



Las opiniones y los contenidos de los trabajos publicados son responsabilidad de los autores, por tanto, no necesariamente coinciden con los de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad.



Esta obra por la Red Internacional de Investigadores en Competitividad se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Basada en una obra en riico.net.

***Outsourcing* como estrategia de Recursos Humanos en el Sector Público**

Mesa 1: Área del conocimiento: “Competitividad global”

Temas: *Outsourcing* y competencia, las competencias en recursos humanos

Por: Dr. Miguel A Morales, Dra. G. Aleida Valenzuela, Dra. Ana L. Banda

Institución: Universidad de Sonora

Domicilio: Ave. Diez No. 89, entre Calles Tres y Perimental, Col Bugambilias, C.P. 83140,
Hermosillo, Sonora

Teléfono: 6623 616671 Fax: 016622 592176

Cuenta de Correo Electrónico: moralesz@sociales.uson.mx

Dirección para correspondencia: Ave. Diez No. 89, entre Calles Tres y Perimental, Col
Bugambilias, C.P. 83140, Hermosillo, Sonora

Resumen.- Los avances infructuosos en administración de personal en el sector público han generado cierto margen de disfuncionalidad administrativa gubernamental que a la vez dejan de conceder competitividad a los gobiernos en sus tres niveles.

En este reporte de investigación, que buscó el objetivo de llegar a confeccionar un modelo alternativo de administración de personal gubernamental, destacándose un análisis histórico evolutivo y llegando a deducir una tendencia evidente de “terciarización” o de “*outsourcing*” en la gestión de Personal.

Lo anterior enmarcado en el orden metodológico seguido de provocar ejercicios heurísticos a partir de abstracciones analíticas tendenciales, llegando de manera deductiva a plantear tres modelos de gestión de recursos humanos, donde el tercero implica el diseño y provocación de una estrategia plausible, factible y viable de administración de recursos humanos a nivel local, lo cual constituye la aportación mas valiosa de este trabajo.

Palabras clave: Outsourcing, recursos humanos, sector público, poder coadyuvante, cadenas de mando

Abstract.- The fruitless advances in administration of personal in the public sector have generated certain margin of government administrative dis-functionalism that at the same time leave of granting competitiveness to the governments in their three levels.

In this research report that looked for the objective of ending up making an alternative model of government personal management, standing out an evolutionary historical analysis and ending up deducing an evident tendency of "outsourcing" in the administration of Personal.

The above-mentioned framed in the followed methodological order of causing heuristic exercises starting from abstractions analytic futurist, ending up from a deductive way to outline three models of administration of human resources, where the third imply the design and provocation from a commendable, feasible and viable strategy of administration of human resources to local level, that which constitutes the must valuable contribution of this work.

Keywords: Outsourcing, human resources, public sector, power intervened, chains of command

Introducción.- La administración de recursos humanos en el sector público es una tarea demasiado compleja donde intervienen elementos fenomenológicos de orden no sólo administrativos, sino políticos, psicológicos, sociológicos, comunicativos, históricos, antropológicos y en fin, multidisciplinarios, que han tornado ciertamente difícil el logro de efectos de competitividad para los gobiernos.

Para lograr aclarar un poco el panorama y las orientaciones de este quehacer, se llevó a cabo todo un trabajo metodológico de investigación aun en proceso, pero que ya ha estado dando señales emergentes con resultados preliminares asociados al objetivo de perfilar alternativas en este campo especializado de estudio.

Se ha acudido inicialmente a una profunda revisión histórico bibliográfica y se encuentra en proceso un trabajo de campo en municipios urbanos, semi-urbanos y rurales, encuestando a servidores públicos y entrevistando a expertos, directivos y ex-directivos de recursos humanos, permitiéndonos ello conocer la realidad y abstraernos en la confección de un eventual modelo práctico y plausible que permita imprimir competitividad a los gobiernos sobre todo locales.

Aunque el estudio aun sigue develando sorpresas y datos empíricos que están permitiendo deducir ese efecto buscado, se presentan aquí descripciones y parte de esos esfuerzos heurísticos que pueden llegar a ser útiles para el debate en este evento de investigadores en competitividad.

I.- Perspectiva Histórica.- La necesidad y toma de decisiones en torno a la administración de recursos humanos en el sector público comenzó a presentarse en México de manera posterior al período revolucionario, siendo sobre todo con Don Porfirio Díaz, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (entre otros Generales), que se “...reclutaron a muchos de sus colaboradores con base en sus experiencias de guerra” (Ai Camp,1996:92), aunque posteriormente hubieron diversos hechos que podrían llegar a dar cuenta del interés político por efficientar su manejo: Don Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) intentó por primera vez establecer el Servicio Civil de Carrera decretando una Ley al menos para garantizar cierta permanencia de trabajadores al servicio del Estado, “...consciente de que la principal causa de la inestabilidad e ineficiencia de administración pública era la salida masiva de trabajadores del Estado con cada cambio de gobierno, promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del servicio Civil, el cual influyó sustancialmente en la administración de Lázaro Cárdenas.” (Beltrán,2003:1). Don Lázaro Cárdenas (1934-1940) crea posteriormente, en 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, distinguiendo entre trabajadores de base y de confianza, facilitando la conformación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), así

como emitiendo de manera paralela la primera Ley de Responsabilidades de servidores públicos en 1937¹. Don Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958) generó la Ley de estímulos y recompensas a funcionarios y empleados y desde entonces se dio un cierto vacío de decisiones en torno al tema.

No fue hasta entrado el sexenio de Don Luis Echeverría, en el que se da inicio a la etapa denominada de “Reforma Administrativa”, en la cual se reinicia la atención al personal que labora en organizaciones burocráticas gubernamentales, pudiendo entonces describir en una historia mas reciente tres grandes momentos que se caracterizan a continuación.

a).- Reforma Administrativa (1970-1982).- o “Era de los parches”, de remiendos, de arreglar evidentes problemas gubernamentales de corte estructural. A partir de 1970, tratando de cubrir con excesos de inversión pública en empresas paraestatales las afrentas ciudadanas que se hicieron sobre todo en 1968 durante el gobierno anterior de Díaz Ordaz: creció enormemente la plantilla de personal y además, sin requerimientos mínimos de contratación ni de desempeño, por lo cual, se tornó imperante la búsqueda de cierto dominio sobre líderes políticos ciudadanos, y control de imagen ciudadana en términos de búsqueda de legitimidad, razón por la cual el indiscriminado y descontrolado crecimiento de la nómina federal fue consecuencia de ello.

