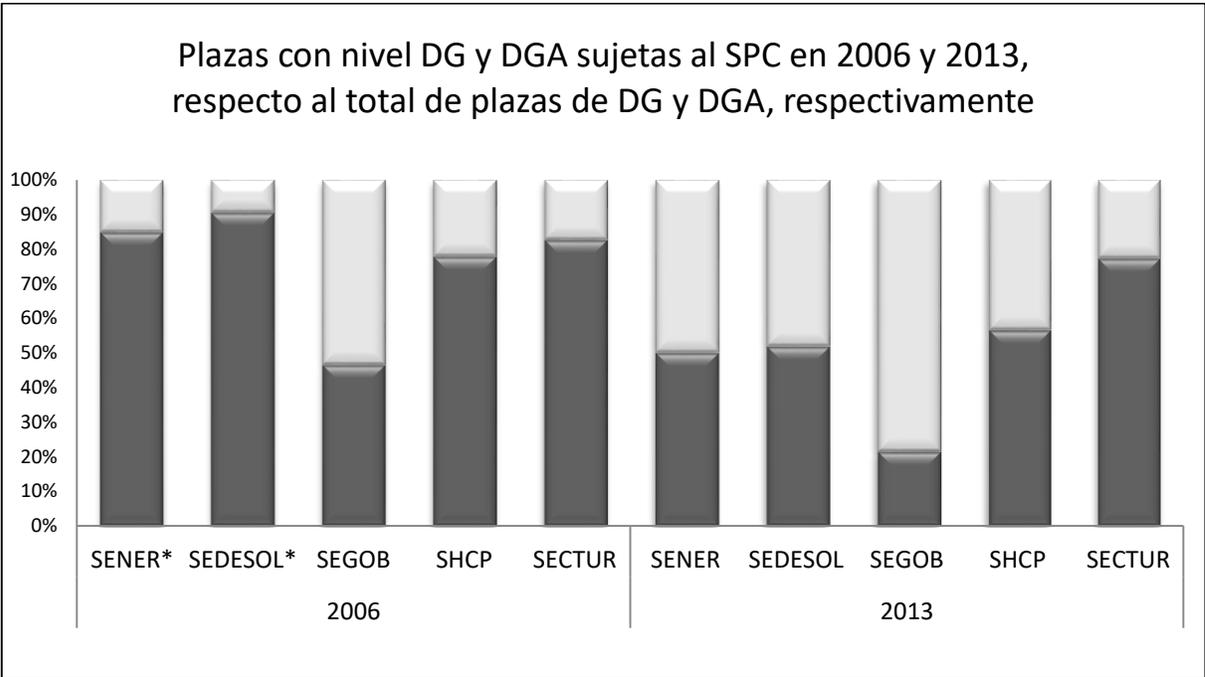
Finalmente, la Secretaría de Turismo contaba en 2006 con 19 plazas con nivel DG y DGA sujetas al SPC (de un total en estructura de 23 plazas con esos niveles); mientras que al 1 de marzo de 2013, la cifra fue de 17 (de un total de 22 plazas con tales niveles). En este caso

³³ Datos de plazas sujetas al SPC proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social mediante solicitud de acceso a la información con folio 0002000082613. Total de plazas con niveles de DG y DGA obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas 2007 y 2013.

observamos una mejor proporción entre la disminución de plazas sujetas al SPC y el total de plazas en estructura, ya que entre 2005 y 2013 los puestos sujetos al SPC en la SECTUR disminuyeron 16.94% y las plazas en estructura, 4.34%. El año 2010 fue en el que más bajas sufrió el SPC en esta Secretaría, ya que inició el año con 238 plazas sujetas a él y después de cuatro reestructuras organizacionales, lo concluyó con 207 plazas (solicitud de información 0002100031613).

A manera de síntesis, en la siguiente gráfica se resumen los hallazgos de los casos particulares presentados previamente:

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información y de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Analítico de Plazas 2006, 2007 y 2013.

*Datos del año 2007, en virtud de que las dependencias expresaron no tener información disponible para el año 2006.

En la gráfica se presentan en gris oscuro las plazas con nivel DG y DGA sujetas al SPC, en los años 2006 y 2013 respectivamente; mientras que en gris claro, se grafica el resto de plazas de esos niveles no sujetas al SPC en los mismos años. Es posible observar que en el año 2006, la mayoría de plazas con esos niveles estaban sujetas al SPC, mientras que ocurre una inversión en el 2013.

Un último ejemplo interesante es el de la Secretaría de Educación Pública, que no proporcionó información desagregada por niveles de puestos, pero que reportó haber realizado una reestructura organizacional en el año 2006 por la que pasó de tener 2,137 plazas sujetas al SPC a 1,286, es decir, una disminución de casi 40%, mientras que su estructura total sólo disminuyó 1.65% entre 2006 y 2007 (al pasar de 91,518 plazas en 2006 a 90,009 en 2007).³⁴ A finales de 2012, los puestos sujetos al SPC en esta dependencia eran 1,140, lo que representa 11.35% menos que a finales de 2006.³⁵

2.4 Conclusiones

El surgimiento del México independiente fue el escenario en el que se gestaron las instituciones relacionadas con el sistema de botín y el patronazgo que a la postre “competirían” con las nuevas pautas que el SPC pretendería instaurar. En este sentido, la implantación del SPC en México ha sido, como algunos autores lo han definido, un desafío cultural (*Cf.* Lozano, 2006: 325) que, de acuerdo con el neoinstitucionalismo histórico, requiere de un cambio en las ideas de los políticos y la burocracia respecto a los principios y medios “correctos y efectivos” de ingreso y permanencia de los funcionarios públicos federales.

De acuerdo con lo discutido en este capítulo, es posible decir que la introducción del servicio civil en México requería de un cambio en la cultura burocrática y en el comportamiento no sólo de los funcionarios públicos, sino de los políticos en el poder y en los partidos políticos. Esto, debido a que la tradición administrativa del México independiente que se formó bajo un régimen autoritario y la anulación práctica del legislativo durante el siglo XX, entre otros, había propiciado que el sistema de botín rigiera en la asignación de cargos públicos, y que los altos funcionarios respondieran, tradicionalmente, frente al superior que los nombró, quien podía removerlos sin mayor dificultad, por ejemplo, cuando dejaran de serle útiles o cuando les hubiera perdido la confianza (Arellano, cit. por J. P. Guerrero, 1998: 13).

Podría decirse las *ideas* detrás de dichas instituciones, en su “periodo formativo”, respondieron al contexto político de la nación, ya que fueron los mecanismos por los que los

³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Analítico de Plazas, Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y 2007.

³⁵ Respuesta de la Secretaría de Educación Pública a la solicitud de información con folio 0001100250113.

“ganadores” de luchas armadas y disputas por el poder durante la formación del Estado buscaban garantizar la lealtad del aparato burocrático, la estabilidad del sistema político y evitar traiciones o insurrecciones en favor del “enemigo”, y asegurar así que la administración y el control de los recursos siguiera el rumbo deseado.

Por tanto, la lealtad a personas, ideologías o movimientos fue condición *sine qua non* para hacerse merecedor de la confianza de los políticos en turno y digno de un cargo público, el cual se vio como la retribución ganada por los favores realizados. La desconfianza se tornó, entonces, como un factor indeseable en el servicio público. En este escenario, la capacidad y aptitud para el cargo pasaron a un segundo plano.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal fue publicada en abril del año 2003 después de años de intentos fallidos por instaurar un servicio civil en México. Su objetivo consistió en combatir el patronazgo y el sistema de botín en la APF mexicana a través de un sistema basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que rigiera el ingreso, promoción y separación de los servidores públicos. En este capítulo revisamos dos características relevantes del SPC: su definición de mérito e igualdad de oportunidades, y su alcance, es decir, el universo de puestos sujetos a él.

Si bien el SPC estableció el mérito y la igualdad de oportunidades como sus ejes rectores, durante el diseño de su marco normativo y el desarrollo de algunas metodologías de evaluación, probablemente sin alguna intencionalidad de por medio, se desarrollaron definiciones y métodos de medición que contrario a su propósito, podrían estar vulnerando los principios de mérito e igualdad de oportunidades en los concursos de ingreso al Sistema.

En este capítulo se exploró de manera específica la evaluación de la experiencia y del mérito durante el proceso de selección de los concursos de ingreso al SPC, que por sí mismos denotan una sobrerregulación centralista del Sistema, al no estar contemplados ni en la Ley ni en su Reglamento. Más allá de eso, se encontró que sus características operativas podrían comprometer la objetividad de las evaluaciones y la posibilidad de que ciertos concursantes obtengan mejores resultados, lo cual no ha resultado favorable para la legitimidad y credibilidad del Sistema en su conjunto. Esto es consistente con hallazgos del Banco Interamericano de Desarrollo, que ha señalado que muchos concursos se ven afectados por la

fragilidad metodológica para evaluar competencias.³⁶ La debilidad técnica de las herramientas utilizadas para aplicar las pruebas de selección, que no ayudan a elegir al mejor postulante para el cargo, fue identificada como una de las causas que favorecen las decisiones discrecionales en el ingreso al SPC, situación que también ha sido identificada por direcciones generales de recursos humanos y funcionarios encargados de conducir la política del SPC.

Esta situación, la debilidad metodológica de las herramientas de evaluación de candidatos, no se ubica en ninguna de las estrategias descritas en el capítulo I, pero sin duda es un aspecto que brinda elementos para reforzar una de ellas, la de cuestionar la credibilidad de la reforma. Además, resulta sorprendente que, siendo un problema que ya ha sido identificado, tanto por la APF como por organismos internacionales, no se hayan emprendido acciones para resolverlo.

Por otro lado, la revisión del universo de puestos sujetos al SPC permite concluir que ha habido una estrategia de exclusión tanto durante su diseño como durante su implementación. Durante su diseño, se excluyó del SPC a la mayor parte del personal e instituciones de la APF, ya sea por ser personal sindicalizado, por ya contar con un sistema de carrera o por la naturaleza de sus funciones (seguridad y justicia, por ejemplo). Durante su implementación, se puede observar que la cifra de instituciones sujetas a él ha tenido una reducción de más del 14% en casi una década.

No sólo el número de instituciones ha decrecido, sino que prácticamente desde su surgimiento, el universo de puestos sujetos al SPC ha ido en constante disminución, que al 31 de diciembre de 2014 acumulaba casi un 20%, sin que esta reducción haya sido proporcional a los esfuerzos por reducir el aparato burocrático del gobierno federal. En este capítulo se presentaron cifras que demuestran que, por un lado, los puestos directivos sujetos al SPC han disminuido, mientras que los no sujetos a él han aumentado. Incluso ante este hecho, sigue habiendo voces a favor de una mayor reducción, con la iniciativa de eliminar del SPC a los puestos con niveles de dirección general y dirección general adjunta, puestos que de por sí, han sido los que más bajas del Sistema han registrado.

³⁶ El BID, en particular, se refiere a la ausencia de mecanismos efectivos para medir las competencias, en lugar de enfatizar aspectos como la experiencia y especialmente, la titulación. (Cf. Luicano Strazza).

CAPÍTULO III

INGRESO EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA APF: ¿UNA CUESTIÓN DE MÉRITO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES?

A mediados del año 2011, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) presentó las conclusiones de una evaluación de la administración pública mexicana enfocada principalmente en tres temas: marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno de México, usos del gobierno electrónico para encontrar soluciones a viejos retos, y los desafíos de la profesionalización de los servidores públicos en México.

Con referencia a este último, y en particular, al Subsistema de Ingreso del SPC, la principal recomendación de la OCDE al gobierno mexicano fue “basar el ingreso y la promoción en la equidad, transparencia y mérito” (OCDE/SFP, 2011: 32). Lo anterior resulta sorprendente ya que ello debería haber sido la base sobre la que se fundara todo el Sistema, y a ocho años de su surgimiento, seguía siendo una recomendación de un organismo internacional.

En el capítulo II se discutieron dos situaciones que emanan de la configuración misma del SPC y que podrían ser un primer elemento explicativo del porqué la OCDE pudo haber emitido dicha recomendación, es decir: cómo el Sistema define y evalúa el mérito y la experiencia, y cómo ha evolucionado el universo de puestos sujetos a él. En este capítulo exploraremos otros aspectos que impactan directamente en el ingreso por mérito e igualdad de oportunidades en la APF y que se refieren a la manera en que se han utilizado dos previsiones establecidas en la Ley: la existencia y aplicación de los criterios de libre designación, cuyo efecto colateral es también la reducción de puestos sujetos al SPC, y el uso de la excepción contemplada en el artículo 34 de la LSPC. Se buscará valorar en qué magnitud han sido utilizados, y qué efectos han tenido en el Sistema.

3.1 Criterios de libre designación

Desde su configuración en la Cámara de Senadores, se previó que en el SPC podrían existir “por rigurosa excepción y en los casos que se justifique” (Senado de la República, 2002), cargos de libre designación. La teoría señala que en un servicio civil pueden existir puestos de libre designación porque hay cargos —ubicados generalmente en la esfera superior en los organigramas administrativos— que por su naturaleza especial exigen ser ocupados por personal con calificaciones de carácter excepcional (Haro, 1988: 636-637). No son puestos políticos ya que sus ocupantes deben tener habilidades específicas, generalmente técnicas, pero como en los cargos políticos, sus ocupantes pueden ser cesados libremente, dependiendo del diseño institucional del que se trate.

En España, la facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los Departamentos de los que dependan y a los Secretarios de Estado en el ámbito de su competencia. La designación por libre designación en puestos de carrera se realiza previa convocatoria pública cerrada (únicamente pueden postularse miembros del servicio civil), en la que debe quedar establecida la denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos indispensables para desempeñarlo. Sólo pueden cubrirse por libre designación los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad en atención a la naturaleza de sus funciones (Gobierno de España, 1984). El artículo 80 del Estatuto Básico del Empleado Público define la libre designación con convocatoria pública del personal funcionario de carrera de acuerdo a los siguientes numerales (Gobierno de España, 2007):

1. La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.
2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública.
3. El órgano competente para el nombramiento podrá recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos.
4. Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública podrán ser cesados discrecionalmente. En caso de cese, se les

deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema.

De lo establecido en este artículo cabe destacar tres características de la libre designación en España: 1) la apreciación discrecional de los candidatos con relación a los requisitos exigidos, 2) los puestos a cubrirse por libre designación se caracterizan por su “especial responsabilidad y confianza”, y 3) sus ocupantes pueden ser cesados discrecionalmente.

En contraste con el caso español, en Estados Unidos la libre designación está mejor resguardada del peso de la “confianza” en los funcionarios. Ahí, la figura de libre designación se denomina “*excepted service*” (“servicio de excepción”), e incluye todos los puestos de la APF que no son designaciones políticas y que específicamente han sido exceptuados del servicio competido por instrucción presidencial o bien, por la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*).

El presidente es quien decide los puestos que por su naturaleza necesariamente deben ser excluidos del servicio civil competido (por ejemplo, puestos relacionados con inteligencia o seguridad nacional, en los que la confianza sí es un elemento de peso), mientras que la Oficina de Gestión de Personal determina: 1) los puestos que pueden excluirse indefinidamente del servicio competido debido a que tienen características que hacen que su ocupación por concurso no sea práctica o posible, por ejemplo, porque la evaluación de conocimientos, capacidades y aptitudes requeridas para su ocupación es inviable, y 2) los puestos que pueden excluirse temporalmente del servicio competido para permitir un reclutamiento y selección focalizados, es decir, contratar personal proveniente de grupos determinados, como estudiantes o recién egresados de instituciones educativas específicas, pero a quienes posteriormente se les puede dar la oportunidad de que sus puestos se adhieran al servicio competido. El anuncio de la mayoría de las vacantes del servicio de excepción no necesariamente es publicado en la página electrónica www.usajobs.gov, a diferencia de puestos ocupados por competencia, pero sí se publica en los sitios web de las agencias donde se encuentran (Oficina de Publicaciones Gubernamentales de los Estados Unidos de América, 2015).

Por otro lado, en Reino Unido, la Comisión de Servicio Civil permite que algunos nombramientos se hagan fuera del principio de selección por mérito, es decir, sin una

competencia pública y abierta, en el entendido de que “esas excepciones, son por definición, excepcionales” y generalmente, de corto plazo (entre dos y cinco años máximo). Las excepciones deben justificarse en términos de las necesidades del Servicio Civil e incluir los motivos por los cuales no resulta posible una selección por mérito, o bien, justificarse por la necesidad de atender alguna iniciativa gubernamental de fomento al empleo, como en el caso estadounidense.

En la mayoría de los casos esos nombramientos sin concurso son autorizados por los departamentos y agencias donde se ubican los puestos, pero la Comisión debe autorizar 1) los nombramientos por excepción en puestos con nivel salarial a partir de la banda dos del escalafón (director/85,000 libras anuales), 2) los nombramientos, en Oficinas Ministeriales Especiales (*Extended Ministerial Offices*), de personas que en los últimos cinco años hayan trabajado para el Ministro, sus colegas o el partido político al que pertenezca, y 3) ampliación del plazo de dos años de ocupación de un nombramiento sin concurso. Adicionalmente, la comisión aprueba las excepciones cuando considera que existe el riesgo de que los principios de reclutamiento por mérito sean violentados en algún departamento. Los nombramientos fuera del sistema de mérito deben reportarse en un informe anual y pueden ser auditados (*Civil Service Commission*, 2014).

De estos tres casos podemos deducir algunos elementos característicos de los nombramientos de libre designación: 1) se realizan ante la imposibilidad de realizar un concurso de selección basado en el mérito por la naturaleza del puesto o porque hacer el concurso resulta inviable, 2) son excepciones y suelen sujetarse a controles, 3) la confianza en quien ocupa el puesto suele ser un elemento esencial de éste y 4) en términos generales, la libre designación se fundamenta en el hecho de que una persona es la idónea para el puesto aunque no necesariamente sea la que más méritos tenga.

Especialmente los dos últimos incisos son delicados ya que su uso podría dar lugar a excesos en ausencia de un adecuado diseño institucional, puesto que para casi todo puesto podría argumentarse la necesidad de contar con un ocupante de confianza, especialmente en la administración pública mexicana que tradicionalmente ha dado a este elemento gran importancia, como se ha discutido ya. Por ello, es importante definir los límites de los puestos de libre designación para evitar abusos en detrimento del sistema de mérito y a favor de un

esquema de patronazgo. Este riesgo fue contemplado por el Legislativo y expresado en la exposición de motivos de la LSPCAPF, cuando al referirse a la libre designación, advirtió: “[q]ueda claro que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, dar[á] lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros” (Senado de la República, 2002).

La posibilidad de que ciertos puestos quedaran fuera del SPC quedó plasmada en el artículo 5 de la LSPCAPF, que prevé la emisión, por parte de la SFP, de los criterios generales para el establecimiento de los cargos que podrán ser de libre designación, cuyos ocupantes “deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley”.

Cumpliendo con la Ley, el 4 de junio de 2004 la SFP publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la APF y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública”, en el que se señala que por su carácter excepcional, la autorización de dichos puestos:

[N]o puede efectuarse de manera discrecional y arbitraria sino justificarse plenamente, en aquellos casos en que priven razones de confianza que exijan en el fondo, la toma de decisiones de tal manera relevantes que garanticen la protección del interés público, lo cual hace necesario limitar la libre designación a los puestos del más alto nivel, por sus características de dirección y de especial responsabilidad, como es el caso de Director General; o bien, restringir la libre designación a otros puestos de rango inferior a éste, cuando impliquen mando o autoridad en actividades relacionadas con la protección y defensa de infraestructura e instalaciones de carácter estratégico.

Cabe resaltar la importancia del concepto de “confianza” en tal justificación, concepto que como se vio en el capítulo previo, ha estado fuertemente arraigado en el ingreso y permanencia en el servicio público mexicano y que no se presenta con el mismo énfasis en los casos de Estados Unidos y Reino Unido, pero sí en el español.

Este Acuerdo contempló los siguientes criterios para que un puesto sujeto al SPC fuera susceptible de convertirse en puesto de libre designación, a propuesta del Comité de Profesionalización de la dependencia o entidad respectiva, y posterior autorización de la SFP, a través de la entonces Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal:

Tabla 2. Criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación.

2004
<ol style="list-style-type: none"> 1. Puestos que involucren decisiones estratégicas en materias de planeación global y sectorial, financiera, económica, monetaria y de transacciones que se realicen en el ámbito nacional e internacional sujetas a regulaciones que contengan normas de confidencialidad y reserva, así como normas que regulen prácticas monopólicas; que reúna el perfil para definir políticas públicas, cuyos efectos incidan o influyan en lo político, económico y social o afecten la salubridad general, el equilibrio ecológico o el medio ambiente, alterando o causando perjuicios graves al interés público o perturbando la paz pública, y que el ejercicio de tales funciones corresponda a puestos del rango de Director General. 2. Puestos que impliquen funciones de mando o autoridad para la protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico para la seguridad del país, como son la marítima, portuaria, aeroportuaria, cruces o puertos fronterizos. 3. Aprobación temporal, durante el 2004, de hasta el 3% de los puestos de cada uno de los rangos comprendidos en el Sistema, mismos que a partir del 1 de enero de 2005 deberían sujetarse a los artículos transitorios tercero de la Ley y décimo del Reglamento en caso de estar ocupados, y los vacantes se integrarían de manera definitiva al Sistema, sujetándose al procedimiento de ingreso previsto en la Ley.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2004).

Nota: las negritas son mías.

Posteriormente, el 5 de agosto de 2005, se publicó en el D.O.F. un criterio adicional a los ya mencionados debido a que se detectó que en la Secretaría de Gobernación había algunos puestos sujetos al SPC que, “por la naturaleza de sus atribuciones, deben mantenerse como de libre designación, en razón de que tienen a su cargo la realización permanente de actividades estrechamente vinculadas con la política interior, así como con la orientación de las relaciones políticas del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, gobiernos de las entidades federativas y municipios, autoridades federales y locales, partidos y agrupaciones políticos y demás organizaciones sociales”, por lo que “a fin de contribuir a la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales que permitan preservar la integridad, estabilidad y permanencia

del Estado Mexicano, se requiere establecer un criterio que permita, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación y previa justificación, definir esos puestos de manera excepcional como de libre designación, de tal suerte que se garantice que sus ocupantes desempeñarán sus funciones con la confidencialidad, reserva y atingencia que cada caso amerite”.

Tabla 3. Criterio general en adición a aquellos que se publicaron el 4 de junio de 2004 para la definición de puestos de libre designación.

2005
4. Puestos, sin distinción de rango , cuyas funciones impliquen de manera permanente la negociación, orientación o defensa de las políticas institucionales en el ámbito de la política interior y de las relaciones políticas del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, sus Cámaras, la Comisión Permanente, los órganos o comisiones y los miembros de los mismos; así como ante las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, nacionales y locales, con motivo de procesos legislativos o de conflictos de impacto nacional o regional que puedan perturbar el orden público y que requieran la construcción de acuerdos políticos o consensos sociales para la solución pacífica de los mismos, a fin de mantener las condiciones de governabilidad democrática .

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2005).

Nota: las negritas son mías.

Cinco años después, en el año 2010 fueron abrogados estos dos Acuerdos mediante la publicación, el 4 de abril de ese año, de los “Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación” [en adelante, Criterios], cuya emisión se justificó por las distintas “particularidades, características y condiciones” de “las dependencias de la APF, de acuerdo con las atribuciones que la legislación federal les impone, por lo que el reconocimiento de esa circunstancia implica en el ámbito del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, establecer condiciones para que las mismas no se limiten o restrinjan, en detrimento del cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones”. Por lo anterior, se consideró necesario “actualizar los criterios generales para la aprobación de puestos de libre designación, a fin de armonizar dichos criterios a las condiciones actuales de operación de las dependencias y a las disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”.

Tabla 4. Criterios para aprobar puestos de libre designación.

