

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**Servicio civil de carrera:
meta pendiente de los gobiernos estatales.**

Reporte de experiencia profesional que para obtener el título de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: Lic. Carlos Enrique Velazco Macías.
Asesor: Dr. Ignacio Medina Núñez.

ÍNDICE

Introducción.

Capítulo I:

Servicio civil de carrera: marco teórico.

Capítulo II:

Contexto histórico.

Capítulo III:

Modelos de servicio civil en el mundo comparados con el modelo Colima.

Capítulo IV:

Sobre el estudio de un modelo teórico-empírico de “implementación” contrastado con la experiencia del gobierno de Colima con la profesionalización del servicio público.

Conclusiones.

Anexos.

Currículum vitae.

Bibliografía.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales

Introducción

¿Es posible la implementación de un sistema de Servicio Civil de Carrera en los estados de la república mexicana?

Desde hace mas de tres décadas cada periodo de gobierno que concluye en las entidades federativas mexicanas se cubre de sospecha y demérito por sus resultados, regularmente malos, distintos a los proyectados. Ese manto de señalamientos hacia los mandatarios salientes por parte de la población suele ir acompañado de dos actitudes, el desencanto que se transforma en indiferencia hacia los asuntos públicos o, una especie de indignación creciente que exige castigos y cambios que prevengan las malas acciones de los servidores públicos.

Los dos grandes y abstractos actores que surgen de un mismo conglomerado humano llamado sociedad, son el gobierno y su población que se confrontan cuando debieran ser dos partes de un mismo ente motivado por razones del bien común. Mientras la población demanda y proyecta las necesidades de cambio y mejora en su calidad de vida, las estructuras de gobierno perciben la forma de evadir responsabilidades y mantener el equilibrio que le mantenga en el poder desde una serie de medidas menores que no satisfacen a la población pero que generan tiempo suficiente para medrar con los presupuestos sin mayor responsabilidad ni castigo ya que el costo político suele ser efímero.

En el Estado de Colima, con el objetivo de acercarse a los estándares de calidad de vida de la población surgió la intención de establecer un servicio civil de carrera, tema que ha sido plasmado en la Ley¹ y en tres planes estatales de desarrollo sin que se haya hecho realidad. A pesar de todos los esfuerzos, patrocinios y voluntades éste requisito de afianzamiento democrático no se concreta. Con este trabajo se pretende identificar las dificultades y los factores que inhibieron la posibilidad de implementar un servicio profesional de carrera, a partir de la experiencia profesional del postulante en el gobierno del estado de Colima y una vez identificados determinar algunas formas posibles de implementación.

La creación del servicio civil de carrera en Colima se contempló en el plan estatal de desarrollo, sin embargo, la creación del modelo nació de una necesidad principalmente burocrática, derivado de que en cada administración sexenal (o según sea el caso, en Colima en menos de dos sexenios se han tenido cinco gobernadores) se definían los cargos, puestos, estructuras, institutos, incluso sin contar con elementos metodológicos serios que le permitieran solidificar su función en la medida de sus resultados.

Fue en el interior de la Secretaría de Administración, específicamente de la dirección de recursos humanos de donde salió la iniciativa, con impulso directo del director general para diseñar y posteriormente implementar el sistema que permitiera un manejo más eficiente del personal, pensando en mejorar la calidad del servidor público, elevar los índices de satisfacción de la población, evaluar el rendimiento y, eventualmente elevar sus ingresos y propiciar la permanencia de los servidores públicos en base a sus capacidades, actitudes y rendimiento. Todo un sistema de servicio civil.

Sobre el concepto.

Por otra parte, con relación la noción general de lo que es el servicio civil o profesional de carrera, este ha sido concebido de manera diversa derivado de la información que existe en cuanto a su estructuración y funcionamiento, así como de los resultados para los cuales han sido creados, aún cuando existen antecedentes en otros países desde hace casi tres siglos,

¹ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE COLIMA. Artículo 25, fracción XI.

en México, si bien no es nuevo el tema ya que su implementación en el Gobierno Federal data del 2003, el tema se sigue desdibujando de la agenda nacional y en los estados no ha sido consolidado como pendiente de la administración pública, Colima sigue teniendo ese pendiente, con el objeto de que el funcionamiento de los gobiernos de las entidades sea transparente y eficaz.

Este tipo de sistemas deben contener estímulos para que los servidores públicos, comprometidos, cumpliendo con sus encomiendas aporten aún más, traten de superarse y que esto sea demostrado mediante evaluaciones y que los resultados le permitan permanecer en su encargo. Que tal permanencia dependa solo de sus capacidades y de su desempeño satisfactorios a los fines de la administración pública y no a decisiones caprichosas o circunstancias políticas o electorales.

Sin embargo ya se presentan ciertos recelos en cuanto al funcionamiento de los sistemas establecidos, tal es el caso de la federación en el que el servicio profesional de carrera de la APF. Existe incertidumbre respecto del conflicto ético que pudiera existir, cuando menos en el ingreso hay serias sospechas de que los procesos no son más eficaces para reclutar pero si para legitimar designaciones previas.

El desarrollo e implementación de un servicio civil de carrera es necesario para hacer cambios estructurales de la tradicional burocracia en un nuevo ente de satisfacción de necesidades administrativas y sociales responsabilidad del estado, es decir, acciones continuadas sin la improvisación en cada cambio de administración, y que se refuercen en cuanto mejora e innovación y continuidad.

Instituir herramientas suficientes para que los ciudadanos puedan calificar los resultados del servicio público como eficiente o ineficiente, situaciones provocadas para crear la cultura de la sensibilidad burocrática y la vocación, que obligue , en un círculo virtuoso, desarrollar sistemas enfocados al desarrollo y evaluación de las competencias de los servidores públicos y a su desempeño.

Las mejoras en los servicios a la población que brindan los servidores públicos implican necesariamente horas de capacitación y orientación hacia las metas institucionales, proporcionar las herramientas que generen la adquisición de las competencias necesarias para hacer un buen trabajo entendiendo a éste como el cumplimiento mínimo y óptimo de sus obligaciones.

La aspiración de un buen sistema de gestión de personal con perfil profesional para el servicio público es que éste debe contar con elementos sustanciales como los catálogos de puestos de cada dependencia, donde se establezcan los perfiles y las descripciones de cada puesto, las necesidades de conocimientos, habilidades y actitudes para desempeñar sus cargos; catálogos de competencias que establezcan una currícula de capacitación que pueda ser evaluada.

En aspectos sustanciales y para detener la arbitrariedad con la que se asignan sueldos fuera de proporción es indispensable contar con un tabulador de salarios y compensaciones que establezca de manera clara los límites de cada jerarquía laboral, estimular a funcionarios competentes para cumplir con sus encargos, evitar el dispendio en el capítulo de los servicios personales, evaluar la competencia y el desempeño para asignar percepciones, estímulos y recompensas y sobre todo mejorar no solo la justa asignación de recursos y promoción del desarrollo de los empleados públicos, sino la atención a la población que es el objeto de atención principal del estado.

Integración.

El texto se integra en cuatro partes capituladas además de las conclusiones y bibliografía.

En el primer capítulo presentamos el marco teórico a partir del análisis del libro “Mérito y Flexibilidad” de Francisco Longo; la revisión y análisis de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, firmada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia el 27 de junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno el 15 de noviembre del mismo año; del Libro “Informe sobre la situación del

Servicio Civil en América Latina” editado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2006 y algunos ejemplos y textos tomados de sendos libros de Mauricio Merino: “Los desafíos del servicio profesional del carrera en México” 2006 y “La gestión profesional de los municipios en México” 2006.

El capítulo segundo se centra en el contexto histórico de Colima, específicamente referido a la justificación normativa y la justificación empírica del sistema de servicio civil. El nivel normativo requirió del análisis de la Constitución Local, en lo referente al tema de la administración pública, la legislación en la misma materia, es decir la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, el Plan Estatal de Desarrollo y los reglamentos respectivos a cada ordenamiento legal.

La justificación empírica contiene los datos o cifras que pudieran indicar la necesidad del desarrollo y la implementación de un sistema de servicio civil, se obtuvo mediante las encuestas de percepción ciudadana obtenidas por la Dirección General de Control Gubernamental.

En el tercer capítulo se hace una comparación entre tres modelos actuales de servicio civil en el mundo y el modelo para Colima. Los elementos de estudio fueron las leyes y códigos las reglas vigentes y las proyectadas para el estado de Colima.

Para desarrollar este apartado se observó originalmente la propuesta de un esquema aplicado por Francisco Longo² que agrupa modelos nacionales en torno a cortes transversales, que coinciden con los elementos centrales básicos de un marco institucional de función pública: a) Los sistemas e instrumentos de acceso, b) La organización de la carrera profesional y c) La administración del sistema, sin embargo, por la técnica aplicada, fue necesario definir varios segmentos que fueron denominados ámbitos y sub segmentos que fueron llamados a su vez rasgos observados; el proceso de análisis a través de tablas analíticas con el método de andamiaje intelectual, el cual consistió en comparaciones y esquemas de coincidencia de cuatro instrumentos normativos:

² Longo, Francisco. (2005) “Mérito y Flexibilidad” “La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Empresa Paidós - México.

1. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (México)
2. El Título V del Código de los Estados Unidos de Norteamérica,
3. El Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, y
4. La propuesta de Ley para el Servicio Civil de Carrera para el Estado de Colima.

La delimitación de estas normas como objeto de estudio se definió contemplando los criterios de formas de gobierno democrático y/o republicano en las entidades en las que se implementan los ordenamientos y los indicadores de desarrollo humano emitidos por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 2014.

El cuarto capítulo versa sobre el estudio de un modelo teórico – empírico del tema de la implementación de políticas públicas de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky que se refiere a cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, tratando de asociar las premisas contenidas en el libro con la experiencia del gobierno de Colima con la profesionalización del servicio público, premisas que son utilizadas para explicar las causas que no permitieron implementar el servicio civil de carrera.

Este manuscrito termina con las conclusiones fundamentales del trabajo y el apartado de la bibliografía y anexos.

Capítulo I

Servicio Civil de Carrera: Marco Teórico

Justificación Teórica

En estos tiempos en los que la percepción adquirida a través de los medios y de la vivencia colectiva e individual de que el estado no cumple con sus funciones garantistas, entre otras, la salvaguarda de la integridad física y patrimonial de las personas, por razones como la

falta de recursos económicos en ayuntamientos y gobiernos de los estados, principalmente, la población se queda a merced de la delincuencia, por un lado y a la voluntad de servidores públicos que no tienen las capacidades, ni las directrices formales para hacer su trabajo, generando un estado de indefensión donde las víctimas son quienes pagan a través de sus impuestos la garantía del bien público sin conseguirlo. Los niveles de corrupción hace imposible distinguir a quienes realmente responden.

Otra escena lamentable pero recurrente es que pasando las elecciones las arcas de los gobiernos, principalmente municipales se quedan sin recursos económicos, en ocasiones, ni siquiera para el gasto corriente administrativo ni para los servicios a la población que vuelve a resentir los estragos de una mala administración. En términos planos, el ciudadano común, sin mayor explicación sabe que debe pagar sus impuestos aun cuando no tenga noción de en la que habrán de aplicarse ni a cambio de qué.

La transparencia es un asunto que se aleja en esencia de sus objetivos y solo ocupa el espacio de la opinión como un requisito cumplido de las estructuras oficiales de poder, ya que en la práctica, rara vez coinciden los números de las páginas de transparencia con las cuentas públicas. Eso sin mencionar los constantes abusos de poder que se mencionan en el principio, con eso, en una democracia incipiente donde lo más valorado y simbólico son las elecciones de los representantes y gobernantes, la profesionalización es un tema indispensable, por necesario para elevar la calidad del servicio público, porque demostrado está, que la calidad gubernativa no se alcanza solo con garantizar elecciones democráticas “...*todos estos cambios indudables no necesariamente se han traducido en mejores resultados para la sociedad...*”³, Falta garantizar las metodologías que lleven hacia los objetivos particulares del gran objetivo, que es el bien común.

El servicio civil de carrera puede ser la opción burocrática para mejorar el esquema de servicios que el gobierno ofrece a la población, misma que los sufraga vía impuestos. Un servicio de carrera lleva consigo eliminar la cultura de la lealtad individual, seguridad

³Moreno Jaimes, Carlos, *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México*. ITESO, 2008, página 201

laboral con base en el mérito, preservación de la memoria institucional, capacitación para elevar la productividad, factibilidad de implementación y genera confianza como elemento de legitimidad, como en el caso de México, donde prevalece la desconfianza hacia las instituciones, un sistema de este tipo permite “...obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto..⁴” sin embargo, el desconocimiento lleva, en algunos casos a considerar que instaurar un sistema de servicio público profesional es lo mismo que crear estructuras con características similares a los sindicatos de burócratas que existen ya, esa percepción debilita el ánimo de los tomadores de decisiones y de la población respecto del servicio civil incrementando la desconfianza existente.

A nivel mundial la naturaleza de los sistemas de profesionalización y sus objetivos, que si bien pretenden mejorar el servicio público, son distintos desde su formación, origen cultural, sociedad a la que sirven, etcétera, sin embargo poseen características transversales ya que llevan, no solo a garantizar una permanencia en el empleo per se, sino que buscan aprovechar la experiencia, reforzar el conocimiento, innovar los procedimientos, ejercer liderazgos, potencializar el desempeño y evaluar su productividad contrastada con los resultados.

Todo en un sistema que busca profesionalizar a los servidores públicos en escenarios de transparencia y rendición de cuentas, desde el reclutamiento, evaluación, desarrollo y hasta la eventual separación del cargo por las causales que se definen en cada una de sus reglamentaciones.

Las ventajas de un servicio civil, entre otras, radican en que los sistemas funcionan con reglas claras que den certidumbre a cada aspirante o servidor público de carrera y de que su permanencia depende sólo del mérito, capacidad y de la igualdad en condiciones, que la flexibilidad del sistema es sólo para mejorar los procesos, que las características de transparencia respalden la confiabilidad de los sistemas, ya que ésta última virtud es la razón de ser del servicio civil de carrera.

⁴Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andres, *Por un Gobierno con Resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, páginas 54 y 55

No se puede hacer un sistema de profesionalización simulado, circunstancia común en algunos gobiernos que se han visto inmersos en la corrupción, aun cuando son inevitables las fallas propias de administración de todos los sistemas, la transparencia más que una debilidad es una fortaleza de credibilidad.

Intentar implementar un sistema de profesionalización por cumplir compromisos políticos sin la convicción del funcionamiento del sistema y sus resultados, o por obtener recursos económicos, o por alcanzar algún beneficio político o por aspiraciones ajenas al interés social, condenan al terrible daño al concepto de profesionalización, la historia nos demuestra que la población le resta seriedad y confianza al no cumplimiento de sus autoridades, si uno de esos compromisos llegado a implementar, como el servicio civil de carrera no brinda los beneficios ofrecidos la percepción indudablemente será de que el servicio civil de carrera no funciona y no que el sistema creado para determinada organización falló por razones de naturaleza distinta.

Concepto de Servicio Civil de Carrera.

El origen del concepto del servicio civil llega desde que en la India, la colonia británica tuvo en su estructura administrativa, un segmento de funcionarios que se encargaba de los servicios que tenían que ver con los asuntos de la corona en esos lugares, se registra que el sistema fue eficiente y efectivo para brindar los servicios, ya que dichos funcionarios eran nombrados por la corona.

El sistema fue copiado por los británicos desde su colonia y de ahí nace uno de los primeros modelos de estructura burocrática de lo que ahora se conoce con el nombre de servicio civil. Ser integrante del servicio civil era una notable distinción, ya que como es sabido, el reino unido designa títulos y reconocimientos a sus personajes ilustres en función de méritos heroicos y valores, de tal forma que pertenecer al servicio civil de la colonia británica, significaba una distinción sobre todos aquellos que desarrollaban trabajos

burocráticos en temas de administración de justicia, “*políticas o judiciales*”⁵. El modelo británico fue pues, una derivación de lo que se implementaba en un inicio en la colonia india.