Las medidas a tomar fueron perfilándose en ese período caracterizado de “populista”, a través de la creación de Unidades de Organización y métodos, de Comisiones internas de administración, unidades de programación, poniéndose en marcha por primera vez el Programa de formación y superación de personal técnico operado a través del Centro nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE, aunque sólo se quedó a nivel de instrucciones presidenciales “...a todas las dependencias para que mejoren los sistemas de selección, capacitación y estímulo a sus empleados.” (Echeverría,2006:46), llevándose a cabo hasta entonces, el primer censo de recursos humanos del gobierno federal.

El programa 1976-1982, con el Lic. López Portillo, se abarcó aspectos de “...reorganización estructural y funcional de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como un programa para mejorar la administración y el desarrollo del personal al servicio del Estado. Su objetivo era básicamente establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, así como propiciar el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal. Este programa indicaba la necesidad de capacitar a los trabajadores, señalando la capacitación como un requerimiento de la eficacia, a la vez que un medio de superación profesional y de realización de valores humanos.” (Morales y Salvador,2006:6),

¹.- Datos históricos tomados de la Revista Política Nueva, No. 23, Año 2, Volumen 2, nov.-dic. 1982, “Las Gestiones Gubernamentales en México”, Boletín de información interna del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP).

b).- Modernización Administrativa (1982-2000).- O era de la simplificación y “achicamiento” de administraciones públicas deshaciéndose de trámites y sobre todo de personal y de entidades para-estatales. En esta era se podría situar lo que pudiéramos llamar el renacimiento de sistemas de administración de recursos humanos en el gobierno federal, llegando a percibirse que *“El origen del SCC se remonta a la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal en 1983 y 1984, mientras que la Profesionalización de la Función pública se erige a nivel iberoamericano en 2003 con la Carta Iberoamericana de la Función Pública”* (Morales y Salvador,2006:6), siendo durante el sexenio del Presidente Echeverría durante el cual se expidieron y operaron ciertas regulaciones al respecto como las siguientes:

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984

De 1982 a 1988 se ajustó la estructura ocupacional en el Gobierno Federal cancelándose cerca de 80,000 plazas de confianza y desapareciendo un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones generales, Direcciones Generales y puestos de asesoría suprimiéndose con esto otras 27,000 plazas de confianza y reubicándose 23,000 puestos de base; más tarde seguirían los programas de jubilación, pensiones y de “renuncias voluntarias” para reducir el gasto público, reorganizar la administración pública y para hacer eficiente la fuerza de trabajo.

De 1988 a 1994 en el mismo marco modernizador, se llevó a cabo en la Dirección General del Servicio Civil, la reestructuración de estructuras orgánicas y ocupacionales, la homogenización de empleos, la optimización de estructuras administrativas existentes, descentralizando, reubicando, reasignando, trasladando o permutando personal; se llevó a cabo una revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, reestructuración y actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones, así como programas de capacitación, premios, estímulos y recompensas.

De 1994 al 2000, se creó la Unidad de Servicio Civil de la SHCP y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, a cargo de la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, después Secretaría de la Función Pública, hoy simplemente Unidad de la Contraloría de la Presidencia de la República para septiembre de 2009.

c).- Gerencialismo (2000 a la fecha).- Con la llegada de Don Vicente Fox se implanta el Servicio Profesional de Carrera (SPC), que tuvo y tiene aun como objetivo principal construir una burocracia profesional, que garantice la continuidad en las políticas y servicios para la ciudadanía.

“El Servicio Profesional de Carrera se define como un sistema que sirve 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. El S.P.C. sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, con la finalidad que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia para coadyuvar en la estrategia de la competitividad del país. El S.P.C. se instrumenta con el mismo sistema que constituye el servicio civil de carrera, es decir: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. El SPC representa en muchos sentidos la versión moderna del servicio civil, ya que incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos.” (Morales y Salvador,2006:9)

Podemos reiterar entonces, desde esa perspectiva histórica, la diferencia entre SCC y SPC, la cual consiste en lo que denominaremos “su dirección”, esto es, el SCC es un sistema dirigido hacia adentro de la administración pública, orientado al mejoramiento de personal desde su ingreso, y se sustenta en el mérito para el logro de permanencia; mientras que el SPC es un sistema dirigido hacia fuera de la administración pública, que busca mejorar el desempeño de los servidores públicos que ya están contratados por mucho o poco tiempo, tratando de orientar ese desempeño a la generación de efectos de legitimación y satisfacción ciudadana. Por supuesto que ambos se conciben como complementarios, siendo sólo dos enfoques que divergen sólo en términos del énfasis de política pública que en su momento se haya de considerar prioritaria.

d).- Participativa o de sistemas (Tendencia).- Esta tiende a superar la visión vertical y autoritaria del gerente, cuya estrecha visión empresarialista de la de por sí demasiado compleja fenomenología gubernamental, deja de ver al ciudadano y al mismo empleado de gobierno como “clientes”, para buscar incorporar desde la toma de decisiones al recurso participación ciudadana, en intentos por legitimar la gestión gubernamental que pudiéramos decir con actuaciones desde afuera y desde abajo.

Esta etapa se asocia asimismo al modelo avanzado de gobernanza o de gobierno participativo en redes coherentes de actuación (Sánchez,2003:369), así como al modelo propuesto por el mismo Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a partir de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado², llegando a suscribirse en ese marco, la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública.

².- La Conferencia Ministerial fue convocada por el CLAD y contó en el respaldo y co-organización del Ministério das Finanças e da Administração Pública de Portugal, y el apoyo del Ministerio de la Presidencia de España. Podría accederse a mayor información al respecto en <http://www.clad.org.ve>

Lo anterior nos lleva a deducir ciertos elementos como los siguientes:

- En nuestros tiempos ignorar a la ciudadanía y su potencial de participación nos lleva a dejar de conjugar ese recurso con el humano burocrático, lo cual torna errático cualquier proceso de decisión gubernamental orientado a legitimar y consolidar su operación.
- No resulta sensato, racional ni humano, que el recurso humano empleado en las administraciones públicas continúe actuando de manera reactiva (vs pro-activa), al reaccionar solamente ante demandas de la ciudadanía ya afectados sus intereses.