2010
<p>1. Tratándose de puestos del rango de director general, las funciones que le son conferidas por las disposiciones jurídicas, impliquen o conlleven, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Adoptar decisiones que por sí mismas resultan estratégicas para fines de congruencia global de la Administración Pública Federal y siempre que estén sujetas a regulaciones que contengan normas de confidencialidad y reserva, o bien, regulen prácticas monopólicas; 1.2. Establecer políticas públicas, que por su naturaleza y carácter político, económico o social, incidan materialmente en: <ul style="list-style-type: none"> 1.2.1. El ámbito del combate y erradicación de la pobreza, o 1.2.2. La salubridad general, o 1.2.3. El equilibrio ecológico o el medio ambiente; 1.3 Realizar acciones que contribuyan a la coordinación y supervisión de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, e incluso en las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República; o 1.4 Imponer, cuando así corresponda, sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; <p>2. Cuando las funciones, sin distinción del rango del puesto, impliquen directamente para el servidor público que lo desempeñe:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 El mando o autoridad para la protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico para la seguridad del país, como son, entre otras, la marítima, portuaria, aeroportuaria, cruces o puertos fronterizos; 2.2. La guarda de las instalaciones y protección de las personas que laboren en las dependencias; 2.3. La contribución de manera permanente en la negociación, orientación o defensa de las políticas institucionales en el ámbito de la política interior y de las relaciones políticas, con: <ul style="list-style-type: none"> 2.3.1. El Poder Legislativo Federal, o cualquiera de sus órganos, e incluso para con los miembros del mismo; o 2.3.2. Las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, nacionales y locales, con motivo de conflictos de impacto nacional o regional. Siempre que el ámbito de sus atribuciones, considere que dichas actividades se realicen para contener eventos que puedan perturbar el orden público; resolver asuntos que requieran la construcción de acuerdos políticos o consensos sociales para la solución pacífica de los mismos, a fin de mantener las condiciones de gobernabilidad democrática en el país. 2.4. La investigación, mediante operativos, del cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación federal a los servidores públicos y los principios que rigen el servicio público, o 2.5. El acceso a repositorios de información, como a los programas de cómputo, bienes informáticos físicos y sistemas de información, e incluso, cuando sea para mantener la disponibilidad y la funcionalidad de la infraestructura y servicios en materia de tecnologías de la información, que pueda poner en riesgo el cumplimiento de las funciones de la dependencia, y <p>3. Tratándose de puestos cuyas funciones, correspondan a los rangos de director de área o director general, que impliquen en un órgano técnico, en una determinada circunscripción o en un cierto ámbito de competencia, conforme a las disposiciones legales, desconcentración administrativa, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Dirigir un órgano administrativo desconcentrado; 3.2. Coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público de un órgano administrativo desconcentrado; 3.3. Coordinar directamente a los servidores públicos que en virtud de sus cargos representen a la dependencia en las Entidades Federativas o en regiones del país, o 3.4. Dirigir la representación de la dependencia en una o varias Entidades Federativas, o en su caso, regiones del país.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2010).

Nota: las negritas son mías.

Los puestos que al amparo de los Acuerdos previos se hubiesen aprobado como de libre designación o estuvieran en trámite al momento de la entrada en vigor de los Criterios, debieron someterse a revisión por los Comités de Profesionalización que, en su caso, debieron enviar una nueva solicitud o replantear la ya enviada a la SFP.

En los Criterios se contempló que las solicitudes para hacer de libre designación un puesto, además de estar suscritas por el Comité de Profesionalización respectivo, también debían contar con el visto bueno del titular de la dependencia, antes de enviarlos a la SPF para su dictamen, lo cual podría interpretarse como una “llave” para evitar excesos.

Poco más de un año después, el 29 de agosto de 2011, estos Criterios fueron abrogados con la publicación del Manual del Servicio Profesional de Carrera [en lo sucesivo, Manual], el cual surgió como resultado de una estrategia para disminuir la sobrerregulación de la APF, denominada “Regulación Base Cero”, de tal manera que el Manual concentró y simplificó varias de las disposiciones en materia de Servicio Profesional, dejando sin efectos las publicadas previamente. Respecto al tema de la libre designación, el Manual incluyó durante un par de años exactamente los mismos supuestos que los Criterios del 2010.

Sin embargo, el 23 de agosto de 2013, se publicó en el D.O.F. una reforma al Manual que modificó el apartado referente a la libre designación, según se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 5. Reformas a los criterios de libre designación establecidos en las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.

2013
Los puestos del Sistema podrán aprobarse como de libre designación cuando se ubiquen fehacientemente en alguno de los criterios generales siguientes:
1. Sin modificación.
2. Sin modificación.
3. Tratándose de puestos que correspondan a los niveles de director de área, director general adjunto o director general , cuyas funciones sean:
3.1. a 3.4 Sin modificación.

4. Cuando las funciones, sin distinción del rango del puesto, correspondan a los titulares de las unidades administrativas adscritas a las Oficialías Mayores, homólogas o equivalentes en las Secretarías de Estado y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; o
5. Por única vez, cuando con motivo de la entrada en vigor de disposiciones constitucionales o legales, los puestos, sin distinción de su rango, que estén vacantes o que se generen como tales, sean sujetos de un proceso de transferencia de recursos humanos o de reestructuración con tales fines, y que en todo caso, derivado de dicha modificación su ocupación inmediata, a juicio de la Unidad, resulte indispensable para el cumplimiento de programas, metas, atribuciones o funciones que en virtud de esas disposiciones, se confieren a una Secretaría de Estado, a un órgano administrativo desconcentrado o a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En este caso, los servidores públicos que ocupen los puestos correspondientes, se equiparán para efectos del Sistema, a los señalados en el artículo 25 del Reglamento, debiendo sujetarse a concurso tales puestos, cuando sus ocupantes se separen, por cualquier causa, de su desempeño.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2013).

Nota: las negritas son mías.

En esta ocasión, una vez más se volvieron a ampliar los criterios de libre designación. En el numeral 3, los Criterios previos acotaban los puestos a aquéllos que implicaran desconcentración administrativa “en un órgano técnico, en una determinada circunscripción o en un cierto ámbito de competencia, conforme a las disposiciones legales” para las funciones señaladas; sin embargo, la reforma del 2013 suprimió esa acotación y abrió la posibilidad para que cualquier puesto del SPC con nivel director, director general adjunto (nivel que anteriormente no aparecía explícitamente) y director general con las funciones señaladas pudiera convertirse a libre designación.

Además, se adicionaron dos nuevos Criterios, el cuatro y el cinco. El criterio cuatro prevé que los titulares de las unidades administrativas adscritas a las Oficialías Mayores, homólogas o equivalentes en las Secretarías de Estado y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal pudieran convertirse a libre designación. ¿Acaso no son las áreas adscritas a las Oficialías Mayores y equivalentes, las que llevan a cabo menos funciones políticas, y las que requieren más tareas administrativas? ¿Por qué renunciar a la posibilidad de que servidores públicos profesionalizados dirijan áreas tales como finanzas, tecnologías de la información, recursos materiales y humanos, entre otros? ¿De qué manera esos puestos son incompatibles con un ingreso y permanencia por mérito? Tan sólo se requiere un poco de suspicacia para sugerir que éste representa un duro golpe al SPC. Baste decir que la posibilidad de nombrar libremente a los titulares de Recursos Humanos les otorgaría a los Secretarios y al Consejero Jurídico, así como a los propios Oficiales Mayores, más poder de decisión y mayor margen de maniobra

sobre la conducción de los recursos humanos, y por ende, sobre el mismo SPC. Parecería que este es un serio retroceso respecto al fortalecimiento de las instituciones de reclutamiento y selección establecidas en la versión original del SPC.

El segundo criterio adicionado, es decir, el quinto, surgió a partir de una necesidad derivada de un caso específico. Había un puesto de libre designación ocupado, que por una reestructura organizacional, sería transferido a otra área en la que debería estar incorporado al SPC. Sin embargo, esto implicaba que su ocupante ya no podría continuar en él, ya que no podría aplicarse en este caso un movimiento lateral debido a que el puesto de origen no pertenecía al SPC, sino que debía sujetarse a lo establecido por la LSPC para puestos nuevos (concurso u ocupación temporal por artículo 34). Este criterio implicaba que un puesto de libre designación pudiera continuar siéndolo aún después de una reestructura que lo convirtiera en uno de SPC, y que su ocupante pudiera continuar en él. La diferencia de este criterio respecto a los otros, es que el estatus de “libre designación” del puesto es temporal. Una vez que el ocupante en cuestión se separe del puesto, éste recobrará su lugar en el SPC para todos los efectos conducentes [E6]. De acuerdo con un entrevistado, este criterio finalmente no fue utilizado para ese caso específico y hasta el 31 de diciembre de 2014 no había sido nunca utilizado [E6].

Si observamos la evolución de los criterios para aprobar puestos del SPC como de libre designación, notamos que la gama de puestos susceptibles de quedar fuera de él ha ido aumentando debido al incremento en la cantidad de criterios que posibilitan su exclusión, aun cuando la Ley no lo contempla como tal, ya que incluso, como se señaló anteriormente, prevé que el desempeño de sus ocupantes sea evaluado como el del resto de los servidores públicos de carrera, situación que *de facto* no ocurre en la APF [E6]. Además, es posible observar que no sólo las posibilidades han aumentado, sino también el grado de complejidad de los supuestos, lo que sugiere un uso *ad hoc* de los Criterios.

Que esto sea así es sintomático de la idea subyacente de que un puesto donde la confianza es el elemento clave no puede ser evaluado con elementos objetivos, y que, por lo tanto, la permanencia de sus ocupantes sólo depende de la evaluación subjetiva y voluntad de los superiores jerárquicos, situación que a todas luces es representativa del legado del pasado, antes de la aprobación de la LSPCAPF.

Si se acepta que las “particularidades, características y condiciones” de los puestos son razones suficientes para que potencialmente sean de libre designación, entonces cualquier puesto podría quedar exento de una ocupación basada en el mérito. La sola proliferación de los criterios de libre designación vulnera al Sistema al hacer viable la reducción del universo de puestos sujetos a él, universo que como vimos previamente, ya de por sí ha ido en constante disminución. En este sentido, es necesario analizar cómo se han utilizado esos Criterios en la práctica, con el fin de valorar si su aplicación ha vulnerado, de hecho, el sistema de mérito.

3.1.1 Aplicación de los criterios de libre designación

Para valorar el posible impacto que la emisión de criterios de libre designación con tan vastos supuestos ha tenido en el SPC, se presenta a continuación una tabla con el número de puestos en la Administración Pública Federal Centralizada que fueron declarados de libre designación al amparo de los criterios señalados al 9 de enero de 2014:

Tabla 6. Plazas excluidas del SPC al amparo de los criterios de libre designación.

Dependencia/Órgano Desconcentrado	DG u Homólogo	DGA u Homólogo	DA u Homólogo	SD u Homólogo	JD u Homólogo	Enlace	TOTAL
Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	1						1
Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	1	1					2
Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales			1				1
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	1						1
Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	1						1
Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones	1						1
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	1						1
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	1						1
Comisión Federal de Competencia	2		1				3

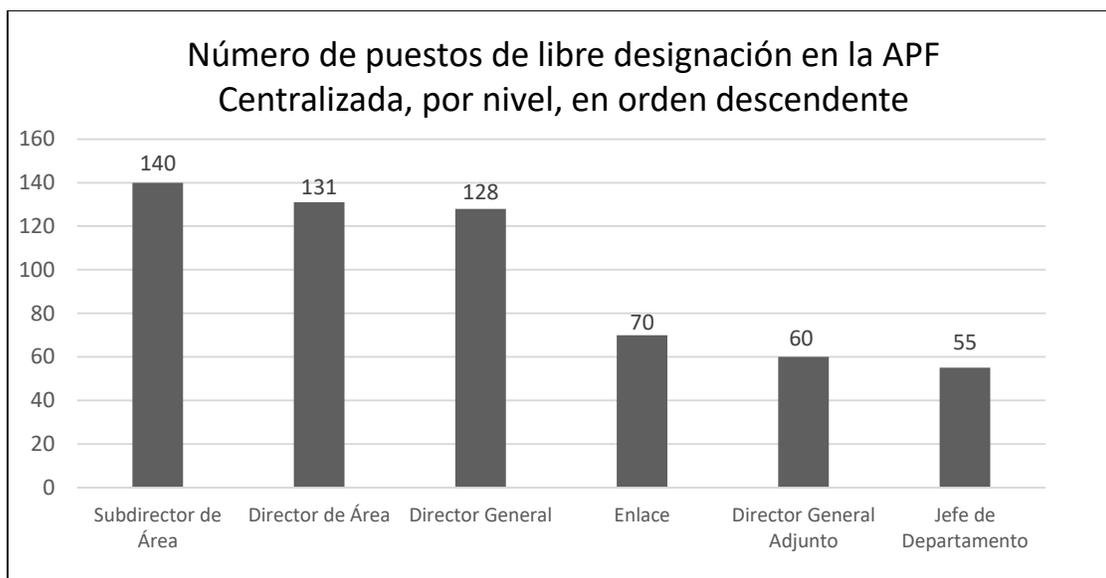
Dependencia/Órgano Desconcentrado	DG u Homólogo	DGA u Homólogo	DA u Homólogo	SD u Homólogo	JD u Homólogo	Enlace	TOTAL
Comisión Federal de Telecomunicaciones	10	2					12
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	6						6
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	1						1
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas		1	1				2
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	1						1
Comisión Nacional para el Ahorro de Energía	1						1
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	6	1					7
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1						1
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	1						1
Coordinación General de Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad			32				32
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	1						1
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	4		1				5
Instituto Nacional de Antropología e Historia			1				1
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal		2	1				3
Registro Agrario Nacional	2						2
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1						1
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1						1
Secretaría de Desarrollo Social	7						7
Secretaría de Economía	2						2
Secretaría de Educación Pública	4	32					36
Secretaría de Energía	4						4
Secretaría de la Función Pública	4	6	22	40	21	7	100
Secretaría de Gobernación	10	4	49	15	5	1	84
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5		1				6
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	7	1	1				9
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	14	8	17	3	1	1	44
Secretaría de Salud	10						10

Dependencia/Órgano Desconcentrado	DG u Homólogo	DGA u Homólogo	DA u Homólogo	SD u Homólogo	JD u Homólogo	Enlace	TOTAL
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	14	2	3	82	28	61	190
Secretaría de Turismo	1						1
Secretaría General del Consejo Nacional de Población	1						1
TOTAL	128	60	131	140	55	70	584

Fuente: Respuesta de la Secretaría de la Función Pública a la solicitud de información con folio 0002700254913; datos al 9 de enero de 2014.

En total, hasta principios del año 2014, 584 puestos habían sido autorizados de libre designación según los criterios previamente señalados (este dato no contempla los puestos autorizados de libre designación que, en su momento, pudieron existir en instituciones que posteriormente fueron excluidas del SPC, como por ejemplo, la Secretaría de Relaciones Exteriores). En la siguiente gráfica es posible apreciar la distribución de puestos de libre designación por niveles:

Gráfica 5

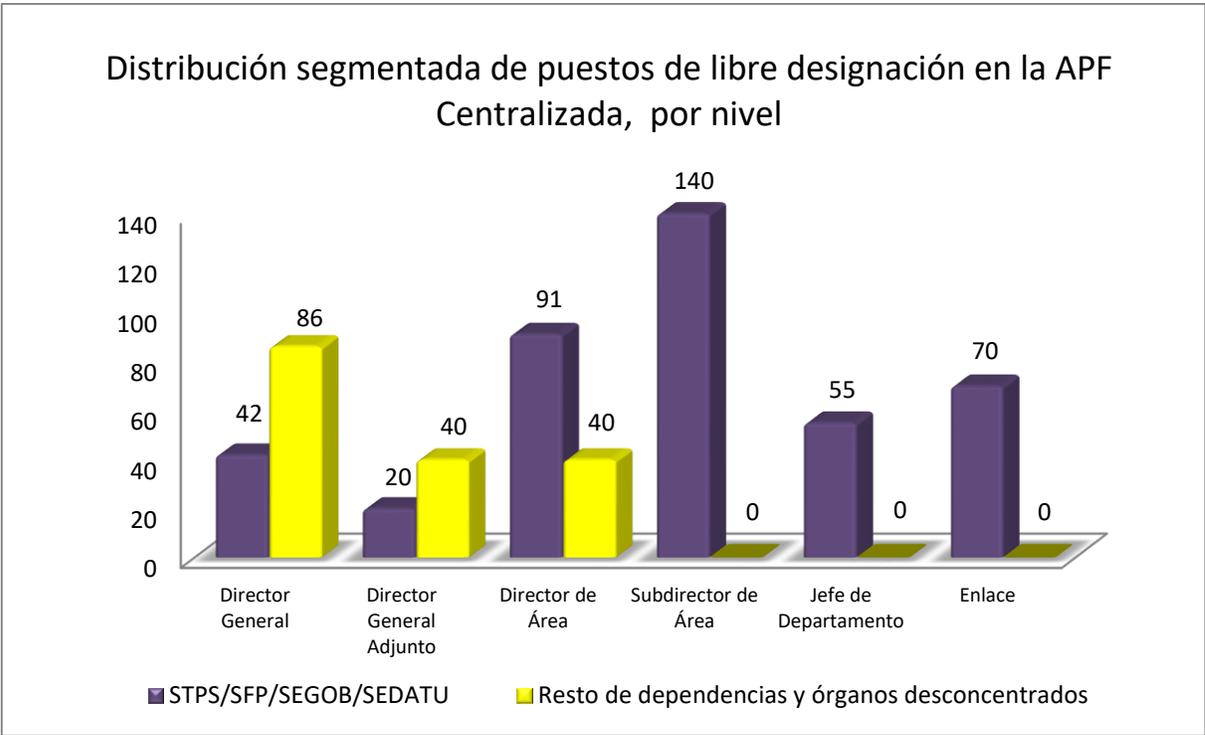


Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública en respuesta a la solicitud de información con folio 0002700254913.

Como es posible apreciar en la gráfica, los niveles en los que más puestos se autorizaron como de libre designación en el periodo estudiado son: subdirector de área, director de área y director general. Sin embargo, es importante considerar que 71.6% de puestos sujetos al SPC que fueron convertidos a libre designación estuvo concentrado en cuatro dependencias:

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Secretaría de la Reforma Agraria), que además, fueron las únicas en convertir a libre designación puestos con niveles de subdirector de área, jefe de departamento, enlace y sus homólogos. Por ello, resulta interesante observar la tendencia de puestos convertidos a libre designación, por nivel, en esas cuatro dependencias, por un lado, y por otro, en el resto de las dependencias y órganos desconcentrados que tuvieron puestos de libre designación en el periodo señalado:

Gráfica 6

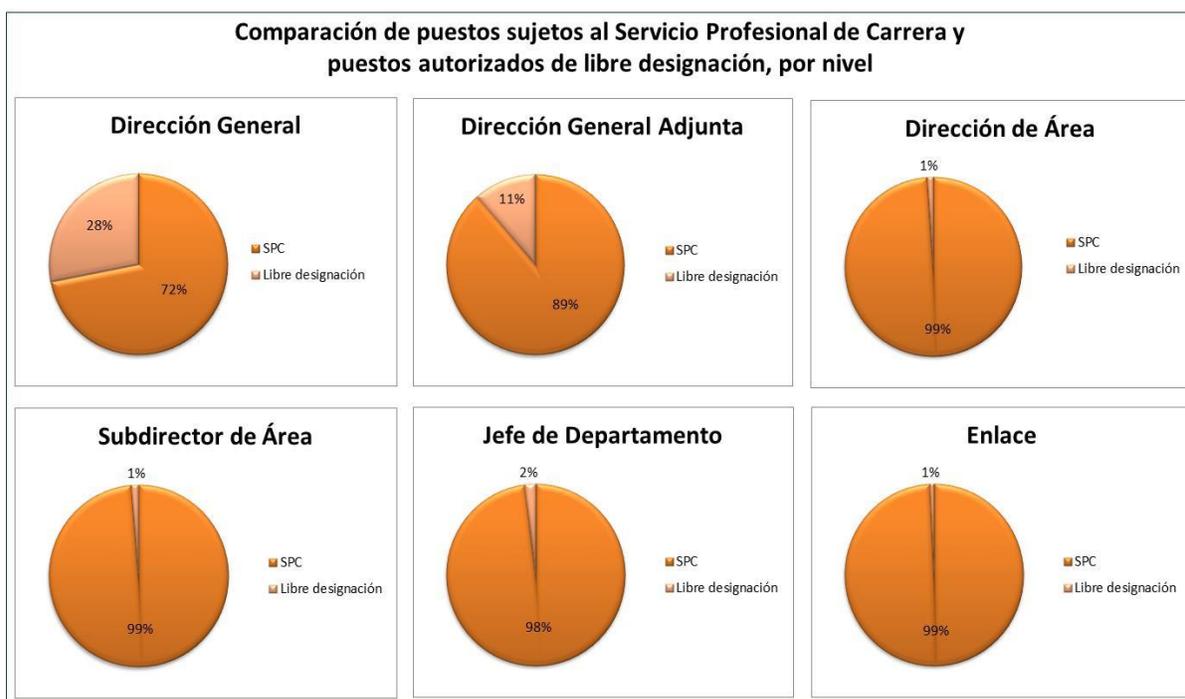


Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública en respuesta a la solicitud de información con folio 0002700254913.

La segmentación presentada en la gráfica permite observar que, en 35 de las 39 dependencias y órganos desconcentrados con puestos de libre designación, la tendencia fue excluir los puestos de niveles superiores: directores de área, directores generales adjuntos y, mayoritariamente, directores generales. En cambio, en las cuatro dependencias que concentraron la mayor parte de puestos de libre designación, la tendencia fue excluir puestos en todos los niveles, especialmente en el de subdirección de área.

Al comparar los 584 puestos que fueron convertidos en libre designación con el total de puestos que en 2013 estaban sujetos al SPC, encontramos que aquéllos representan sólo 1.65% de éstos, cifra que podría considerarse poco significativa.³⁷ No obstante, si comparamos el total, por nivel, de puestos sujetos al SPC en 2013, y el total de puestos, por nivel, que habían sido excluidos del SPC mediante la aplicación de los criterios de libre designación, según se presentó previamente, hallamos lo siguiente:

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública en respuesta a la solicitud de información con folio 0002700254913.

De esta manera, encontramos que respecto al total de puestos sujetos al SPC, es mayor la proporción de puestos con niveles de dirección general (28%) y dirección general adjunta (11%) que fueron excluidos del SPC a partir del supuesto de la libre designación, en comparación con el resto de puestos sujetos al SPC. Esta conclusión es consistente con los hallazgos previos que señalan la tendencia por excluir estos niveles del SPC.

³⁷ La comparación se hace con el año 2013 ya que se realizó una solicitud de información a la Secretaría de la Función Pública preguntándole el número de puestos sujetos al SPC desglosados por nivel en el año 2014 (folio 0002700095015), a la que ésta respondió que la información podía consultarse en www.rhnet.gob.mx, donde es posible calcular el número total de puestos sujetos al SPC pero no su distribución por nivel.

Con más detalle y hasta donde la información disponible lo permite, analizaremos algunos ejemplos de puestos con nivel de dirección general que han sido excluidos del SPC a partir de los criterios de libre designación y en los que su directa correspondencia con dichos criterios es, al menos, ambigua.

Antes de que el criterio 4 —respecto a los titulares de las áreas administrativas adscritas a las Oficialías Mayores— fuera incluido, la Secretaría de Turismo excluyó del SPC a su Director General de Administración, quien paradójicamente es el encargado de los recursos humanos y de conducir el SPC en la dependencia. El objetivo de dicho puesto es: “proporcionar con eficiencia y oportunidad a las Unidades Administrativas de la Secretaría los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su operación, que les permitan cumplir con sus objetivos institucionales” (Secretaría de Turismo, 2011). Entre sus funciones específicas se encuentra la de “coordinar las acciones de protección civil encaminadas a proteger al personal y al patrimonio de la dependencia, con base en las políticas y lineamientos establecidos en la materia” (*Loc. cit.*). Esta sería la única función que podría alinearse con los criterios de libre designación vigentes en su momento, en particular, con el que señala que podrán ser de libre designación los servidores públicos de cualquier rango cuyas funciones impliquen *directamente* para el servidor público “la guarda de las instalaciones y protección de las personas que laboren en las dependencias” (*Loc. cit.*).

Que el director general que tiene a su cargo los recursos financieros, humanos y materiales esté fuera del SPC en virtud de su función de guarda y protección resulta debatible dado que los servidores públicos de menor rango que *directamente* realizan tales funciones, como la de controlar el acceso de personas y objetos a las instalaciones de la dependencia; supervisar los sistemas de vigilancia, como cámaras y detectores de metales; dirigir al personal de vigilancia propio y subcontratado, es decir, que tienen a su cargo áreas de posibles riesgos a la seguridad en las que podría justificarse a partir de los Criterios la contratación de personal de libre designación, si permanecieron como servidores públicos de carrera. Un ejemplo contrario, apegado a lo establecido por los criterios, lo encontramos en la Secretaría de la Función Pública, donde tres plazas de un puesto tipo con nivel de enlace denominado “Coordinador de Seguridad y Protección Civil” fueron declaradas de libre designación, por sus funciones *directamente* relacionadas con la materia, pero no así el puesto de Director General de

Recursos Materiales y Servicios Generales, ni el de Director de Seguridad y Protección Civil, superiores jerárquicos de aquéllas (solicitud de información 0002700255013).