Poco después, en 1883, como parte del movimiento de reforma, se instaura legalmente en los Estados Unidos de Norteamérica el servicio civil de carrera, para erradicar las practicas rentistas que inhibían los buenos resultados de la gestión pública, que incluso ponían en riesgo la vida de los candidatos en momentos en que el no cumplir con la entrega de puestos determinados sufrían agresiones de aquellos que creían que debían ocupar puestos públicos, aunado a eso, la creación de una ley del servicio civil buscó eliminar la teoría del botín, en la que el ganador de las elecciones ganaba todos los puestos. La característica es que la contratación del personal se diera fuera del espectro político.

En México, el concepto del servicio civil solía ser confuso hasta antes de la puesta en marcha del servicio profesional de carrera para la administración pública federal. Aun cuando se tenían antecedentes como el del servicio diplomático, el servicio militar de carrera y mas reciente el servicio electoral, el concepto, hasta antes de 2003 era tomado como el del servicio burocrático en general.

Es necesario destacar que algunas normatividades laborales burocráticas estatales se denominan servicio civil, sin embargo son las normas tradicionales que rigen las relaciones del personal que labora en el gobierno, que sujeta al personal administrativo, de mandos medios, superiores, eventuales y de base y, con esquemas laxos de selección, reclutamiento, promoción, sin procesos de evaluación de capacidades ni de desempeño.

Dichas regulaciones comprenden generalidades de responsabilidad de los servidores públicos, sobre todo de personal eminentemente operativo, donde sus cargas de trabajo se reducen a cuestiones de gestión mínima y procesos repetitivos.

⁵ J. E. Kingdom, *The civil service in liberal democracies: an introductory survey*, ROUTLEDGE, London and New York, 2004, pp 5.

No obstante lo anterior, al concepto moderno de servicio civil que nos referiremos tendrá que ver con esa estructura administrativa con capacidad de decisión, operación y actualización que otorgue eficiencia a los órganos de gobierno en función de los resultados a los ciudadanos y que los procesos de su funcionamiento van aparejados con los principios de transparencia, mérito e igualdad para su desarrollo y permanencia dentro de la esfera burocrática.

La definición de los conceptos los servicios civiles o servicio público, que al final deje una idea más apropiada es sustancial para el desarrollo del texto pues esto nos permitirá acercarnos mejor a examinar, a partir de lo que se ha hecho en otras latitudes del mundo.

Es de suponerse que derivado de las culturas de cada región, de cada país, incluso de cada ciudad, la percepción que se tiene de los servidores públicos cambia, la percepción de la gente y la percepción que los servidores públicos tienen de sí mismos, una de esas características es lo que se espera de la burocracia ya que *“la textura de la cultura política, es la que define las expectativas y exigencias de la población”*⁶

Servicio civil o administración pública adquieren variantes muy tenues en diversas partes del mundo, quizás lo relevante distinción en algunos casos sea la permanencia y en algunos menos, la evaluación del desempeño, sin embargo, en muchos lugares el termino servicio civil o administración pública adquieren características de sinónimos.

Dice J. E. Kingdom que *“Una cultura política es esencialmente la suma de las actitudes y las orientaciones psicológicas que los ciudadanos mantienen hacia las prácticas políticas e instituciones del Estado”*⁷ cuestiones culturales contradictorias, por un lado se señalan actos subjetivos de corrupción y por otro la tendencia a querer trabajar en el gobierno.

Desde ese enfoque interno, en el que los trabajadores opinan, la cultura burocrática sea un factor determinante para entender el comportamiento de la sociedad a su gobierno y viceversa: por ejemplo, de cada 10, 6 empleados del gobierno del estado se sienten

⁶ Op. Cit p. 6

⁷ Op. Cit. P. 9

orgullosos de pertenecer a la institución, paradójicamente, de ese porcentaje, 8 de cada 10 recomendaría a alguien trabajar en el gobierno del estado⁸.

Es decir, existe una cultura de acceder a la burocracia mediante el proceso clientelar por parte de la población que padece en algún momento la falta de profesionalismo de los servidores públicos y, por otra parte, los servidores públicos que pudieran acceder a recursos buscarán la manera de enriquecerse, ante ese escenario, existe un lenguaje entendido de simulación entre los ciudadanos y la burocracia lo que reduce la capacidad de exigir de parte de los ciudadanos y el nulo o poco interés de brindar un mejor servicio, una especie de resignación y complicidad social.

Concepto de Mérito y Flexibilidad

Proteger el derecho que tienen los servidores públicos capacitados a permanecer en sus empleos es una de las facetas del servicio civil de carrera, entre otros, sobre todo porque en los sistemas de botín político, prevalece que una vez que se terminan los periodos de gobierno se relevan del cargo a los servidores públicos y se ve afectado el servicio público por varias razones: una es que los corridos se llevan la memoria histórica que puede ser multiplicada; otra es el costo de adiestramiento del personal, mismo que va directamente a repercutir en la calidad de los servicios y el atraso en el cumplimiento de las metas institucionales.

Otro costo importante es el que se causa al erario por descuidar los requisitos legales de rescisión de servicios o de contrato del personal por contrataciones de nuevo ingreso por cambio de administración. Al no dar vista a la autoridad laboral de la rescisión de los despidos de acuerdo a la ley, la mayoría de los trabajadores recurren a la interposición de la demanda laboral que regularmente ganan y que obligan al patrón (en este caso al gobierno) a reinstalar y pagar salarios que pudieron haberse evitado si se hubieran liquidado conforme a lo legal. Huelga decir que este daño patrimonial por omisión no genera, o al menos no hay registro, de sanción alguna al funcionario que determinó el despido.

⁸ Encuesta desarrollada entre el personal del Gobierno del Estado de Colima en diciembre de 2008, con una muestra de 200 empleados.

Dice la Constitución que *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley*⁹, para los burócratas federales la misma Constitución establece en el apartado B, fracción VII, que: *“...La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y que el Estado organizará escuelas de Administración Pública...”* en clara alusión de establecer un sistema de servicio civil de carrera.

En la Constitución local de Colima lo que se refiere a la parte laboral del gobierno señala las facultades que tiene el Congreso estatal para hacer las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el gobierno del estado y los municipios y sus trabajadores¹⁰, sin que expresamente se diga que se deberá establecerla profesionalización de los servidores públicos.

A partir de que los servidores públicos puedan permanecer en el empleo deberán ser por el mérito a través de mecanismos de selección, equitativos y transparentes, como señala Francisco Longo, respecto del tema: *“La noción de función pública implica, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político o intentos de captura por intereses particulares...”*¹¹ En esencia, eliminar el sentido patrimonialista de las estructuras de gobierno que eventualmente se llegan a adquirir, no solo por grupos o partidos del poder, sino en aberraciones laborales mayores, por algunos sindicatos de burócratas.

Un Concepto Global

Otra meta del servicio civil es el de ser la plataforma eficiente que permita que a mejor desempeño se generen incentivos adecuados siempre con el objeto de mejorar, generar las condiciones virtuosas cíclicas que integren la medición de los resultados con estímulos y

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123.

¹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 33, fracción XXIV

¹¹ Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad*, Ediciones Paidós Ibérica, 2004, página 69.

recompensas a quienes superen las expectativas de mejor rendimiento y cumplimiento de objetivos.

Un servicio civil debe generar estructuras suficientes para satisfacer la demanda de servicios de la población, para definir estas estructuras es necesario diseñar la metodología que de certezas de eficiencia en determinado tiempo, reducir la arbitrariedad con la que se crean y se desaparecen plazas a capricho o para cumplir con compromisos rentistas en algunos casos y en la corrupción que se genera con la venta de plazas en otros, como señalan en su texto Moctezuma Barragán y Andrés Roemer: “...es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos...”¹²

En el sistema de botín político, el acceso a los puestos regularmente es en base a la designación por pago de cuotas de poder, y en la que es suficiente que el prospecto, bajo una apreciación somera, se acerque el perfil a las necesidades del puesto (en el caso de que se tengan las descripciones) y con que sepa un poco del trabajo, es suficiente porque lo que más importa es la afinidad política y el compromiso que se tenga con el actor político tomador de decisiones.

Esta circunstancia limita las oportunidades en el ingreso y en la promoción a mejores cargos o mejores salarios, por lo que es lógico entender que la selección de servidores públicos no será, ni en el mérito ni en competencia abierta.

En el tema de la transparencia es reducida la información que se tiene sobre el desempeño de los servidores públicos, puesto que los mecanismos de selección y promoción no existen y si existieran, no son del dominio del grueso de la población.

Salvo el marco regulatorio existente en el plano federal de México, en las entidades federativas el Servicio Civil de Carrera es inexistente, mucho menos, en los tiempos en que la hegemonía política no parece variar: paradójicamente, el servicio civil se ve fortalecido en tiempos de cambio electoral, para bien o para mal, el hecho de que se considere la

¹² Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andres, *Por un Gobierno con Resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, páginas 50 y 51.

presencia del servicio civil como un ente presente, puede generar esperanzas de cambio en el imaginario político y luego social, con todo eso es necesario que, para fortalecer un esquema de trabajo burocrático meritório y flexible se establezcan leyes y procedimientos asociados a la transparencia.

La OCDE, según el texto de los autores citados que dice que la mayoría de los países miembros observan ciertos “principios básicos” de sus funcionarios del servicio civil, entre otros “...*Independencia profesional y un cierto grado de seguridad en el trabajo, sustentado en evaluaciones imparciales y confinadas al desempeño de los objetivos establecidos...*”¹³ De ahí la necesidad de clarificar mediante los instrumentos rectores los derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera en los estados y generación de catálogos de puestos que establezcan las funciones específicas de estructuras y sobre todo aquellas que consideren los organismos internacionales como herramientas necesarias para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de países con gobiernos democráticos.

En los municipios.

A partir de las reformas electorales y la dinámica política del país que modificó los esquemas de participación mediante procesos democráticos, surgió el imaginario la posibilidad de crear sistemas de servicio profesional público en los municipios, considerando que la apertura democrática sería la llave para mejorar la administración pública, la población sintió un empoderamiento que dimensionó como la puerta hacia la solución de todos sus males.

Lograr satisfacer una exigencia social añeja de elegir de manera efectiva a sus representantes, fue una victoria sin precedentes, sin embargo, ante sobrados ejemplos en los tres órdenes de gobierno, las elecciones libres no han sido garantía de eficacia gubernamental, en esos contextos y en el de las reformas constitucionales al artículo 115 que han aumentado las responsabilidades a los municipios, asegura Carlos Moreno que es importante profesionalizar a las administraciones municipales, la propuesta de este trabajo

¹³Op. Cit. 157

es que habría que agregar también a las estatales: *“diversas leyes federales han incluido a los municipios como parte de su compleja red de implementación de programas de desarrollo social...”*¹⁴

Concepto Administrativo

Los gobiernos deberían buscar contar con la legitimación social que brindan los buenos resultados, el hecho es que la batalla política se da en la arena de la distribución de los beneficios sociales solo a grupos o personas afines y no a la población, sin discriminación, que es la razón de ser de la organización del Estado.

En ese espacio de reflexión una buena administración del personal implica la definición los puestos y todos los detalles técnicos como la descripción, perfiles, objetivos y necesidades de capacitación y, disminuir y transparentar costos y evidenciar los resultados, es decir, para entender la transparencia no baste solo saber en qué se gastó, sino que es también en demostrar que se hizo el mejor gasto, ya que transparentar el dispendio muestra una especie de cinismo público, agravado con la falta de castigo para el daño a los dineros, así pues, para Juan Manuel Crisanto, la importancia de su concepto radica en los resultados, en la eficaz administración para legitimar el ejercicio del gobierno *“...con base en los resultados obtenidos por las instituciones públicas derivados de las aspiraciones e interés sociales...”*¹⁵

Concepto con enfoque ético

Un nuevo concepto de la responsabilidad pública no debe ser visto en ausencia del enfoque ético: la obligación de los gobiernos de atender las necesidad públicas, principalmente y antes que los intereses particulares, entender que el interés particular, siempre que desempeñe un servicio público, será el de satisfacer el de las mayorías.

¹⁴ Moreno Jaimes, Carlos, *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México. ITESO, 2008, página 214*

¹⁵ Crisanto Campos, Juan Manuel. *Democracia y Administración Pública Profesional, Educación y Cultura, Asesoría y Promoción S.C. México, 2007, página*

Para comprender el contexto actual es inevitable evidenciar que los políticos no cambian los esquemas administrativos en beneficio social hasta que ya es inevitable, hasta que su olfato político les dice que se tienen que hacer cambios y si estos llegan a hacerse serán solo hasta donde sea mínimamente posible de tal suerte que no se cambien radicalmente los esquemas que beneficien a sus intereses o los de sus grupos afines, política, social o personalmente.

Dice Denisse Dresser, que quizás enfrentando al mismo monstruo, la clase política se encuentra desagregada de los reclamos sociales, los magros resultados de los gobiernos no son otra cosa que el absoluto desdén por el cumplimiento de la ley, la impunidad marca la pauta, si se concibiera el dinero público como algo sacro, por ser de todos y las penas al hurto fueran ejemplares, pudiera ser que los temas de corrupción, ineficiencia y opacidad en temas como educación, seguridad, desarrollo económico y social serían totalmente distintos a la percepción que se tiene de ineficiencia e indiferencia y la capacidad de creer en mejores resultados sería el motor de empuje.

El enfoque ético es indispensable en una democracia que debe contar con servidores públicos profesionales, entender el valor de ocupar la responsabilidad de velar por los intereses de los ciudadanos y considerarlo como la parte de un engranaje en el que la sociedad debe incidir como responsable y receptora de los resultados del gobierno, Mauricio Merino, con relación al tema dice: *"...en un régimen democrático, el servicio profesional representa un primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública..."*¹⁶

Concepto organizacional de servicio civil de carrera

Las estructuras de gobierno, en el momento de la implementación de un sistema, de una política pública, ordenamiento, cambio de sede, regularmente presentan resistencias al cambio, por lo que es sumamente importante que los individuos involucrados que compongan a la organización gubernamental deban ser sensibilizados en el tema, hay

¹⁶ Merino Huerta, Mauricio. *Los Desafíos de Una Nueva Ética Pública en Los Desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2006. Página 46

palabras clave, como mejora, capacitación, incentivos, desarrollo que motivan la participación, sin embargo existen algunas otras como revisión, desempeño y sobre todo la de evaluación que generan una alta resistencia porque surgen los temores naturales a que mediante un esquema metodológico puedan ser removidos de sus cargos, lo que incluye desde bajarlos de categoría hasta el despido, en contrario sensu, esos mismos mecanismos permiten la permanencia y los estímulos por buen desempeño, por lo que resulta indispensable que el personal sepa que solo se les evalúa sobre lo que se les capacite, con toda la certeza y legalidad del caso, en un primer término y sobre los objetivos institucionales convenidos en un segundo tiempo.

La credibilidad del sistema es la columna vertebral de su existencia. Todos los actores o interesados se verán impelidos a participar, apoyar o desdeñar dependiendo de su conocimiento o desconfianza hacia el sistema. Integrado y soportado por personas, estas deben estar en el plano del interés grupal e individual para involucrarse, para ello deben mostrársele los elementos de convicción que le generen interés y la posibilidad de que los alcance, de no ser así, para el individuo y para el grupo pierde razón de ser y tendrá (el sistema) un fin en el corto o mediano plazo; implementar un servicio profesional debe ser completamente transparente en sus reglas y en sus procedimientos, sin simulaciones y con la convicción de participación de los servidores públicos de carrera, prospectos y sociedad en general, atendamos lo que dicta Cabrero *“...el componente humano es el más valioso productor para que un cambio organizacional culmine...sin un servicio profesional de carrera que acompañe y conduzca el cambio se cancela la única posibilidad de asegurar el éxito...”*¹⁷

Concepto de servicio civil de carrera en la adaptación cultural.