Así, esta quinta etapa tendencial, participativa o de sistemas, nos invita a valorar que la competitividad de los gobiernos y particularmente de su recurso humano estriba en la necesidad estratégica de introducir elementos participativos desde la ciudadanía, la cual participe en acciones no sólo de vigilancia, sino de autogestión y de control de sistemas administrativos como pudieran ser los sistemas de administración de recursos humanos.

II.- Condicionantes normativas que acentúan el perfilamiento de una propuesta

A las condiciones o particularidades históricas que presentan los sistemas de recursos humanos, de servicio civil o profesionales de carrera, se le suman los conflictos o contradicciones, lagunas e imperfecciones que se presentan desde una perspectiva jurídico normativa, que aunque abundante, no deja de mostrarnos síntomas de fracaso o de escasa competitividad en el manejo de esos recursos.

En los tres niveles de gobierno mexicano existen así, normas como entre otras, las siguientes:

A nivel Nacional

- Ley del Servicio Profesional de Carrera
- Ley de Responsabilidades de servidores públicos
- Ley de Responsabilidades administrativas

A nivel del Estado de Sonora

- Ley 40 del Servicio Civil
- Ley de Responsabilidades de servidores públicos

A nivel de los Municipios del Estado de Sonora

- Ley 40 del Servicio Civil
- Ley de Responsabilidades de servidores públicos
- Ley de Gobierno y Administración municipal (LGAM)
- Reglamentos (en su caso) del servicio civil

Al respecto de éstos últimos reglamentos, a pesar de que la Ley de Gobierno y Administración Municipal señala que “...*los Ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de*

carrera a efecto de contribuir a la mejoría en la calidad de los servicios gubernamentales que la administración pública municipal presta a la ciudadanía.” (Art 175), y de que atenderán a lo dispuesto en la ley de la materia en el Estado y el reglamento respectivo (que no existe), y de que en su Cuarto Transitorio se concede a los Ayuntamientos del Estado un plazo de un año (a partir de 2001), para que reformen y en su caso formulen, aprueben y publiquen los reglamentos que deriven de la misma, asegurando la participación ciudadana, y de que en el mismo plazo se responsabiliza al Congreso del Estado para que emita el ordenamiento legal correspondiente (Décimo transitorio), para este mes de noviembre de 2009 nada se ha hecho al respecto.

Al nivel federal, como resultado de auditoría practicada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) durante 2005 al Servicio Profesional de Carrera que opera la Secretaría de la Función Pública (SFP), se puede llegar a calificar este mecanismo en términos de que ha fracasado³, a pesar de los excelentes propósitos enunciados en la “nueva” *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (de 2003, con últimas reformas de 2006).

Lo anterior presentándose la paradoja de que a pesar de que la SFP era la contralora del gobierno federal⁴, de ella dependía dicho sistema, lo cual le permitió constituirse en juez y parte, llegando a ignorar criterios de selección en muchísimos casos de personal directivo, dejando en la inexistencia procesos de reclutamiento, capacitación y evaluación del desempeño, lo cual violó evidentemente los artículos del 21 al 58 de dicha Ley, dejando mucho que desear a las expectativas ciudadanas de tenerle confianza y credibilidad a la legalidad, imparcialidad, equidad y competencia que habría de darse entre aspirantes para acceder a una plaza federal y con ello brindarle ciertas garantías de que va a desempeñarse de manera exitosa.

No se trata entonces de señalar simplemente si existe o no existe una determinada ley o norma que regule los procesos de administración de recursos humanos, ello sería demasiado simplista, se trata de considerar la complejidad de elementos contextuales que suelen condicionar su exitosa operación.

III.- Procesos técnicos de administración de personal

Antes de abordar los diferentes modelos de administración de personal, habremos de aclarar sólo de manera somera y rápida, la relación disímil que existe entre las etapas del proceso administrativo clásico, con las del proceso de administración de personal en el sector público, haciéndolo sin mayor desarrollo por virtud de que estamos entre expertos

³.- Ver anexo No. 1.- El Servicio Profesional de Carrera ha fracasado

⁴.- La SFP se extinguió por decreto presidencial en septiembre de 2009 pasando algunas de sus funciones y recursos directamente a depender de la presidencia de la república.

conocedores del tema y de favorecer sólo un encuadre didáctico pertinente, a partir del esquema siguiente:

PROCESO ADMINISTRATIVO CLÁSICO

Planeación
Organización
Dirección
Control
Evaluación

PROCESO CLÁSICO DE ADMON DE PERSONAL

Planeación de Recursos humanos
Reclutamiento
Selección
Contratación
Inducción
Evaluación del desempeño
Capacitación
Desarrollo

} Sub proceso de ingreso

Nota: En el Proceso de administración de personal, las acciones de control se suponen realizables desde la primera hasta la última etapa, igual la evaluación de procesos, diferente a evaluación del desempeño

Así, podemos encontrarnos que cada una de las fases del proceso clásico de administración de personal gubernamental pueden realizarse directamente a través de personal o empleados de gobierno, a través de personal o despachos especializados particulares, o de forma concertada en redes, como veremos en los siguientes

IV.- Modelos de administración de personal

a).- Modelo I (Tradicional Clásico).- Directo, donde el propio poder público domina todo el proceso, desde la operación de procesos de planeación, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación hasta el desarrollo de personal.

Naturalmente este modelo implica una gran sangría para el presupuesto gubernamental y ha generado demasiados sesgos desde el esquema ideal de gestión de recursos humanos, ya que se lleva a cabo dirigiendo el proceso con personal desde adentro de la esfera gubernamental, personal que obviamente adquiere todos los vicios, deficiencias de especialización, compromisos político-humanos naturales cuando se integra también naturalmente a “mafias” o grupos de presión internos de las burocracias.