Otro caso se ubica en la Secretaría de Educación Pública, que declaró de libre designación el puesto de Director General de Televisión Educativa, cuya misión es “brindar opciones para que todas las personas en México puedan ejercer su derecho a la educación, a través de medios electrónicos que permitan el acceso a la educación en regiones de mayor rezago educativo”. Es probable que la exclusión del SPC de este puesto se haya justificado a partir del numeral 2.5 de los Criterios, referente a funciones directamente relacionadas con el acceso y resguardo de los repositorios e infraestructura de información, en virtud de que entre las funciones del puesto se encuentra la de “administrar y supervisar el funcionamiento y asesorar el mantenimiento y operación de la ‘Red Edusat’”. Sin embargo, en este caso también llama la atención que los puestos de rango inferior que directamente se vinculan con tal función, como el Director y el Subdirector de Ingeniería, el Subdirector de Operación Técnica o el Jefe de Departamento de Apoyo a la Red Edusat³⁸, entre otros, continuaran adscritos al SPC.

Por otro lado, la Secretaría de Salud, además de las direcciones generales que había convertido en puestos de libre designación en el sector central, informó que durante los años 2011 y 2012 convirtió en libre designación 12 de las 15 direcciones generales existentes en sus órganos administrativos desconcentrados (solicitud de información 0001200224413). De los 15 órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Salud en 2012, diez tenían como titular a un director general, así que es altamente probable que esos diez órganos fueran dirigidos por servidores públicos de libre designación al amparo del criterio 3.1 transcrito en la tabla 4 (respecto a dirigir un órgano administrativo desconcentrado) (SHCP, 2012: Analítico de Plazas).

Finalmente, cabe destacar el caso del Director General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, adscrito a la Secretaría de la Función Pública, encargado de la conducción del Servicio Profesional de Carrera en toda la APF según se deriva del objetivo del puesto, que es “coordinar y dirigir el funcionamiento de los recursos humanos y del Servicio

³⁸ Estos puestos dependen jerárquicamente del Director General de Televisión Educativa de acuerdo con la estructura orgánica operativa de la Secretaría de Educación Pública vigente en el 2014 (Fuente: Portal de Obligaciones de Transparencia de la SEP).

Profesional de Carrera en las instituciones de la APF sujetas a la Ley de la materia, a través de disposiciones, normas, lineamientos, metodologías, criterios técnicos, manuales y herramientas, para asegurar su eficiente implementación y operación” (SFP, 2012a), y que, paradójicamente, también fue convertido en puesto de libre designación (solicitud de información 0002700255013), lo cual puede explicarse por su acceso a importantes repositorios de información y rol estratégico en el desempeño de los sistemas informáticos que permiten el funcionamiento del SPC, pero no por ello deja de ser cuestionable en términos de imagen y percepción del SPC. Sobre todo, porque una vez más, los puestos de menor rango que tienen a su cargo directamente esos asuntos, seguían adscritos al SPC. Incluso la OCDE ha recomendado “la posibilidad de hacer que el director general del SPC a la larga forme parte del servicio de carrera” (OCDE, 2011: 253).

Otro factor sujeto a debate es la heterogeneidad en el uso de los criterios de libre designación, es decir, que entre puestos con las mismas características (misión y objetivos orientados a un mismo fin), adscritos a las mismas dependencias, unos se han convertido en libre designación y otros permanecen sujetos al SPC. Por ejemplo, el puesto de Coordinador General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Dirección General), adscrito a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía, fue convertido en puesto de libre designación (solicitud de información 0001000101713). Su objetivo es “coordinar, impulsar, fomentar e incrementar el sector microfinanciero, a fin de ampliar el financiamiento a microempresarios que no tengan acceso a los servicios de la banca comercial, así como planear e instalar un sistema de capacitación y fortalecimiento institucional de las microfinancieras y sus acreditados” (Secretaría de Economía, 2011). A partir de este objetivo y de una revisión de las funciones del puesto, es posible afirmar que el criterio al que se apejó la decisión de separarlo del SPC fue el 1.2.1, referente a las funciones de combate y erradicación de la pobreza. No obstante, hay otros puestos que podían apejarse al mismo criterio y sin embargo, seguían adscritos al SPC, como las cuatro direcciones generales restantes en la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa; la Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital, que entre otras, tiene como función fomentar el desarrollo del comercio rural; o la Dirección General de Industrias Básicas, que como parte de su objetivo fomenta el acceso al consumidor a productos básicos e impulsa la viabilidad de las

empresas del sector (*Loc. cit.*). Entonces, la pregunta que surge es: ¿Por qué un puesto específico se hizo de libre designación y los otros no?

Estos casos ofrecen elementos para presumir que más allá del espíritu de la libre designación, ésta ha sido utilizada para “ganar” espacios de fácil nombramiento y remoción principalmente en puestos con niveles de dirección general, utilizando los criterios a modo, lo cual concuerda con la tendencia ya identificada por excluir puestos de dicho nivel del SPC y la idea de legados fortalecidos por la dependencia en patrones tradicionales, ya que por años, los puestos de rangos superiores se han caracterizado por ser ocupados con personal de confianza de sus superiores —generalmente designados políticamente— a quienes son leales.

Por otra parte, atención especial merece el caso de la Secretaría de la Función Pública, caso sensible ya que es juez y parte. Por un lado, es la responsable de emitir los criterios para aprobar un puesto como de libre designación, y por otro, como cualquier otra dependencia, se somete a dichos criterios y los aplica. Al analizar con detalle los criterios de libre designación vigentes, es posible encontrar algunos que bien podrían ser de aplicación exclusiva por la SFP, tales como los identificados con los siguientes numerales en la tabla 4:

94

- 1.3 Realizar acciones que contribuyan a la **coordinación y supervisión de los órganos de vigilancia y control** en las dependencias, e incluso en las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República;
- 1.4 Imponer, cuando así corresponda, **sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos**;
- 2.4 **La investigación, mediante operativos**, del cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación federal a los servidores públicos y los principios que rigen el servicio público.

Según estos puntos y de acuerdo al Reglamento Interior vigente en el 2011 en la SFP —cuando entraron en vigor estos criterios— al menos cuatro de sus unidades responsables eran susceptibles de quedar fuera del SPC (Poder Ejecutivo Federal, 2011):

1. De acuerdo con el numeral 1.3: la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control con atribuciones para coordinar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como dirigir y evaluar su desempeño (Poder Ejecutivo Federal, 2011: Artículo 9).

2. De acuerdo con el numeral 1.4: la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial que tiene atribuciones para imponer sanciones que competan a la Secretaría como resultado de procedimientos atraídos por acuerdo del titular de la SFP (Poder Ejecutivo Federal, 2011: Artículo 51, fracción III).
3. De acuerdo con el numeral 2.4: la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, entre cuyas funciones se encuentra la de ordenar y practicar las investigaciones que le correspondan sobre el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades (Poder Ejecutivo Federal, 2011: Artículo 50 BIS, fracción III).
4. De acuerdo con el numeral 2.4: la Dirección General de Información e Integración, facultada para coadyuvar en la realización de las investigaciones que deban efectuarse para establecer la inobservancia de algún ordenamiento legal que pueda generar responsabilidades administrativas a los servidores públicos; así como para programar, investigar y ejecutar acciones y operativos específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos (Poder Ejecutivo Federal, 2011: Artículo 75, fracciones I y II).

Surge la interrogante de si se podría pensar que dichos criterios fueron elaborados por la propia dependencia de manera *ad hoc* para abrir espacios para el acomodo de personal de confianza, leal y afín al partido en el poder, o incluso, bajo esquemas de amiguismo en dichas áreas. En un escenario menos pesimista, podemos al menos decir que existe la premisa de que se pueden cumplir mejor las funciones de vigilancia, investigación y sanción al margen del SPC, y que los principios sobre los que éste se funda no son compatibles con las necesidades de reclutamiento de aquéllas.

En la práctica, según información proporcionada por la SFP como respuesta a una solicitud de acceso a la información de diciembre de 2013, en la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control se habían autorizado como de libre designación tres puestos: dos direcciones generales adjuntas (Director General Adjunto de Políticas y Evaluación de Órganos de Vigilancia y Control y Director General Adjunto de Desarrollo Organizacional de

Órganos de Vigilancia y Control) y una dirección de área (Director de Visitaduría de Órganos de Vigilancia y Control) (solicitud de información 0002700255013).

De esa misma respuesta se desprende que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial se había autorizado como de libre designación únicamente el puesto del Director General.

Y, finalmente, se señala que en la Dirección General de Denuncias e Investigaciones se habían autorizado como de libre designación el puesto del Director General, ocho direcciones de área, siete subdirecciones y seis jefaturas de departamento, que representan prácticamente todos los puestos de mando del área.

La información relacionada con la Dirección General de Información e Integración es reservada, de conformidad con el artículo 13, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI, 2009: 2); sin embargo, la información agregada presentada en la Tabla 5 sí contempla los puestos de libre designación en esta Dirección General, mismos que debieron haber cumplido con todos los requisitos, incluyendo la justificación de la solicitud, y haber concluido satisfactoriamente el procedimiento estipulado.

Dentro y fuera de dicha Secretaría, la presión de otros actores, e incluso de los propios ocupantes de los puestos, podría también ayudar a explicar la variedad de los criterios de libre designación y su uso caso por caso, y en general, las exclusiones del SPC. Por ejemplo, se sabe que los titulares de los órganos administrativos desconcentrados solían pedirle al Secretario de la Función Pública que los excluyera del Servicio Profesional de Carrera (Seminario CIDE, 2013) y, coincidencia o no, la versión vigente de los criterios en 2014 contempla la posibilidad de excluir del SPC a directores de área, directores generales adjuntos y directores generales que dirijan un órgano administrativo desconcentrado.

Por otra parte, respecto a la salida de los delegados federales del SPC, cabe destacar que —“en lo obscuro y con el aval del entonces Secretario de la Función Pública y el aval o somnolencia del resto de los partidos” (Seminario CIDE, 2013)— se publicó el 1 de octubre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se adicionó a la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal el artículo 17 bis, que especifica que los titulares de las delegaciones federales serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad, es decir, los excluye del SPC (Poder Ejecutivo Federal, 2007c; las negritas son mías):

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:

I. Los titulares de las delegaciones serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva;
- c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y
- d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

II. Los servidores públicos adscritos a las delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación y a las demás disposiciones previstas en dicha Ley, y [...].

El rol político de los delegados federales en las entidades federativas, como brazos territoriales del Ejecutivo, es un fenómeno bien conocido. Por lo tanto, a partir de ese componente político de los puestos es posible explicar su exclusión del SPC, con cuya naturaleza no empataba. De esta manera, la reforma fue utilizada, entre otras, por la Secretaría de Gobernación, que reportó haber convertido en libre designación 31 puestos de representantes de la SEGOB en las entidades federativas del país en 2007 (solicitud de información 0000400164213). Posteriormente, y por si no bastara la reforma previamente citada, los Criterios contemplaron además la posibilidad de que quedaran fuera del SPC los directores de área, directores generales adjuntos y directores generales cuyas funciones

impliquen: “dirigir la representación de la dependencia en una o varias Entidades Federativas, o en su caso, regiones del país”.

3.2 La excepción: el artículo 34 de la LSPCAPF

De acuerdo con la LSPCAPF, cualquier plaza vacante o de nueva creación debe ser sometida a concurso para su ocupación. Sin embargo, debido a que los tiempos que conlleva la realización de un concurso de ingreso al SPC podrían no empatar con la dinámica y necesidades de la APF, especialmente en circunstancias de urgencia, se requería una figura de excepción para realizar contrataciones de personal expeditas, por lo que se creó la figura contemplada en el artículo 34 de la LSPCAPF, que a la letra dice:

Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Adicionalmente, en el artículo 92 del Reglamento de la LSPCAPF se estableció que:

Las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y de selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley y con sujeción a lo establecido en este Reglamento y en las demás disposiciones aplicables.

La autorización del nombramiento previsto en el artículo 34 de la Ley confiere a la persona designada para ocupar el puesto de que se trate, el carácter de servidor público y no constituye para éste derecho alguno de ingreso al Sistema.

Dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la autorización del nombramiento, el puesto deberá convocarse a concurso, con base en la descripción, perfil y valuación del puesto registrado en el Catálogo, con anterioridad a dicha autorización.

Estos nombramientos tendrán la temporalidad que determinen los titulares de las dependencias o el oficial mayor u homólogo, la cual no podrá exceder de diez meses. En todo

caso el nombramiento quedará sin efectos de declararse un ganador en el concurso respectivo.

Una misma persona podrá ser designada para ocupar, conforme al artículo 34 de la Ley, hasta por dos ocasiones, puestos distintos, durante un periodo de dos años. En este supuesto para que esa persona pueda ser considerada nuevamente para una designación, en términos del precepto invocado, después de ese periodo, deberá haber transcurrido, al menos, un año de la conclusión de su último nombramiento.

Según lo establecido en estos dos artículos, la figura de nombramiento temporal por excepción ante situaciones de urgencia se podría percibir como una previsión oportuna y bien controlada, al ofrecer una alternativa de contratación de personal en situaciones extremas, y poner límite para la extensión del nombramiento temporal y cantidad de nombramientos de este tipo para un servidor público en un periodo determinado. Sin embargo, el uso que en la práctica se le ha dado a esta previsión es uno de los más criticados y cuestionados del SPC, y que más han comprometido el mérito y la igualdad de oportunidades como principios rectores del Sistema. Incluso servidores públicos vinculados a la dirección del SPC reconocen que, pese a éste, la discrecionalidad, las lealtades personales e incluso la afiliación política siguen teniendo un rol significativo en las decisiones de contratación y promoción del personal (Dussauge, 2011: 62), situación plausible en gran medida gracias al artículo 34. Es quizá el uso de esta figura el que más ha contribuido para la persistencia de tales legados del pasado, y por el que mejor se puede apreciar la dependencia en patrones tradicionales que se discutió en el capítulo I.

3.2.1 La utilización del supuesto contemplado en el artículo 34 de la LSPCAPF

De acuerdo con el estudio de la OCDE citado al inicio de este capítulo, servidores públicos y directores de Recursos Humanos sostienen que las excepciones derivadas de ingresos al amparo del artículo 34 de la Ley se han convertido en la regla, en parte, debido a la ambigüedad de la definición de qué es una situación de urgencia, resultando en que “casi cualquier situación puede considerarse excepcional” (OCDE, 2011: 184). Este fenómeno ya había sido identificado previamente, principalmente por líderes de opinión y académicos, que habían advertido desde años atrás que la contratación normada como vía excepcional había acabado por utilizarse como procedimiento de rutina (Pardo, 2009: 357). Ejemplo de ello es que hay quienes sostienen que para el año 2008, los nombramientos al amparo del artículo 34 se habían multiplicado hasta

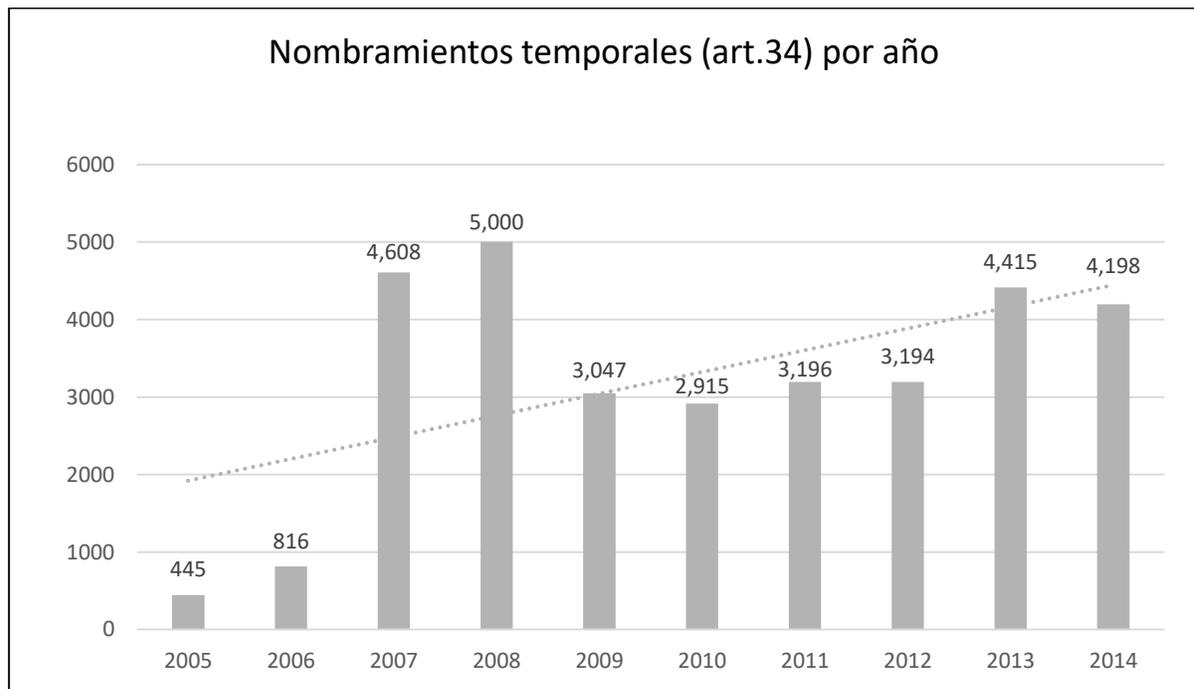
en un 300% en comparación con el periodo 2004-2006, llegando a representar hasta un tercio del total de los nombramientos (López Cruz, 2008: 46).

Las entrevistas realizadas por la OCDE para la realización de su estudio en 2011 arrojan información que sostiene lo anterior, en el sentido de que comúnmente “se designa a los directores generales, directores generales adjuntos y directores de área por el proceso que dicta el artículo 34: evitando la competencia abierta. Aunque el nombramiento de un funcionario por el artículo 34 es temporal, queda en entredicho la neutralidad política del proceso de reclutamiento, pues las razones para aplicar el artículo 34 no se explican ni justifican plenamente” (OCDE, 2011: 226).

Sin embargo, no hay que perder de vista que no sólo se hacen nombramientos de este tipo en niveles de dirección general, dirección general adjunta y dirección de área; el hecho de que casi cualquier situación pueda considerarse excepcional y la ausencia de una justificación plena de los nombramientos por artículo 34 ha hecho que de manera regular se ocupen al amparo de esta figura puestos tales como: choferes, secretarias, asesores, analistas, auxiliares, gestores, mensajeros, enlaces informáticos, administrativos y operativos; personal de comedor y cocina, personal de intendencia y mantenimiento; personal para la organización de actividades recreativas y culturales para los servidores públicos de las dependencias; entre otros, principalmente con niveles de enlace y jefatura de departamento, pero también hay puestos con este tipo de funciones con niveles de hasta dirección general, como se puede observar en el Anexo.

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública, el total de nombramientos por artículo 34 al 31 de diciembre de 2014 es de 31,834, desglosados como se muestra a continuación:

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública en respuesta a las solicitudes de información con folios 0002700059114 y 0002700095015.

Es importante considerar que esta cifra no contempla los desistimientos, nombramientos temporales no procedentes, los nombramientos no reportados en sistema y las prórrogas que de manera común se dan a estos nombramientos, por lo que se puede presumir que esta cifra es, en realidad, mayor. Sin embargo, sigue siendo una cifra considerable, ya sea que se compare con el universo de puestos que en el 2006 estaban sujetos al SPC (44,360), representando un 71.76% de ellos, o con el total de puestos sujetos al 31 de diciembre de 2014 (35,676), en cuyo caso sería el 89.23% de puestos ocupados por artículo 34 —asumiendo que cada puesto sólo se haya ocupado una vez bajo este esquema, aunque en realidad, un mismo puesto puede haberse ocupado varias veces bajo el supuesto de excepción.

Otra manera de poner la cifra en perspectiva es comparándola con los concursos realizados. Si se considera que entre el 1° de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2012 se pusieron a concurso 37,635 puestos (UPRHAPF, 2012: 165), y en ese mismo periodo se realizaron 21,960 nombramientos temporales, tenemos que prácticamente tres de cada cinco puestos concursados estaba ocupado por el supuesto contemplado en el art. 34 y podemos

suponer que, en la gran mayoría de los casos, su ocupante temporal participó el concurso en cuestión.

Esta alta proporción de nombramientos temporales podría explicarse en parte por una intención de incorporar a la APF a personal de la confianza de los funcionarios nombrados políticamente, situación alineada con los legados del pasado que evidencia una dependencia en patrones tradicionales de ingreso al servicio público. De acuerdo con Mauricio Merino, en la época en que se publicaba el primer Reglamento de la LSPCAPF, existía el propósito político deliberado de cambiar el 20% de todo el servicio público cada año para al cabo de cinco años haber cambiado a todo el personal (Seminario CIDE, 2013).

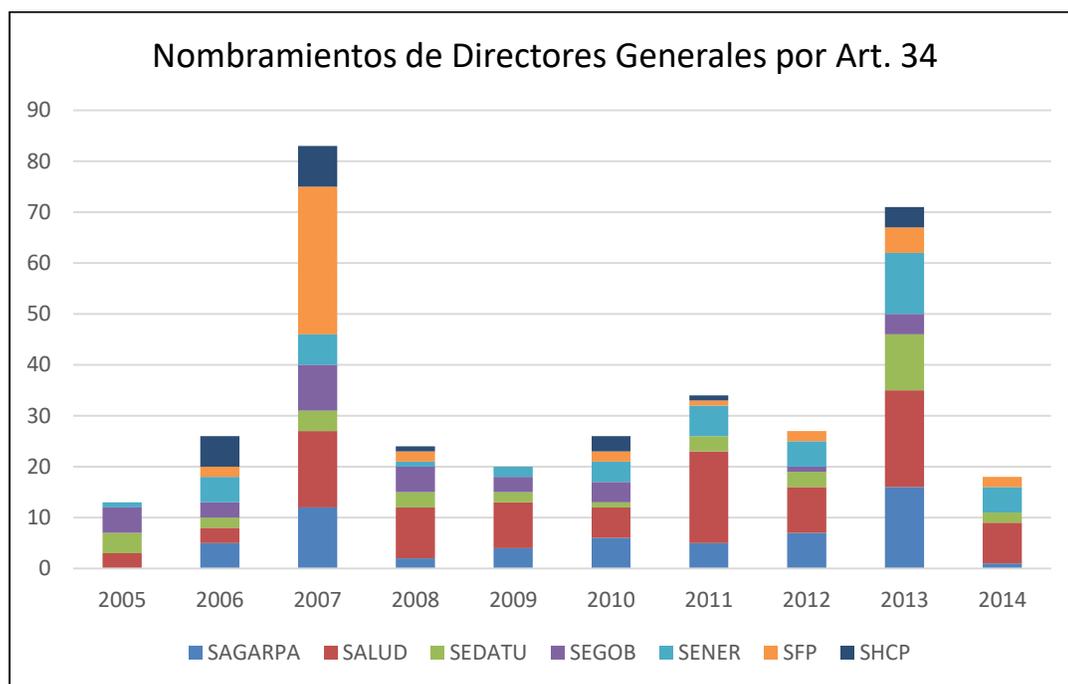
Sin embargo, muchos nombramientos temporales se han realizado también sin intención deliberada de vulnerar el SPC. Por ejemplo, Alfredo Muñoz, servidor público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF declara haber “sido testigo de colegas que, habiendo manifestado su apego a los principios de un servicio profesional de carrera, en momentos en que ocupan una posición laboral en instituciones públicas, han caído en la tentación de buscar colocar a la gente cercana en la misma institución, y no por mecanismos regulados y transparentes para el acceso, sino para tener a la gente de su confianza. Los argumentos que se esgrimen pueden ser de buena fe, ‘que fulanito es el mejor, que es el experto, que es el que sabe’ y puede ser en efecto el mejor el mundo, pero si no entra por la vía que demuestra su mérito y mediante los mecanismos aprobados para ello, con toda la buena fe, sigue siendo patronazgo” (Seminario CIDE, 2013). Con estas palabras, Muñoz expresa claramente la fuerza de la dependencia en los patrones tradicionales de ingreso al servicio público, que se refleja en la cultura administrativa de contratación discrecional del personal.

Para analizar con mayor detalle el comportamiento de estos nombramientos, tomaremos los casos de los nombramientos temporales realizados durante los años 2005 al 2014 de las siguientes dependencias: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de la Función Pública (SFP) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP).³⁹ La gráfica 6 demuestra dos picos en cuanto a la cantidad de nombramientos temporales: 2007-2008 y 2013-2014. Veremos si esta tendencia se replica en los casos específicos y el comportamiento de nombramientos por niveles.