La constante confronta entre los servidores públicos tradicionales y la generación de servidores públicos que buscan la mejora continua llega a ser un elemento apenas perceptible que puede obstaculizar la implementación y consolidación de un sistema de servicio civil.

¹⁷ Cabrero Mendoza, Enrique. *Los Desafíos del Cambio en las Organizaciones Gubernamentales en Los Desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2006. *Página 213*

Dentro de las organizaciones gubernamentales suele existir una circunstancia que divide no solo por ideologías especiales sino por percepción y desconocimiento de tareas distintas de los demás, ejemplo: en la construcción del modelo de Servicio Civil para el gobierno de Colima se conformó un grupo profesional de especialistas en diferentes áreas como derecho, psicología, administración, contabilidad e incluso ingeniería industrial. Todos los integrantes eran servidores públicos que ingresaron al servicio público por designación o “invitación” de algún conocido que tuvo el poder de integrarlo a emplearse en el gobierno, es decir, ninguno había concursado el puesto que ostentaba y el rango de puestos de los participantes era de Jefes de Departamento la mayoría y Subdirectores y Directores los menos.

En el proceso de trabajo se formaron de facto dos grupos: los técnicos y los políticos. Se entendería que por las necesidades del grupo para alcanzar los objetivos eran compatibles y necesarios, aunque eso era cierto ambos grupos se detestaban. Aquí las razones: en algunos momentos de aversión de los operativos hacia los políticos, los primeros percibían a los segundos como oportunistas y éstos ubican a aquellos como los que deben hacer el trabajo, ambos se veían como un “mal necesario”: se necesitaban y por eso se toleraban.

El hecho es que los intereses suelen ser distintos en las estructuras de gobierno dependiendo del nivel en el que se encuentren, paradójicamente, los que tienen el poder de decidir la implementación de un sistema son, tomando el ejemplo, los políticos, pero sus intereses suelen ir por un camino distinto al de la profesionalización. Es un esquema cultural de tiempos en los que hablarles a los políticos de implementar un sistema de profesionalización solo les interesará si pueden manipularlo para ubicar a sus allegados o en una eventual circunstancia de derrota política.

Para los técnicos, que suelen ocupar los cargos de menor jerarquía pero de mayor operatividad, por llamarlos de alguna manera, suele ser de mayor interés si es que las evaluaciones representan permanencia en el cargo, además existe una parte del personal, además de los de base, que aún a sabiendas de la tendencia de la profesionalización se resisten a integrarse a un esquema profesionalizador, con ellos es con los que se debe

trabajar más para que se reduzca ese miedo cultural y adaptación al cambio, de acuerdo a lo que nos plantea Lozano Moheno *Sobre el temor de cambiar de los servidores públicos...*¹⁸

Conclusión acerca del concepto del Servicio Civil

En síntesis, los conceptos del Servicio Civil de Carrera desde su primera acepción como tal nos llevan a entender que son estructuras organizacionales del poder público eminentemente administrativas, que buscan:

1. Mejorar los servicios que otorgan los gobiernos a los ciudadanos,
2. Eliminar la corrupción a partir de la discrecionalidad,
3. Que los beneficios sociales sean equitativos y proporcionales para la población a partir de que las contribuciones ciudadanas son en todo momento y en cualquier parte de la geografía política del estado.
4. Que el ingreso a ser servidor público sea mediante esquemas metodológicos y transparentes que le permitan a cualquier ciudadano en igualdad de circunstancias, concursar por una plaza o promoción del empleo.
5. Que a los servidores públicos se les generen las condiciones de conocimientos para que cada día sean mejores, los instrumentos evaluatorios para estímulos y recompensas y el compromiso institucional para responder con sus actos a la encomienda y a la confianza brindada de acuerdo a lo que menciona García del Castillo, con las mejores mujeres y hombres que desenvuelvan en sus funciones con *"...la imparcialidad con la cual deben funcionar estos modelos y la creación de una lealtad institucional basada en una ética de servicio público..."*¹⁹.
6. Considerar siempre a la transparencia como plataforma de legitimidad que pueda tener el sistema. Sin la confianza social, ningún sistema tiene muchas posibilidades de subsistir. La principal columna de cualquier sistema de servicio civil es la

¹⁸ Lozano Moheno, Ignacio. *Los Desafíos de la Adaptación Cultural en Los Desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2006. Página 349

¹⁹ García del Castillo, Rodolfo. *La Profesionalización en México en La Gestión Profesional de los Municipios en México, Diagnóstico, oportunidades y desafíos.*- CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2006, página 153

confianza con la que el agente implementador cuenta y la que se va fortaleciendo con sus resultados positivos.

Capítulo II

Contexto Histórico

Constitución política del Estado Libre y Soberano de Colima

Del Ejecutivo.

El Artículo 58 de la Constitución señala que las facultades y obligaciones del Ejecutivo entre otras, para lo que es nuestro interés de ubicar el marco que haría posible una instauración del servicio civil de carrera, primordialmente la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y decretos haciendo uso en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución. En una posibilidad de instaurar el sistema el Gobernador puede formar los reglamentos y dictar las providencias que demande la mejor ejecución de las leyes y si hablamos de la Ley Orgánica de la Administración Pública un reglamento para el tema que nos ocupa es posible, ya que de este ordenamiento se puede desprender un reglamento específico para el sistema de servicio civil o, incluirlo dentro de las facultades de la Secretaría que dependa que para los efectos de la administración de los recursos humanos le compete a la Secretaría de finanzas y administración.

Dentro de ese mismo artículo, una de las facultades se refiere que el titular del ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de la Administración Pública Estatal, al Procurador General de Justicia, al Oficial Mayor y a los demás servidores públicos cuyos nombramientos o remoción no correspondan, conforme a la ley, a otra autoridad. Un

artículo funcional, sin embargo, mencionar “a otra autoridad” pudiera ser sobrado, por el principio de legalidad que prevalece en la Administración Pública.

El Artículo 61 establece que las Secretarías tendrán igual rango por lo que no habrá entre ellas preeminencia alguna. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, que será nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado y que para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y de los demás servidores públicos que requiera el desempeño de sus funciones.

Así, el Artículo 66 define que La estructura orgánica de la Administración Pública del Estado y las funciones y atribuciones de las unidades administrativas que la conforman, se determinarán de acuerdo con lo expuesto por la Ley Orgánica correspondiente, los reglamentos y demás acuerdos administrativos que al efecto se expidan. Que es donde se puede insertar también una propuesta de Ley o reglamento del servicio civil de carrera.

Del Legislativo

El Artículo 33 dice que Son facultades del Congreso reformar la Constitución previos los requisitos que ella misma establece; legislar sobre todos los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal; así como también reformar, abrogar, y derogar las leyes que expidiere; es decir, un tema de interés general puede ser elevado hasta el rango constitucional su así se decide, derivado de las facultades que tiene el órgano legislativo así como también crear y suprimir empleos públicos en el Estado según lo demanden las necesidades del servicio y señalar, aumentar o disminuir las respectivas dotaciones teniendo en cuenta las circunstancias del erario; esto nos habla también de la importancia del planeamiento estratégico del recurso humano y un sistema de éste tipo siempre podrá visualizar a futuro el derrotero a seguir mediante un plan estratégico.

El Plan Estatal de Desarrollo 2004 - 2009

Para alcanzar el objetivo de Establecer una administración pública innovadora y eficiente; vinculada al desarrollo integral del Estado para elevar la calidad de vida de la población. Se

estableció como estrategia profesionalizar el servicio público estatal y como línea de acción: Implementar el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Estatal.

El Plan Estatal de Desarrollo 2009 – 2015

Al inicio de la administración se desarrolló un diagnóstico que se incluye en los compromisos de modernización del Poder Ejecutivo mismo que dedica un párrafo que dice: “...Actualmente la gestión de recursos humanos se encuentra en transición hacia la profesionalización de los servidores públicos, producto de la carencia de políticas de ingreso, de mecanismos de desarrollo de personal vinculados a la evaluación de su desempeño y al cumplimiento de un plan de capacitación basado en competencias. Al día de hoy al menos el 56 por ciento del personal se ha capacitado en al menos un curso de las opciones de formación que hay. De manera general, se está trabajado en la construcción de un Sistema de Profesionalización y en la preparación de una propuesta de iniciativa de Ley que de legitimidad a dicho Sistema y que integre las áreas necesarias para incrementar la calidad en los servicios prestados por las dependencias, y que favorezca la gestión transparente y la medición de resultados. Posteriormente, el mismo Plan Estatal ya en las metas de consolidación y Desarrollo de la Administración Pública establece una sola que dice: Presentar la Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos sin especificar la fecha en la que deberá ser la presentación del texto.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima

El artículo primero dice que la Ley establece las bases de la estructura orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima y distribuye las funciones que corresponden a las dependencias centralizadas y a las que componen la Administración Pública Paraestatal. Así mismo el artículo 19 establece las dependencias dentro las que se encuentra la Secretaría de Administración que fue Oficialía Mayor hasta el 24 de octubre de 2003. el artículo 25 señala los asuntos que le corresponde despachar a esta dentro de los que caben, principalmente establecer políticas, normas y lineamientos en materia de administración, remuneraciones y desarrollo del personal así como tramitar los nombramientos,

remociones, licencias, renunciaciones y cualquier otra incidencia que modifique la relación jurídico-laboral entre el Estado y sus servidores públicos, incluyendo el control y elaboración de la nómina del personal del Gobierno del Estado.

Reglamento Interior de la Secretaría de Administración

En el ámbito de competencia y organización de la secretaría, en el artículo segundo se ratifica lo expuesto en la Ley ya que tal cual se transcribe la fracción II como el artículo 2º del Reglamento y que establece las políticas y normas en materia de administración, remuneración y desarrollo del personal. Es decir, es facultad de la secretaría de Administración lo que se refiere al desarrollo del personal rubro en que se inserta el tema del servicio civil de carrera.

Experiencia Empírica

Casi tres años (de septiembre de 2006 a abril de 2009) llevó desarrollar un modelo que integró el total de los catálogos de puestos de cada una de las dependencias del poder ejecutivo estatal, exceptuando a las de Educación y Salud, pero incluyendo oficinas específicas de gabinete de apoyo, como la del Despacho del Gobernador y la Contraloría General del Estado; en dichos catálogos se contuvieron los perfiles y las descripciones de los puestos; los catálogos de competencias, los subsistemas del modelo con sus instrumentos de operación, los mapas de desarrollo, planes de carrera, currícula de capacitación, instrumentos de evaluación, matrices de suficiencia y pertinencia así como las correspondientes normatividades, en lo particular por dependencia (reglamentos y organigramas) y en lo general la propuesta de Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos con su reglamento fueron los tiempos requeridos para llegar a la fase de implementación.

Dicho esfuerzo debía obedecer a una necesidad y es en esta parte del trabajo donde se exhibe la justificación del objetivo: con una serie de encuestas en las que se mostraba el

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios que presta el gobierno y como esto se asocia a la urgencia de implementar un servicio profesional de carrera.

Encuesta de Percepción de Servicios

Se diseñó una encuesta con un formato simple en el cual se preguntó, además de los rasgos que segmentan al grupo encuestado (edad, ocupación, sexo, lugar de residencia, escolaridad, etcétera):

1. Valoración que se brinda a los servicios que se reciben por parte del gobierno del estado,
2. Calificación al gobernador del estado
3. Conocimiento de lo que es el Servicio Civil de Carrera, y si fuera necesaria su implementación.
4. Sugerencias

El trabajo de encuesta se desarrolló con el apoyo de la Dirección General de Control Gubernamental de la Secretaría de Administración en el periodo comprendido del **15 de enero al 10 de febrero de 2009**.

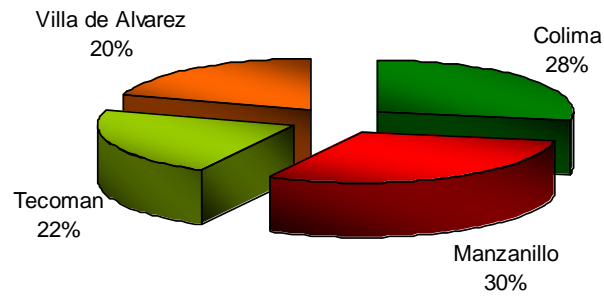
Se aplicaron 1200 encuestas divididas en los cuatro municipios del Estado con Mayor concentración de población mayor de 18 años y quedo dividida de la siguiente manera:

Colima	350
Manzanillo	350
Tecomán	250
Villa de Álvarez	250

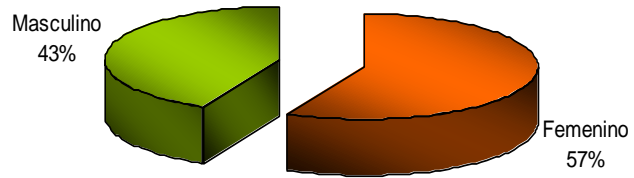
Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Total	1200
--------------	-------------

Municipio donde se aplico

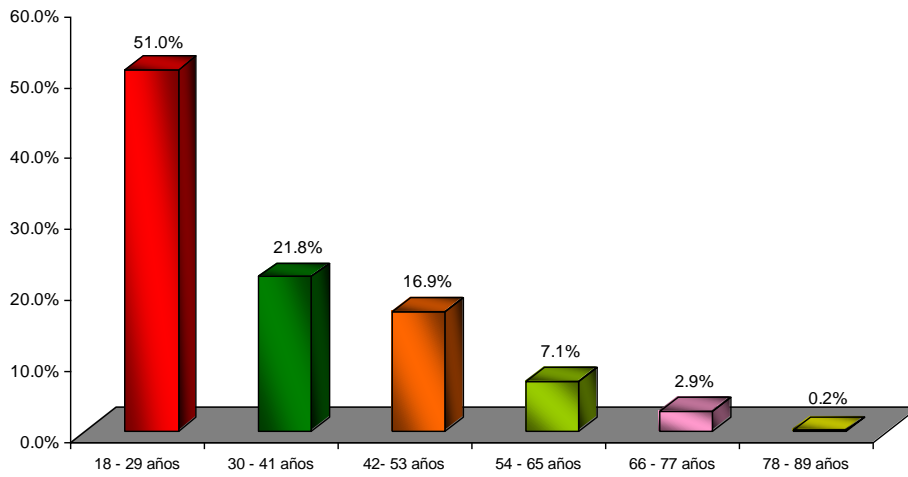


Genero de los encuestados

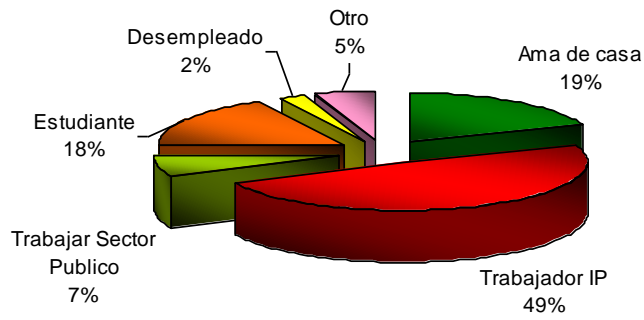


Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Edad de los Encuestados

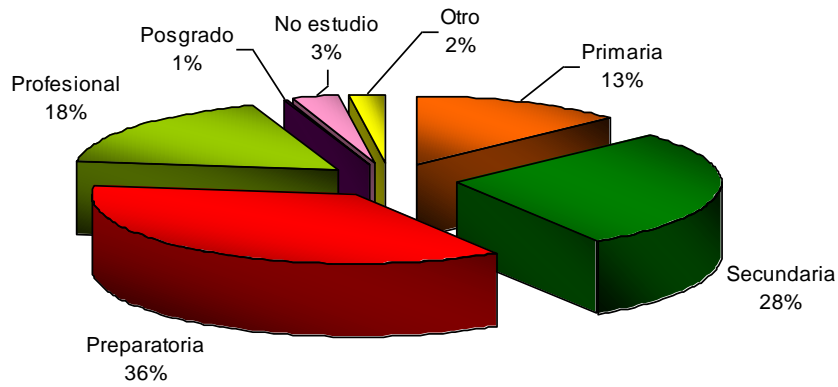


Ocupación de los encuestados

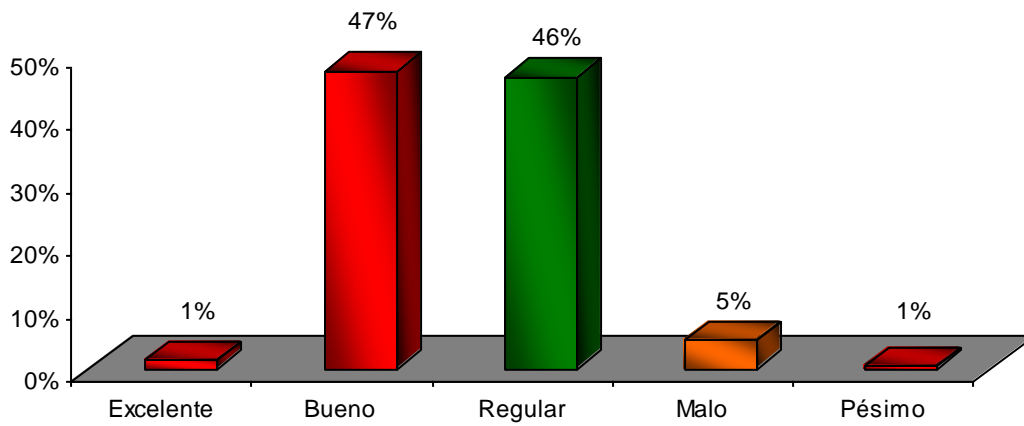


Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Escolaridad de los encuestados