Esta opción que históricamente ha llevado a la “engorda” funcionaria y en general de personal en muchas ocasiones innecesario y sobre todo fuera de cualquier esquema perfilográfico, suele cubrir mas del 60% de los presupuestos totales asignados a instituciones gubernamentales en lo que corresponde al Capítulo 1000, de servicios personales, pasando por sueldos y salarios, compensaciones, sobresueldos, pagos de horas extras, hasta aguinaldos, primas y demás prestaciones, sobre todo a personal de oficina encargado de recursos humanos, del cual se puede prescindir conveniente y fácilmente si se acude a explorar otras fórmulas o modelos de gestión.

b).- Modelo II (Público privado).- El cual ha ido reconociendo e institucionalizando la participación de organismos internacionales como el BID, sobre todo en Centro y Sudamérica, para el financiamiento de Oficinas Nacionales de Administración y Personal (ONAP's) para la mejoría de sistemas de administración especialmente de Recursos humanos de gobierno, así como la destacada participación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) para empleados de nivel local, entre otras instancias públicas internacionales de fomento y capacitación.

Sin embargo, el sector privado también ha ido generando un rol protagónico, leve pero interesante en la operación de sistemas de servicio Civil y profesional de carrera, creando sobre todo ciber-espacios y operando sistemas de reclutamiento, selección y capacitación de personal gubernamental.

Este modelo presenta evolutivamente la opción que han tenido los gobiernos del mundo, aunque con cierto aprovechamiento tímido aun, para apoyar con especialistas esos procesos técnicos tan delicados y relevantes como son los de llegar a disponer de una amplia bolsa de trabajo para reclutar y seleccionar a personal idóneo que pudiera llegar a desempeñarse en un puesto determinado y después proceder, además, a capacitar de manera presencial y/o virtual al personal en servicio.

Empresas especializadas en ello existen demasiadas, aunque la cultura de municipios (sobre todo rurales) e instituciones y gobiernos no sea la mas apropiada para su aprovechamiento.

Ejemplo de esas empresas incluso en línea podrían ser entre muchas otras, las siguientes:

- Central Test.- Líder de la evaluación en línea, concibe, valida y pone a disposición de los profesionales una gama de tests psicométricos de personalidad y de competencias para la selección, la gestión de puestos, la orientación y el desarrollo personal. Acceso en : <http://www.centraltest.es/>
- Alteco consultores.- Además en el campo de la Administración Pública, esta empresa se dedica entre otras funciones al reclutamiento, selección, evaluación y entrevistas. <http://www.aiteco.com/selec.htm>
- Capacitación RH.- Firma internacional dedicada al Reclutamiento, Selección y capacitación de Recursos Humanos: <http://www.capacitacionrh.com/>
- Verificators Group LTDA.- Opera un programa de Gestión Estratégica de Recursos Humanos, integrado por cinco componentes trascendentales: Reclutamiento y selección de personal (evaluación de potenciales); Diagnóstico de desempeño y capacitación de personal; Diagnóstico de cultura y clima organizacional, y gestión de cambio/optimización ; Valoración de cargos para la determinación de salarios y finalmente el componente de Outsourcing. Para mayor información el lector podría acceder en: <http://www.verificators.com/Recursos-Humanos/rrhh.html>

c).- Modelo III (Indirecto en Red).- Se refiere ya a la oportunidad que tienen los gobiernos de deshacerse de burocracia y de nóminas mofletudas, lentas y escasamente especializadas en la realización de tareas de administración de recursos humanos, acudiendo al aprovechamiento de ofertas de servicios profesionales que brinden despachos de administradores públicos.

Desde el punto de vista de las mas avanzadas estrategias de gestión de RH, se puede decir que se trata de un modelo Outsourcing o de Terciarización, el cual permite delegar toda responsabilidad relacionada a la gestión de Recursos Humanos transfiriendo, en el caso de instituciones gubernamentales, a organismos sociales (Sociedades Civiles o Asociaciones Civiles), especializadas en esta materia, funciones tales como las de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, evaluación del desempeño y hasta desarrollo de personal, manejo de nóminas y todo lo correspondiente a la formulación y ejercicio del presupuesto en su capítulo 1000 de servicios personales.

Cabe aclarar en este modelo, que ya que la Administración de Recursos Humanos en el sector público no es como en las empresas privadas cuestión de decisiones sobre sus propios recursos, tratándose de toda una fenomenología sobre todo asociada al poder, que requiere de estudiar redes o vínculos de relaciones entre los actores involucrados en la toma de decisiones, y que torna mucho más compleja esa acción administrativa, la acción de consultores empresariales en este campo podría no tener el éxito buscado.

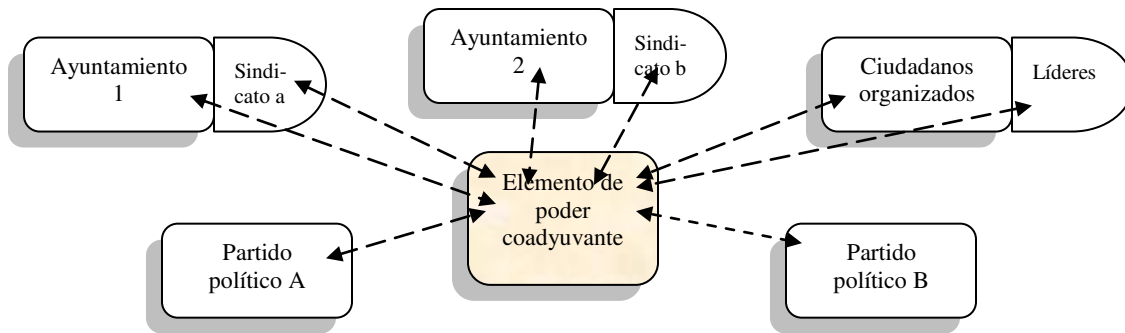
No es entonces sólo cuestión de tomar decisiones desde adentro de una determinada dependencia, y mucho menos buscando o tratando de apegarse a procesos técnicos clásicos en las Ciencias Administrativas y menos de empresas como habría de pensarse a la gestión de personal gubernamental al realizar este tipo de acciones terciarizadas.

Se trata sobre todo en esa lógica, de encontrar fórmulas diferentes para esas condiciones diferentes de gestión. Pero... ¿cómo entonces proceder? –Ya hemos iniciado el perfilamiento hasta aquí, de una conclusión y respuesta a ese interrogante; podríamos proceder a diseñar o rediseñar decisiones de gestión de personal a partir de lo que podríamos llamar por lo pronto “cadenas de mando interconectadas”.