Iniciaremos con el caso de los directores generales. En la siguiente gráfica se observa el total de nombramientos temporales por artículo 34 de directores generales durante el periodo 2005-2014:

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

La gráfica permite observar claramente que los años en los que más ingresos de directores generales por artículo 34 ha habido son 2007 y 2013, ambos años inmediatos posteriores al cambio de gobierno; sumando en conjunto poco más de 45% de estos nombramientos en el periodo estudiado. Destaca el caso de la SFP, que realizó 64.44% de su total de este tipo de nombramientos temporales en el año 2007. Otro dato revelador en el mismo sentido es el hecho de que 83.33% de los directores generales nombrados por artículo 34 en el año 2006 en la SHCP hayan recibido su nombramiento en diciembre, después del

³⁹ La selección de esta muestra se debe a que fueron esas dependencias las que tenían públicamente disponible en línea la información completa para el periodo seleccionado.

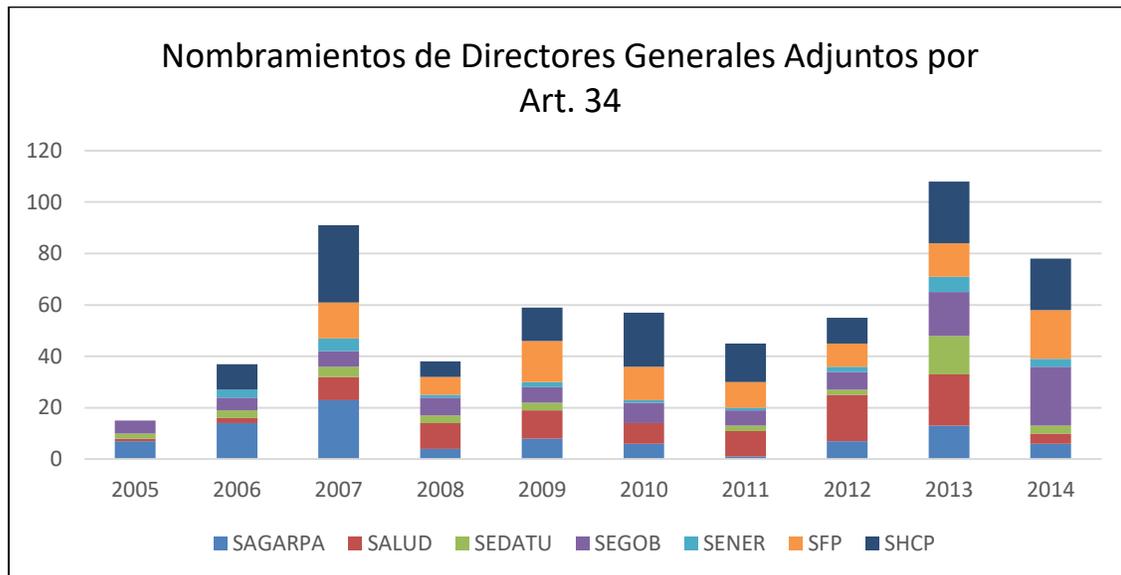
cambio de gobierno. Esto es un claro indicador de que los cambios de administración continúan implicando rotación de personal de mando, contra lo que los servicios civiles suponen.

Es posible también notar que entre 2009 y 2011 los nombramientos temporales tuvieron una tendencia al alza, pero que, en 2012, último año de la administración, esta situación se revirtió y ocurrió un descenso de estos nombramientos. Sobre este punto, un ejemplo interesante es el de la Secretaría de Economía, en la que la última vez que se realizaron nombramientos temporales —de cualquier nivel— durante la administración 2006-2012 fue el 13 de julio de 2012, apenas días después de que el partido en el gobierno perdiera las elecciones presidenciales.

Parecería que el inminente cambio de partido gobernante frenó los nombramientos temporales, de lo que se desprenden al menos dos consideraciones. Primero, que la noción de urgente necesidad que se deriva de lo estipulado en el artículo 34 podría ser, en realidad, una construcción para justificar los ingresos por esta vía, ya que estos nombramientos cesaron cuando las condiciones políticas cambiaron. Segundo, que pese a que este tipo de nombramientos están contemplados y regulados en el marco del SPC, su uso en tal coyuntura podría ser percibido por el partido ganador como una afrenta, un intento deliberado de ocupar plazas con personal afín al viejo régimen previo a la conclusión de la administración, así que lo “correcto” debía ser evitar estos nombramientos, lo que no sólo refleja el poco arraigo del principio del mérito y estabilidad laboral en el servicio público, sino también la persistencia de legados del pasado.

Por lo que respecta a las direcciones generales adjuntas, en la siguiente gráfica se muestran los nombramientos temporales de puestos con ese nivel durante el periodo que nos ocupa:

Gráfica 10



Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

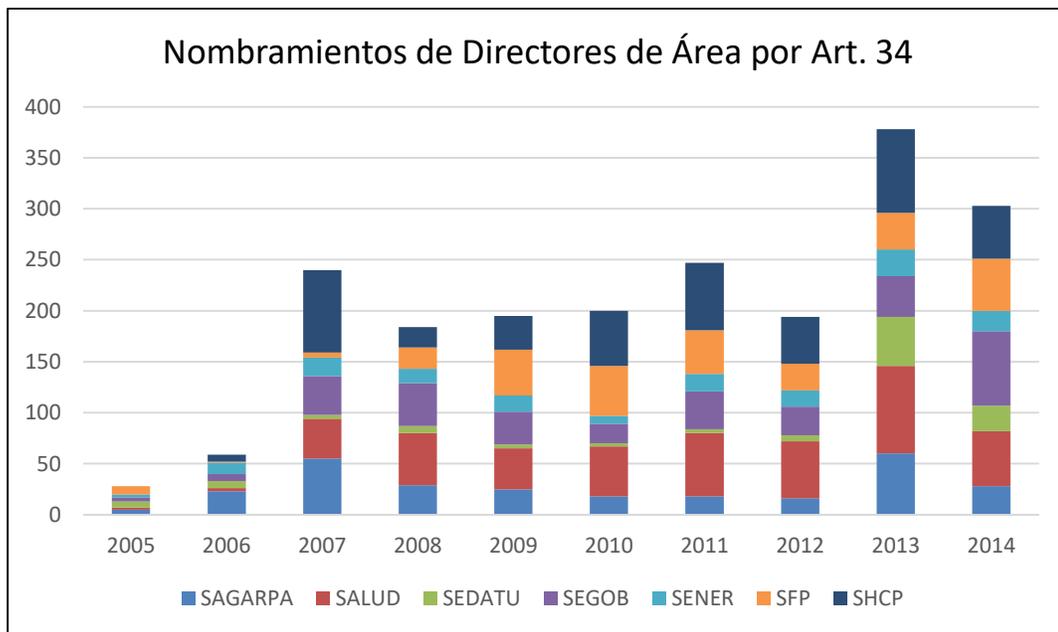
Esta gráfica sigue una tendencia similar al de la de directores generales. Estos casos también demuestran sus puntos más altos en los años 2007 y 2013, es decir, durante el primer año de gobierno, en el que se puede presumir que ocurre el acomodo de personal leal a éste. En esos dos años se realizó poco más del 34% del total de nombramientos temporales con nivel de dirección general adjunta. Destaca el caso de la SEDATU, que sólo en el año 2013 realizó el 40.54% de todos sus nombramientos temporales de dirección general adjunta en el periodo analizado. Esto podría explicarse a partir de la transformación que sufrió al pasar de la Secretaría de la Reforma Agraria a la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por la que sus facultades fueron modificadas y su estructura reorganizada. Su nuevo Reglamento Interior entró en vigor el 3 de abril de 2013, fecha a partir de la cual se realizó el 86.27% de los ingresos por artículo 34 de ese año.

El 2014 también fue un año en el que los nombramientos temporales de directores generales adjuntos fueron significativos, principalmente por los que realizó la Secretaría de Gobernación, que representan el 25.55% del total de los que ha realizado en ese nivel, lo cual puede explicarse por la absorción de los puestos de la extinta Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, también otras dependencias tuvieron cantidades significativas de nombramientos temporales de directores generales adjuntos en ese año, lo cual podría ser señal de una especie

de cambio en cascada, de manera que los nombramientos temporales de directores generales adjuntos en 2014 podrían ser consecuencia de los cambios de directores generales en 2013.

Por su parte, los nombramientos temporales en puestos con nivel de dirección de área se han comportado de la siguiente manera:

Gráfica 11



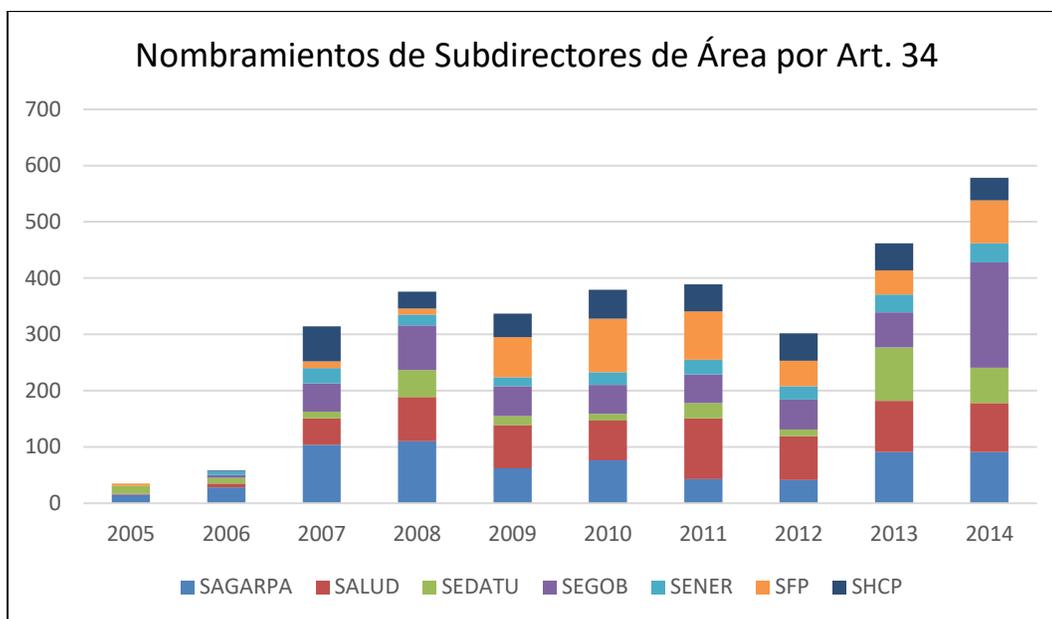
Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

En el caso de las direcciones de área, la tendencia de las gráficas anteriores cambia, aunque las crestas permanecen. Es posible observar dos años en los que los nombramientos temporales de directores de área tuvieron un incremento importante: 2013 y 2014. En estos dos años todas las dependencias consideradas tuvieron su punto máximo de nombramientos temporales con nivel de dirección de área. Es cierto que en el año 2007 (primer año de la administración de Felipe Calderón) ocurrió una explosión en los nombramientos temporales de directores de área, pero después de este año éstos se mantuvieron en un rango de $\pm 20\%$, hasta el 2013 (primer año de la administración de Enrique Peña), cuando vuelve a ocurrir un incremento significativo. Destaca nuevamente el caso de la SEDATU, que presenta en dicho año 42.10% de todos sus nombramientos temporales de direcciones de área durante el periodo en cuestión, muy probablemente producto también de la transformación ya señalada.

Un caso interesante es el de la SFP, que en los años 2009 y 2010 tuvo un aumento sustancial de nombramientos temporales de directores de área, alcanzando casi 33% del total en el periodo estudiado. Una posible explicación a esta situación es una importante reestructura orgánica que la SFP reporta haber realizado en el 2009, que entró en vigor el 16 de abril de ese año. Con esta reestructura, se modificaron y crearon unidades administrativas,⁴⁰ lo cual podría explicar el aumento de nombramientos temporales de direcciones de área en ese y el siguiente año. Cabe señalar que de los 148 nombramientos temporales (considerando todos los niveles) que realizó la SFP en 2009, sólo seis se hicieron antes del 16 de abril.

Con referencia a los puestos con nivel de subdirección de área, los nombramientos temporales se han distribuido como se muestra a continuación:

Gráfica 12



Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

La gráfica de subdirectores de área tampoco tiene el patrón de las gráficas de directores generales y directores generales adjuntos, pero es posible encontrar algunas similitudes. Tal

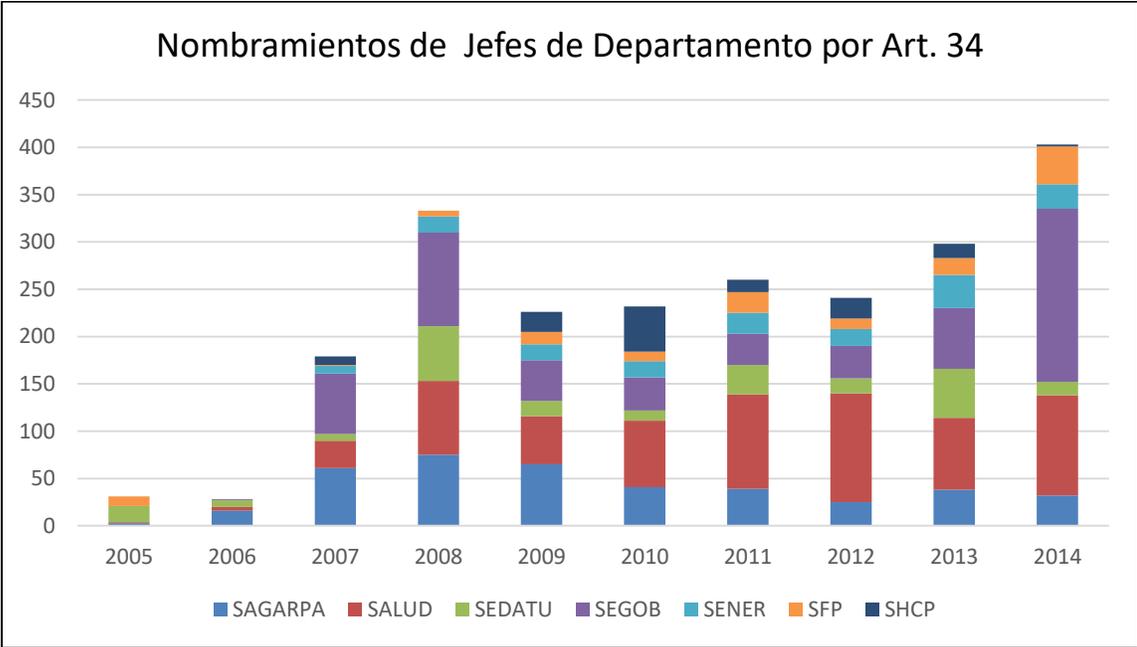
⁴⁰ “Los movimientos consideraron cambios en la estructura orgánica básica, no básica y ocupacional; previó la creación de unidades administrativas, cambios de denominación, cambios de línea de mando, cambios de unidad administrativa, cancelaciones, modificaciones de grupo, grado y nivel salarial, entre otros” (SFP, 2009b: 47).

como en los otros casos, la explosión de nombramientos temporales ocurrió en el 2007 y como en el caso de los directores de área, los años con mayor cantidad de nombramientos temporales son 2013 y 2014, pero es importante mencionar que, en 2013, esto se debió principalmente a la contribución de dos dependencias: SAGARPA y SEDATU que, con respecto a los años previos, incrementaron considerablemente los nombramientos temporales de subdirectores de área. En 2014, el incremento se debió principalmente a la SEGOB, que realizó este año casi 32% del total de este tipo de nombramientos en el periodo estudiado.

En este nivel de puestos volvemos a encontrar el fenómeno de la SFP, que en 2009 y 2010, realizó aproximadamente 34.5% del total de nombramientos de este tipo que ha realizado en el periodo, siendo una probable explicación la que se mencionó previamente.

Por otro lado, los puestos con nivel de jefatura de departamento que se han ocupado mediante nombramientos temporales entre 2005 y 2014 se muestran a continuación:

Gráfica 13



Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

La tendencia de la gráfica 13 es similar al de los niveles de puestos más altos, pero con una diferencia interesante: en este caso las crestas están en 2008 y 2014, es decir, durante los

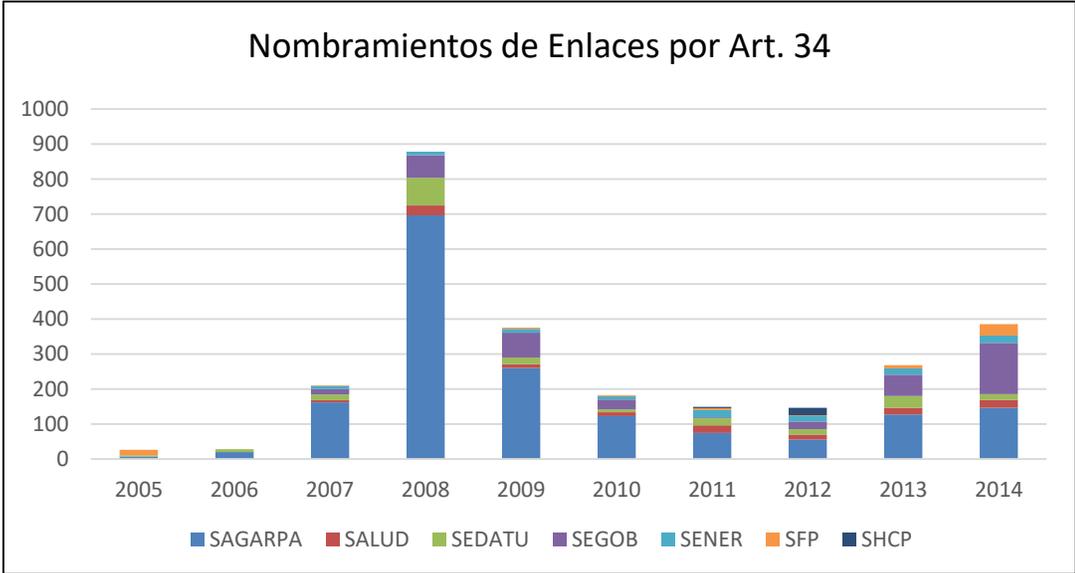
segundos años de administración. Esto fortalece la hipótesis de cambios en cascada, lo que implicaría que una vez que los mandos altos se han establecido, empiezan a nombrar a sus subalternos.

Si bien la SFP y la SSA tuvieron incrementos importantes de nombramientos temporales de jefatura de departamento en 2014, el aumento significativo de éstos en este año se debió principalmente a los que hizo la SEGOB, que representaron el 33% del total de la dependencia durante el periodo analizado y el 45.41% de los que, en conjunto, hicieron todas las dependencias ese año. Como ya se ha mencionado, esto podría deberse a la incorporación de los puestos de la ex Secretaría de Seguridad Pública.

También destaca el caso de la SHCP, que ha realizado pocos nombramientos temporales en este nivel, pero que en el 2010 realizó el 37% del total en el periodo estudiado. Esta situación podría deberse a que, como resultado de la aplicación de las medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, este año se realizaron una serie de ajustes en la estructura orgánica de la SHCP, que pudieron resultar en la cancelación de plazas con niveles altos y la creación de plazas con nivel de jefatura de departamento (SHPC, 2010a: 6).

Finalmente, la distribución de nombramientos temporales en puestos con nivel de enlace ha ocurrido como muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 14

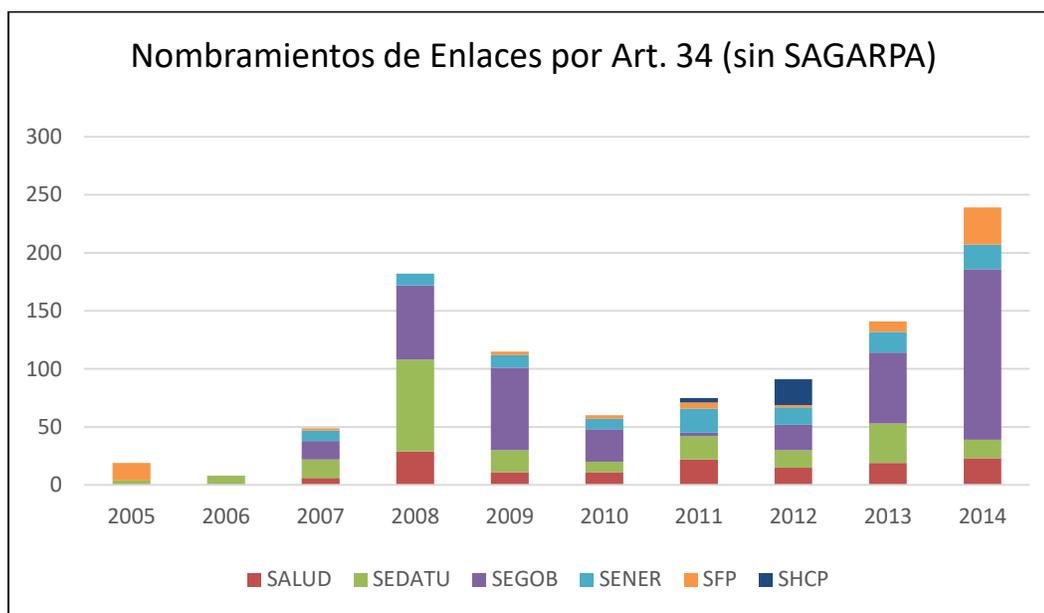


Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

La gráfica muestra dos crestas en la distribución de nombramientos temporales de enlaces, uno en 2008 y otro, de mucha menor magnitud, en 2014. Tal como ocurre en el caso de las jefaturas de departamento, los picos se ubican en el segundo año de administración, después de que durante el primero predominaron los nombramientos temporales de los niveles jerárquicos más altos.

En 2008 y 2014, y en general, en todos los años graficados, es evidente que los datos están fuertemente influenciados por la SAGARPA, que ha realizado 63% del total de enlaces nombrados por artículo 34 durante el periodo 2005-2014. Por esto, resulta pertinente observar el comportamiento de los datos si omitimos a esta dependencia.

Gráfica 15



Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias correspondientes.

La comparación de las gráficas arroja dos conclusiones principales. La primera es que con o sin SAGARPA, la tendencia no cambia, la forma de la gráfica no se modifica y se confirma que los dos años con más nombramientos temporales de enlaces han sido 2008 y 2014. Sin embargo, la segunda conclusión es que en realidad no es 2008 el año en el que las dependencias en conjunto han realizado más nombramientos de este tipo, sino 2014.

En la gráfica 15 es posible observar que desde el año 2011 ha habido un constante incremento en el número de enlaces nombrados por artículo 34, marcadamente en la SEGOB, pero también en SSA, SFP y SENER, lo cual concuerda con los hallazgos de gráficas previas.

En contraste con los 1,669 nombramientos temporales de enlaces que realizó SAGARPA en el periodo estudiado, destaca el caso de la SHCP, que sólo realizó 26 nombramientos temporales de enlaces, de los que casi 85% ocurrió en el 2012. También llama la atención el caso de la SFP, que ha hecho menos del 3% del total de este tipo de nombramientos, pero 80% de ellos los hizo en 2005, 2013 y 2014. De acuerdo con un entrevistado, durante la administración 2006-2012 se hicieron muy pocos nombramientos temporales de enlaces en la SFP ya que existía la idea de que por su nivel era cuestionable argüir causas de fuerza mayor para su contratación excepcional, por lo que la Oficialía Mayor no solía autorizarlos [E6].

Si comparamos las funciones de la SHCP y SFP —ambas dependencias transversales que emiten principios rectores de la APF— con las de SAGARPA —mucho más orientada a actividades en contacto directo con la ciudadanía y llevar a cabo políticas sociales— podría explicarse la razón por la que en las primeras predominan los nombramientos temporales de puestos de mando, y en ésta, de puestos más operativos, como los enlaces. Sin embargo, en los últimos años hubo un aumento significativo de enlaces nombrados por artículo 34 en la SFP, lo cual podría estar relacionado más que con sus funciones, con el cambio de gobierno, de acuerdo con lo señalado en el párrafo previo.

3.2.2 Los nombramientos temporales en el tiempo

La evidencia de datos agregados para la APF, así como de los casos específicos, demuestra una explosión en los nombramientos temporales por artículo 34 en el año 2007. Previo a este año, en el 2005 y 2006, estos nombramientos habían sido mínimos, e incluso —en ciertos casos— nulos para los niveles de puestos inferiores (jefatura de departamento, y principalmente, enlaces).