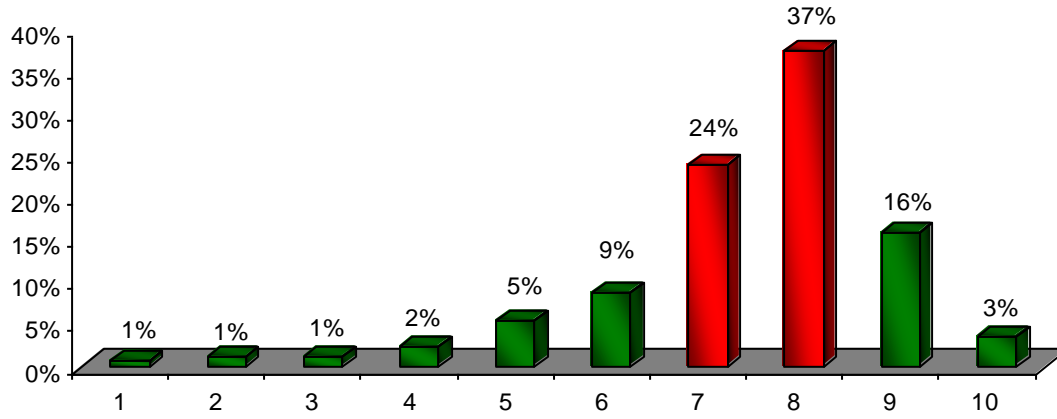


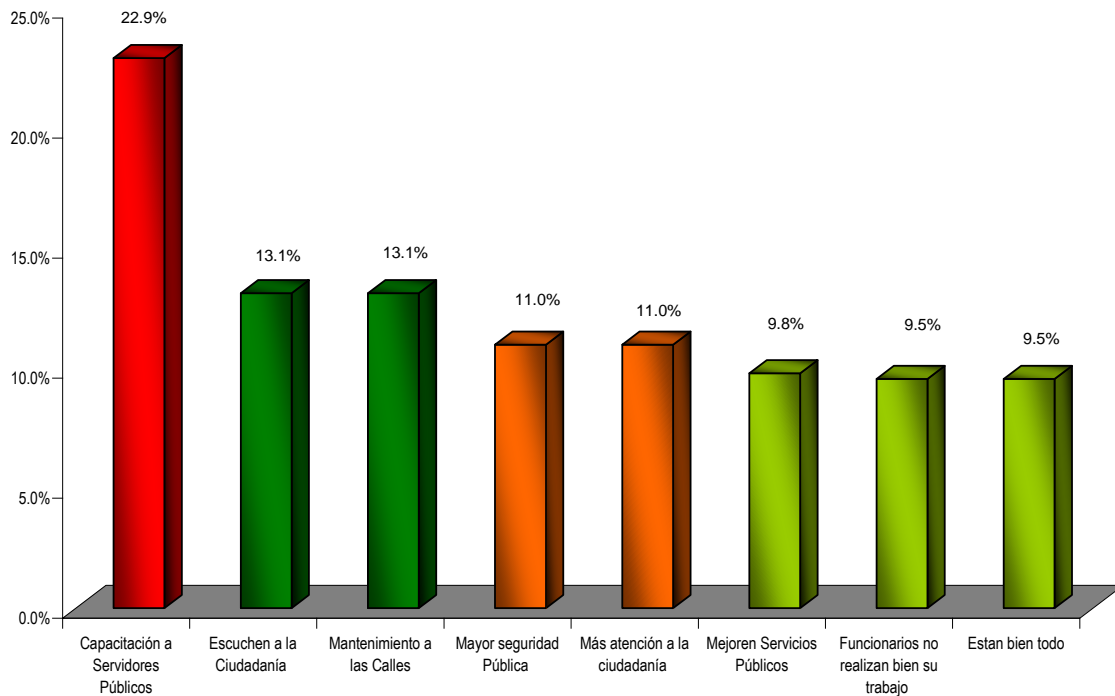
¿Cómo valoras la calidad de los servicios que recibes como ciudadano?



Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

En escala del 1 al 10 ¿Cómo califica el Desempeño de la actual Administración Del Gobernador del Estado?



Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.**Sugerencias**

1. La aplicación de las encuestas fue por municipio atendiendo la densidad poblacional, de la cual el municipio con más habitantes es Manzanillo, seguido por la capital Colima, Tecomán y Villa de Álvarez.
2. Se encuestó más mujeres que hombres, de las mil doscientas encuestas realizadas 684 fueron del género femenino y 516 del masculino, lo que pudiera evidenciar una mayor participación de ellas al momento de ser entrevistadas.
3. El rango de edad de los encuestados se encuentra entre los 18 y los 89 años, dentro de los cuales el 51% (612) estaban entre los 18 y los 29 años; el 21.8% (262) de los 30 a los 41 años; 16.9% (203) de los 42 a los 53 años; 7.1% (85) de los 54 a los 65 años; el 2.9% (35) de los 66 a los 77 años; y el 0.2 (3) de los 78 a los 89 años.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

4. Respecto de la ocupación de los encuestados un 49% era empleado de la iniciativa privada, el 19% eran amas de casa, lo que permite deducir que eran mujeres, el 18% fueron estudiantes; un 7% eran empleados burócratas, un 5% tenían un empleo no clasificado y un 2% era personal desempleado.
5. La mayoría de los encuestados tenía preparatoria representando el 36% del universo, seguido por aquellos que contaban con educación secundaria con un 28%; profesional 18%, primaria 13%, sin estudio 3%, un sorprendente 2% autodidacta, es decir, que no tenían acreditación pero que sabían leer, escribir y aritmética básica, y uno por ciento tenía estudios de posgrado.
6. La valoración que los ciudadanos encuestados tenían de los servicios que reciben como ciudadanos hablan de un bueno/regular en una escala del 93%.
7. La calificación al gobierno del estado en ese periodo fue de 8 de un 37%, 7 del 24% y 9 del 16%, lo que nos dice que en promedio 70% calificaba con 8 en promedio al gobierno.
8. En el espacio de las sugerencias casi el 23% opinó que debían capacitar a los servidores públicos; conjugado con otro 9.5 que dice que los funcionarios no realizan bien su trabajo, nos arroja que un 32.4 de los encuestados deducen que los funcionarios no están a la altura de las circunstancias por falta de capacitación; un 13.1% dijo que era necesario escuchar a la ciudadanía, conjugado con otro 11% que dice que es necesaria más atención a los ciudadanos habla de que el 24.1% de las personas a las que se preguntó consideran de gran importancia que el gobierno tenga la sensibilidad social para escuchar a los ciudadanos y atienda sus demandas; un 13% considera que el mantenimiento a las calles es importante; otro 11% pide se incremente la seguridad pública mayor seguridad pública; 9.8% dice que se deben mejorar los servicios públicos y un 9.5 que no aporta sugerencias, que aprueba la acción gubernamental, que dice que todo está bien.

Resultados:

Con relación a los datos arrojados por la encuesta, se trata de una población joven, mayoritariamente, dentro del rango del bono demográfico del país, luego entonces productivos e interesados en el desarrollo de su estado para que éste les brinde mejores condiciones de vida, han opinado que aunque consideran a su gobierno como bueno y aceptable, el tema de la seguridad pública ha estado en la agenda pública con síntomas de incremento. Jóvenes promedio de preparatoria, de los cuales los medios electrónicos son importantes para su desenvolvimiento, entendiéndolo que cualquiera de ellos, pueda tener acceso a las TICs mediante dispositivos móviles, lo que nos puede llevar a pensar que son personas informadas y por lo demás, críticas a situaciones que no les son favorables. Sin embargo, pocos, casi ninguno sabe que es un sistema de servicio civil de carrera. Así, ellos también consideran que la capacitación de los servidores públicos es importante, aunque los motivos no quedan claros, la población encuestada dice padecerla nula capacidad de cortesía y un profundo desinterés por las necesidades de los usuarios. También encontramos que los burócratas no realizaron bien su trabajo. Una percepción ciudadana de que si bien las cosas están bien, pueden estar mejor. Aquí es donde la profesionalización de los servidores públicos adquiere relevancia y de manera trascendente si esta va ligada a un modelo de servicio civil meritocrático y transparente. También se aprecia que los ciudadanos demandan ser escuchados y atendidos por sus gobernantes.

Se detecta que la ciudadanía quiere ser atendida y también que demanda calidad y eficacia de los servidores públicos. A grandes rasgos, los resultados muestran la percepción de que existe una especie de resignación a la negativa experiencia de acudir a recibir servicios de gobierno, en ese sentido se considera que más que implementar un sistema de servicios civil, que para empezar la población no lo conceptualiza con claridad, ésta prefiere que se castigue la negligencia y/o la corrupción con penas severas a los malos burócratas.

Razones del análisis.

Vistas las razones teóricas, normativas y empíricas de este capítulo, seguidas de sus explicaciones y detalles comentados, se llega a la comprensión de que ante la ineficacia gubernamental una alternativa será conceder importancia a la implementación o mejora de

servicios civiles en función de dos factores: generar condiciones de eficiencia del servicio público y en la permanencia de los funcionarios en base al merito, pensando en las razones básicas de bienestar social y la reducción del costo de la improvisación por factores político electorales.

Para enfrentar los problemas sociales que actualmente se presentan, para sensibilizar y comprenderlo se deben clarificar los conceptos de lo que tiene un servicio civil profesional, en qué consiste, dar a conocer a los tomadores de decisiones y a la población, en atención del principio de máxima publicidad no solo de las acciones a emprender sino en función de promover la afluencia de ideas, de cuáles son sus estructuras básicas, crear o reformar reglas claras y dinámicas que permitan que los objetivos sociales se cumplan de manera puntual, en la mayoría de los estados del país los arreglos legales son mínimos para implementar en los estados un servicio civil, es un tema que está en la letra de muchos textos legales y académicos, que se percibe en el aire por su pertinencia, sin embargo no ha sido requerido por que en tanto la presión social sea tenue el poder político seguirá por representarse a sí mismo, por lo que inevitablemente la manifestación pública, no solo en la elección de representantes, en demanda de un funcionamiento gubernamental capaz, no solo de solucionar, sino de prever también, es la herramienta clave y motivadora de cambios necesarios y sustanciales.

Este capítulo concluye con la explicación y las razones elementales para desarrollar un trabajo que busca exponer que un servicio civil de carrera, que si bien no se proyecta como la salvación de gobiernos en evidente decadencia por razones de incompetencia y/o corrupción, si puede sentar las bases para que gradualmente mejore la estructura administrativa en función de su funcionamiento y convertirse en pilar moral para una nueva cultura del servicio público, como se ha mencionado líneas arriba, con ética pública y lealtad institucional, principios que trascienden los salarios y sus prestaciones, y que hacen de los servidores públicos ciudadanos comprometidos y honorables por su encargo.

Es de gran responsabilidad no olvidar que la corrosión de un servicio civil de carrera, radica en los casos de simulación y engaño por que socava la confianza interna y la confianza

social, el servicio civil presa de estos dos perniciosos elementos no llega a veces ni siquiera a florecer menos a brindar resultados, por lo que debe ser ciertamente implantado con bases solidas, reglas y sanciones claras y convicción profunda por parte de implantadores e integrantes de esta estructura administrativa gubernamental.

Capítulo III

Modelos de Servicio Civil comparados con el modelo Colima.

Anotaciones sobre el tema.

En un marco democrático los ciudadanos exigen la satisfacción a las necesidades sociales que se les presentan, tal demanda supone capacidad de planeación de sus gobiernos para alcanzar logros que satisfagan esas necesidades con beneficios actuales y futuros, concretos y encaminados a mejorar la calidad de vida.

Ante esto el poder público debe contar con las estructuras y reglas para el servicio público, con características de eficiencia, honestidad, transparencia y compromiso social. Ese mismo andamiaje debe garantizar la permanencia de los funcionarios por su capacidad demostrada, rendimiento medible y conducta adecuada como atinadamente se anota en el Estatuto de los Servidores Públicos de la Unión Europea²⁰.

Las sociedades latinoamericanas se encuentran inmersas en la dinámica internacional de ajuste de sus esquemas económicos acordes al neoliberalismo, sin que eso se traduzca, de acuerdo a lo evidente, en una situación de mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos, cuando menos esa ha sido la constante en las últimas tres décadas, la desigualdad es marcada y en aumento, pocos tienen mucho y muchos más viven en la miseria, lo anterior ha sido tolerado por la población en tanto la administración pública funcione más o menos bien, sin embargo, el incremento de los problemas sociales tales como la falta de empleo, la inseguridad personal y patrimonial y la falta de oportunidades de educación son temas que

²⁰ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA *Tít. III, Cap. I, Art. 27*

en un lapso terminan por agotar esa tolerancia con cauces impredecibles y de alto costo político y social.

México, y algunas entidades federativas, en el discurso y en la norma, al igual que muchos países en transición democrática y económica pretende el equilibrio entre las aspiraciones de la población y la capacidad gubernamental para cumplirlas, es ahí donde radica la importancia de una estructura institucional fortalecida en los principios de capacidad, instrucción, planeación y evaluación del desempeño, es decir, estructura funcional y planificación para resultados concretos.

Para lograr una planificación correcta del quehacer gubernamental se deben ubicar las necesidades concretas, sus dimensiones de afectación y la factibilidad de su implementación, tales planteamientos son realmente preguntas que deben ser respondidas mediante modelos adecuadas que conjuguen herramientas muy particulares de los actores que deben llevar a cabo todo el proceso de una eventual política pública incluso hasta el desarrollo de obras específicas, tales herramientas de los servidores públicos son los conocimientos teóricos y técnicos, la experiencia profesional y la disciplina metodológica para llegar a planes concretos especiales que resuelvan problemas que aquejen a la población.