Esas “cadenas de mando interconectadas” se refieren a decisiones enlazadas entre dos o más esferas de poder, por ejemplo: entre ciudadanos organizados (primero), sindicatos, ayuntamientos y partidos políticos con tal vez un cuarto factor de poder externo (*Think Tanks*) de apoyo encadenado o comprometido en procesos de negociación, donde éste último sea el elemento coadyuvante, especializado en tanto autoridad moral, poseedor del poder del conocimiento o del “Know How” tecnológico y que diera pauta para negociar y conciliar intereses políticos, facilitando decisiones y orientándolos a ese propósito de mejorar el servicio público.

A manera de esquematizar esa forma de concebir a las cadenas de mando interconectadas, tratando de explicarlas un poco como de manera más didáctica, se presenta el siguiente

ESQUEMA 1.- CADENAS DE MANDO INTERCONECTADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS A NIVEL LOCAL



Fuente: Diseño propio del primer autor

En este esquema puede apreciarse la concurrencia de diversos “clubes” o círculos de interés, y todos ellos deseando como manipular el ingreso, promoción e incluso el presupuesto y diversos momentos en la administración de recursos humanos al servicio público, sin embargo, entre todos ellos no termina por haber un acuerdo que beneficie de manera privilegiada las mejoras continuas del servicio público. Buscan unos y otros en primera instancia satisfacer sus propias fuerzas e intereses, pero dejando en un segundo o tercer término los intereses ciudadanos de mejoría en los impactos o efectos de satisfacción del servicio público. Se refiere a “cadenas de mando” porque cada una habría de ceder, por principio de orden⁵, el que las funciones de administración de recursos humanos esté en el lugar que le corresponde, esto es, en manos de especialistas, y buscando que haya un lugar para el ejercicio de esta función independiente de los intereses de poder de los diversos clubes.

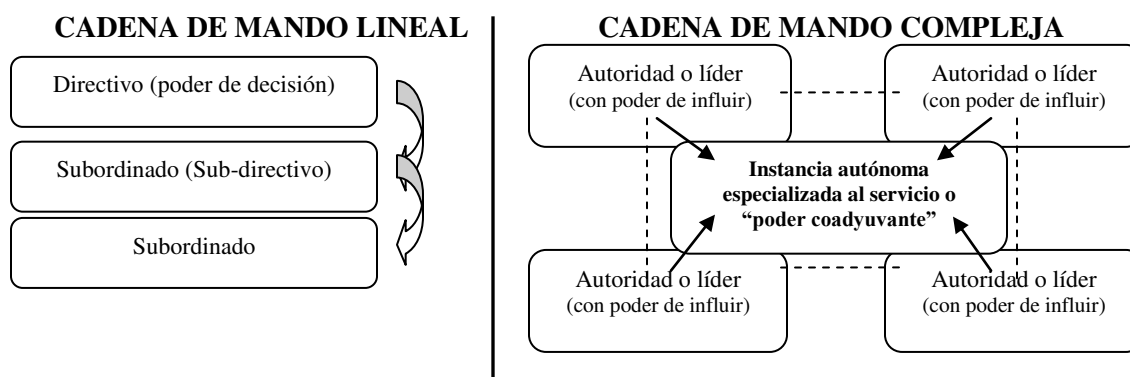
Evidentemente que se trata un poco de reconsiderar, desde la ética del servicio público, el valorar la cesión de facultades o de atribuciones a una instancia adecuada, como recordando aquél viejo refrán de “zapatero a tus zapatos”, esto es, cediendo a quien sepa hacerlo, la función de administración de recursos humanos, ya que estamos hablando de responsabilidades muy especializadas, y sobre todo orientadas no a satisfacer intereses privilegiados de un club determinado, sino intereses de la ciudadanía en general, finalmente contribuyentes que con sus recursos pagan a esos empleados de gobierno para su efectivo desempeño a favor de esa ciudadanía

⁵.- Podríamos recordar que desde la perspectiva clásica de las Ciencias administrativas, el principio de orden se refiere a tratar de lograr que haya un lugar para cada cosa y que cada cosa esté en su lugar.

y no de intereses de partidos, de sindicatos o de directivos que naturalmente persiguen intereses ligados a fortalecer gradual y constantemente sus propios proyectos de vida y partidos políticos.

Una cadena de mando se refiere entonces al vínculo mandante, a la relación no necesariamente lineal, sino compleja, de decidir algo, de influir en ciertas decisiones, lo cual puede apreciarse también mediante el esquema siguiente:

ESQUEMA 2.- DIFERENCIACIÓN DE CADENAS DE MANDO



Fuente: Diseño propio del primer autor

De esto último podríamos deducir una interesante conclusión preliminar: para tratar de buscar de manera privilegiada la mejoría en efectos de satisfacción del servicio público se requiere de cadenas de relación que a manera de alianzas o acuerdos, apoyen desde un círculo de mando superior esa voluntad de cambio o de mejora.

Dicho de otra forma, cada actor con capacidad de mando, de influencia o de toma de decisiones, se une a otro(s) para generar un solo mandato sobre una instancia especializada en funciones para las cuales ninguno de los mandantes en asociación resultan ser imparciales ni especializados para su desarrollo, generando una sinergia tal, que torna inevitablemente mejorable su desempeño a través de un elemento adicional coadyuvante.

Ese "elemento de poder coadyuvante" en la relación de cadenas de mando interconectadas, llevaría necesariamente a conciliar aquellos intereses, todos orientados a mejorar las condiciones de prestación y mejoría de los efectos de satisfacción de los servicios públicos, dada su autoridad moral o el dominio del conocimiento especializado en la función.