Si bien es cierto que en el año 2008 es cuando se presentó la mayor cantidad agregada de nombramientos temporales en la APF centralizada, al considerar la distribución por nivel de puesto en los casos expuestos tenemos la siguiente tendencia:

Tabla 7. Años con mayor cantidad de nombramientos temporales en dependencias seleccionadas, por nivel, en el periodo 2005-2014

Nivel/Homólogo	Año 1	Año 2
Dirección General	2007	2013
Dirección General Adjunta	2007	2013
Dirección de Área	2013	2014
Subdirección de Área	2013	2014
Jefatura de Departamento	2008	2014
Enlace	2008	2014

Fuente: elaboración propia con datos públicos de las dependencias presentadas en los casos particulares.

De la tabla 7 se derivan tres escenarios. El primero corresponde a las direcciones generales y las direcciones generales adjuntas, que tienen el mayor número de nombramientos temporales en 2007 y 2013, es decir, durante el primer año de de gobierno. Esto nos indica que el cambio de administración es un factor que influye en la incidencia de nombramientos temporales por artículo 34 en los niveles jerárquicos más altos, que son más cercanos a los puestos de nombramiento político y en los que la confianza y lealtad se consideran valores fundamentales.

El segundo escenario es el de los nombramientos temporales de direcciones y subdirecciones de área, que tienen sus puntos más elevados en 2013 y 2014, pero también tuvieron puntos altos en 2007 y 2011. Al ser la franja de puestos de nivel medio, que vinculan el nivel de toma de decisión con el nivel operativo en las organizaciones de la APF, su ocupación por excepción ha sido importante en los cambios de administración, pero también a lo largo de la misma. Es probable que sean estos niveles en los que hay más rotación de personal, y que por lo tanto los nombramientos temporales ocurran de manera constante a lo largo de la administración. Esto explicaría que la forma de las gráficas de estos niveles no sea cóncava como en todos los demás casos, en los que hay un marcado descenso de nombramientos por artículo 34 en los años intermedios de la administración.

Finalmente, está el caso de las jefaturas de departamento y los enlaces, que tienen la mayor cantidad de nombramientos temporales en los años 2008 y 2014, lo que es un indicador de nombramientos en cascada, ya que estos puestos, al ser los inferiores en la escala jerárquica

del SPC, son los últimos en ocuparse tras un cambio de administración, y por eso tienen sus puntos más altos durante el segundo año de la misma.

3.2.3 Los nombramientos por artículo 34 y los sesgos en los concursos de ingreso al SPC

De acuerdo con cálculos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo, 40% de los concursos de ingreso al SPC fueron ganados por quienes ya ocupaban el puesto en cuestión a través del artículo 34, debido a dos factores combinados: “la ayuda que les dio la experiencia adquirida en el puesto en el transcurso del interinato y el apoyo directo de las autoridades de la institución” (Strazza, 2014: 22).

En efecto, los nombramientos temporales han sido un factor de desprestigio de los concursos de ingreso al SPC, aunque no el único. El tema de las irregularidades en los concursos de ingreso al SPC también se ha relacionado con deficiencias en su diseño y operación, la excesiva centralización —al menos en un principio— por parte de la SFP, fallas y deficiencias técnicas de las plataformas en línea, herramientas de evaluación deficientes, entre otros; pero un análisis minucioso de este tema queda fuera de los alcances de este documento. Baste decir que suponer que dichas deficiencias se derivan directamente de legados adversos a los principios de mérito e igualdad de oportunidades sería muy arriesgado, ya que más bien podrían ser cuestiones relacionadas con fallas involuntarias en el diseño e implementación de la Ley y su Reglamento. Sin embargo, sí es posible suponer que el efecto que los nombramientos temporales por artículo 34 ha tenido sobre el desarrollo y resultado de los concursos es un tema que puede estar más vinculado al sistema de botín bajo el enfoque de la dependencia en patrones tradicionales, por lo que ese será el foco en este apartado.

3.2.3.1 Los exámenes de los concursos de ingreso

En agosto de 2008, un artículo periodístico iniciaba con la siguiente frase:

Denuncias interpuestas contra el Servicio Profesional de Carrera revelan irregularidades en procesos de selección, que deberían guiarse por el mérito, la igualdad y la transparencia. Los inconformes observan parcialidad en los concursos y violación a la ley. Los favorecidos, funcionarios que temporalmente tienen a su cargo el puesto que se concursa (P. Monroy, 2008).

Esta denuncia es en realidad un secreto a voces que incluso ha sido reconocido por el estudio de la OCDE previamente citado, en donde se menciona que los exámenes de ingreso pueden ser adaptados a las características de una persona particular –generalmente la que ocupa temporalmente el cargo–, lo que limita las posibilidades de reclutar a otros candidatos, y sobre todo, daña la credibilidad del concepto de “competencia justa” (OCDE, 2011: 181). La hechura de exámenes *ad hoc*, por lo tanto, representa un sesgo en los concursos de ingreso.

Sin embargo, con relación a lo anterior hay un hecho aún más arbitrario. Se sabe que, en algunos casos, los servidores públicos nombrados por artículo 34 diseñan sus propios exámenes o conocen su contenido antes de su aplicación. De acuerdo con la OCDE, “aunque esta práctica podría caracterizar sólo a un reducido número de casos, ha dañado seriamente la reputación de todo el sistema” (OCDE, 2011: 184-185). Por sus características y franca corrupción involucrada, en realidad es muy difícil determinar la prevalencia de esta situación, la cual fue mencionada durante entrevistas realizadas para esta investigación.

En una de esas entrevistas, una ex servidora pública de carrera de la SEDESOL expresó haber elaborado, por instrucciones de su jefe inmediato, el examen de conocimientos para el concurso de selección en el que ella participaría, mientras ocupaba por artículo 34 el puesto en cuestión [E1]. Otra variante de esta situación es el de los ocupantes por artículo 34 que no elaboran su examen pero a quienes se les entrega previo al concurso; este fue el caso de un ex servidor público de carrera de la SFP entrevistado, a quien el titular de la unidad a la que estaba adscrito por nombramiento temporal le otorgó el examen de conocimientos del concurso en el que él participaría argumentando querer evitar los costos de la curva de aprendizaje que implicaría que alguien más ganara el concurso [E2]. Sin embargo, un caso opuesto se manifestó durante otra entrevista a una ex servidora pública de carrera también de la SFP, que señaló no haber tenido participación en la elaboración del examen de conocimientos del puesto que ocupaba por artículo 34, ni haber tenido acceso a él antes del momento de presentarlo [E3]. Esa misma ex servidora pública comentó que más adelante, su jefe inmediato, con rango de director general, le recomendó darle el examen de conocimientos a uno de sus subalternos, que concursaría por la subdirección que ocupaba por artículo 34, recomendación a la que ella hizo caso omiso por creer que los concursos se debían ganar por mérito, como ella lo hizo.

El contraste de estos ejemplos nos indica que la legalidad de los concursos de ingreso cuando el puesto está ocupado por artículo 34 es más una cuestión casuística dependiente de la ética personal y convicciones de los involucrados en el diseño y conducción del concurso que una práctica institucionalizada. La ausencia de sanciones es un incentivo que permite la prevalencia de este tipo de situaciones. Sí hay casos en los que los órganos internos de control reciben solicitudes de revocación por irregularidades en los concursos, sin embargo, son pocos y menos aún los que se resuelven a favor del promovente [E6].

Otro caso para reflexión relacionado con los exámenes de ingreso al SPC, es el de los directores generales o adjuntos de administración o recursos humanos, según sea el caso, que ocupan el puesto por artículo 34 y de quienes depende la conducción del SPC en cada dependencia.⁴¹ En este caso, sus subalternos de las áreas de ingreso podrían enfrentarse a un dilema ético; por un lado, garantizar los principios de legalidad, imparcialidad, mérito, igualdad y objetividad en el concurso de su jefe, el director general o adjunto; y por otro, “quedar bien” con él, ya sea favoreciéndolo en el mismo o cumpliendo sus instrucciones, aún si éstas son brindarle los exámenes o información confidencial sobre el concurso en el que él participará, enfrentando las posibles consecuencias negativas de no hacerlo. Esta misma situación podría presentarse en los servidores públicos que ocupan algún cargo temporal en las áreas de ingreso, ya que se convierten en juez y parte. En estas circunstancias, no hay controles que garanticen la legalidad de los concursos, y nuevamente, todo queda en el terreno de la ética del servidor público en cuestión.

3.2.3.2 *Los perfiles*

De acuerdo con el artículo 92 del Reglamento de la LSPCAPF, el puesto que se autorice ocupar temporalmente por artículo 34 deberá convocarse a concurso “con base en la descripción, perfil y valuación del puesto registrado en el Catálogo, con anterioridad a dicha autorización”. Esto significa que el perfil de un puesto ocupado por artículo 34 no puede modificarse, por lo que la convocatoria a concurso debe publicarse con el perfil tal como estaba previamente a la realización del nombramiento temporal. Esta previsión evita que el perfil se adecúe al del

⁴¹ O dependía, ya que como se mencionó en este capítulo, actualmente las direcciones generales adscritas a las Oficialías Mayores pueden ser convertidas en puestos de libre designación.

ocupante por artículo 34 para favorecerlo en el concurso, y obliga a que éste cumpla con el perfil del puesto antes de ocuparlo temporalmente. Sin embargo, se han presentado casos en los que se ha evadido este “candado” para hacer viable el ingreso vía artículo 34 de una persona que originalmente no cumplía con el perfil: “[...] se presentan casos en los que el perfil de los puestos se cambia para que la persona que se quiere contratar por artículo 34 cumpla con él, y los interesados en que esa persona entre prefieren esperar el tiempo que se tome ese proceso antes que sacar la vacante a concurso [...] y se convence al Comité Técnico de Profesionalización de autorizar el cambio de perfil” [E4]. Al parecer esta es una situación más común de lo que se podría pensar y contradice la crítica al SPC por su poca agilidad para realizar contrataciones, ya que llevar a cabo el proceso de cambio de perfil mientras la plaza está vacante podría ser igual o más tardado que hacer un concurso. Esto significa que el tiempo y la rapidez de respuesta no son siempre factores decisivos, ya que en ocasiones se prefiere “el camino largo” para que ingrese una persona en particular a pesar de los costos que implica tener vacante una plaza.

La modificación del perfil no sólo puede realizarse para que una persona particular encuadre en él, sino que se va más allá y se adicionan características específicas del individuo en cuestión, tales como grados académicos, idiomas específicos adicionales o áreas de experiencia determinadas, con el fin de que sea difícil que más candidatos cumplan con el perfil y así estrechar en lo posible la convocatoria [E4].

De acuerdo con la experiencia de Eduardo Castellón [Seminario CIDE, 2013], el cumplimiento de los perfiles es clave para el éxito:

[Antes de que se creara el SPC, cuando se usaba la libre designación] me tocó diseñar e implementar una unidad administrativa de nueva creación y cuando tuve autorizada toda la plantilla, a la manera tradicional como lo hubiera hecho cualquiera, fui con el secretario para que me dijera a quién nombrar porque tras la campaña electoral seguro tenía muchos compromisos para nombrar a gente, y él simplemente me dijo que nombrara a quien yo considerara que podría cubrir el perfil de las plazas. Entonces yo cuidé al 100% que el perfil de las plazas se respetara en todos y cada uno de los casos y creo que el éxito organizacional de esa oficina se debió al respeto al perfil de los puestos.

Por ello, todo lo anterior debe hacernos reflexionar sobre los efectos que tiene en el desempeño y los resultados de trabajo que un puesto sea ocupado por una persona que

originalmente no cumplía el perfil del mismo, pero que por situaciones ajenas al mérito y más cercanas a la confianza, amiguismo o partidismo, lo ocupan.

3.2.3.3 *El veto en los concursos de ingreso al SPC*

Otro momento en el que pueden surgir sesgos en los concursos de selección y darse preferencia a los ocupantes de puestos por artículo 34 es durante la última etapa de los concursos, en el momento de la selección del candidato ganador, mediante la figura del veto. De hecho, se ha considerado que esta figura se ha complementado con la del artículo 34 “como último recurso para bloquear la llegada de postulantes no preferidos y allanarle el camino a los priorizados” (Strazza, 2014: 22).

De acuerdo con el artículo 74 de la LSPCAPF, los Comités Técnicos de Selección estarán formados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la SFP y el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado sobre la selección aprobada por los demás miembros. Según el artículo 37 del Reglamento vigente, “el superior jerárquico del puesto en concurso podrá, por una sola vez y bajo su estricta responsabilidad, vetar durante la determinación al finalista seleccionado por los demás integrantes del Comité Técnico de Selección para ocupar el puesto, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente”.

Si bien esta previsión provee cierta flexibilidad al Sistema, una manera menos optimista de interpretarla la formula Omar Guerrero, para quien dicho artículo implica que una persona con mando, esto es, un jefe –que puede ser incluso un funcionario de confianza– es “dotado con la facultad de vetar el resultado de todo el proceso de selección de un candidato. A pesar de que se juzgue que ese veto es ‘razonado’, la única causal observable es que: ‘jerarquía mata razón’. En otras palabras, habida cuenta de que el oficial mayor o el jefe inmediatamente superior pueden ejercer un veto, y que ello podría no ser una excepción, sino una regla consagrada y repetida las veces que se quiera, hace que el añoso sistema de botín se sobreponga al servicio civil” (O. Guerrero, 2011: 369). Bien podría decirse también que “jerarquía mata mérito” y que el favoritismo podría encontrar su lugar en la figura del veto.

En este sentido y siguiendo al mismo autor, el poder de veto del superior jerárquico “[s]e trata de un poder de impedimento que, mal utilizado, puede sencillamente anular hasta la mejor selección hecha. Puede emplearse para sesgar el fallo hacia un favorito, o bien, para desechar a la persona inconveniente o disfuncional al grupo administrativo dominante y al mando” (O. Guerrero, 2007: 54).

En el Reglamento de la LSPCAPF se estipula que en caso de que el superior jerárquico del puesto que se concursa ejerza el veto, el Comité Técnico de Selección (CTS) elegirá a la persona que ocupará el puesto de entre los restantes finalistas, siempre y cuando existan, de otra manera, se declararía desierto el concurso. Esto podría utilizarse en caso de que un candidato sea notoriamente superior al candidato que se desea obtenga el puesto, “el favorito” – que en la mayoría de los casos se trata del ocupante por artículo 34–, de manera que al vetar a aquél, sea más probable que el CTS elija a éste. Esto ha hecho que el proceso de selección se preste a muchas dudas, “pues al final son los directivos los que deciden quién gana y muchas de las plazas vienen con perfiles muy ‘teledirigidos’ hacia alguien en particular”.⁴²

También ocurren casos en los que, durante el concurso, el ocupante del puesto por artículo 34 no pasa alguna de las etapas, entonces se busca la manera de declararlo desierto [E4]. Declarar un concurso desierto bajo este supuesto puede ocurrir cuando sólo un finalista pasa a la etapa de selección del ganador y al no ser el “candidato favorito”, es vetado.⁴³

Debido principalmente a lo discutido en los incisos anteriores, “los artículos 34 siguen ganando los concursos de manera increíble” (Seminario CIDE, 2013) y esto no solo genera desconfianza en los concursos, sino que favorece decisiones discrecionales contrarias al espíritu de la Ley, y más aún, pone en entredicho valores propios de los sistemas de carrera, como la equidad, pero sobre todo la neutralidad política (Pardo, 2009: 356-357), que como se discutió anteriormente, no habían estado presentes en la administración pública mexicana y que el SPC pretendía incorporar.

⁴² Citando la declaración de uno de sus *discípulos* (como él lo llama), Omar Guerrero (2007: 51).

⁴³ Cabe señalar que entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2012, se determinaron como desiertos 12,408 de los 37,635 concursos realizados, lo que representa un considerable 32.96% (UPRHAPF, 2012: 165).

3.3 Conclusiones

Como quedó señalado, una de las instituciones del pasado en la APF mexicana es la rotación de personal en cada cambio de administración, lo que ha estado aunado a procesos de ingreso alejados del principio del mérito e igualdad de oportunidades, situación que de acuerdo con los hallazgos de esta sección, se sigue presentando en la actualidad a través de dos situaciones principalmente: la constante y creciente exclusión de puestos sujetos a la LSPCAPF, y los nombramientos temporales realizados principalmente en periodos de cambio de gobierno, lo cual es sintomático de la prevalencia de los legados del pasado.

Es posible identificar claramente ambas figuras con estrategias de preservación del sistema de botín y patronazgo en México. La estrategia de exclusión, por un lado, se ha utilizado a través de los Criterios, que han dejado fuera del SPC puestos estratégicos y que se han ido implementando de manera incremental, lo que sugiere un uso *ad hoc*, dependiendo de las necesidades de utilización política de los puestos. Por otro lado, esta estrategia se ha utilizado también mediante las contrataciones al amparo del Art. 34 que, aunque es una figura que se encuentra dentro de la normatividad del SPC, su uso arbitrario ha tenido como efecto la exclusión de los principios de mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso al SPC. Así, aunque los puestos siguen perteneciendo formalmente al SPC, el procedimiento por el que sus ocupantes llegaron a ellos, los excluye *de facto* de éste.

Los Criterios, además, pueden identificarse notoriamente con la estrategia para recapturar puestos para el patronazgo, la cual se ha basado fundamentalmente en decisiones sobre cuáles puestos “son de naturaleza política o de toma de decisión y cuáles son técnico-administrativos u operativos”, como se mencionó en el capítulo I, y que en el caso mexicano, ha sido un fenómeno que ha ocurrido durante la implementación de la reforma, aunque su fundamento estuvo planteado desde el diseño, cuando se elaboró y aprobó la ley. Podría decirse que de fondo está el argumento de que esos puestos nunca debieron pertenecer al SPC, o que sus características particulares cambiaron y que ahora son incompatibles con él, por lo que se hace necesaria su salida del Sistema.

Los datos presentados en este capítulo abonan a la percepción de que los concursos se han utilizado para simular el ingreso de los candidatos preferidos y previamente seleccionados, y que cuando esa dinámica enfrenta dificultades, se apela al artículo 34 y al veto como recursos

de garantía de los intereses particulares (BID, 2014: 51). Aunque no es posible decir que esta situación está generalizada, estos argumentos sí han sido utilizados para cuestionar la credibilidad de la reforma, que es otra de las estrategias en su contra identificadas en el capítulo I.

Finalmente, una última estrategia que también se analizó en este capítulo fue la del diseño de puestos *ad hoc* que, según un entrevistado, se utiliza para orientar un concurso a un candidato en particular, y cuyo uso a veces se prefiere a pesar del tiempo que puede implicar. Cuantificar la prevalencia de este tipo de estrategias es complicado, pero aun suponiendo que sean sólo casos aislados, dañan seriamente al Sistema y ofrecen elementos para contar con más argumentos que cuestionen su credibilidad y legitimidad.

CAPÍTULO IV

LA SEPARACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA: ¿PERMANENCIA POR MÉRITO?

Una de las características distintivas de los servicios civiles de carrera, además de un ingreso por mérito, es la estabilidad y permanencia laboral de sus miembros, en el sentido de que éstos tengan certeza de que existen reglas del juego que evitarán despidos discrecionales, particularmente, aquéllos relacionados con cambios de administración o de partido gobernante. En otras palabras, que su permanencia en el Sistema esté en función de su desempeño, es decir, además del mérito, el desarrollo alcanzado para continuar ocupando un puesto. Al respecto, el artículo 10 de la LSPCAPF establece como primer derecho de los servidores públicos de carrera tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley.

Cabe aclarar que estabilidad no significa inamovilidad. En su artículo 63, la Ley dice que la pertenencia al SPC no implica inamovilidad de sus miembros, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la LSPCAPF u otras leyes aplicables. En este sentido, el término *certidumbre* en el cargo resulta más exacto, como se mencionó al principio de este documento.

Lo anterior es especialmente relevante si consideramos lo discutido en el capítulo I, pues el sistema de botín y la cultura administrativa en México habían evitado históricamente la estabilidad laboral. Por ello, este intento por combatir los legados del pasado tiene un valor particular y podría implicar un cambio significativo. En este capítulo se examinará cómo la LSPCAPF regula la separación de los servidores públicos y se buscarán elementos que den luz respecto a su cumplimiento y resultados, y en última instancia, se buscará evidencia de si ha habido un cambio institucional, es decir, si se ha superado la dependencia en patrones tradicionales respecto a la separación discrecional de funcionarios del servicio público.

4.1 La estabilidad y separación del cargo según la normatividad

A diferencia de los trabajadores de base, que gozan de estabilidad e inamovilidad en el puesto, y están al amparo del apartado B del artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante, LFTSE), los trabajadores de confianza⁴⁴ — que hasta la entrada en vigor de la LSPCAPF, eran todos los que no eran de base— no gozan de estabilidad en el cargo y están expresamente excluidos de la LFTSE.

La creación del SPC modificó esa situación para los servidores públicos de carrera, quienes, al menos en lo plasmado en la ley, ganaron protección frente a decisiones discrecionales para su ingreso y la posibilidad de gozar de la permanencia en el cargo, siempre y cuando no incurran en alguna causal de separación.

En su artículo 59, la LSPCAPF define “separación” como la terminación del nombramiento de un servidor público de carrera o las situaciones por las que dicho nombramiento deja de surtir sus efectos, y en su siguiente artículo, la Ley enumera las causas por las que un nombramiento podrá dejar de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, que son:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna. La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño,
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Las fracciones I a II son independientes a cualquier acción que pueda emprender la dependencia donde labore el servidor público, por lo que no hay regulación adicional. En cambio, respecto a la fracción IV, el Reglamento, en su artículo 77, prevé que cuando se

⁴⁴ De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, trabajador de confianza es aquél que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

presuma el incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público de carrera a sus obligaciones establecidas en la Ley, en los ordenamientos aplicables en materia laboral, así como en otras disposiciones legales y reglamentarias, o en la descripción del puesto, se desahogará el procedimiento establecido conforme su artículo 74. Este procedimiento, —en un ánimo descentralizador— instituyó a los Comités Técnicos de Profesionalización la responsabilidad de establecer los procedimientos específicos para la separación de servidores públicos de carrera. Sin embargo, esta previsión no se ha cumplido a cabalidad, pues en palabras de un entrevistado, es una situación que parece no interesar a nadie [E6].

Para efectos de lo anterior, la norma señala que bastará que la misma conducta se realice más de una vez para incurrir en incumplimiento reiterado. De cada ocasión en que los servidores públicos de carrera incurran en incumplimiento a sus obligaciones, se deberá dejar constancia en su expediente de manera que los hechos queden documentados y sea factible, en su caso, iniciar el procedimiento para su separación del cargo.

Además, el Reglamento señala que la determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público de carrera, quedará a cargo del Comité Técnico de Profesionalización respectivo, el cual considerará la valoración que realice la Secretaría de la Función Pública, a través del titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control correspondiente, y determinará la separación del servidor público de carrera cuando corresponda.

Una vez que se notifique al servidor público de carrera el inicio del procedimiento por incumplimiento reiterado de sus obligaciones, correrá un plazo de 30 días hábiles para que la dependencia determine si son o no injustificadas las conductas respectivas. Durante ese plazo, la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) correspondiente deberá concederle al servidor público de carrera, un término no menor a cinco días hábiles para que rinda un informe de justificación, en el que podrá incluir los documentos y demás elementos que considere pertinentes.

Concluido ese plazo, la DGRH elaborará la determinación preliminar, la cual enviará, junto con el expediente, al Área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, para que

éste valore si el procedimiento y la integración del expediente se llevó a cabo tomando en cuenta la normatividad aplicable.

Una vez que la DGRH considere las observaciones del órgano interno de control, presentará al Comité Técnico de Profesionalización el proyecto de determinación de separación de archivo de la causa, para que éste determine lo conducente.

Cuando el Comité decida la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente. En el caso de que se hubiera suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorizara su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido. En cambio, si el Tribunal resuelve autorizar la separación, el servidor público no tendría derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Por otro lado, en el Reglamento de la LSPCAPF se detalla que para efectos de la causal de separación establecida en la fracción V, se requiere que la resolución administrativa correspondiente determine específicamente como sanción la destitución o inhabilitación del servidor público de carrera.

De acuerdo con la fracción VI, la separación procedería al reprobar por segunda ocasión la capacitación obligatoria o la evaluación del desempeño, sin que se prevean excepciones. Con referencia a la fracción VII, respecto a la obtención de una deficiente evaluación del desempeño, el Reglamento prevé, en su artículo 72, que se realice una segunda evaluación al servidor público que haya obtenido resultados deficientes en la primera, y que si no acredita esta segunda evaluación, será separado del puesto y del SPC por desempeño deficiente. La definición de cuáles son los parámetros para que una evaluación del desempeño sea considerada deficiente los deberá establecer el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia.