El modelo debe garantizar hasta donde sea posible, la reducción de costos, (con el fin de ampliar los recursos económicos a otros más proyectos) resolver la problemática social con el gasto e implementación del gobierno y la participación ciudadana. Evidentemente, todo un esfuerzo que da legitimidad a las instituciones y genera la confianza entre la población.

En un escenario en el que el servicio civil de carrera es implementado y funciona con normalidad, los puestos de la estructura de gobierno dejan de ser moneda política para los gobernantes tradicionales que buscan alcanzar sus triunfos electorales y legitimarse a través del rentismo.

Uno de los objetivos del servicio civil es el beneficio social a través del eficiente funcionamiento del gobierno (federal, estatal y municipal) y una vez que la constante sea el cumplimiento gradual, el margen de competencia política obligará a que los aspirantes a gobernar trasladen su competencia a propuestas serias, concretas, plausibles y asociadas al reconocimiento que la población tenga de cada uno de ellos. Quienes aspiren por primera vez tendrán que ser creativos y decididos a ser la mejor propuesta política y quienes quieran refrendarse en el poder deberán hacer mucho más trabajo de gestión que administrativo toda vez que con un servicio profesional de carrera, las posibilidades de que el aparato gubernamental sea eficiente se agrandan.

No olvidar que en un esquema de servicio público profesional el sistema de botín desaparece de tal forma que el político no puede ofrecer los puestos en función de favores electorales, otra virtud de un servicio de este tipo es que los recursos no se disponen en función de ocurrencias o albedrío del gobernante en turno.

El servicio civil considera primordialmente dos factores, reducir o eliminar el costo de la improvisación en el servicio y por otro lado la vulnerabilidad de los servidores públicos encargados de responsabilidades directivas en un esquema de “spoiler system” que no les permite la permanencia laboral en función de su merito.

En los gobiernos municipales y del estado de Colima no se ha modificado el esquema de la asignación de puestos en función de compromisos, análisis subjetivos y factores de afinidad mayormente, con el candidato ganador de las elecciones o militancias partidistas.

En su momento, la idea de generar un servicio civil de carrera obedeció a un interés formal, ya que ha sido expuesto en tres Planes Estatales de Desarrollo, del gobierno estatal, de establecer una plataforma que mejorara los servicios a la población y a las instituciones, a través de perfiles profesionales que transformaran el quehacer gubernamental en ejemplos de servicio por su capacidad profesional, por su conducta apegada a la moral y los objetivos que evidenciaran su rendimiento. Dicho planteamiento se debilitó hasta su desaparición operativa, sin embargo, los instrumentos diseñados para el funcionamiento administrativo

y regulación del servicio civil quedaron, tal es el caso del proyecto de Ley de Profesionalización para los Servidores Públicos del Estado de Colima.

Lo que se busca con la comparación entre las leyes que se presentan en este análisis son los puntos de coincidencia entre si y las carencias de claridad, objetivos, políticas, metas y fines que pudiera tener la propuesta de la ley de Colima para generar mejoras en su aplicación. Es decir, del análisis de los ámbitos de cada normatividad, los rasgos detectados y los puntos de coincidencia considerados propuestas acertadas por su factibilidad, cruzarlos con la estructura de la propuesta de ley de Colima para detectar áreas de oportunidad para hacer la propuesta de una normatividad más rica y funcional en una eventual implementación del servicio profesional de carrera para el poder ejecutivo del gobierno estatal.

El procedimiento del análisis

Para desarrollar este tercer capítulo se observó originalmente la propuesta de un esquema aplicado por Francisco Longo²¹ que agrupa modelos nacionales en torno a cortes transversales que coinciden con los elementos centrales básicos de un marco institucional de función pública: a) Los sistemas e instrumentos de acceso, b) La organización de la carrera profesional y c) La administración del sistema, sin embargo, por la técnica aplicada en este trabajo, fue necesario definir varios segmentos que fueron denominados ámbitos y sub segmentos que fueron llamados rasgos observados; el proceso de análisis a través de tablas analíticas con el método de andamiaje intelectual, el cual consistió en comparaciones y esquemas de coincidencia de cuatro instrumentos normativos incluido:

5. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (México)
6. El Título V del Código de los Estados Unidos de Norteamérica, y
7. El Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea.

²¹ Francisco Longo (actualizar)

8. Propuesta de Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima

La delimitación de estas normas como objeto de estudio se definió contemplando los criterios de formas de gobierno democrático y/o republicano en las entidades en las que se implementan los ordenamientos y los indicadores de desarrollo humano emitidos por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 2014.

Antecedentes básicos de los servicios civiles en estudio.

Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal en México.

El servicio civil de carrera para la administración pública federal centralizada en México nace con la publicación de la ley el 10 de abril de 2003, en un contexto de cambio democrático de la presidencia de la república y de competencia política, la última reforma publicada para este ordenamiento fue el 9 de enero de 2006, meses antes de las elecciones para el relevo presidencial y ante una ríspida competencia por la posibilidad de triunfo de la oposición al gobierno implementador del sistema. La ley cuenta, para su operatividad, con un nuevo reglamento publicado por el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre del 2007. El sistema depende directamente del titular del poder ejecutivo y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y la operación está a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública federal. Existen otros sistemas de servidores públicos como el caso del servicio exterior mexicano, y regulada mediante estatutos se encuentran el servicio fiscal de carrera, del servicio de administración tributaria, profesional agrario de carrera en la Procuraduría Agraria, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Nacional Electoral, en del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el servicio profesional regulatorio de la Comisión Reguladora de Energía y el servicio profesional docente.

Servicio Civil de la Unión Europea.

La Unión Europea nace de un proceso de acuerdos unificadores mediante la firma de tratados con el objeto de hacer una comunidad multinacional que hiciera posible la paz y el crecimiento a través de la cooperación armónica, dichos tratados son:

1. Primer tratado de Bruselas (1948)
2. Tratado de Paris (1952)
3. Segundo Tratado de Bruselas (1955)
4. Tratado de Roma (1958)
5. Tratado de Fusión (1967)
6. Acta Única Europea (1987)
7. Tratado de Maastricht (1993)
8. Tratado de Ámsterdam (1999)
9. Tratado de Niza (2003)
10. Tratado de Lisboa (2009)

Los 28 países que la integran (2015)²² son –señala año de ingreso- Austria,(1995),Bélgica (1958), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Croacia (2013), República Checa (2004), Dinamarca (1973), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1958), Alemania (1958), Grecia (1981), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1958), Letonia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1958), Malta (2004), Países Bajos (1958), Polonia (2004), Portugal (1986), Rumanía (2007), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), España (1986), Suecia (1995), Reino Unido (1973).

La estructura de su gobierno es como sigue, Legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, el Poder Ejecutivo recae en la Comisión Europea y el poder judicial en el Tribunal de Justicia de la UE. La organización responsable de la administración del servicio civil es la Comisión Europea.

Servicio Civil Federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

²² http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm

El servicio civil del gobierno federal de Estados Unidos inicia con la Ley de Servicio Civil de 1833, mediante la cual se ponía fin al sistema de botín (el que permite que se adjudiquen cargos a personas a cambio de favores políticos o económicos no en función de sus capacidades ni del interés público) y el establecimiento de la Comisión de la Administración Pública. La Comisión sentó las bases de una administración pública imparcial, profesional basada en el principio del mérito –los empleados solo pueden ser evaluados en lo bien que puedan hacer su trabajo.

En 1978, la Comisión de Administración Pública se reorganizó en tres nuevas organizaciones: la Oficina de Administración de Personal, el de Sistemas de Mérito Junta de Protección, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. Cada una de estas nuevas organizaciones se hizo cargo de una parte de las responsabilidades de la Comisión de la Función Pública, con OPM responsable de la gestión del personal de la administración pública del Gobierno.

Proceso técnico de análisis normativo.

El procedimiento para seleccionar los artículos que permitieran identificar en la base teórica de las diferentes leyes, los rasgos comunes, diferencias y coincidencias consistió en utilizar la ley federal mexicana como base y de ahí revisar cada artículo para conocer los puntos de coincidencia u oposición en los demás sistemas de servicio civil. Se definieron 183 rasgos a determinar para la elaboración del análisis comparativo.

Se realizó también un procedimiento de reconocimiento de las estructuras legislativas, fue necesario conocer el cuerpo de las leyes, se tenía de inicio el recelo de que derivado de circunstancias geográficas, ideológicas y sociales de cada norma estas pudieran tener estructuras que dificultaran su estudio, afortunadamente, dichos obstáculos fueron menores, de tal suerte que de fondo estas normatividades son similares en fondo y ligeramente distintas en su forma, eso sin contar la barrera del idioma y sus

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

particularidades técnicas, sin embargo el estudio cuidadoso de cada una y la constancia en la comprensión fueron claves para su clasificación.

Así se definieron los siguientes rasgos:

	Ámbito	Rasgos definidos
1	Disposiciones Generales.	14
2	Derechos y obligaciones.	20
3	Estructuras del Sistema.	138
4	Recursos de revocación.	11

La definición de los rasgos permite que el estudio se diseccione de manera ordenada con conocimiento de las estructuras normativas para su análisis, considerando el enfoque e intención de cada norma la revisión de los artículos fue la base para el inicio de la búsqueda suficiente para entender los sistemas y sus coincidencias o diferencias con la ley federal del servicio civil.

El formato para hacer el análisis fue el siguiente, mismo que se utilizó para el análisis de cada ámbito:

Tabla comparativa para el estudio de leyes diversas del Servicio Civil en América, Europa y México.						
AMBITO	Rasgo Observado	Ley del Servicio Profesional de Carrera México	Título 5 Código de los Estados Unidos	Estatuto de los funcionarios de la UE	Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima.	Coincidencias

El orden de presentación de los rasgos obedece a la estructura a partir de la cual se definieron los ámbitos que es la de la ley federal del servicio profesional de México. Las tablas que se presentan a continuación contienen los rasgos más significativos y las coincidencias y/o diferencias con las otras tres normas.

En el Anexo de este capítulo se encontrará cada tabla comparativa en la que se inscriben los hallazgos resultantes del análisis que iremos comentando.

1. Sobre las Disposiciones Generales para el servicio civil²³.

Las reglas generales aplicables a los servicios civiles de México, Estados Unidos y la Unión Europea, contenidas en cada uno de los ordenamientos antes citados, coinciden en temas como el establecimiento de las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil, dentro de esas se encuentra la igualdad de oportunidades de todos aquellos que así lo deseen para ingresar al servicio civil, respecto a la autonomía política los tres sistemas estudiados dependen directamente del ente considerado como “poder ejecutivo” calificado así por sus funciones y por enunciación en la norma, pero se mantienen alejados o ajenos de decisiones políticas que interfieran en la toma de decisiones y su funcionamiento.

En el caso de la propuesta de Colima, el ordenamiento observado sí contempla las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil no es así en el tema de la igualdad de oportunidades para acceder a esta ni la autonomía política del sistema.

Los tres ordenamientos se rigen bajo los principios del servicio civil, principalmente los que se refieren al ingreso y permanencia en función del merito. Existe una clasificación de los servidores con algunas variantes entre cada normatividad, sin embargo los factores constantes son el tipo de contratación y los niveles de responsabilidad.

La propuesta del modelo Colima comparte los principios rectores del servicio civil, y define a los servidores públicos por su pertenencia al sistema, pero omite el rango de los puestos que serían los incluidos en el servicio profesional de carrera.

En cuanto a las formas de ingreso, desarrollo y estabilidad laboral, las leyes mexicanas y estadounidenses definen todo su proceso, en cambio, en el estatuto de los funcionarios de la UE, el desarrollo y la estabilidad laboral no lo tienen contemplado específicamente dentro

²³ ANEXOS CAPITULO III. Tabla 1. Sobre las Disposiciones Generales para el servicio civil.

de las disposiciones generales, contemplan la promoción en base a las evaluaciones y consideran a los mejores sin embargo no se asume claramente la obligación de planificar la carrera laboral.

La propuesta del Modelo para Colima si contempla las formas de ingreso, desarrollo y estabilidad laboral en general.

Los puestos que integran los servicios civiles de carrera así como aquellos que no forman parte de estos pero que si son trabajadores del gobierno, como los de libre designación por circunstancias de necesidad no planificada también se contemplan en los ordenamientos analizados, en lo que corresponde a las condiciones para otros tipos de trabajadores para integrarse a los servicios civiles establecidos ni el ordenamiento de la UE ni el Título 5 del Código de los Estados Unidos lo contemplan. Tampoco la propuesta del ordenamiento para Colima lo contempla.

En los gobiernos, particularmente en el poder ejecutivo, existen servidores públicos que la normatividad mexicana reconoce como personal del “gabinete de apoyo” y, por las funciones específicas son designados directamente por el titular lo que no les permite integrarse como servidores públicos de carrera, las disposiciones generales contemplan así como su certeza laboral en función de su desempeño, pero en libertad de la decisión de sus superiores, es en el caso de México y del personal de asistencia del Parlamento de la UE, para el caso de personal especial que pertenece a dependencias que tienen sus propios sistemas de servicio civil, como en el caso de México (servicio diplomático, servicio profesional docente, servicios de salud, etcétera) son también excluidos de la norma federal, así como la prohibición de ocupar dos cargos a la vez, esto es claro y enunciativo en la norma mexicana y en la de la UE, sin embargo, en el título 5 del Código del los Estados Unidos, no lo maneja expresamente pero, en el Capítulo 5 del Código de Regulaciones Federales, que es el compendio de las leyes en su particularidad, si lo establece. Para el modelo de Colima, el rango que define los puestos que se habrían de integrar al servicio profesional de carrera no están especificados, se considera, como se prevé en los

transitorios de esa propuesta que tal definición venga expuesta en el respectivo reglamento de la propuesta de ley una vez en funcionamiento.

Para este comparativo en las disposiciones generales, lo que se encontró es que, si bien, el orden es distinto, salvo disposiciones concretas, la esencia de éstas es muy similar en los tres ordenamientos, con lo ya mencionado de las formas de ingreso y estabilidad laboral en la UE y la exclusión del servicio civil por dependencias en el título de la materia pero que si se contempla en la ley secundaria.

Y, por lo que concierne a la propuesta de Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del estado de Colima, falta una exposición concreta sobre la igualdad de oportunidades para acceder al servicio civil y la autonomía política del sistema en su conjunto, además al faltar una clasificación de los puestos que habrán de ser los que se integren al servicio y trasladar tal clasificación eventualmente a un reglamento le resta contundencia legal, ya que un reglamento es un ordenamiento administrativo que no requiere de mayores intervenciones ni aprobaciones, en cambio, las modificaciones a la ley deben pasar por el tamiz de las instancias gubernamentales del propio poder Ejecutivo y posteriormente al Congreso, poder en el cual las composiciones de las bancadas son factores de influencia para que las propuestas de reforma prosperen o se desechen. Concretamente, la clasificación de un rango que indique los puestos que deberán ser los que se incluyan en el servicio profesional de carrera, deberá ser contemplada en la ley para reducir el margen de maniobra de cada gobernante en turno.

Lo que se vivió en ese entonces, cuando se daba el proceso de construcción del modelo era una ambigüedad en la toma de decisiones. Por un lado estaba la decisión de contar con un ordenamiento y un modelo congruentes con el servicio profesional público tal y como se contemplaba en el Plan Estatal de Desarrollo y por otro, el enfoque político clientelar que pesaba de tal forma que dejaba indefiniciones, una muestra de tal situación es que no contemplara en el ordenamiento del rango de puestos ni la autonomía del sistema. Esta propuesta de ley que no fue promulgado proyecta la tendencia a la simulación obligada por el contexto político de entonces.