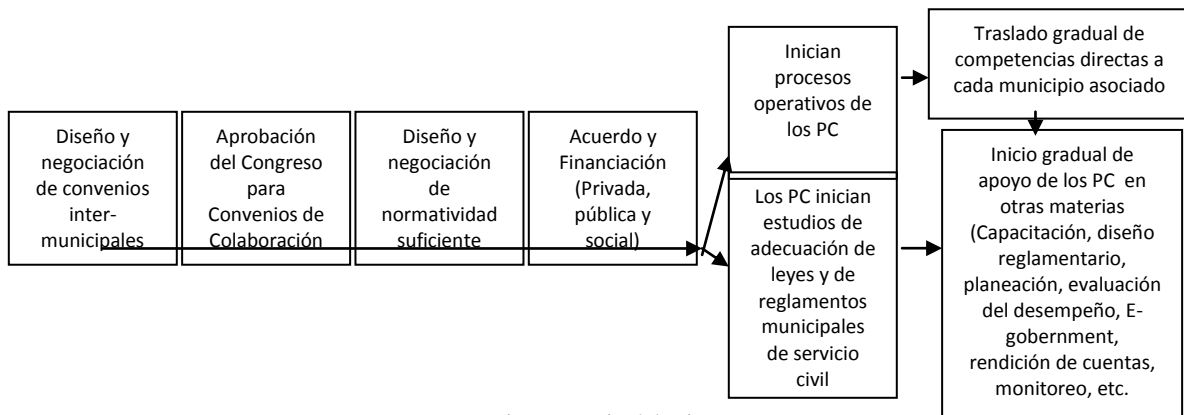
En los casos por ejemplo de gobernadores, diputados, presidentes municipales y regidores, finalmente también "servidores públicos", ninguno fue elegido precisamente por ser especialistas en algo, simplemente son puestos de elección popular que no han sido reclutados ni seleccionados ni contratados por virtud de un determinado profesigram, y finalmente son quienes como autoridades deciden sobre la administración de los servicios públicos, pero con capacidad de poder

los servicios especializados a instancias que requieren de aUtoridad moral especializa\$ para llevarlo a cabo.

Por supuesto que a mayor amplitud geo-espacial / de nivel de gobierno (estatal o federal), la complejidad de este esquema se vuelve también de mayor magnitud, para lo cual habría que estudiarse cada caso, así como las condiciones reales para generar esas alianzas o sinergias necesarias para ese efecto.

Explicado esto a nivel municipal y de manera demasiado esquemática, secuencial y sencilla, podría entenderse mejor el modelo III social en redes, outsourcing o terciarizado, a través de un “poder coadyuvante” (PC) o agencia externa tipo despacho de especialistas a nivel local, a través del esquema siguiente:

ESQUEMA 3.- Proceso de arranque del modelo III



Fuente: Diseño propio del primer autor

Así, quien deseara ingresar al servicio público municipal a partir de la fecha de las convocatoria que promueva cada PC en lo que sería un sistema o sistemas profesionales de carrera en búsqueda de permanencia, lo haría sujetándose al derecho administrativo vigente, esto es, a un régimen normativo transitorio aprobado por los ayuntamientos que así convengan; igual todo servidor público que actualmente se encuentre ya contratado y con plenos derechos sindicales, podría optar por esa “nueva” reglamentación de ingreso en búsqueda de su permanencia y posterior promoción y que se establezca en la nueva normativa que operen posteriormente cada municipio, tal vez de manera homogénea, incluyendo tabuladores de sueldos a fin de generar un desarrollo regional mas equilibrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Ai C. (1996). *Reclutamiento político en México, 1984-1991*. S. XXI: México
- Beltrán P. (2003). Profesionalización y servicio civil de carrera, *Ponencia en Memorias del Foro de Consulta de la SEGOB-INAFED sobre Federalismo*, disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Profesionalizacion_y_servicio_civil16, México, 4 p.
- Barzelay, M. (2000). *Atravesando la burocracia*. FCE: México, 252.
- Cabrero, M. (1998). *Gestión Pública, la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*. Barry Bozeman
- Cabrero, M. (2005). *Acción pública y desarrollo local*, Editorial Fondo de Cultura Económica: México
- Cortés, M. (2009). *Mi capital humano ¿Qué tengo yo que dar?*. Gestión del talento, último acceso 4 de junio de 2009 <http://www.gestiopolis.com/organizacion-talento/fuga-de-capital-humano.htm>,
- De Luna, Ángel, G. (2008), *Capital humano, Gestión por competencias laborales en la administración pública*, Editorial Trillas: México.
- Echeverría, A. (2006). Informes presidenciales, *Centro de Documentación, Información y Análisis, LX Legislatura*, Congreso de la Unión, México.
- IPONAP. (1982). Las Gestiones Gubernamentales en México. *Revista Política Nueva*. 23(2).
- Jacoby, H. (1972), *La burocratización del mundo: una contribución a la historia del problema*, Siglo Veintiuno Editores, 3205 p.
- Martínez, P. (2009). La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 43, 177-206
- Monroy, P. (2007). Fracasa Servicio profesional de carrera. *CONTRALINEA*, 5(87), México disponible en: http://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre2/htm/Fracasa_Servicio_Profesional_Carrera.htm
- Morales, J. y García, S. (2006). El Servicio Profesional de Carrera (SPC) y las nuevas tecnologías de la información: puntos focales de la nueva gestión pública en México, en *Memorias del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006 Documento Libre, 16 p.
- Morales, M. A., González, A. V., Banda, A., Valenzuela, Gpe. (2006). Participación ciudadana y reinstitucionalización de la gestión pública en territorios municipales, *comunicado presentado durante el VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas*, noviembre 11-16, Guayaquil, Ecuador, 34 p.
- Sánchez, J. (2006). *Gestión pública y gobernancia*. Ediciones IAPEM, 2da. Edic: México
- Varona, A. (2001). Propuesta de implementación de indicadores de Gestión de recursos humanos en una institución. *Foro sobre indicadores de gestión de desarrollo local*.
- Ventura, R. (2007). El Servicio Civil en la Carrera administrativa: en dónde estamos y hacia dónde vamos. en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 30 oct. - 2 nov. Sto. Domingo, Rep. Dominicana.
- Ventura, R. (2007bis). Innovación en la gestión del empleo público. en *Memorias del XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 30 oct. - 2 nov., Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 20 p.

ANEXOS

Anexo No. 1

Monroy, Paulina, (2007), *Fracasa Servicio profesional de carrera*, en CONTRALINEA, periodismo de investigación, secc. Sociedad, sept., segunda quincena, Año 5, No. 87, México, versión digital disponible en:

http://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre2/htm/Fracasa_Servicio_Profesional_Carrera.htm

La Secretaría de la Función Pública omite realizar el proceso de selección de servidores públicos con base en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades, señala la Auditoría Superior de la Federación

El Servicio Profesional de Carrera, que depende de la Secretaría de la Función Pública (SFP), no seleccionó a los mejores candidatos para ocupar plazas en las 77 dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera establece que la operación de éste se debe sujetar a la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y la competencia por mérito. No obstante, en la Revisión de la Cuenta Pública 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó que de los mil 524 concursos declarados ganados, en 79 no se escogió al postulante mejor calificado en el proceso de ingreso a través del sistema *TrabajaEn*.