Adicionalmente a las causales enumeradas en el artículo 60, el artículo 52 de la Ley dice que al menos cada cinco años, los servidores públicos de carrera deberán certificar sus capacidades profesionales mediante evaluaciones que deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantenido actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Respecto a lo anterior, el Reglamento establece que cuando no se apruebe la segunda evaluación para certificar las capacidades, o cuando ocurran los supuestos VI o VII, la DGRH integrará el expediente respectivo con la información y documentación que acredite la actualización de dichos supuestos y comunicará esta situación al titular de la dependencia para que determine la separación inmediata del servidor público de carrera del Sistema.

En las Disposiciones en Materia del Servicio Profesional de Carrera, el capítulo correspondiente al Subsistema de Separación está compuesto por sólo tres artículos que, en síntesis, señalan: 1) la separación debe ocurrir por razones objetivas acreditadas con documentos con el fin de evitar posibles conflictos individuales de trabajo; 2) en la separación deberán observarse todas las disposiciones legales, administrativas y/o laborales, precedentes legales y jurisprudencia, así como todas las políticas y procedimientos aplicables, y 3) una vez que se determine la separación de un servidor público de carrera, la DGRH deberá informarlo a la UPRHAPF dentro de los siguientes 10 días hábiles.

Pese a esta regulación establecida en el SPC, existen problemas de coherencia en el tema de separaciones. Desde el punto de vista normativo, una característica distintiva de los servicios civiles “es su delimitación como institución jurídicamente distinta del conjunto del servicio público”, que está regida por una ley, acta o estatuto específico. Esta característica dota a los servidores públicos de carrera de “derechos, obligaciones, funciones y condiciones de carrera diferentes a los de otros grupos de servidores públicos”, como los de confianza (Dussauge y Méndez, 2011). Así, se supondría que la separación o baja de los servidores públicos de carrera se sujetaría a principios y reglas distintas al resto de los funcionarios públicos.

Sin embargo, pese a las causales de separación establecidas en la LSPCAPF, su Reglamento, y disposiciones adicionales, la naturaleza de los servidores públicos de carrera

para efectos de conflictos laborales es, al menos, ambigua. Por un lado, está la LFTSE, que se orienta a los trabajadores de base con un enfoque corporativo y sindical. Por el otro, en su artículo 79 la LSPCAPF establece que para los casos de conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos de carrera, tendrá aplicación la LFTSE, y supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, aun cuando la primera es ajena a las especificidades del SPC (BID, 2014: 24).

En este sentido, Alfredo Muñoz, servidor público de la UPRHAPF de la SFP plantea la siguiente pregunta: “¿Cuál es el carácter legal de un servidor público de carrera, si en materia de su relación laboral es definido por la ley como servidor público de confianza, y para resolver los conflictos laborales le aplica la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual le confiere un estatus en el que puede ser tratado como servidor público de base? ¿No debería tener un carácter especial o distinto?” (Seminario CIDE, 2013). Esta cuestión laboral es un asunto delicado pues genera un vacío normativo en perjuicio de los servidores públicos de carrera.

4.2 Separación de servidores públicos de carrera: la normatividad en la práctica

De acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el periodo 2004-2010 ingresaron al SPC en la APF 45,696 servidores públicos, de los cuales, 6,234 que habían obtenido su nombramiento como servidores públicos de carrera causaron baja del SPC en ese mismo periodo.

En un análisis más detallado, que consideró incluso servidores públicos en vías de obtener su nombramiento como de carrera, la ASF encontró que al comparar las bajas con el número de servidores públicos de carrera que seguían vigentes en el 2010, se tenía que, en promedio, por cada tres servidores públicos en activo se registraron dos separaciones.

Más aún, el mayor número de separaciones, en relación al número de servidores activos, se registró en el puesto de director general, ya que se registraron 889 ingresos, de los que 70.1% (623) causó baja del SPC en el periodo, 29% (258) permanecía en el SPC en el 2010 y 0.9% (8) habían cambiado de dependencia o entidad, pero seguían siendo miembros del SPC.

“El constante movimiento significó que, para el puesto de director general, en promedio, los servidores públicos se han renovado en por lo menos tres ocasiones”. Aunque en menor proporción, también se encontró que los directores generales adjuntos y los directores de área estaban entre los puestos con mayor movilidad (ASF, 2012: 10).

La ASF identificó también que de los 6,234 servidores públicos que en algún momento entre el 2004 y el 2010 se separaron del SPC, el nivel con mayor proporción de separaciones definitivas fue el de director general con 85.6% de personas que no regresaron al SPC. Y considerando el total de personal separado, el 74.2% no se reincorporó a éste después de su baja (ASF, 2012).

Sobre el tema de la separación, la misma ASF concluyó que “los resultados de la movilidad de los servidores públicos de carrera y su permanencia en el SPC, en particular la registrada en los niveles de director general y director general adjunto, denotan que la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada no ha sido eficaz para que éstos continúen en el sistema" (ASF, 2012: 10), es decir, que ha incumplido su promesa de estabilidad al menos en estos niveles de puestos.

De los hallazgos de la ASF podríamos esperar que al menos una parte de las numerosas separaciones del SPC hubieran ocurrido en el marco de las causales de separación establecidas en la Ley. La pregunta, sería entonces, ¿en qué proporción? Para aproximarnos a una respuesta, a continuación se presenta una tabla que resume el total de separaciones de servidores públicos de carrera en la APF, en el periodo 2004-2014, de acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública mediante solicitud de información pública.⁴⁵

⁴⁵ La tabla incluye las separaciones ocurridas en el marco normativo del SPC. No incluye otras separaciones, como por jubilación o incapacidad parcial o total permanente, porque éstas están normadas en otros instrumentos legales y pueden asumirse como independientes a decisiones de la administración pública.

Tabla 8. Separaciones de servidores públicos de carrera de la APF, según las causales previstas en la normatividad, en el periodo 2004-2014

Causal	Fundamento legal	Separaciones	Proporción
Renuncia	Art. 60 Fracción I LSPCAPF	17,592	98.14%
Defunción	Art. 60 Fracción II LSPCAPF	160	0.89%
Sentencia ejecutoriada con pena privativa de la libertad	Art. 60 Fracción III LSPCAPF	4	0.02%
Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones	Art. 60 Fracción IV LSPCAPF	4	0.02%
Sanciones establecidas en la LFRASP	Art. 60 Fracción V LSPCAPF	116	0.65%
No aprobar en dos ocasiones la capacitación o la evaluación del desempeño	Art. 60 Fracción VI LSPCAPF	17	0.09%
Evaluación del desempeño deficiente	Art. 60 Fracción VII LSPCAPF	30	0.17%
No aprobar la segunda evaluación para certificar capacidades	Art. 52 LSPCAPF y 83 del RLSPCAPF	3	0.02%
TOTAL		17,926	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la Secretaría de la Función Pública a las solicitudes de acceso a la información con folios 0002700271313 y 0002700262116.

Los datos de la tabla revelan que las renunciaciones son prácticamente la única causa de separación del SPC en la APF, pues representan poco más del 98% del total de separaciones del mismo. Resulta interesante que la segunda causa de bajas en el SPC sea la defunción, con un 0.89% del total. El resto de las causales previstas en la Ley acumuló, en diez años, la cantidad de 174 separaciones, que, en conjunto, no llega a representar ni el 1% del total de las mismas.

Además de las separaciones por motivos previstos en la Ley, se solicitó a la SFP el número de bajas realizadas por la cancelación de puestos debido a reestructuras organizacionales —es decir, cuando un puesto deja de existir y por ese motivo, su ocupante es separado del cargo— ya que durante las entrevistas se mencionó el hecho de que servidores públicos de carrera han sido separados de su cargo por ese motivo. Esto es particularmente alarmante porque podría ocurrir que deliberadamente se desapareciera un puesto con el principal objetivo de separar al margen de la Ley al servidor público de carrera que lo ocupa, y que sus funciones pasen a un puesto de nueva creación con una denominación ligeramente diferente y funciones muy similares.

Entre 2004 y 2014, hubo 67 servidores públicos separados del SPC por la cancelación de sus puestos, según datos proporcionados por la SFP (solicitud de información 0002700262116), lo que situaría a esta causa de separación —no prevista en la normatividad— en el cuarto lugar de motivos de separación (sólo después de renuncia, defunción y sanciones establecidas en la LFRASP), por encima de algunas más sustantivas como: obtener una evaluación del desempeño deficiente, no aprobar la segunda evaluación para certificar capacidades o incumplir reiterada e injustificadamente sus obligaciones.

Sobre el tema particular de una deficiente o reprobatoria evaluación del desempeño como causal de separación, observamos que la cantidad de servidores públicos separados por incurrir en este supuesto es muy baja, ya que no llega a representar ni el 0.20% de las separaciones en el periodo señalado. Sin embargo, en realidad esta no es una mala noticia, ya que uno de los subsistemas del SPC que menor desarrollo ha tenido es justamente el de evaluación del desempeño. Su implementación no ha llevado a una evaluación certera y objetiva del desempeño de los servidores públicos, que permita incentivar su crecimiento profesional y el logro de objetivos institucionales, sino que “tiene un carácter meramente formal, ritual y sin posibilidad real de cumplir con su rol [...] no queda claro el ‘para qué’ de la evaluación, lo que afecta la congruencia entre fines y medios (instrumentos)” (BID, 2014: 28).

De acuerdo con un entrevistado, tener una buena evaluación de desempeño no contribuye para tener mejores opciones laborales, ni hay recompensas por ella, ni siquiera ayuda significativamente en los concursos del SPC. En cambio, ésta se ha utilizado por algunos jefes como un medio de coacción hacia sus subalternos, ya que una mala evaluación, además de que al menos en teoría podría llevar a la separación, es un obstáculo para reingresar al servicio público, ya que perjudica la evaluación del candidato en los concursos del SPC.

Ante las deficiencias de la evaluación del desempeño, incluso la OCDE ha recomendado no utilizarla como motivo de separación (OCDE, 2011). Pero es importante mencionar que las dificultades de la evaluación en realidad van más allá del SPC. En México la cultura de la evaluación es relativamente nueva y un resultado negativo llega a considerarse una afrenta personal o un agravio, como ocurrió en el servicio civil de Chile, en el que los funcionarios públicos se ofendían ante una mala evaluación (Dussauge y Méndez, 2011: 44). En efecto, la evaluación del desempeño ha sido una tarea difícil también en otros países, como Brasil, en el

que las separaciones del Sistema son excepcionales, ya que tampoco queda “claro que el sistema de evaluación y compensación basado en resultados haya funcionado eficazmente como mecanismo de motivación y desarrollo profesional y organizacional”. En Chile, además de lo ya mencionado, se han tenido dificultades para establecer metas de desempeño retadoras y donde “[l]a posibilidad de despido por bajo desempeño no parece que haya sido muy alta” (Dussauge y Méndez, 2011: 43-44).

4.3 La otra cara de la separación

Las renunciaciones, como se señaló, son la principal y casi única causa de separación de los servidores públicos de carrera. Si todas ellas fueran voluntarias y el resto de las causales de separación tuvieran una correcta implementación, no habría motivo de alarma. Sin embargo, se sabe que esto no ocurre así. Los Comités Técnicos de Profesionalización, como se ha mencionado, tienen la responsabilidad de establecer los procedimientos específicos para la separación de los servidores públicos de carrera en cada institución. Sin embargo, esta previsión no se ha cumplido a cabalidad y la mayoría de las instituciones carecen de dichos procedimientos, pues en palabras de un entrevistado, es, otra vez una situación que “a nadie le interesa” [E6].

En gran medida esta ausencia de interés en desarrollar estos procedimientos se debe a que solicitarle la renuncia a un servidor público de carrera es todavía una práctica común y efectiva —es decir, en la gran mayoría de los casos los servidores públicos acceden a entregarla sin oponer alguna resistencia—, y de ahí su alta proporción como causal de separación respecto al resto. Los servidores públicos de carrera son vulnerables frente a despidos injustificados, en algunos casos se les solicita la renuncia “sin mayor argumento que el de ‘necesito la plaza’. Lo anterior se ha presentado fundamentalmente en los cambios de administración sexenal, y no ha estado vinculado necesariamente al cambio de partido político en el poder” (Allende González, 2013).

Esto muestra que la lógica de la captura, en la que de acuerdo con Mauricio Merino (2013b: 149): “despedir funcionarios es tan sencillo como nombrarlos y con esa amenaza en la mano, la lealtad y la obediencia de los subordinados no se afinca tanto en el cumplimiento de

sus funciones cuanto en la amistad y simpatía con quienes pueden echarlos del empleo, impunemente”, es aún la lógica imperante en la APF.

Por la naturaleza del hecho no es posible cuantificarlo para aproximar su magnitud real, pero además de haber sido señalado por académicos y periodistas, también ha sido denunciado por la OCDE, que ha puesto en evidencia la imposibilidad de conocer si las separaciones del SPC han cumplido las condiciones establecidas por el marco legal. Tanto funcionarios entrevistados por la OCDE como para esta tesis, denunciaron que la solicitud de renuncias a servidores públicos de carrera es una situación recurrente, particularmente en momentos de cambios de gobierno (OCDE, 2011: 217).

Una entrevistada, ex servidora pública de carrera, dijo que a los miembros del SPC les piden su renuncia “así nada más, porque necesitan la plaza, y como yo, la mayoría de la gente acepta porque sabemos que eso puede pasar en cualquier momento, aunque seamos servidores públicos de carrera” [E5]. Esta “aceptación” de que la estabilidad laboral no es un hecho consumado en el SPC deriva en decepción, ya que la permanencia era algo que se veía como una ventaja del SPC, y provoca que “los principales detractores del Sistema sean los propios miembros del SPC. Ni siquiera ellos mismos creen en él” (Seminario CIDE, 2013).

Pero el problema tiene otra arista, ya que no sólo se puede presumir que servidores públicos de carrera con mérito para seguir en el puesto han sido separados indebidamente, sino que, en el extremo opuesto, las deficiencias del subsistema de separación han dificultado la posibilidad de separar a funcionarios con mal desempeño. Si bien esta situación no es exclusiva de México, ya en muchos países miembros de la OCDE los empleados públicos con desempeño deficiente rara vez son removidos, en México el principal motivo de la dificultad para separar a malos funcionarios es la carencia de instrumentos necesarios para evaluar el desempeño (a diferencia de lo que ocurre en otros países de la OCDE) (OCDE, 2011: 217).

Cuando los superiores jerárquicos deciden apegarse a los procedimientos establecidos en la normatividad del SPC encuentran casi imposible dar de baja a un funcionario con mal desempeño [E4]. De acuerdo con la experiencia de un funcionario de la APF, “correr a un servidor público de carrera ineficiente se volvió muy difícil; yo simplemente no pude utilizando el procedimiento del SPC”. Además, agregó que existe un problema de noción del debido

proceso entre quienes operan las separaciones del SPC, ya que suelen ser administradores públicos y no abogados, por lo que él no pudo acreditar ante ellos que “el flojo era flojo”, y no encontró a nadie que le pudiera orientar sobre cómo documentar correctamente el caso, lo cual —en su opinión— es un problema de procedimiento. “Tratar de separar a gente que no funciona quita mucho tiempo, así que dejé de intentar sancionar a los flojos y preferí trabajar con la gente que sí funcionaba” (Seminario CIDE, 2013). Este tipo de experiencias contribuyen a explicar el porqué de la baja proporción de separaciones que se llevan a cabo en el marco de las causales establecidas en la ley, mientras que la mayoría de los casos podrían ser, de hecho, despidos disfrazados de renunciaciones voluntarias.

4.4 Conclusiones

Tradicionalmente, en la administración pública mexicana, los empleados de “confianza”, a diferencia de los de “base”, no tenían ninguna garantía de permanencia. Al contrario, la movilidad era un riesgo continuo, pero éste era compensado por la permanente posibilidad de ser ascendido o promovido por sus relaciones políticas, y principalmente, por la discrecionalidad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, desde jefes de departamento hasta secretarios de Estado (O. Guerrero, 1998: 416).

En principio, el espíritu del SPC combatiría este legado de los gobiernos autoritarios. Sin embargo, el análisis de la normatividad respecto a la separación de servidores públicos presentado en este capítulo permite concluir que existe una escueta regulación sobre el tema y que su implementación está aún en ciernes. Respecto a esta situación, incluso el estudio de la OCDE concluyó que el Subsistema de Separación del SPC estaba pendiente de implementar. La OCDE recomendó “hacer una revisión de los mecanismos y dar a los órganos internos de control más fuerza en la prevención de despidos injustificados. No se recomienda realizar despidos por desempeño deficiente en lo que se alcanzan mecanismos objetivos para la evaluación del desempeño” (OCDE, 2011: 32).

Los datos presentados en este capítulo y la recomendación de la OCDE nos permiten formular al menos dos conclusiones desalentadoras: primero, que siguen existiendo despidos

injustificados incluso en el marco del SPC y segundo, que el Subsistema de Separación tiene importantes áreas de mejora, algunas vinculadas a otras deficiencias del SPC, como la falta de una efectiva evaluación del desempeño.

Estas situaciones violan el espíritu de la ley, pues no sólo se busca mérito en el ingreso al servicio público, sino estabilidad laboral sujeta a un buen desempeño. En este sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca la importancia de que existan reglas de permanencia que vinculen ésta con los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria, lo que no ocurre en México, en donde los despidos sin el debido proceso son un problema en materia de estabilidad de los servidores públicos (BID, 2014: 24).

Las situaciones expuestas en este capítulo se alinean con dos de las estrategias para preservar los legados de permanencia de los funcionarios públicos identificadas en el capítulo I. La primera es la de retrasar la implementación, ya que la ausencia de procedimientos específicos para la separación no arbitraria de servidores públicos de carrera ha facilitado los despidos injustificados. La otra estrategia ha sido en realidad una consecuencia de esta situación, ya que, a partir de la ausencia de estabilidad laboral y la decepción derivada de ella, se han dado elementos a los detractores del SPC para cuestionar la credibilidad de la reforma.

REFLEXIONES FINALES

A casi 10 años de existencia del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la percepción de los actores políticos sobre éste era negativa y existía la idea de que debía ser reformado para excluir del Sistema a los directores generales y directores generales adjuntos, misma que cobró notoriedad en 2012, en el contexto del cambio de gobierno.

En ese momento, las bancadas del PRI en el Congreso acusaron que, previo a finalizar la gestión del presidente Calderón, comenzó el nombramiento masivo de funcionarios en la APF y dentro del SPC para evitar su remoción. “No podemos permitir que un sistema desarrollado, movilidad y ascenso con base en méritos en el servicio público se convierta en la agencia de colocación de simpatizantes de políticos amigos de partido sin calificación profesional que buscan refugiarse en el presupuesto para sobrevivir a una derrota electoral y el cambio de administración”, dijeron los congresistas priístas (Monroy, 2013).

Ante la propuesta de realizar una reforma al SPC, Manuel Camacho Solís, senador del Partido de la Revolución Democrática, expresó que su bancada votaría por una reforma a la Ley del SPC que “deja[ra] en libertad a Peña Nieto para que disp[usiera] como presidente de las plazas de director general y adjunto en la Administración Pública Federal”, pero a cambio de la creación de una comisión plural con especialistas que analizaran cómo fortalecer el SPC (Becerril, 2012), declaración a todas luces contradictoria: debilitar al SPC con la condición de estudiar cómo fortalecerlo.

Por su parte, la priísta Cristina Díaz, presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado, declaró que, con la reforma citada, “[e]l Ejecutivo podrá tener los espacios para tener a los funcionarios pertinentes que reúnan los requisitos no sólo de confiabilidad, sino de capacidad y de experiencia” (Michel, 2012). En este mismo sentido, los medios de comunicación señalaron que, Emilio Gamboa, coordinador del PRI en el Senado, había señalado que (Monroy, 2012):

La reforma permitirá al gobierno de Enrique Peña Nieto disponer de un número mayor de plazas de alto mando no se trata de un “barrido de casa”, sino de que los próximo secretarios de Estado ubiquen a personal capacitado y de confianza.

[L]a reforma que le permitirá al nuevo gobierno disponer de 6,000 plazas de la alta burocracia sin tener que estar sometidas al Servicio Profesional de Carrera no serán para colocar a amigos o compadres, como acusa el PAN, sino para que trabajen las personas que coinciden con el proyecto del nuevo gobierno federal.

“No hay aquí que lleguemos con el barrido de casa, sino lo que existe es que tengan posibilidad los nuevos titulares de las secretarías de traer nueva gente, capacitada, que cumpla con los requisitos y los perfiles de cada una de esas direcciones y ocupen esos puestos”.

“Lo hemos vivido durante muchos años, cuando fuimos gobierno, cuando había cambio de régimen por un mismo priísta, los directores de área, los que cumplían y pasaban su examen y perfil, se quedaban a trabajar, quienes no, desde luego tenía el derecho el funcionario correspondiente de pedirle su renuncia. Son niveles de confianza”, explicó.

Pero el debate en torno al SPC había ido más allá de excluir o no a los niveles jerárquicos más altos y de enfatizar la importancia de la confianza en el servicio público. En una nota publicada el 29 de julio de 2013 en la sección “Bajo Reserva” del periódico El Universal (2013), se decía que:

Muy alborotados andan algunos priístas que no hallan explicación para que el gobierno federal mantenga a personas cercanas al PAN en puestos de la administración pública federal. Es el caso de la posición que ocupa Teresa Gómez del Campo Gurza como titular de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional en la Secretaría de la Función Pública, que tiene entre sus tareas el combate a la corrupción. Doña Teresa, hermana de la senadora panista Mariana Gómez del Campo y prima de la ex primera dama Margarita Zavala, sigue en la dependencia, en el área a la que llegó en el sexenio pasado. Y no sólo eso, pues la ascendieron a la dirección de esa oficina. Ello ha calado en los huesos de algunos que traen la camiseta tricolor muy bien puesta, nos comentan.

Llama la atención que en esta nota no se hablara de si la funcionaria –quien antes de ostentar la titularidad de la unidad citada fungía como servidora pública de carrera– tenía la capacidad, experiencia o mérito para ocupar tal cargo, sino únicamente de su filiación partidista y lazos familiares, lo que, de acuerdo con el texto, era motivo suficiente para que su permanencia en un cargo público en la nueva administración fuera inexplicable.

Todas estas declaraciones revelan entre líneas al menos dos cosas. Por un lado, el recelo que se manifiesta de manera explícita –a 10 años de vigor de la Ley del SPC– frente a la

imposibilidad a ocupar puestos del servicio público a voluntad del partido en el poder; esta situación no es más que un reflejo de instituciones del pasado fuertemente arraigadas, vinculadas con el sistema de botín y con el elemento *confianza* como factor primordial en el ingreso y permanencia en el servicio público. Por otro lado, la falta de consolidación – credibilidad y legitimidad– de un Sistema que no había logrado una plena implantación. Resulta curioso que los argumentos a favor de la reforma a la LSPCAFP fueran algunos de los que se esgrimieron en su momento a favor de la propia ley: contar en el servicio público con personas capacitadas que cumplan los requisitos y perfiles de los puestos en favor de un mejor desempeño gubernamental.

Es importante señalar que las opiniones desfavorables en torno al SPC no sólo provenían de los actores políticos —quienes podrían considerarse los “perdedores” de la reforma, al ver restringida su capacidad para realizar nombramientos discrecionales en puestos públicos— sino que declaraciones de analistas políticos y académicos arrojaban conclusiones poco alentadoras también. Baste citar una publicación de Mauricio Merino en la que denunciaba prácticas y actitudes que el SPC debió haber erradicado (2013a):

En nuestro país, las posibilidades de ascender en la administración pública por méritos propios y bien ganados con independencia de los grupos políticos que gobiernan son prácticamente nulas. De ahí que la burocracia intermedia dedique una buena parte de su tiempo a “la grilla”; es decir, a obtener y utilizar información sobre las relaciones políticas de los jefes, a combatir la competencia cotidiana con los colegas que buscan ganar la confianza del poderoso de turno, a conseguir la atención y el interés de sus superiores y a protegerse de ataques, críticas o errores formales que los aparten de las simpatías de mandos, entre un largo etcétera que se sintetiza en dos puntos: ganar confianza de arriba y no dejarse pisar desde abajo.

[...] Salvo contadísimas excepciones, la gran mayoría sigue engañándose con la idea de que la obediencia y la cercanía valen más que las trayectorias profesionales acreditadas. Con ese error nos hemos tropezado doscientos años, pero la piedra está intacta.