...

2. Sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios del servicio civil²⁴.

En la comparación de los derechos y deberes de los servidores públicos de carrera, además de las coincidencias o diferencias, se encontraron enfoques e intenciones de las leyes en sí, tal es el caso del Estatuto para los Funcionarios de la Unión Europea que a simple vista es más prohibitiva que garantizadora de los derechos, se notan las prohibiciones más que los derechos de los funcionarios, que también se mencionan, en comparación con las leyes del servicio civil de Norteamérica y la ley mexicana, lo anterior se ejemplifica considerando que del articulado del Estatuto de la UE, de 29 disposiciones que se refieren a los derechos y obligaciones 21 son prohibitivas y 9 contemplan sus derechos dentro del sistema del servicio civil.

La certidumbre laboral en función del mérito, su capacidad, conducta y rendimiento están contempladas en las tres normatividades. En lo que se refiere a la entrega de un nombramiento, en México y en Estados Unidos se considera un derecho del funcionario, para la UE europea si se formaliza el ingreso al servicio civil pero no considera que el nombramiento sea un elemento que constituya un derecho para el servidor público.

En la propuesta de Modelo Colima no considera la certidumbre laboral como tal, dado que ni siquiera lo menciona y, en cambio, es categórica al mencionar que la pertenencia al sistema no genera inamovilidad del empleo. En cuanto a la acreditación, Colima sí contempla acreditar a los servidores públicos de carrera.

La seguridad salarial, equitativa, los estímulos y recompensas, la garantía del desarrollo por mérito, la seguridad de capacitación para un mejor desempeño son temas compartidos en los derechos y obligaciones de los servidores, pero, en el caso de la UE, los estímulos y recompensas no es un tema prioritario, la prioridad, en el caso de Europa, es que los mejores profesionistas estén en sus filas a favor de los intereses ciudadanos, pero

²⁴ ANEXOS CAPITULO III. Tabla 2. Sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios del servicio civil.

contemplando exclusivamente lo que es de justicia en la aplicación de sus capacidades, la armonía integral en las agencias y sus niveles de productividad, sin estímulos adicionales, solo los derechos laborales. La normatividad propuesta por Colima, también considera el otorgamiento de la seguridad salarial, equitativa y la parte de los estímulos y recompensas.

En el tema de la evaluación ética, transparente y acorde a la capacitación, la UE considera de más peso la antigüedad en el servicio y las evaluaciones de conocimientos, sin embargo, a pesar de que menciona el apoyo al “perfeccionamiento” de las capacidades de sus funcionarios, no menciona que la evaluación vaya en el sentido de las capacitaciones asociadas a las necesidades de su empleo. Para Colima, la normatividad considera la garantía del desarrollo por mérito, la seguridad de capacitación para mejor desempeño y la evaluación ética, transparente, acorde a la capacitación.

Para el modelo Colima no hay segundas oportunidades para el desarrollo profesional, cuando menos no de manera expresa en los ordenamientos, ni en el europeo ni norteamericano, contrario sensu al mexicano, aunque en los procesos de calificación, subida de escalón y promoción de los estatutos establece lo conducente a los procesos de evaluación, y en el caso del título 5 de Estados Unidos, en lo que toca a los principios del sistema de mérito y a las funciones y responsabilidades del servicio civil, ambas regulaciones establecen que en el caso de incapacidad profesional en al menos dos ocasiones procede movimiento a otras áreas o a cargos de menor jerarquía o cese definitivo.

Para las inconformidades por arbitrariedades así consideradas por cualquier funcionario, las cuatro regulaciones clasifican causales e instancias para interponer los recursos procedentes para defender su postura. De igual forma, los derechos a ser indemnizados por despido se encuentran contemplados, en el caso de la normatividad mexicana si hubiera razones administrativas en contra del funcionario despedido se da parte a la autoridad interna reguladora del sistema, sin embargo, para los arreglos laborales se acude a las Ley Federal Laboral burocrática aplicable a todos los servidores públicos del país, en general y de manera supletoria en los estados, en el caso de Estados Unidos, la federación atiende a

los servidores públicos a través de la OPM (Office Personnel Management) la Junta de Protección a los Sistema de Mérito y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. Las indemnizaciones por despidos también las contemplan las disposiciones de las entidades gubernamentales en estudio.

El Modelo Colima se pronuncia por la supletoriedad para acudir a la ley burocrática estatal en tanto se trate de dirimir controversias de tipo laboral.

Todos los servidores públicos de carrera están obligados a apegarse a los principios éticos y morales inherentes al desempeño de su trabajo, esto está contemplado en los tres ordenamientos, y en el modelo Colima, así mismo, deben contar con disposición, atención, dedicación en el desempeño de su trabajo, deberán participar en evaluaciones para mantenerse en el puesto tienen la obligación de participar en capacitaciones que les proporcionen sus empleadores, aunque en la UE no se menciona, en el caso de las obligaciones de confidencialidad y discreción con la información institucional a la que se tenga acceso, constantes, oportunos y puntuales en el desempeño de sus funciones, abstenerse de cometer actos u omisiones que pongan en riesgo la integridad física o moral de personas o patrimonio de las instituciones, así como deslindarse en casos de conflictos de interés. Al respecto, dentro de las prohibiciones a los funcionarios el artículo 12 del Estatuto de los Funcionarios de la UE define de manera clara y sublime la esencia de la responsabilidad de los funcionarios cuando cita que “...el funcionario se abstendrá de todo acto o comportamiento que pudiera atentar contra la dignidad de su función...”

3. Sobre las estructuras administrativas y de gobierno del servicio civil²⁵.

Desde la implementación de los servicios civiles se van formando las estructuras adecuadas para que brinden los beneficios a la población, sin embargo, en los casos comunes en los que se patrimonializa el poder, el objetivo social de las estructuras gubernamentales cumplen una función parcial o de simulación con claras desviaciones a las competencias externas e internas por conservar o mantener el poder. Las razones que han llevado a

²⁵ ANEXOS CAPITULO III. Tabla 3. Sobre las estructuras administrativas y de gobierno del servicio civil.

modificar y a los intentos de perfeccionar las estructuras y los procedimientos de los servicios civiles buscan, principalmente, atajar los caminos que lleven a la irresponsabilidad de evitar los límites, de desconocer el equilibrio entre el ejercicio del poder y el cumplimiento de las obligaciones del gobierno.

Aún cuando ya se han definido formas encaminadas para el mejor funcionamiento y para hacer mejor el entendimiento hacia los ciudadanos, para evaluar y por ende tener las herramientas que indiquen que hacer para mejorar los servicios civiles, existe una clasificación que hace Francisco Longo y que él utilizó para analizar los modelos de servicio civil de carrera misma que se refiere al marco básico del servicio civil: los sistemas o instrumentos de acceso, la organización de la carrera profesional y la administración del sistema, es a esa última parte administrativa la que se dedica el análisis de los datos normativos clasificados en las tablas previstas en el anexo.

Considerando a los elementos de un sistema, además de los citados de manera general por Longo, para los fines de este trabajo se consideran los que la ley federal mexicana de servicio ha señalado como temas básicos, a saber: planeación, ingreso, desarrollo, capacitación, acreditación, evaluación y separación temas abordados por las normatividades de forma diversa pero en esencia cubiertas, en las tres se evalúan las capacidades, sin embargo en el caso de la UE el énfasis está expuesto en la permanencia sin que la Comisión se integre directamente en la capacitación de sus funcionarios, tampoco el proyecto de normatividad del Modelo Colima se plantea la posibilidad de generar una plataforma básica para la inducción al servicio profesional ni institucional.

También existe coincidencia en las normatividades en los temas de la determinación de necesidades de personal, contienen el establecimiento del proceso de reclutamiento y selección de candidatos, los planes de carrera con requisitos para su desarrollo profesional, inducción al puesto e institucional, especialización en el cargo a desempeñar, la capacitación constante para mayores responsabilidades, superación personal y profesional dentro de la dependencia.

En cuanto a mecanismos de medición y valoración del rendimiento, procedimientos y medios para la operación correcta del sistema en las cuatro normatividades se establece, excepto para la normatividad de la UE ya que no hay referencia a que la autoridad desarrolle la certificación de capacidades de sus funcionarios, así como tampoco se encontró que se capacitara a los funcionarios para que conocieran sus dependencias ni la integralidad ni funcionalidad del gobierno. En el Modelo Colima no se contempla la atención a los casos de separación temporal o definitiva del cargo.

Hay coincidencia en la normatividad en el sentido que las entidades deben realizar el cálculo de las necesidades del personal en las dependencias, así como el análisis prospectivo de las necesidades de formación del personal, sin embargo en lo que concierne al sistema de registro de perfiles y requerimientos de los cargos del servicio civil, la operación de dicho registro, el análisis del rendimiento de los servidores públicos y las evaluaciones del personal son constantes y claras en las leyes de los sistemas de Estados Unidos y México y de manera general en el Modelo Colima, no así en el estatuto de los funcionarios de la UE.

Aún cuando la ley europea no expresa concretamente la existencia de una base de datos personales, dentro de esa misma norma señala cómo se deben integrar los expedientes del personal y sus características lo que permite inferir que existe un registro de los servidores públicos del servicio civil, aunque el enfoque sea el tradicional de registro y no con una visión integral de necesidades de los puestos y de los perfiles.

La normatividad del Modelo Colima aun cuando si considera un Padrón del Sistema que es un registro electrónico de los servidores de carrera, no prevé la operación del registro, el cálculo de las necesidades de personal, ni el análisis prospectivo de las necesidades de formación del personal.

La consideración de un registro único de personal del servicio civil de carrera, como fue diseñado para clasificar y ordenar los datos, su actualización y la inclusión de trabajadores de otras dependencias, particularmente son consideraciones inscritas en la norma de

México y Estados Unidos, no en el de la UE, sin embargo en donde existe una coincidencia formal es en lo que toca al registro y proceso de información para la definición de perfiles y requerimientos de puestos y las causales distintas a la renuncia para la baja del sistema, tales como la incapacidad profesional.

La normatividad del modelo Colima omite actualizar el padrón del sistema, la inclusión de servidores de otras dependencias al padrón, (en este caso se puede pensar que la inclusión contemplara los otros poderes del gobierno) ni el registro y proceso de información para la definición de perfiles y requerimientos de puestos.

En lo relativo al tema de reclutamiento, la coincidencia radica en que los sistemas en comento tienen identificados los requisitos de ingreso, nacionalidad y extranjería, la no existencia de antecedentes penales y las aptitudes para el servicio, lo que no consideran necesario mencionar el Título 5 del Código de los Estados Unidos ni el Estatuto de los Funcionarios de la UE es la no pertenencia al estado eclesiástico ni ministerio religioso.

La propuesta Colima contempla todos los requisitos excepto las aptitudes.

El reclutamiento contemplado en los ordenamientos estudiados, se tiene considerado que el aspirante no tenga impedimentos legales, desarrollar el reclutamiento en un contexto de no discriminación, clarifican los conceptos y procesos de reclutamiento así como los mecanismos de selección de personal. Para el caso de primer ingreso las convocatorias en México y Estados Unidos son abiertas, para la UE estas se circunscriben, en el último de los casos a convocatorias generales que comprenden a trabajadores en activo y a los que están por contrato temporal de acuerdo a un reglamento integrado al estatuto denominado "Régimen Aplicable a los otros Agentes de la UE", sin embargo, en esencia, la convocatoria es cerrada al público en general y se da prioridad a aquellos que son contratados por temporalidad y a los que se encuentran en activo. En todos los casos se considera, aunque la UE no lo expresa, la trayectoria y experiencia para la selección a plazas distintas al primer nivel de ingreso, Excepto en el modelo Colima.

El concepto de selección de personal así como la definición de los servidores públicos eventuales y de intercambio, las guías y lineamientos para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación, el establecimiento de parámetros mínimos de calificación para acceder a los cargos, el otorgamiento de nombramiento para el primer ingreso y posible aspiración a servidor permanente y los nombramientos emergentes por causas de fuerza mayor, están contemplados en los tres ordenamientos, excepto en el Estatuto europeo, en éste se omite la definición de la convocatoria pública abierta y la valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos inferiores inmediatos.

El modelo Colima no contempla en su propuesta de normatividad la valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos inferiores inmediatos, ni los nombramientos emergentes por causas de fuerza mayor.

A lo que corresponde el tema del desarrollo profesional que significa la forma en la que va escalando de puesto en función de sus meritos, de sus capacidades o como señala el Estatuto Europeo, en función de sus capacidades, rendimiento y conducta, las cuatro regulaciones en estudio contemplan con ligeras variantes por cuestión de origen regional, por ejemplo, el ordenamiento nace de una reorganización por la unión de diferentes países que contaban con estructuras gubernamentales, no siendo el caso de México ni de los Estados Unidos, con todo eso existe la coincidencia en lo que corresponde a una estructura que sostiene el establecimiento de las trayectorias de ascenso y promoción de los funcionarios, en cuanto al acceso a los cargos de mayor responsabilidad, en cuanto a la valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos de mayor experiencia y/o jerarquía, cumplimiento del requisitos del puesto y aprobación de pruebas, y, cada servidor público puede, si así lo decide, definir su plan de carrera a partir del perfil requerido, lo mismo aplica para el Modelo Colima.

Para las posibilidades de movilidad del personal en sentido vertical u horizontal, que no promoción, puede ser vertical o trayectoria de especialidad y/o horizontal o trayectoria lateral, quiere decir, si existe la necesidad del puesto de mejorar las capacidades del servidor público este genera una movilidad al adquirir nuevos conocimientos, su

trayectoria vertical se refiere al aumento salarial en función de lo explicado; en el caso de las movilidades laterales u horizontales se refiere a necesidades del servicio en cuanto a personal competente para desempeñar un cargo del mismo nivel pero de otra área y que el servidor público podría tener la capacidad de decidir en función de su interés personal considerando aspectos de desarrollo personal, gusto por el área, etcétera, en ese tema las normatividades coinciden al contemplar un andamiaje que soporta además de la movilidad, la desaparición de puestos y reubicación de servidores públicos de carrera, la realización de intercambios, las condiciones salariales proporcionales y equitativas de acuerdo al cargo, y la celebración de convenios interestatales para fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera.

En el caso de la desaparición de puestos y reubicación de servidores públicos de carrera, así como las condiciones salariales proporcionales y equitativas de acuerdo al cargo; tales disposiciones, aun cuando se contemplan en la normatividad laboral, la norma del Modelo Colima la omite.

Para identificar las necesidades de capacitación de cada puesto es necesaria la integración de un catálogo de puestos, diseñado con suficiencia y pertinencia para que los objetivos a alcanzar sean los suficientemente claros que digan cuales son los temas que el servidor público tiene que dominar y cuáles son los que deba adquirir, para eso, de acuerdo a los criterios de análisis aquí planteados los ordenamientos consideran distribuciones de responsabilidad en cuanto a la capacitación y certificación de capacidades, consideran objetivo común de la capacitación a desarrollar, perfeccionar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarios, generar las condiciones para que preparen para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza distinta, que brinden la opción de ingresar a distintos programas de capacitación para alcanzar su propio desarrollo profesional, celebración de convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos y privados. También se contempla el apoyo institucional para que tengan acceso a o continúen con su educación formal, se brinden facilidades para que se aprovechen las becas otorgadas, dentro de las obligaciones del subsistema de capacitación

está el de certificar capacidades profesionales por lapsos determinados y contemplan los procedimientos para las evaluaciones no aprobatorias de servidores públicos. En contrario a Estados Unidos y México, el estatuto europeo no considera las obligaciones de los becados, la certificación de las capacidades profesionales adquiridas, ni el establecimiento de programas de capacitación específicos. El estatuto europeo plantea la posibilidad de que los servidores públicos, el tiempo de capacitación se puedan incluir en los tiempos de sus periodos vacacionales.