Así, en 12 de las 28 plazas correspondientes a director y director general adjunto, adscritos a ocho dependencias y cuatro órganos desconcentrados, se eligieron a funcionarios con calificaciones por debajo de lo establecido. “Los aspirantes no debieron continuar participando en el proceso de selección, ya que su calificación fue menor a la mínima requerida, en incumplimiento del artículo 32 de dicha Ley”, señala el máximo órgano de fiscalización.

La SFP admitió a un director general y otro adjunto con tres y 10 puntos menores a 70, calificación mínima requerida. Lo mismo sucedió en la Secretaría de la Reforma Agraria, donde la vacante de director general fue ocupada por un servidor público que obtuvo 58. Dos directivos en la Secretaría de Salud también obtuvieron puntuaciones menores a 70 y en la Secretaría de Educación Pública uno más alcanzó 66.7 en su examen.

También en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Instituto Nacional de Ecología se concedieron puestos en direcciones generales y adjuntas a funcionarios con calificaciones que van desde los 58 a los 60 puntos.

“Los Comités Técnicos de Selección de cada dependencia no contaron con los parámetros empleados en la entrevista de selección de candidatos, por lo que no fue posible verificar si se eligió a los candidatos que demostraron satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo”, subraya la ASF.

La Auditoría emitió seis promociones de intervención de la instancia de control de cada dependencia para realizar las investigaciones pertinentes y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas sancionatorias derivadas de los actos u omisiones de los servidores públicos que autorizaron dichas contrataciones.

Además ni Función Pública, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ni la Semarnat introdujeron mecanismos confiables para comprobar la legalidad de los documentos proporcionados por los aspirantes para el proceso de ingreso. Éstas son las dependencias con el mayor número de plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera.

Discrecionalidad y desorden

El órgano fiscalizador advierte que los supuestos establecidos por la Función Pública en el sistema *trabajaEn* –página electrónica diseñada para administrar la información captada durante el reclutamiento y selección de aspirantes– se aplicaron sin notificar previamente a las entidades, “lo que ocasionó discrecionalidad en el proceso de selección”.

El diputado perredista Hugo Eduardo Martínez Padilla, de la Comisión de Vigilancia, opina que el fin de captar a los servidores públicos más aptos fue utópico: “Se ha degradado mucho con la actividad del mismo. A nosotros se nos ha informado que hay gente privilegiada a quien se le permite hacer los exámenes y ascender, entonces se pierde el espíritu inicial y mientras esté coordinado por Función Pública, no habrá un ente que vigile que se ascienda de manera honesta, sin mano negra”.

Pese a que el artículo 17 de la Ley del Servicio Profesional indica que el Registro Único (RUSP) deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema, su proceso de capacitación y desarrollo, trabaja en no permitió identificar cuántos de los 64 mil 775 aspirantes registrados en 2005 fueron servidores públicos, mientras que 17 dependencias no reportaron información relativa a sus plazas.

Martínez Padilla sugiere que hace falta optimizar el programa: “El Servicio Profesional inició como un boom publicitario para aquietar a los burócratas y darles la posibilidad de ascender, pero nunca le hicieron ajustes; entonces no hay seguridad ni control sobre el mismo, porque ya no es una prioridad”.

Xavier Ponce de León, vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), sostiene que se debe estabilizar la operación del Servicio Profesional, toda vez que para las dependencias no ha sido fácil definir bien sus estructuras de organización, describir cada uno de sus puestos y los requisitos a cubrir.

“Todo es muy apresurado cuando concursan la plaza y hacen la selección, todavía no tienen la descripción de la plaza cuando ya tienen la vacante, entonces hay que despresurizar a las dependencias para tranquilamente seleccionar al mejor candidato. La Ley no ha entrado plenamente en vigor y, para hacerlo, la operación debe recaer en cada dependencia”, subraya Ponce de León.

El académico califica la Ley del Servicio Profesional de Carrera como clara para el ingreso y permanencia de servidores públicos, opaca para la salida y omisa en el desarrollo del personal ya ocupado por cada dependencia. “La Ley debería captar potencial de mejora para el servicio público y comprometer el fomento a las instituciones, de tal manera que el personal se desarrolle. La Ley no es para el servicio de carrera de los servidores públicos y no se puede estar reinventando personal en lugar de perfeccionarlo”.

Al respecto, la ASF observa que Función Pública no tiene mecanismos que permitan identificar a los servidores públicos candidatos. Tampoco permitió integrar la información respecto a los cursos de capacitación, certificación de habilidades, planes de carrera, promociones, puntuación, movimientos laterales, resultados de las evaluaciones de desempeño, licencias, historial laboral, intercambios y compatibilidades. “Por lo que no fue posible identificar a los servidores públicos con el perfil profesional para ocupar plazas de nivel superior u homólogo con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y en los logros alcanzados”, apunta la Auditoría.

El vicepresidente del INAP reitera que la Ley no tiene clara ni la continuidad del servidor público, ni la aspiración a otro puesto: “Los contratan para ese puesto y para otro, no cuenta lo que se haya tenido. La Ley es para quien desee permanecer en el puesto, porque se hacen evaluaciones semestrales”.

La SFP tampoco estableció mecanismos de control para conocer el total las plazas vacantes en las 77 dependencias y careció del registro de 9 mil 815 plazas, a efecto de que fueran concursadas. Por lo demás, no se actualizó el Catálogo de Puestos, lo que impidió determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requirió la Administración Pública Federal.

A la par no hubo registro de las estructuras orgánicas para controlar los movimientos organizacionales de los puestos ni manuales de organización y procedimientos para el funcionamiento del Servicio Profesional. Bajo ese tenor, hasta diciembre de 2006 la SFP no había publicado en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para regular la compatibilidad en el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones y la aprobación de personal de enlace y convenios de intercambio.

Programa sin metas

El programa para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006 no consideró ninguna meta respecto de la base jurídica para su organización, funcionamiento y desarrollo. Asimismo, “no se incluyeron objetivos e indicadores que evaluaran los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia”, afirma la ASF. La entidad añade que los 24 indicadores establecidos por la SFP resultaron insuficientes para evaluar si se cumplió o no el objetivo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de garantizar la igualdad de oportunidades y el impulso de la función pública en beneficio de la sociedad.