Pese a que la creación e implementación de la Ley del SPC representó una decisión trascendente que debió modificar prácticas arraigadas y contribuir al surgimiento de nuevas instituciones que regularan no sólo un Sistema de administración de recursos humanos, sino que además establecieran las bases jurídicas de una administración pública *imparcial*,

meritocrática, profesional y propia de un régimen democrático (Cedillo Hernández 2006: 157), las declaraciones presentadas previamente muestran que en realidad el SPC no implicó un cambio significativo en la concepción del servicio público como parte del botín electoral, lo cual —bajo la óptica del neoinstitucionalismo— podría deberse a que durante años, en el marco de los gobiernos patronales, se arraigó en la cultura burocrática la práctica del cambio del personal de confianza en cada nueva administración.

Por lo tanto, aunque la instauración del Servicio Profesional de Carrera hubiera podido significar un cambio institucional importante, en realidad, debido a la fortaleza y arraigo histórico de las instituciones prevalecientes al momento de su implantación —legados del sistema de botín y patronazgo—, que van en contra del principio del mérito, durante la instrumentación de la ley surgieron estrategias tendientes a mantener el *status quo*, vulnerando así el criterio del mérito. Esta ha sido la hipótesis que ha guiado esta investigación, en la que se ha puesto énfasis en las estrategias que vulneran el ingreso y la permanencia con base en el mérito de los servidores públicos. A continuación, se sintetizarán los argumentos centrales de este documento, a través de los cuales se ha buscado aportar evidencia que verifique la hipótesis.

En el capítulo I se detalló el concepto de legado bajo el marco teórico del neoinstitucionalismo, el cual sugiere que las instituciones no sólo son estructuras o reglas formales (por ejemplo, marcos normativos o agencias burocráticas), sino que incorporan los procesos en ellas y entre ellas, así como un conjunto de estructuras informales tales como valores, reglas, símbolos, costumbres, prácticas y rutinas imperantes que constriñen el comportamiento de sus miembros (Peters y Pierre, 1998: 565). En particular, se adoptó la vertiente histórica del neoinstitucionalismo, que tiene como punto focal de análisis las decisiones hechas a lo largo de la historia de un fenómeno político y las *ideas* detrás de esas decisiones. Éste considera que las decisiones “iniciales” y los compromisos institucionalizados que éstas implican, determinan las decisiones subsecuentes. Si no se conocen o no se entienden esas decisiones iniciales, sería difícil comprender la lógica evolutiva del fenómeno (Peters, 2012: 20). De esta manera, las instituciones emergen gracias a “periodos formativos” donde se gestan y luego prevalecen en el tiempo; en esos periodos formativos las decisiones no son necesariamente racionales o conscientes, sino que más bien responden a fuerzas políticas,

sociales o tecnológicas particulares que confluyen en un momento determinado y que configuran la institución (Peters y Pierre, 1998: 570; Peters, 2012: 84-85).

El neoinstitucionalismo histórico coincide con la teoría del *path-dependance* (dependencia en patrones tradicionales), según la cual una determinada circunstancia, además de acciones o decisiones se relacionan y están determinadas por circunstancias, acciones o decisiones previas (Page, 2006: 88). Eso significa que las instituciones “dependen de su trayectoria” y que una vez encaminadas en cierto rumbo, persisten en ese patrón evolutivo salvo que alguna fuerza significativa intervenga para desviarlas hacia otra dirección (Peters, 2012: 20-21).

De lo anterior se deriva que, aunque las normas formales pueden cambiar de un momento a otro, las informales no, ya que éstas, encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta, son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1995: 54).

En este sentido, Cesarini y Hite (2004: 4), señalan que los legados autoritarios son las reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias cuyo origen se encuentra en experiencias autoritarias del pasado, como resultado de configuraciones históricas específicas y/o luchas políticas, que sobreviven a la transición democrática e intervienen en la calidad y las prácticas de las democracias postautoritarias. Para efectos de esta tesis, los legados que estudiamos son el sistema de botín y el patronazgo en la APF.

Según estas autoras, incluso aquellos legados que podrían representar más claramente procesos de continuidad respecto al pasado, raramente son simple resultado de la inercia, por lo que su persistencia requiere cierto tipo de voluntad y acción (Cesarini y Hite, 2004: 6). Por lo tanto, explicar la prevalencia de legados implica identificar los mecanismos o estrategias que se llevan a cabo durante la implementación de la reforma que busca modificarlos –la LSPCAFP, en este caso– y que favorecen su supervivencia en un contexto que, en principio, no debería serles favorable (Cesarini y Hite, 2004: 5).

Para el análisis de las estrategias o mecanismos que pudieron haber contribuido a la preservación del legado de sistema de botín en México en el marco de una reforma que buscaba instaurar un sistema de mérito, se utilizó el marco analítico propuesto por Merilee S. Grindle,

quien analiza las estrategias para el cambio y la resistencia en el marco de los sistemas civiles de carrera latinoamericanos. Ella identifica nueve estrategias de resistencia a las reformas que buscan la instauración de servicios civiles en Latinoamérica y que, en cambio, promueven la permanencia del patronazgo, a saber: exclusión, desaparición, inanición, retrasar la implementación, cuestionar la credibilidad de la reforma, reclamar autoridad sobre el reclutamiento, recapturar puestos para el patronazgo, diseño de puestos *ad hoc*, y reingeniería (crear nuevas categorías).

En el capítulo II se describió la historia del sistema de botín y el patronazgo en México, lo que, de acuerdo con el neoinstitucionalismo histórico, es un paso fundamental para entender la conformación y fortalecimiento de las instituciones y los legados. Las raíces del sistema de botín y el patronazgo en México pueden ubicarse desde la época colonial, pero fue durante la independencia y la formación de la República cuando adquirieron sus rasgos distintivos: el apoyo a algún grupo político se convirtió en una manera de asegurar un cargo público, y en medio de disputas políticas, la confianza se erigió como un factor fundamental para obtener un nombramiento público. Durante el Porfiriato, la idea de los cargos públicos como propiedad del Ejecutivo y su utilización política con base en la confianza, la lealtad individual y hasta el nepotismo, se acentuó.

Una vez concluida la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 introdujo mecanismos de vinculación entre el Estado y los servidores públicos que ratificaron la facultad discrecional del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación. Este hecho dejaba fuera la posibilidad de un sistema de carrera para los funcionarios públicos. Lázaro Cárdenas, por ejemplo, mostró su recelo ante la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero especialmente la permanencia, de personas que no hubieran demostrado suficiente lealtad a la “tarea revolucionaria”.

Durante el régimen autoritario la confianza y el patronazgo fueron características del empleo público, en algunos casos, llegando al extremo del nepotismo. Pero los usos que se les dio fueron diversos. Por ejemplo, para el presidente Salinas, el patronazgo fue uno de sus mejores recursos para atraer y empoderar a un grupo de tecnócratas en el área de política

económica, quienes en pocos años transformaron las bases de la economía mexicana y la relación entre el Estado y la economía (Grindle, 2012; 190-191).

Incluso con los primeros signos de democratización del país, cuando la oposición fue ganando puestos de elección popular, se repetían los mismos patrones. Los nuevos gobernantes electos aprovechaban las oportunidades de ocupar puestos de la burocracia con “su gente”, tal como sus predecesores priístas lo habían hecho. Y como ellos, lo hacían por diversas razones, como recompensar a quienes participaron en sus campañas, construir lealtad partidista o neutralizar a opositores o rivales (Grindle, 2012: 190).

En este contexto ocurrió la alternancia democrática en México, cuando finalmente las condiciones políticas abrieron una ventana de oportunidad para el surgimiento de un servicio civil en la APF. Así, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese mismo año y cuyo primer Reglamento se expidió un año después). El SPC tendría la tarea mayúscula de combatir los legados del régimen autoritario.

La implementación de la LSPCAFP debía ser el principal motor para desterrar el sistema de botín y el patronazgo de la APF mexicana y en su lugar, instaurar el mérito y la igualdad de oportunidades —características distintivas de los servicios civiles— en la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado.

Sin embargo, desde las configuraciones iniciales del SPC, el mérito como su eje rector, enfrentó ambigüedades en su definición y manera de evaluación. Se perdió de vista —al menos en la forma— que el mérito debía ser el principio rector de todo el proceso por el que se debía identificar al mejor candidato para un puesto y no sólo una subetapa del mismo. En efecto, parecería que se soslayó el hecho de que el mérito debía ser el principio rector de todos los subsistemas, no sólo del de Ingreso. Por su parte, la igualdad de oportunidades como principio de todo servicio civil no fue plenamente garantizada al desarrollarse una metodología de evaluación de la experiencia que presenta algunas inconsistencias. Si bien estas situaciones no podrían encuadrarse en ninguna de las estrategias identificadas, sí han contribuido de manera colateral a una de ellas: cuestionar la credibilidad de la reforma, ya que los candidatos que son perjudicados por la manera de evaluar experiencia y mérito, desilusionados, se convierten en detractores del SPC.

Más aún, uno de los aspectos más debatidos del SPC es el universo de puestos que incluye. Algunos opinan que éste es muy reducido considerando el total de puestos que existen en la APF. Otros, por el contrario, creen que debería disminuir más, excluyendo a los puestos de mayor jerarquía, como ya se ha mencionado. La realidad es que, en 2006, el universo de puestos que lo conformaban era de 44,360 y, en 2014, de 35,676, es decir, disminuyó casi 20% en menos de una década. La principal reducción estuvo en los puestos de director general y director general adjunto (alrededor de 45%), justamente los que algunos opinan que deberían excluirse del Sistema, por considerar que son puestos en los que la lealtad individual y confianza con el superior jerárquico, generalmente de nombramiento político, es fundamental. En cambio, durante este periodo se observó un incremento en las plazas con nivel de “titular de unidad”, que están fuera del SPC, pero también de plazas con nivel de dirección general, pero que se han creado al margen del SPC. Adicionalmente, el número de instituciones sujetas al SPC también disminuyó alrededor de 14% en casi una década. Esta ha sido una clara estrategia de exclusión que vulnera el ingreso por mérito, ya que evita que esos puestos sean ocupados bajo los principios del SPC.

En el capítulo III, en el marco del ingreso al SPC, se discutieron dos previsiones de la ley, cuyo uso se ha convertido en dos de las principales estrategias para evadir el ingreso por mérito a la APF. La primera de ellas es la constante expansión de los criterios de libre designación. De acuerdo con la SFP, los puestos de libre designación son de carácter excepcional y su autorización “no puede efectuarse de manera discrecional y arbitraria sino justificarse plenamente, en aquellos casos en que priven razones de confianza que exijan en el fondo, la toma de decisiones de tal manera relevantes que garanticen la protección del interés público, lo cual hace necesario limitar la libre designación a los puestos del más alto nivel, por sus características de dirección y de especial responsabilidad, como es el caso de Director General; o bien, restringir la libre designación a otros puestos de rango inferior a éste, cuando impliquen mando o autoridad en actividades relacionadas con la protección y defensa de infraestructura e instalaciones de carácter estratégico” (SFP, 2004). Sin embargo, la propia SFP ha ido aumentando los criterios por los que un puesto puede ser considerado de libre designación, ampliando las funciones y rangos de puestos que pueden ser excluidos del SPC. Esta proliferación de los criterios de libre designación vulnera al Sistema al hacer viable la

reducción del universo de puestos sujetos a él, universo que como vimos previamente, ya de por sí ha ido reduciéndose gradualmente.

Al 9 de enero de 2014, 584 puestos habían sido autorizados para convertirlos a puestos de libre designación. Nuevamente, la evidencia señala que los puestos que más se excluyeron del SPC mediante el uso de los criterios de libre designación son los de nivel de director general y director general adjunto. Adicionalmente, el análisis de algunos casos particulares sugiere un uso discrecional y *ad hoc* de los mismos, que, por ejemplo, han dejado fuera del SPC a puestos con funciones tradicionalmente políticas, como los delegados federales en las entidades federativas.

La segunda estrategia analizada en este capítulo es el uso de los nombramientos temporales por excepción contemplados en el artículo 34 de la LSPCAFP, figura que se podría percibir como una previsión oportuna y bien controlada, al ofrecer una alternativa de contratación de personal en situaciones extremas, y poner límite para la extensión del nombramiento temporal y cantidad de nombramientos de este tipo para un servidor público en un periodo determinado. Sin embargo, el uso que en la práctica se le ha dado a esta previsión es uno de los más criticados y cuestionados del SPC, y que más han comprometido el mérito y la igualdad de oportunidades como principios rectores del Sistema.

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública, el total de nombramientos por artículo 34 al 31 de diciembre de 2014 fue de 31,834. Es una cifra considerable ya sea que se compare con el universo de puestos que en el 2006 estaban sujetos al SPC (44,360), representando un 71.76% de ellos, o con el total de puestos sujetos al 31 de diciembre de 2014 (35,676), en cuyo caso sería el 89.23% de puestos ocupados por artículo 34 —asumiendo que cada puesto sólo se haya ocupado una vez bajo este esquema, aunque en realidad, un mismo puesto puede haberse ocupado varias veces bajo el supuesto de excepción. Esta alta proporción de nombramientos temporales podría explicarse en parte por una intención de incorporar a la APF a personal de la confianza de los funcionarios nombrados políticamente, situación alineada con los legados del pasado que evidencia una dependencia en patrones tradicionales de ingreso al servicio público. Sin embargo, muchos nombramientos temporales se han realizado también sin intención deliberada de vulnerar el SPC, solo por considerar que un conocido o recomendado es la persona idónea para el puesto.

La evidencia presentada demuestra una explosión en los nombramientos temporales por artículo 34 en el año 2007. Previo a este año, en el 2005 y 2006, estos nombramientos habían sido mínimos, e incluso –en ciertos casos– nulos para los niveles de puestos inferiores (jefatura de departamento, y principalmente, enlaces). El análisis arrojó que durante los cambios de gobierno es cuando más nombramientos temporales de director general y director general adjunto ocurren, y que en los primeros años de gobierno ocurre la mayor cantidad de nombramientos por artículo 34.

Esto es una clara señal de que de que esta figura contemplada en la ley ha sido utilizada como una estrategia para hacer prevalecer los legados del pasado, que a su vez, ha tenido efectos en otros aspectos del Subsistema de Ingreso, particularmente en los concursos de ingreso, que suelen ganar los ocupantes del puesto por artículo 34 en virtud de que adquieren *expertise* en él, de que el perfil del puesto es modificado a su favor, o bien, porque conocen el contenido del examen de conocimientos, ya sea porque ellos mismos lo elaboraron o porque se les entregó antes del momento de contestarlo.

Las situaciones presentadas en este capítulo pueden identificarse como estrategias para excluir puestos del SPC y recapturar puestos que puedan ser ocupados bajo un esquema de patronazgo, y que, como consecuencia, brindan elementos para cuestionar la credibilidad de la reforma.

Finalmente, en el capítulo IV se abordó el tema de la separación de los servidores públicos de carrera en función de las causales de separación previstas en la ley y su mérito para permanecer en el cargo. El Subsistema de Separación es el que, en teoría, debería regular que las separaciones del SPC estuvieran encuadradas en dichas causales, y que el legado de despidos arbitrarios, por cambios de jefe o de administración, se erradicara.

Sin embargo, a diferencia del Subsistema de Ingreso, que es el más desarrollado y en el que más se ha invertido, el de Separación parecería no tener avances significativos, lo cual se refleja en despidos al margen de la ley que tienen un efecto negativo en la estabilidad laboral de los servidores públicos de carrera. El porcentaje de servidores públicos de carrera que han causado baja por renuncia es más de 98%, mientras que los que han sido separados por las causales directamente relacionadas con su desempeño en el marco del SPC es menos de 1%.

Las cifras por sí solas no son negativas, si se pudiera confirmar que todas las renunciaciones son voluntarias y que el desempeño de los servidores públicos de carrera es excepcional, lo que significaría que no ameritan su separación.

Sin embargo, entrevistas realizadas para este y otros trabajos revelan una realidad distinta. Las solicitudes de renuncia a servidores públicos de carrera, sin otra justificación que “la necesidad de la plaza”, son una práctica común en la APF, particularmente en momentos de cambio de gobierno. Y esto también podría deberse a que apearse a los lineamientos del SPC para dar de baja a un servidor público de carrera con mal desempeño tampoco ha sido viable en la mayoría de los casos, en gran medida porque tampoco se ha logrado una efectiva evaluación del desempeño. De ahí que un gran pendiente en el SPC sea garantizar la separación de sus miembros estrictamente por las causales previstas en la LSPCAPF y disposiciones aplicables. De este capítulo, por lo tanto, se puede derivar que sería inexacto hablar de la existencia de estabilidad o certidumbre laboral de los servidores públicos de carrera.

Estas situaciones se alinean con dos de las estrategias para preservar los legados de permanencia de los funcionarios públicos. La primera es la de retrasar la implementación, ya que la ausencia de procedimientos específicos para la separación no arbitraria de servidores públicos de carrera ha facilitado los despidos injustificados. La otra estrategia ha sido en realidad una consecuencia de esta situación, ya que, a partir de la ausencia de estabilidad laboral y la decepción derivada de ella, se han dado elementos a los detractores del SPC para cuestionar la credibilidad de la reforma.

La evidencia presentada en esta tesis aporta elementos que sostienen la hipótesis de trabajo, por lo que es posible concluir que, en efecto, el mérito en el SPC ha sido vulnerado mediante estrategias que promueven la subsistencia de legados del pasado y los patrones tradicionales de ingreso y separación en el servicio público.

Sin embargo, es importante decir que la reforma en sí misma es un logro. Tener un marco normativo que promueva el mérito es un cambio positivo en el servicio público. Pero, como ha dicho Francisco Longo (2001), el marco normativo es uno de los campos de batalla que no garantiza *per se* el cambio real, por lo que el esfuerzo mayor debe estar en la consolidación e institucionalización de las transformaciones, no tanto en su impulso. En este sentido, el hecho de

que existan las estrategias aquí descritas no es sinónimo de fracaso, porque sin duda el SPC ha logrado avances importantes, sino de que la implementación del SPC ha tenido tropiezos, que podrían deberse a que ésta no ha recibido el mismo apoyo que recibió, en su momento, la aprobación de la ley.

Esto es una situación frecuente en nuestro país, en donde el *focus* de las reformas se centra en su aprobación y no en su implementación, con lo que se festejan anticipadamente sus resultados —como si la realidad cambiara por decreto— y no se le da un adecuado apoyo ni seguimiento a su instrumentación. María Amparo Casar (2013) ha identificado este fenómeno como la “política del relumbrón”, que define como la “aprobación de reformas de mucho lustre, pero escaso valor real”. En sus palabras, “México tiene un largo historial de reformas que no reforman. Un largo historial de buenas reformas que no rindieron los resultados esperados porque una vez aprobadas no se invirtió en la capacidad institucional para echarlas a andar y darles mantenimiento o, peor aún, porque la ambición y corrupción las desvirtuaron”.

Particularmente, la reforma del SPC requería un cambio institucional que combatiera legados del pasado, lo que por definición no ocurre en el corto plazo, por lo que era factible prever que su implementación sería especialmente retadora. Esto fue advertido por varios especialistas, por ejemplo, David Arellano, quien en 2006 publicó lo siguiente:

No se requiere mucho análisis para comprender que la construcción de tal servicio civil generará amplias resistencias entre diversos grupos políticos, quienes, con una visión de corto plazo, adviertan que su discrecionalidad y flexibilidad para administrar y controlar al aparato serán ampliamente acotadas. Es obvio entonces que la dinámica política y cultural que durante tantas décadas perduró no será sencilla de transformar, sino que probablemente se generará un complejo proceso de negociación, avances y retrocesos en el transcurso de la construcción del nuevo servicio civil. En corto, la nueva institucionalidad del servicio civil se verá enfrentada a múltiples resistencias, enmarañadas presiones, y adaptaciones constantes por parte de los grupos políticos y administrativos involucrados.

Por lo tanto, el desafío real estaba en cambiar las normas no escritas y modificar los “modelos mentales arraigados en el inconsciente colectivo de las organizaciones públicas” (Longo, 2011), no sólo mediante un diseño normativo adecuado, sino a través de una implementación que acotara las posibilidades de surgimiento de estrategias contra el mérito.

Esto, desde luego, requiere liderazgo y voluntad política. Y parece que eso es lo que le ha faltado al SPC. Sus problemas no son insalvables pero su atención requiere interés en mantener un sistema meritocrático de gestión de personal en la APF. En 2006 se habría podido suponer que habría continuidad del apoyo político al SPC considerando que el mismo partido que gobernaba cuando se empezó a implementar la ley permaneció en el poder en ese año; sin embargo, ocurrió lo contrario en este caso. El presidente Calderón solía decir que “se gobierna con los amigos”, señal contraria al espíritu del SPC. En este sentido, la “LSPCAPF se abandonó y creó sus propios detractores al interior del mismo gobierno, siendo gente del mismo partido que gobernaba cuando se aprobó la Ley” (Seminario CIDE, 2013). Esto provocó que los servidores públicos designados (subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad) se condujeran en sentido opuesto a la Ley. Algo sintomático es el hecho de que, ante las presiones presupuestales, la unidad de la SFP encargada de la conducción del SPC en la APF disminuyó su plantilla de personal, pasando de alrededor de 250 a 79 servidores públicos durante el gobierno calderonista (Seminario CIDE, 2013; Nieto *et. al.*, 2014). El gobierno del presidente Peña ha continuado en ese mismo sentido, lo que quedó de manifiesto con la alta proporción de nombramientos por artículo 34 que ocurrieron durante los dos primeros años de su mandato. Parecería que el SPC no es prioridad para los políticos, pero tampoco parece serlo para los electores.

En la medida en que las autoridades electas cobren consciencia de que la profesionalización del servicio público es una condición que favorecerá el éxito de sus gobiernos y promoverá el crecimiento y desarrollo económico y social, además de que reducirá las curvas de aprendizaje y aumentará la confianza ciudadana ante una mejor provisión de bienes y servicios públicos (Méndez, 2016), se generará interés por apoyar un sistema meritocrático en la APF. La crisis de legitimidad de las instituciones políticas en México, debido a los escándalos de corrupción, junto con un difícil contexto internacional que podría afectar la economía del país, tendría que ser la ventana de oportunidad para una nueva ola de apoyo al SPC. Esta tesis ha presentado algunas áreas que requerirían atención primordial y de las que deberá aprenderse si se decide fortalecer y consolidar un sistema meritocrático en la Administración Pública Federal en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Allende González, Arturo (2013). “El Servicio Profesional de Carrera, a 10 años de trayectoria”, en *Contralínea* 323, sección Opinión, 24 de febrero. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/24/el-servicio-profesional-de-carrera-10-anos-de-trayectoria/>
- Arellano Gault, David (2006). “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México: CIDE-SFP, pp. 217-244.
- (2008). “La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México”, en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 143-169.
- (2013). “The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Espirit de Corps or Individualist Bureaucracy?”, en *International Journal of Public Administration*, 36 (13), pp. 940-952.
- Arellano Gault, David y Donald E. Klingner (2006). “Mexico’s Professional Career Service Law: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform”, en *International Public Management Review*, 7 (1), 70-97.
- Aristegui Noticias (2012). “Desempolva PRI iniciativa para despedir 3,937 funcionarios públicos”, 21 de noviembre. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2111/mexico/resucita-pri-iniciativa-para-despedir-a-3-mil-937-funcionarios/>
- Auditoría Superior de la Federación (2012). “Auditoría de Desempeño: 10-0-27100-07-0102, Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Becerril, Andrea (2012). “PRD votará con PRI la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera”, en *La Jornada*, Sección Política, 24 de noviembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/24/politica/006n2pol>
- Bekke, Hans, James Perry y Theo Toonen (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana: University Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006). “Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México: CIDE, pp. 187-216.

- Carrillo, Ernesto (2004). “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México.
- Casar, María Amparo (2013). “La política del relumbrón”, en *Excelsior*, Sección “Opinión”, 14 de agosto. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/08/14/913595>
- Cedillo Hernández, Miguel A. (2006). “Los desafíos de una nueva normatividad”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México: CIDE-SFP, pp. 147-186.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DESA) (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Bolivia.
- Cejudo Ramírez, Guillermo M. (2012). “Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia”, documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Civil Service Commission* (2014), “*Recruitment Principles 2014 (December)*”, Reino Unido. Disponible en: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-December-2014.pdf>
- Díaz, Sergio E. (2013). “De Jolopo para Tlaxcala: ‘el orgullo de mi nepotismo’”, en *El Sol de Tlaxcala*, Sección “Opinión/Columna”, 22 de octubre. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetlaxcala/notas/n3166361.htm>
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005). “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Foro Internacional*, 45 (4), pp. 761-794.
- (2006) “Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 3. Núm. 5, pp. 99-126.
- (2009). “Entre modelos y realidades: enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas”, en *Revista de Administración Pública* 120, XLIV, 3, pp. 75-95.
- (2011). “The Challenges of Implementing Merit-based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, XIII, 1, pp. 51-73.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y José Luis Méndez (2011). “El Servicio Profesional: una introducción general”, en José Luis Méndez (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México: Siglo XXI Editores.