La propuesta de normatividad del modelo Colima no contempla las facilidades para el aprovechamiento de las becas otorgadas a servidores públicos, ni obligaciones de los becados para con la institución que se las otorgue.

La evaluación del desempeño se refiere a la demostración de capacidades aplicadas en función del rendimiento y a la productividad del funcionario. En las normatividades analizadas se establece que habrá mecanismos para la valoración del comportamiento de los servidores públicos, para generar más información y con ello mejorar el funcionamiento de la dependencia, la identificación de casos de desempeño insatisfactorio, para hacer la evaluación del desempeño en requisito indispensable de la permanencia del servidor público y para hacer descripciones y evaluaciones de los puestos por dependencia. Lo anterior establece las coincidencias entre las regulaciones estudiadas, en contrario, aunque para los americanos (México y Estados Unidos) las descripciones de los estímulos al desempeño destacado, desarrollar proyectos de otorgamiento de reconocimientos, y estímulos al desempeño destacado, la valoración de meritos para el otorgamiento de distinciones económicas, la descripción de sujetos de merito son para los europeos temas no inscritos en su normatividad. De eso se puede inferir que la cultura del servicio público da por sentado que el servicio no puede ser más destacado que en la excelencia cotidiana como debe ser su obligación y no da margen a estímulos por no considerarlo, ni siquiera justo o necesario, simplemente dan por sentado que el servicio civil se hace bien y ya.

En el modelo Colima no se prevé que haya un mecanismo que facilite la aportación de información para mejorar el funcionamiento de las dependencias, ni la detección de necesidades de capacitación en cada una de ellas.

Dentro de lo que concierne al tema de la separación del servicio como la terminación del nombramiento o baja, los ordenamientos consideran mecanismos y herramientas para dar seguimiento a las causas: renuncia, defunción, sentencia penal, privación de la libertad, incumplimiento de las obligaciones legales, en el caso de incurrir en faltas administrativas que impliquen la separación del cargo o renuncia, por incompetencia profesional, así mismo incluye las licencias para separarse del cargo, sin goce de sueldo, la duración de estas, el proceso que deberá seguirse cuando el servidor público de carrera solicita licencia. Por lo que respecta a la no movilidad por razones políticas o procedimientos no contemplados en la ley, los tres ordenamientos lo contemplan solo que en diferentes apartados (disposiciones generales, responsabilidad del servicio civil).

El modelo Colima no contempla dentro de las causales de separación la eventual renuncia del servidor público, ni define el concepto de licencia y sus diferentes clasificaciones, ni condiciones para solicitarla, la duración de estas ni el procedimiento para cubrir las plazas en las que el titular solicitó la licencia.

Para garantizar resultados los tres sistemas y el Modelo Colima, de acuerdo a los contenidos, observan mecanismos de evaluación sobre la operación del sistema, entre otros la valoración de resultados del programa de capacitación, el otorgamiento de información de los resultados de evaluación por dependencia para evaluación del sistema, en cada caso es distinto, para el caso de los Estados Unidos existe un Inspector General, en el caso de la UE es la misma Comisión Europea (constituido como el poder ejecutivo) la que emite un informe al Parlamento Europeo y en el caso de México la ley establece que la Secretaría cuenta con un Consejo que apoya para el mejor funcionamiento del sistema.

Los órganos de gobierno son fundamentales para la directriz e implementación y también para el mejor funcionamiento de los sistemas, las normas establecen instancias de apoyo,

comités por dependencia, las funciones propias del órgano principal del sistema, elaboración del presupuesto del sistema, la administración de sus recursos, la expedición de manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del sistema, así como la expedición de normas y políticas para el funcionamiento del sistema, estos órganos de gobierno tienen que resolver en aquellos casos de constitución o desaparición de comités, aprobación de mecanismos y criterios de evaluación y puntuación, resolución de inconformidades, promoción y aprobación de programas de capacitación y cursos de especialización, revisión de la operación de manera selectiva periódica en cada dependencia, la aplicación de la ley para efectos administrativos y emisión de criterios, y esta estructura también atiende la publicación de disposiciones y acuerdos del sistema. Las diferencias en este mismo tema de los órganos internos radican en que la UE no contempla la aprobación de cargos excepcionales (esto no quiere decir que no se den) ni el establecimiento de mecanismos para la captación de opiniones ciudadanas respecto del funcionamiento del sistema y mejoras. En lo que respecta a la implementación gradual del sistema, la norma de servicio civil mexicana si la considera, porque la ley y su implementación es nueva (2006) no así el Título 5 del Código de Estados Unidos y la UE tiene un anexo de transitoriedad para la implementación de su sistema, sin embargo, aún cuando el tratado de 2009 que formaliza a la UE nace no impacta directamente puesto que desde 1962 este ordenamiento ya funcionaba con la Comunidad Económica Europea, y ni Europa ni Estados Unidos señalan en sus ordenamientos el seguimiento a la implementación del sistema por dependencia.

El Modelo Colima no presenta mecanismos para resolver la aprobación de cargos excepcionales, ni la publicación de acuerdos y disposiciones del sistema. No prevé el establecimiento de mecanismos para captación de opiniones ciudadanas respecto del funcionamiento del sistema y mejoras, ni la revisión de la operación de manera selectiva y periódica en cada dependencia. Tampoco expone como dar seguimiento a la implantación gradual del sistema, ni aprobación de documentos de actos de carácter general y propuestas de reestructuración por dependencias dejando de lado la aprobación de constitución o desaparición de comités.

La coincidencia en contar con un consejo consultivo o figura similar existe en todos los ordenamientos así como en su descripción, atribuciones de conocimiento y opinión sobre el programa anual operativo, lineamientos, políticas y estrategias de cada sistema, hacen estudios y propuestas para modificar los catálogos de puestos y tabuladores salariales o políticas de remuneraciones, proponen mecanismos y criterios de evaluación y recomendaciones de actualización, la UE considera que cada agencia se constituyan comités para la aplicación del estatuto y en algunas ocasiones son deliberativos, sin embargo la que se asume como órgano principal de gobierno es la Comisión Europea.

Los comités técnicos son estructuras coincidentes en los cuatro sistemas en estudio, Modelo Colima inclusive, sus funciones coinciden así como el hecho de que cada agencia o dependencia debe integrarse uno o los necesarios para la operación del sistema. Son la plataforma para la implantación, operación y evaluación del sistema, responsables de la planeación, organización e inducción a los puestos y al gobierno, la normatividad dice como se deben integrar, como pueden convertirse en comités de selección para los procedimientos de ingreso, son base del sistema en su operación porque emiten reglas y dictan autos de acuerdo a las necesidades y características de cada dependencia, tienen facultadas de aprobar cargos de libre designación (por excepción), emiten convocatorias para concursos de plazas, realizan estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, los programas de capacitación, especialización para el cargo y para el desarrollo administrativo, y, en primera instancia determinan la procedencia de separación de los servidores públicos del sistema.

La no coincidencia es lo que corresponde a la UE respecto al otorgamiento de reconocimientos y estímulos al desempeño destacado, no establece que sus órganos internos tengan injerencia alguna en este tema, para México y Estados Unidos, las normas establecen que los comités de cada agencia elaboran los proyectos de otorgamiento de reconocimientos y estímulos al mejor desempeño.

El Modelo Colima no contempla en su normatividad que el Comité proponga políticas y programas específicos acorde a las necesidades de su dependencia ni que realice estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad.

4. Sobre los recursos de revocación del servicio civil²⁶.

El enfoque para analizar este tema fue el de aplicar lo que la ley mexicana establece y que se refiere a los recursos de revocación en contra del proceso de selección. No obstante que las leyes mexicanas en materia laboral burocrática atiendan las controversias relativas al rubro.

Desde este punto de vista las coincidencias, con algunas variantes como ha sido citado, radican en los plazos para interponer el recurso dentro de los días siguientes en que se den a conocer los resultados, la interposición del recurso, presentación de pruebas, pruebas documentales, la posibilidad de que la autoridad solicite un informe sobre el proceso impugnado, el acuerdo de la autoridad sobre la admisión del recurso y sus pruebas, el plazo máximo para un dictamen de resolución, la aplicación de la revocación en procedimientos y no en criterios de evaluación, cuáles serán las autoridades competentes para controversias individuales de carácter laboral burocrático (México) y la competencia para controversia de carácter administrativo. La coincidencia en este tema es que independientemente de la cultura y circunstancias políticas y sociales, la aplicación metodológica de las políticas de los sistemas no se sustrae de la falibilidad y que todos los supuestos de arbitrariedad en contra de algún funcionario o aspirante al servicio civil deben ser atendidos y resueltos.

El modelo Colima no especifica en su propuesta de ley la presentación de pruebas, las pruebas documentales y el protocolo de presentación, ni la posibilidad de que la autoridad solicite información a la dependencia sobre el proceso impugnado. Tampoco prevé la emisión de algún acuerdo de la autoridad sobre la admisión del recurso y de las pruebas, ni determina plazo para que la autoridad emita un dictamen de resolución.

²⁶ ANEXOS CAPITULO III. Tabla 4. Sobre los recursos de revocación del servicio civil.

Conclusiones sobre la comparación del modelo Colima con las normatividades analizadas.

- Sobre las Disposiciones Generales para el servicio civil .

La igualdad de oportunidades es una característica importante de los servicios profesionales de carrera, incluirla en la propuesta de normatividad es indispensable, sobre todo por ser un derecho humano irrenunciable.

Por otra parte, la omisión del rango de los puestos que fueran susceptibles de integrarse como servidores públicos de carrera no se define en ese momento por la circunstancia ambigua de implementar o no el sistema. En ese tiempo se contempló la definición del rango en el reglamento de la Ley para tener capacidad de modificación desde lo interno del Poder ejecutivo, sin embargo tal situación quedo estancada.

El ordenamiento colimense si prevé que haya convenios o coordinación con diferentes poderes y en los órdenes de gobierno para que los servidores públicos de carrera puedan, lo que falta es agregar las condiciones para que estos pudieran integrarse al sistema colimense.

Y, por lo que concierne a la propuesta de Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del estado de Colima, falta una exposición concreta sobre la igualdad de oportunidades para acceder al servicio civil y la autonomía política del sistema en su conjunto, además al faltar una clasificación de los puestos que habrán de ser los que se integren al servicio y trasladar tal clasificación eventualmente a un reglamento le resta contundencia legal, ya que un reglamento es un ordenamiento administrativo que no requiere de mayores intervenciones ni aprobaciones, en cambio, las modificaciones a la ley deben pasar por el tamiz de las instancias gubernamentales del propio poder Ejecutivo y posteriormente al Congreso, poder en el cual las composiciones de las bancadas son factores de influencia para que las propuestas de reforma prosperen o se desechen.

Concretamente, la clasificación de un rango que indique los puestos que deberán ser los que se incluyan en el servicio profesional de carrera, deberá ser contemplada en la ley para reducir el margen de maniobra de cada gobernante en turno.

Lo que se vivió en ese entonces, cuando se daba el proceso de construcción del modelo era una ambigüedad en la toma de decisiones. Por un lado estaba la decisión de contar con un ordenamiento y un modelo congruentes con el servicio profesional público tal y como se contemplaba en el Plan Estatal de Desarrollo y por otro, el enfoque político clientelar que pesaba de tal forma que dejaba indefiniciones, una muestra de tal situación es que no contemplara en el ordenamiento del rango de puestos ni la autonomía del sistema. Esta propuesta de ley que no fue promulgado proyecta la tendencia a la simulación obligada por el contexto político de entonces.

- Sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios del servicio civil.

La normatividad propuesta para el modelo de Colima deja un área sin protección para los servidores públicos de carrera. El ordenamiento no se asume como una ley que proteja de manera clara y contundente la permanencia en función del merito de los servidores públicos de carrera, falta agregar los lineamientos específicos para que sin contravenir derechos estos sean reforzados mas si su capacidad, rendimiento y conducta se acreditan suficientes para el desarrollo de su función.

Extrañamente el ordenamiento federal del servicio profesional de carrera mexicano contempla segundas oportunidades y el de Colima no, sin embargo, puede que en la regulación operativa de la propia ley, vía el reglamento, estas condiciones si sean específicas.

Como se mencionaba arriba, en tanto se trate de controversias laborales la propuesta de normatividad se remite a las normas laborales burocráticas vigentes en el estado. Esta pudiera ser una oportunidad para que, o se adicione la ley burocrática estatal o se le

integran disposiciones a la propuesta para el reconocimiento y garantías de los servidores públicos de carrera.

Sobre las estructuras administrativas y de gobierno del servicio civil.

Aun cuando es importante que haya una capacitación específica y concreta que permita a los servidores públicos conocer, entender e integrarse al servicio público, esta especificación de inducción puede estar contemplada en el ordenamiento secundario (reglamento de la ley).

Es necesario que la ley contemple que hacer en el caso de que un servidor público de carrera se separe temporal o definitivamente del cargo, circunstancia que aunque parece obvia, no la contiene la propuesta de norma del modelo Colima.

En cuanto al registro único de personal, la norma colimense debe incluir la parte de la gestión y administración de dicho registro, quizás en lo general en la ley y la particularidad operativa en el reglamento.

Para evaluar el funcionamiento y posibles fallas del sistema es necesario que se lleve un registro de opiniones por parte de los usuarios (internos y externos) de igual manera, para la planeación de necesidades de personal y sus perfiles, la información que se brinde en las áreas por parte de los usuarios así como las funciones y objetivos es indispensable.

La ley del modelo Colima puede incluir entre los requisitos de los aspirantes las aptitudes para ocupar un puesto. No se contemplan.

De igual forma, la Ley propuesta puede incluir la trayectoria y experiencia para la selección a plazas distintas al primer ingreso y mencionarlo expresamente, con el fin de dar claridad y certidumbre para quienes aspiren a ocupar esos lugares.

Falta adicionar a la norma propuesta la valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos inferiores inmediatos, y los nombramientos emergentes por causas de fuerza mayor.

Cuando haya casos de dependencias que desaparezcan y en esos casos también de puestos y reubicación de servidores públicos de carrera, así como las condiciones salariales proporcionales y equitativas de acuerdo al cargo deben ser contempladas, por dos razones: la constante dinámica social que requiere de estructuras vivas y funcionales y las arbitrariedades para asignar sueldos por afinidad o discriminación que se deban evitar.

La norma del modelo Colima puede y debe integrar la garantía de que quienes tienen becas se les otorguen las facilidades para su aprovechamiento y especificar de forma clara que dichos becados también tienen obligaciones de retribuir con esfuerzo y dedicación el apoyo institucional brindado.

Prever mecanismos que faciliten la aportación de información para mejorar el funcionamiento de las dependencias y la detección de necesidades de capacitación en cada una de ellas.

La renuncia de un servidor público deberá ser contemplada como causal de la separación del sistema, aun cuando sea un tema de relación laboral el sistema debe generar confianza y sentido de pertenencia a los servidores públicos de carrera.

Se debe contemplar en la normatividad del modelo Colima los mecanismos para resolver la aprobación de cargos excepcionales, la publicación de acuerdos y disposiciones del sistema. El establecimiento de mecanismos para captación de opiniones ciudadanas respecto del funcionamiento del sistema y mejoras, revisión de la operación de manera selectiva y periódica en cada dependencia. Señalar como dar seguimiento a la implantación gradual del sistema, pasos para la aprobación de documentos de actos de carácter general y

propuestas de reestructuración por dependencias así como la aprobación de constitución o desaparición de comités.

También deberá contemplarse en la normatividad que el Comité proponga políticas y programas específicos acorde a las necesidades de cada dependencia y que realice estudios estratégicos de prospectiva en materia de productividad.

- Sobre los recursos de revocación del servicio civil.