Para evaluar el avance en la instrumentación del Servicio Profesional en cada dependencia, la SFP estableció que cada secretaría y órgano debía alcanzar un total de 541 a 600 puntos acumulados durante 2005 y de 601 a mil en 2006. Sin embargo, la Auditoría observó que en 12 de los 24 indicadores, Función Pública estableció porcentajes de avance inferiores al 95 por ciento para que las dependencias alcancen los puntos requeridos.

El máximo órgano de fiscalización considera que “los porcentajes no garantizan que el sistema del Servicio Profesional se aplique en un rango satisfactorio”. Tanto Función Pública como las otras 74 dependencias cumplieron 118 puntos menos de lo programado, es decir, 80 por ciento de la meta. Al verificar la capacidad profesional de los 232 funcionarios de la SFP responsables de la aplicación y vigilancia del Servicio Profesional de Carrera, la Auditoría concluyó que no le fue posible saber si el perfil del personal era apto.

Luego de haber aplicado un cuestionario a 39 servidores públicos sobre la actuación de la Función Pública, el 41 por ciento calificó el conocimiento y la preparación del personal que impartió capacitación y asesorías en un rango regular. Y el 73 por ciento consideró de malo a regular las bases de organización y funcionamiento para operar el Servicio Profesional. El legislador Hugo Eduardo Martínez Padilla describe al Servicio Profesional de Carrera como un programa más, “sin la prioridad ni la intención de hacer más eficaz la administración pública: no hay interés real para mejorarlo ni intención de revivirlo”.

Opacidad en la capacitación

En su objetivo, de introducir en el servicio público fundamentos éticos y de aprendizaje para lograr un comportamiento honorable en los funcionarios, el Servicio Profesional de Carrera tiene como ejes el desarrollo profesional y la capacitación y certificación de servidores públicos.

Con todo, la ASF descubrió que en 2005 la SFP acordó con los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las entidades que no prepararían a los funcionarios en capacidad del servicio público.

Función Pública le aclaró al órgano fiscalizador que, a partir de 2006, este punto fue incluido en el adiestramiento para la capacidad técnica transversal y no en forma separada. “Por ello –expresa la Auditoría– no fue posible calificar la cobertura de funcionarios instruidos y evaluados en la capacidad de visión del servicio público”. La SFP creó @Campus México para ofrecer a los servidores públicos cursos de capacitación en línea. En 2005, dicho sistema cibernético contaba con 17 opciones de instituciones de educación superior y despachos de capacitación, pero Función Pública no unificó los contenidos de los cursos.

Durante 2005 no hubo un Programa Anual de Capacitación de los Servidores Públicos que especificara las necesidades de capacitación y las metas en términos de cuántos funcionarios había por instruir.

Además, la SFP no creó indicadores de desempeño que permitieran evaluar si la instrucción les permitió a los aspirantes desarrollar, complementar, perfeccionar y prepararse para su puesto. En promedio, cada uno de los 16 mil 209 servidores públicos recibió dos cursos de capacitación gerencial o directiva, es decir, el 39 por ciento del total de aspirantes.

Martínez Padilla propone que los cursos sean impartidos fuera de las dependencias, pues “para mejorar a una persona, a veces, hay que sacarla de su entorno para generar condiciones más propicias o hasta inventivas, pero en base a la experiencia ajena”.

A fin de legitimizar las habilidades adquiridas, Función Pública contrató al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) para elaborar los reactivos que refrendaran capacidades gerenciales y de visión del servicio público. En el examen participaron 2 mil 345 servidores públicos, pero la SFP no contó con los resultados obtenidos de esta prueba piloto y no se pudo determinar si los cursos permitieron que los servidores públicos obtuvieran su certificación.

Si bien Ponce de León asegura que es casi imposible improvisar a una persona en un puesto, menciona que los exámenes exageran en los requisitos para optar por una posición: “Los servidores tienen problemas para aspirar a un puesto dentro de su dependencia y candidatos externos tienen más posibilidades. Eso hay que arreglarlo. No hay que descapitalizarse, no hay que perder buenos recursos humanos. El recurso humano es el capital de la dependencia y debe cuidarlo, fomentarlo, desarrollarlo, no es un lastre y menos cuando ha sido seleccionado y calificado”.

Optimización necesaria

La SHCP no incluyó en el proyecto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación las provisiones necesarias para cubrir las erogaciones para aplicar la Ley del Servicio Profesional, ya que la SFP no publicó oportunamente el Programa para el Servicio Profesional de Carrera.

El total de presupuesto fue de 496 millones 452 mil pesos, de los que se usó el 49 por ciento. La ASF constató que los recursos destinados para introducir el sistema se distribuyeron en el último trimestre de 2005, lo que generó que las dependencias reintegraran la parte que no se ejerció y en algunos casos la totalidad a la Tesorería de la Federación.

Por cada dependencia se erogaron 982 mil pesos en la operación del servicio y por funcionario el gasto fue de 5 mil pesos y de 85 pesos para cada concurso. Para la capacitación se destinaron 170 millones 402 mil pesos, de los que casi 99 por ciento se utilizaron para las unidades administrativas encargadas de instrumentar el Servicio Profesional de Carrera.

“La SFP erogó, con cargo a la actividad de ‘prevenir y abatir la corrupción e impunidad e impulsar la calidad de la gestión pública’, 168 millones 439 mil pesos, monto inferior en 34 por ciento al presupuestado”, resalta el órgano fiscalizador.

La Auditoría Superior de la Federación dictaminó que la “Secretaría de la Función Pública carece de sistemas automatizados para registrar las estructuras orgánicas e identificar los movimientos de las plazas vacantes, así como de procedimientos específicos para seleccionar a los aspirantes ganadores. Por lo que no es posible verificar que las plazas vacantes fueran concursadas y que el proceso de selección se efectuara con base en los principios que rigen el servicio profesional de carrera”.

Martínez Padilla, quien presentó una iniciativa de ley para evaluar el Servicio Profesional de Carrera, puntualiza que el error de la SFP es no vigilar el desempeño del Servicio Profesional de Carrera.