El Universal [Periodistas] (2013). “La batalla por el Metro”, en *El Universal*, sección Bajo Reserva, 29 de julio. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2013/07/102790.php>

Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich K. Preuss (1998). *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Reino Unido: Cambridge University Press.

Fócil Ortega, Mario Alberto (2009). “Servicio Profesional de Carrera en México, de ‘Esperando a Godot’ al ‘Gatopardo’”, en *Buen Gobierno*, 6, pp. 151-167.

García Canclini, Néstor (1989). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México: Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Gobierno de España (1984). Ley 30/1984, de 2 de agosto, *de medidas para la reforma de la Función Pública*, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 185, de 3 de agosto de 1984, actualización del 30 de diciembre de 2014.

(2007). Ley 7/2007, de 12 de abril, *Estatuto Básico del Empleado Público*, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 89, el 13 de abril de 2007, actualización del 28 de febrero de 2015.

Grindle, Merilee S. (2010). “Constructing, deconstructing and reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, Faculty Research Working Papers Series, Estados Unidos de América: Harvard Kennedy School of Government. Disponible en: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf

(2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Estados Unidos de América: Harvard University Press.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998). “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, Documento de trabajo No. 61, México: CIDE.

Guerrero, Omar (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez*, México: Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés Editores.

(2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1087>

(2007). “El Servicio Profesional de Carrera en México y sus problemas de formación académica”, en *Buen Gobierno*, 2, pp. 44-60.

(2011). *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México: Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM-Instituto de Administración Pública del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa.

Haro, Guillermo (1988). *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Hite, Katherine y Paola Cesarini (eds.) (2004). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Estados Unidos de América: University of Notre Dame.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (2009). “Estudio para el recurso de revisión 1479/09 en contra de la Secretaría de la Función Pública”, 24 de abril. Disponible en: <http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-191-09%20Estudio-1479%2809%29-SFP.pdf>

Longo, Francisco (2001), “Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 19, febrero. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/modernizar-la-gestion-publica-de-las-personas-los-desafios-de-la-flexibilidad-1>

López Cruz, Ángel (2008), “La reforma del Servicio Profesional de Carrera ¿Cambiar para quedar igual?”, en *Política Digital*, 46, octubre-noviembre, p. 46.

Lozano Moheno, Ignacio (2006), “Los desafíos de la adaptación cultural”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006, pp. 325-351.

March, James y Johan Olsen (1989). *Rediscovering institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.

(1993). “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*, 63/64, pp. 1-43.

Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México, dilemas y perspectivas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

(2011). *Directivos versus políticos*, México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C.-Miguel Ángel Porrúa.

Méndez, José Luis (1995). “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, en *El Cotidiano*, 11 (72), octubre, pp. 13-25.

(2009). “El Servicio Profesional de Carrera en México. Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México: El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, pp. 195-210.

(2010). “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en José Luis Méndez (coord.), *XIII. Políticas Públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme, *Los grandes problemas de México*, México: El Colegio de México, 179-205.

(2016), “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: El Colegio de México.

Merino, Mauricio (s.a.). “Servicio Civil”, en Mario Martínez Silva (coord.), *Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública*, vol. 3, México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., pp. 481-491.

(2013a). “Sociología de la burocracia”, en *El Universal*, Sección Opinión, 3 de julio. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/07/65378.php>

(2013b). “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (219), septiembre-diciembre, pp. 135-156.

Michel, Elena (2012). “PRI denuncia a PAN por reparto de plazas”, en *El Universal*, Sección Nación, 22 de noviembre. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202059.html>

Monroy, Jorge (2012). “Plaza, a quien coincida con nuevo proyecto: Gamboa”, en *El Economista*, 22 de noviembre. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/22/pena-ni-amiguismo-ni-compadrisimo-gamboa>

(2013). “Funcionarios heredados por el PAN, nudo al gobierno de EPN”, en *El Economista*, 22 de febrero. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/22/funcionarios-heredados-pan-nudo-gobierno-epn>

Monroy, Paulina (2008), “Favoritismo en el Servicio Profesional de Carrera”, en *Contralínea*, 15 de septiembre. Disponible en: <http://contralinea.com.mx/archivo/2008/septiembre2/htm/favoritismo-servicio-profesional-carrera.htm>

Nieto, Fernando; Rafael Wittek, Liesbet Heyse y María del Carmen Pardo (2014). “Building enforcement capacity: Evidence from the Mexican Civil Service Reform”, en *Public Administration and Development*, 34, pp. 389-405.

North, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Oficina de Publicaciones Gubernamentales de los Estados Unidos de América (2015), *Electronic Code of Federal Regulations*, Título 5, Capítulo I, Supcapítulo B, Parte 213, actualizado al 20 de marzo. Disponible en: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=51a46fcc3b611db42cc6841434a43aeb&node=pt5.1.213&rgn=div5#se5.1.213_1101

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, S.l.: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Secretaría de la Función Pública (2011), *Informe de Actividades: Seminario Internacional “La construcción de un sector público efectivo y transparente en América Latina”, North American Day y Foro Ministerial “Reforma Regulatoria en Iberoamérica”*, México: Secretaría de la Función Pública.

Page, Scott E. (2006). “Path Dependence”, en *Quarterly Journal of Political Science*, (1), pp. 87-115.

Pardo, María del Carmen (1995). “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, IV (2), pp. 277-302.

(1999). “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, en *Revista de Administración Pública* 103, INAP, pp. 7-39.

(2005a). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 8, México: Auditoría Superior de la Federación.

(2005b). “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional* 182, XLV (4), pp. 599-634.

(2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México: El Colegio de México, 2ª Edición.

(2014). “La Administración Pública Federal en México: una mirada de conjunto”, en María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la Administración Pública en México: antología*, México: El Colegio de México, pp. 23-71.

(2015). “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional* 219, LV (1), pp. 83-115.

Peters, Guy (2001). “Institutional theory”, en Mark Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, India: SAGE, pp. 78-90.

(2012). *Institutional Theory in Political Science*, Estados Unidos de América: The Continuum International Publishing Group, 3ª. Edición.

Peters, Guy y John Pierre (1998). “Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 565-583.

Poder Ejecutivo Federal (1996a). “El doctor Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, durante una ceremonia efectuada en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos”, versión estenográfica, 6 de mayo. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>

(1996b). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo. México.

(2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril, México.

(2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo, México.

(2007b). “Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre, México.

(2007c). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre, México.

(2011). “Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”, con modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto, México.

Romero Vadillo, Jorge Javier (2007). “Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista”, México: UNDP. Disponible en: http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Jorge_Javier_Romero.pdf

(2013). “El mito de las reformas estructurales”, en la Revista Digital *sinembargo.mx*, Sección Opinión – Los Especialistas, 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/opinion/13-12-2013/19953>.

Sánchez González, José Juan (2009). “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, XVIII, 1, pp. 67-105.

Secretaría de Economía (2011), “Manual de Organización General”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio, México.

Secretaría de Educación Pública (2012), “Manual de Organización General”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2003-2014), “Presupuesto de Egresos de la Federación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

(2009). “Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo, México.

(2010a). *Cuarto Informe de Labores*, México.

(2010b). “Programa Nacional de Reducción del Gasto Público” [oficio circular 307-A.-0917], 12 de marzo. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/lyn_presupuestarias/Paginas/medidas_austeridad.aspx

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2004), “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio, México.

(2005), “Acuerdo por el que se establece un criterio general en adición a aquellos que por diverso se publicaron el 4 de junio de 2004 para la definición de puestos de libre designación y el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto, México.

(2009a), “Metodologías y escalas de calificación. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito”, México, 23 de abril. Disponible en: http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/manualSPC/documentos/metodologia_escalas_calificacion_experiencia-merito.pdf.

(2009b), *Tercer Informe de Labores*, México.

(2010), “Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2010, México.

(2011), “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y

Administración de los Recursos Humanos, publicado el 12 de julio de 2010 y se expide el Manual del Servicio Profesional de Carrera”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto, México.

(2012a), “Manual de Organización General”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril, México.

(2012b), “Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio, México.

(2013), “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, establecidas en el artículo tercero del diverso publicado el 12 de julio de 2010 y sus reformas de 29 de agosto de 2011 y 6 de septiembre de 2012”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2013.

(2014), *Segundo Informe de Labores*, México.

Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, 28 de mayo. Disponible en: http://www.spc.gob.mx/materialdeapoyo/diag_mandos.pdf

Secretaría de Turismo (2011), “Manual de Organización General”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo, México.

Senado de la República (2002), *Iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, México, 24 de diciembre.

Strazza, Luciano (2014), *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, Nota Técnica del BID 681, S.l.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (UPRHAPF) (2012). *Libro Blanco: Servicio Profesional de Carrera (SPC) y mejora de los Subsistemas*, México: SFP. Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/scagp/ucgp/normatividad/libros-blancos/spc/servicio_profesional_de_carrera_y_mejora_de_los_subistemas.pdf

(2013). “Retos y perspectivas de la profesionalización en la Administración Pública Federal” [presentación electrónica], México, 14 de marzo. Disponible en: http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/foro_oaxaca/RYP.pdf

Uvalle Beltrones, Ricardo (2006). “Los desafíos de una nueva visión administrativa”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México: CIDE-SFP, pp. 111-146.

Weber, Max (1944). *Economía y Sociedad*, trad. por José Medina Echavarría, México: Fondo de Cultura Económica.

(1981). *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial.

Zurbriggen, Cristina (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, XXVI, 1, pp. 67-83.

Solicitudes de información

Secretaría de Desarrollo Social

Solicitud de acceso a la información con folio 0002000082613, fecha de respuesta: 21 de agosto de 2013.

Secretaría de Economía

Solicitud de acceso a la información con folio 0001000101713, fecha de respuesta: 12 de agosto de 2013.

Secretaría de Energía

Solicitud de acceso a la información con folio 0001800030613, fecha de respuesta: 01 de julio de 2013.

Secretaría de la Función Pública

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700138613, fecha de respuesta: 20 de agosto de 2013.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700255013, fecha de respuesta: 9 de diciembre de 2013.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700254913, fecha de respuesta: 27 de enero de 2014.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700271313, fecha de respuesta: 17 de febrero de 2014.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700059114, fecha de respuesta: 22 de abril de 2014.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700095015, fecha de respuesta: 14 de mayo de 2015.

Solicitud de acceso a la información con folio 0002700262116, fecha de respuesta: 10 de enero de 2017.

Secretaría de Gobernación

Solicitud de acceso a la información con folio 0000400164213, fecha de respuesta: 9 de julio de 2013.

Secretaría de Salud

Solicitud de acceso a la información con folio 0001200224413, fecha de respuesta: 9 de agosto de 2013.

Secretaría de Turismo

Solicitud de acceso a la información con folio 0002100031613, fecha de respuesta: 21 de agosto de 2013.

Entrevistas

- E1. Ex servidora pública de carrera de la Secretaría de Desarrollo Social, subdirectora de área, 2 de agosto de 2013.
- E2. Ex servidor público de carrera de la Secretaría de la Función Pública, subdirector de área, 14 de noviembre de 2013.
- E3. Ex servidora pública de carrera de la Secretaría de la Función Pública, directora de área, 13 de enero de 2014.
- E4. Ex servidor público de carrera de la Secretaría de la Función Pública, director general adjunto; y ex servidor público de la Secretaría de Gobernación, director de área, 10 de diciembre de 2013.
- E5. Ex servidora pública de carrea de la Secretaría de la Función Pública, directora de área, 8 de enero de 2014.
- E6. Servidor público de carrera de la Secretaría de la Función Pública, director general adjunto, 10 de junio de 2015 y 16 de marzo de 2016.

Seminarios

Seminario CIDE (2013), “Mesas Redondas en torno al Servicio Profesional de Carrera”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 10 de octubre.

ANEXO

MUESTREO DE NOMBRAMIENTOS TEMPORALES AL AMPARO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LSPCAPF

Puesto	Nivel y Área de Adscripción	Año	Justificación
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN			
Jefe de Departamento de Intendencia	Jefatura de Departamento, DG de Proveduría y Racionalización de Bienes y Servicios	2006	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Jefe de Departamento de Acción Social, Cultural y Deportiva	Jefatura de Departamento, Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización	2007	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Chofer	Enlace, Órgano Interno de Control	2011	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Enlace de Alto Nivel de Responsabilidad en Apoyo Secretarial y Recursos Humanos	Enlace, Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas	2013	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Auxiliar	Enlace, Órgano Interno de Control	2013	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Secretaria	Enlace, Órgano Interno de Control	2013	Se peligra o altera el orden social, provocando pérdidas o costos adicionales importantes
Enlace Auxiliar	Enlace, Órgano Interno de Control	2014	Circunstancias que pueden provocar pérdidas o costos adicionales importantes
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO			
Departamento Operativo	Jefatura de Departamento, Dirección General de Concertación Agraria	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Informático	Enlace, Dirección General de Coordinación	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Operativo	Enlace, Dirección General de Tecnologías de Información	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Jurídico	Enlace, Unidad de Asuntos Jurídicos	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

Enlace Administrativo	Enlace, Delegación estatal en Aguascalientes	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Operativo	Enlace, Delegación estatal en Guerrero	2009	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Correspondencia y Archivo	Jefatura de Departamento, Dirección General Adjunta de Recursos Materiales	2009	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Mantenimiento e Intendencia	Jefatura de Departamento, Dirección General Adjunta de Recursos Materiales	2009	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Administrativo	Enlace, Delegación estatal en Zacatecas	2010	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Gestor (de seguimiento, evaluación de expedientes II)	Jefatura de Departamento, Órgano Interno de Control	2011	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Mantenimiento e Intendencia	Jefatura de Departamento, Dirección General Adjunta de Recursos Materiales	2011	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Auditor	Jefatura de Departamento, Órgano Interno de Control	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Informático	Enlace, Delegación estatal en Jalisco	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Soporte Técnico	Jefatura de Departamento, Dirección General de Tecnologías de Información	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Chofer de Coordinación General	Enlace, Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

Secretaría de Coordinación General	Enlace, Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Mantenimiento e Intendencia	Jefatura de Departamento, Dirección General Adjunta de Recursos Materiales	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Operativo	Enlace, Delegación estatal en Querétaro	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace Administrativo	Enlace, Delegación estatal en Campeche	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Dirección de Servicios al Personal	Dirección de Área, Dirección General de Capital Humano y Desarrollo Organizacional	2014	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
SECRETARÍA DE ECONOMÍA			
Unidad del Centro de Documentación y Coordinación de Eventos	Dirección de Área, Oficialía Mayor	2006	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor "A"	Dirección de Área, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	2006	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Control de Vehículos	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaría del Titular del Área de Responsabilidades	Jefatura de Departamento, Órgano Interno de Control	2006	Peligran o alteran los servicios públicos
Dirección de giras	Dirección de Área, Oficina del C. Secretario	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaría	Enlace, Subdelegación Federal en Chilpancingo	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Actividades Culturales y Bienestar Social	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaría	Enlace, Dirección General de Normatividad Mercantil	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Asistente de Director General	Enlace, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaría	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Asistente	Enlace, Oficina del C. Secretario	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Comunicación y Difusión	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2007	Peligran o alteran los servicios públicos

Secretaría del Titular de Responsabilidades	Jefatura de Departamento, Órgano Interno de Control	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor	Dirección General, Oficialía Mayor	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria Auxiliar	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Analista	Enlace, Dirección General de Minas	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Coordinación General de Delegaciones Federales	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor	Dirección de Área, Subsecretaría de Industria y Comercio	2007	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Actividades Culturales y Bienestar Social	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria Auxiliar	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria	Enlace, Subdelegación Federal en Chilpancingo	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Análisis y Publicación de Información en Internet	Jefatura de Departamento, Subsecretaría de Comercio Exterior	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Apoyo	Jefatura de Departamento, Oficialía Mayor	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria	Subdirección de Área, Subsecretaría de Industria y Comercio	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor	Dirección General, Oficialía Mayor	2008	Peligran o alteran los servicios públicos
Analista	Enlace, Subdelegación Federal en Torreón, Coahuila	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Asistente Ejecutivo	Enlace, Subsecretaría de Competitividad y Normatividad	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria	Enlace, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor	Dirección de Área, Oficina del C. Secretario	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria del Titular del Área de Auditoría Interna	Enlace, Órgano Interno de Control	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Subdirección de Apoyo Administrativo del C. Secretario Técnico	Subdirección de Área, Oficina del C. Secretario	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer Mensajero	Enlace, Oficina del C. Secretario	2009	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria	Enlace, Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Clasificación de Documentos	Jefatura de Departamento, Subsecretaría de Competitividad y Normatividad	2010	Peligran o alteran los servicios públicos

Departamento de Apoyo	Jefatura de Departamento, Oficialía Mayor	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Coordinación de Eventos	Jefatura de Departamento, Oficialía Mayor	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Enlace Administrativo	Enlace, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor A	Dirección de Área, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología	2010	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Servicio Social	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2011	Peligran o alteran los servicios públicos
Enlace de Comunicación Interna	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2011	Peligran o alteran los servicios públicos
Enlace Informático	Enlace, Dirección General de Informática	2011	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria	Subdirección de Área, Coordinación General de Minería	2012	Peligran o alteran los servicios públicos
Analista	Enlace, Dirección General de Minas	2012	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Oficina del C. Secretario	2012	Peligran o alteran los servicios públicos
Asesor B	Subdirección de Área, Secretariado Técnico de la Competitividad	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento Administrativo	Jefatura de Departamento, Delegación Federal en Pachuca, Hidalgo	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Departamento de Apoyo Logístico	Jefatura de Departamento, Dirección General del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Secretaria de Dirección General	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Coordinación General de Delegaciones Federales	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer	Enlace, Oficina del C. Secretario	2013	Peligran o alteran los servicios públicos
Chofer B	Enlace, Oficialía Mayor	2014	Peligran o alteran los servicios públicos
SECRETARÍA DE ENERGÍA			
Subdirección de Servicios y Mantenimiento	Subdirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos, Innovación y Servicios	2006	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Dirección General de Promoción de Inversiones	Enlace, Subsecretaría de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

Coordinación Administrativa	Subdirección de Área, Subsecretaría de Hidrocarburos	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace de la Subdirección de Informática	Enlace, Dirección General de Gas L.P.	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Asesor de la Oficialía Mayor	Dirección de Área, Oficialía Mayor	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Dirección de Control de Gestión (Auditor/Consultor)	Enlace, Órgano Interno de Control	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la DGDAEER	Enlace, Dirección General de Distribución y Abastecimiento de Energía Eléctrica y Recursos Nucleares	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Mantenimiento	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos, Innovación y Servicios	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace de la Dirección de Apoyo Legal	Enlace, Dirección General de Gas L.P.	2008	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Dirección General de Gas L.P.	Enlace, Dirección General de Gas L.P.	2009, 2012 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace del Departamento de Mantenimiento	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos, Innovación y Servicios	2009	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Coordinación Técnica de la Dirección General de Asuntos Internacionales	Enlace, Dirección General de Asuntos Internacionales	2010	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Enlace de Apoyo Administrativo	Enlace, Oficialía Mayor	2010	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

Enlace de Correspondencia	Enlace, Oficialía Mayor	2010	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Dirección General de Tarifas Eléctricas	Enlace, Subsecretaría de Electricidad	2011	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Auxiliar de la Subdirección de Planeación y Seguimiento	Enlace, Unidad de Comunicación Social	2011	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Reportero Monitorista	Enlace, Unidad de Comunicación Social	2011 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Departamento de Diseño Gráfico	Jefatura de Departamento, Unidad de Comunicación Social	2011 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de la Coordinación de Asesores	Enlace, Oficina del C. Secretario	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Chofer Oficina del Secretario	Enlace, Oficina del C. Secretario	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Consultor	Subdirección, Órgano Interno de Control	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Asistente de la Coordinación Administrativa de la Oficina del C. Secretario	Enlace, Oficina del C. Secretario	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Asistente del Coordinador de Giras y Eventos	Enlace, Oficina del C. Secretario	2012	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Coordinación Técnica y de Apoyo Logístico	Subdirección de Área, Dirección General de Asuntos Internacionales	2014	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

Dirección de Apoyo B	Dirección de Área, Subsecretaría de Planeación y Transición Energética	2014	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA			
Subdirector de Actividades Culturales, Sociales y Deportivas	Subdirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos	2007	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Director de Eventos Institucionales y Comunicación Interna	Dirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos	2009 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Subchef	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2009 y 2010	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Chofer de Director General (4 plazas)	Enlace, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Unidad de Atención Ciudadana, Dirección General de Tecnologías de Información y Dirección General de Auditorías Externas.	2010, 2011, 2012 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de Director General (2 plazas)	Enlace, Dirección General de Tecnologías de Información y Unidad de Atención Ciudadana	2010 y 2011	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Subdirector de Comedor	Subdirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos	2012 y 2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Secretaria de Director General Adjunto (2 plazas)	Enlace, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y Unidad de Asuntos Jurídicos	2013	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Supervisora de Cocina	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2014	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área
Analista Administrativa	Enlace, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial	2014	Para evitar circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes en el desarrollo de las actividades conferidas al área

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN			
Fotocopiador	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Enlace de Diseño Gráfico	Enlace, Dirección General de Tecnologías de Información	2008	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Nutriólogo(a)	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Secretaria(o) de Dirección General (5 plazas)	Enlace, Centro Nacional de Prevención de Desastres, DG del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, DG de Comunicación Social (2 plazas) y DG de Programación y Presupuesto	2008, 2009 y 2013	Evitar poner en riesgo la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor/ Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Secretaria(o) de Dirección General Adjunta (2 plazas)	Enlace, Dirección General de Recursos Humanos	2008 y 2011	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefe(a) de Departamento del Centro Cultural y Deportivo	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Subdirector(a) de Fomento Cultural, Recreación y Deportes	Subdirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos	2008	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Chofer de Servidor Público Superior	Enlace, Dirección General de Normatividad de Comunicación	2009	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Chofer de Pool	Enlace, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	2010	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes

Director(a) de Servicios Sociales, Culturales y Deportivos	Dirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos.	2011 y 2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Asistente de Hemeroteca	Enlace, Unidad de Gobierno	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Encargado(a) de Librería	Enlace, Unidad de Política Migratoria	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefe de Departamento de Actividades Sociales	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefe(a) de Departamento de Clasificación y Catalogación	Jefatura de Departamento, Unidad de Política Migratoria	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Camarógrafo	Enlace, Dirección General de Comunicación Social	2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor
Chofer de la Dirección General (2 plazas)	Enlace, Dirección General de Juegos y Sorteos, y Dirección General de Análisis y Prospectiva para la Política Interior	2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Chofer del Titular de Unidad	Enlace, Unidad de Política Interior y Análisis de Información	2013	Evitar poner en riesgo el orden social como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Secretaria (5 plazas)	Enlace, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (4 plazas)	2013	Evitar poner en riesgo la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor
Jefe de Departamento de Redacción B	Jefatura de Departamento, Dirección General de Comunicación Social	2014	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor
Apoyo Administrativo	Enlace, Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa	2014	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO			
Subdirectora de Depuración y Elaboración de Informes	Subdirección de Área, Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo	2007 y 2010	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Subdirector de Agenda con Medios	Subdirección de Área, Unidad de Comunicación Social y Vocero	2007	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Subdirector de Promoción Cultural	Subdirección de Área, Dirección General de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial	2009	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefe(a) de Departamento de Impresión Flexográfica y Digital	Jefatura de Departamento, Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores	2010	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefa de Departamento de Control y Conservación de Expedientes	Jefatura de Departamento, Dirección General de Recursos Humanos	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Secretaria de Director General Adjunto	Enlace, Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda	2012	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Subdirector de Desarrollo Social y Deportivo	Subdirección de Área, Dirección General de Recursos Humanos	2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
SECRETARÍA DE TURISMO			
Asistente de Control de Gestión	Enlace, Dirección General de Administración	2007, 2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Jefatura de Departamento de Tramitación y Seguimiento	Jefatura de Departamento, Dirección General de Asuntos Jurídicos	2007, 2011	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Analista	Enlace, Órgano Interno de Control	2007, 2010	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes

Subdirección de Integración de Informes de Gestión	Subdirección de Área, Subsecretaría de Planeación Turística	2008, 2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes
Auxiliar Administrativo	Enlace, Dirección General de Asuntos Jurídicos	2009, 2011, 2012, 2013	Evitar poner en riesgo los servicios públicos como consecuencia de circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes

Fuente: elaboración propia con información publicada en los portales de internet de las dependencias incluidas en la tabla.