En este tema la propuesta de normatividad debe ser concreta en especificar la presentación de pruebas, las pruebas documentales y el protocolo de presentación, la posibilidad de que la autoridad solicite información a la dependencia sobre el proceso impugnado. De igual forma prever la emisión de algún acuerdo de la autoridad sobre la admisión del recurso y de las pruebas, y determinar el plazo para que la autoridad emita un dictamen de resolución.

Las carencias detectadas en el modelo Colima se debieron a varios factores, destacándose entre ellos el procedimiento de creación de sistema que contempló finalizar el proceso con la creación de la normatividad, esa situación pudo restarle peso a la misma normatividad, dejándola inconclusa con la intención de hacerle los ajustes necesarios dependiendo de las decisiones que se pudieran tomar respecto de la implementación o no.

Otro factor fue la ambigüedad en las decisiones de implementarlo total, parcialmente o no implementarlo, cosa que finalmente ocurrió.

Y, un tercer factor fue que, aún cuando se implementara, con las generalidades que ya hemos analizado en la ley, siempre se consideró al reglamento como el recipiente maleable de disposiciones y criterios generales de aplicación por su manejo discrecional desde la dependencia encargada de la gestión del sistema sin tener que acudir al legislativo.

Capítulo IV

Sobre el estudio de un modelo teórico-empírico de “implementación” contrastado con la experiencia del Gobierno de Colima con la profesionalización del servicio público.

Este capítulo se compone de premisas extraídas del texto de “Implementación” de Jeffrey L. Pressman & Aarón Wildavsky²⁷, analizadas mediante contraste con aspectos relevantes de la experiencia en el Poder ejecutivo del Gobierno del Estado de Colima y, culmina con un análisis metodológico que pretende clarificar las razones por las cuales no se implementó el sistema.

Existe la percepción en un sector de la sociedad de que las políticas públicas aplicadas pocas veces alcanzan los resultados esperados, esta idea se fortalece si en la difusión gubernamental no se clarifican las razones que motivaron hacer obras o acciones públicas que pretendieron solucionar problemas que afectan a la población o al propio funcionamiento del gobierno. La función de la transparencia adquiere relevancia desde el momento mismo de que la idea es concebida, ya sea para fortalecer la propuesta con la participación social y/o incluir posibles soluciones de la propia voz de los afectados.

Hay ejemplos en los que arbitrariamente se hacen obras (puentes, túneles, pasos a desnivel, carreteras) en los cuales el origen surge a partir de la generalidad de crear mejores

²⁷ Jeffrey L. Pressman & Aarón Wildavsky “Implementación” subtítulo “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”

condiciones de vida pero en el momento de llevarlos a cabo, se llega a soluciones parciales o se empeora la situación.

El consenso social es indispensable, si se considera que la opinión de los beneficiarios, de los habitantes de los lugares donde se aplican, de los operadores de los programas, de las autoridades involucradas, así como la divergencia de normatividades, el celo de liderazgos a implementar los programas, la competencia interinstitucional y los casos de corrupción, son factores que no solo pueden obstaculizar el desarrollo de las acciones de gobierno para el bien común de los ciudadanos, sino que pueden disminuir su efecto positivo o nulificarlas.

El texto a contrastar.

Revisar y emitir opiniones sobre un texto tan rico y clásico en el tema de la implementación (termino por demás difícil por su significado en la política pública) de las acciones de gobierno es un esfuerzo de consideración, sin embargo, las aristas de la administración pública, dinámica, ágil y constante dan tema y material de análisis a diario, con este texto y seleccionando algunas premisas se hace el contraste cuidando que el mensaje resultado del ejercicio sea claro y preciso.

La esencia del libro radica en lo que dice el subtítulo: “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”. Similar a imaginar que lo que se planea en el escritorio suele ser muy ajeno a lo que sucede en el terreno donde se tienen que aplicar esos programas y suelen no ser como se proyectaron o de plano no ser aplicados.

El texto se divide en doce capítulos, a saber, en primer término están las Presentaciones; posterior, el capítulo dos es el que corresponde a la Formulación de Políticas, en el se incluyen los antecedentes: la agencia implementadora, la selección de las ciudades y como Oakland es la elegida para desarrollar los programas del gobierno y los comienzos prometedores de tal empresa; el capítulo tres contiene los Ensayos de Implementación, el tortuoso camino de la ejecución de proyectos, la influencia y los efectos que produjo el cambio de administración; el capítulo cuatro contiene lo que sucedió con dos programas

menores: Préstamos a empresas y el centro de salud y como éste último fue un proyecto que si funcionó; en el capítulo cinco se refiere a la Complejidad de la acción conjunta, la multiplicidad de participantes y sus perspectivas, muchas decisiones y la disminución de probabilidades de éxito del programa, decisiones inesperadas y los múltiples factores que explican el porqué de las demoras.

Aprender de la experiencia es el tema del capítulo seis, habla de cuando un experimento no es tal, la necesidad de salir de la democracia, la coordinación y retomar el rumbo hacia la implementación; el capítulo siete se enfoca en la Teoría económica e implementación de programas, como este programa deja de lado la mano de obra (sin subsidio); el capítulo ocho menciona la Implementación como evolución iniciando con la pregunta clásica “¿Qué es primero?” y asigna a la implementación diferentes significados tales como el control, la interacción, planes de acción como aptitudes, la configuración de políticas públicas a partir de la implementación, la implementación evolutiva y la evaluación de la misma; el capítulo nueve se pregunta ¿Qué debe significar la evaluación para la implementación? Donde además de las preguntas básicas el texto propone una separación de la implementación y la evaluación; el décimo capítulo se refiere a la Implementación como adaptación mutua, es decir hacer de la misma implementación una evaluación de los programas; y, finalmente, en el capítulo once se aborda a la implementación como exploración, cita a la evolución sin aprendizaje, aprendiendo a aprender, a implementar ¿para qué?, hace una re conceptualización del término, una introducción a arraigar el aprendizaje en la vida organizacional y culmina con la exploración.

Presentaciones

El texto, desarrollado por ambos politólogos, (Jeffrey I. Pressman & Aarón Wildavsky) nace del análisis de las medidas diseñadas en las oficinas federales para implementar un programa o varios que previnieran un estallido social provocado por la inconformidad de las minorías segregadas y por la falta de empleo, lo que minaba el desarrollo individual y fomentaba el descontento, y los resultados contrastados con el deseo original. Ellos analizaron los fenómenos que se fueron dando en el proceso de implementar los programas

y como éstos fueron cambiando conforme se fueron involucrando diferentes actores y los objetivos se fueron diversificando, también por factores que no fueron contemplados o porque en el momento de la proyección sencillamente no existían. El texto en si es un caso típico de la distancia irremediable entre lo que se hace en el escritorio y la diferencia en el proceso de implantación, un estudio pormenorizado, detallado, argumentado y analizado que nos permitirá ver cuáles son aquellas partes que son coincidencias y cuales ejemplos modulares para entender la realidad del proceso de implementación de políticas públicas, existe una parte sustancial del libro que refleja que la parte técnica no suele ser el problema, ni en la planeación, ni en la implementación sino que son los acuerdos entre los actores lo que terminan por definir el éxito o el fracaso de la política pública.

La experiencia con el Desarrollo del modelo “Servicio Civil de Carrera” para el Gobierno del Estado de Colima.

El 25 de agosto de 2006, en la ciudad de Colima, en las instalaciones del Complejo Administrativo del Gobierno del Estado se integró un grupo de trabajo, con 12 profesionistas y tres consultores externos, con el fin de desarrollar el modelo de servicio civil de carrera para el Estado de Colima.

Ésta fue la primera reunión de trabajo formal. La agenda de ésta reunión fue integrar al grupo de trabajo, el cual fue denominado comité, la exposición, por parte de los consultores de fundamentos y tipos de sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC), la elaboración de un diagnóstico organizacional del Gobierno del Estado de Colima (GEC) y un programa de trabajo.

Además de reflexionar y trabajar sobre temas de integración del grupo, se hizo un análisis sobre el tipo de modelo a desarrollar sobre los referentes de tipo de sistema, tipo de norma y tipo de órgano de control. Se esbozaba la forma que tendría el modelo Colima del Servicio Civil de Carrera, ya fuera un sistema abierto a la población en general, cerrado y en el que solo pudieran participar los burócratas en activo, de base y de confianza o eventualmente mixto, esto quiere decir que podría ser que cualquier ciudadano que tuviera aspiraciones de

pertenecer al servicio público estatal tendría los mismos derechos y garantías que cualquier otro.

El tipo de norma dependería del tipo de órgano de control, por ejemplo, si se desarrollaba un sistema del que su gestión dependiera de la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración quizás fuera suficiente con una Manual Operativo, sin embargo, éste generaría un órgano de control con ciertas limitaciones como la dependencia directa de la dependencia a través de la Dirección de Dirección de Recursos Humanos, alcance interno y jurídicamente limitado, capacitación con validez solo para el Gobierno del Estado.

En el caso de generar un Reglamento la amplitud de atribuciones sería mayor ya que si bien es cierto que seguiría dependiendo de la dependencia podría contar con autonomía para su gestión pero sin patrimonio propio, acreditaría los conocimientos de los capacitados y tendría un alcance jurídico limitado.

Una ley tendría la capacidad de generar un órgano de control con la formalidad de un Consejo, un comité y un instituto del servicio civil de carrera, este ordenamiento le daría autonomía de gestión, personalidad jurídica plena y patrimonio propio, aunque dependería del eje de la administración de los recursos del gobierno del estado podría acreditar los conocimientos y generación de las competencias.

El siguiente cuadro tiene el objetivo de mostrar las cualidades de cada tipo de norma u ordenamiento:

No.	Características.	Tipo de norma u ordenamiento.		
		Manual.	Reglamento.	Ley del SCC.
1	Autonomía.		*	*
2	Personalidad Jurídica.			*
3	Patrimonio.		*	*
4	Dependencia a Secretaría.	*	*	
5	Alcance solo interno.	*		

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

6	Alcance jurídico limitado o nulo.	*	*	
7	Acreditación de competencias.		*	*
8	Capacitación general sin acreditación válida.	*		
9	Alcance jurídico pleno.			*

Con el fin de obtener la documentación preliminar del proyecto y desarrollar un diagnóstico organizacional del GEC, se consideraron los elementos relativos a: análisis funcional, estructura de organización, principios de organización, matrices de suficiencia y pertinencia y clima laboral.

Con estas acciones primeras se trató de saber cómo es que estaba funcionando realmente el gobierno del estado, cual era la idiosincrasia de los trabajadores, la estructura funcional, la factibilidad (suficiencia y pertinencia) del funcionamiento de los reglamentos en la observación de estos y como se percibían siendo integrantes de un gran engranaje que conformaba el gobierno del estado de Colima. Hubo sorpresas, no tan inesperadas pero que no dejaron de ser relevantes, como en el caso de que algunos no sabían cual era su función, el nombre de la dependencia a la que pertenecían, el nombre de su secretario, no sabían que existía un reglamento, lo que agravaba la situación era que si ni siquiera sabían sus derechos, la posibilidad de que supieran cuáles eran sus obligaciones se desvanecía por completo.

Es verdad que el diagnóstico no arrojó la generalidad del personal en situación de ignorancia obligatoria, pero si hubo situaciones en las que se encontraron entrevistados que en el momento de describir las funciones de su puesto se referían a sí mismos y a lo que hacían, regularmente sin reflexionar en los objetivos de sus rutinas.

De esta primera reunión se tomaron los acuerdos de que el día 20 de septiembre de ese mismo año se **definiera el modelo del sistema** del SCC, en éste análisis participarían todos los integrantes del comité. También se formularían las **matrices** de suficiencia y pertinencia y definir **puestos tipo** y levantar información del **clima laboral**.

Se definió la agenda de la segunda sesión del grupo con los puntos de.

- a. Definición del tipo de modelo a desarrollar
- b. Revisión y análisis de las matrices de S y P.
- c. Definición de la Estructura Orgánica y Puestos tipo.
- d. Taller de entrevista
- e. Programa de trabajo.

Implementación y desarrollo del modelo Colima del Servicio Civil de Carrera.

Ahora sigue un proceso de comparación para evidenciar coincidencias y discrepancias con el modelo teórico empírico plasmado en el libro y lo que sucedió en el gobierno de Colima, se trata de revisar los hallazgos que permitan obtener información de la experiencia profesional adquirida con el proyecto de la creación e implantación del servicio civil de carrera.

El servicio Civil de Carrera fue integrado en diferentes planes de desarrollo gubernamentales del estado de más de tres sexenios, desde antes y a partir de la década de los noventa. Es decir, mas de dos décadas considerando a la profesionalización del servicio público, sin embargo, hasta antes de 2005 no existe registro alguno de que tales objetivos hayan trascendido el papel y se haya, cuando menos, diseñado algún instrumento que permitiera evaluar y diagnosticar, no el desempeño, sino la preparación y las necesidades de capacitación de los servidores públicos.

La inquietud y compromiso de uno de los funcionarios responsables de la administración de los recursos humanos así como una serie de actores, fueron la punta de lanza para que se abriera a un proyecto que buscaba mejorar las capacidades de los trabajadores al servicio del gobierno del estado, todo esto debería tener la anuencia y el acuerdo del titular de la secretaría de Administración y del gobernador del Estado.

En el proyecto de servicio civil de carrera, se integraron, el Director de Recursos Humanos y el Director General de Control Gubernamental dependientes de la citada Secretaría. Un

proyecto ambicioso que pretendía, sobre todo, mejorar la administración y gestión pública a partir de la profesionalización de los elementos de la burocracia estatal.

Para estudiar el proyecto Colima es necesario separarlo en tres etapas: Los acuerdos previos, durante y después de la conformación del modelo; la etapa del diseño del modelo que incluyó integrar el equipo de profesionales, definir el objetivo general y las metas, el desarrollo del sistema y la normatividad y, la tercera, que se denominará de Implementación, integrada por los acuerdos finales para tres escenarios: optimo, medio y básico y sus conclusiones.

Durante este proceso, como se habrá de contrastar con el marco teórico empírico del libro Implementación se podrán apreciar el camino de la ejecución del proyecto, la influencia y los cambios que produjo el cambio de administración, y porque al final se redujo el objetivo en su mínima expresión funcionando de manera parcial, lo complejo de la acción conjunta con otras dependencias, las perspectivas de los participantes y como eso hizo que se volvieran mas complejos los procesos, muchas decisiones y casi proporcionalmente la disminución de probabilidades de éxito, decisiones inesperadas y los múltiples factores que explican el porqué de las demoras.

Desarrollar el modelo de servicio civil de carrera para Colima no fue un experimento, ya que no se estuvo para probar y examinar prácticamente la virtud y propiedades de un sistema profesional de servidores públicos porque este no existe como tal, ni se logró hacer un cambio o mudanza de cosa alguna, como lo señala la definición del diccionario de la lengua española, realmente lo que sucedió fue que se generó un modelo a partir de la existencia de un grupo sistemáticamente ordenado por tradiciones administrativas, sin objetivos claros ni conscientes para los participantes, prácticamente fue partir de la nada y con una gran resistencia al cambio y sin información.

Fue necesario tomar decisiones ejecutivas encaminadas a generar economía en tiempo para acordar y trabajar y que el factor tiempo fuera considerado como un bien escaso y que debería ser administrado rigurosamente.

Hubo que considerar que la planificación fuera correcta para prevenir y atemperar las crisis, para facilitar las condiciones para su implementación, se tuvo que revisar si la evaluación del proceso era la más adecuada y si mientras se iba implementando se tenía que evaluar y ajustar para su mejor funcionamiento, una muestra clara fue cuando la construcción de las propuestas de la Ley, en muchos casos se tuvieron que remitir las particularidades a futuros reglamentos y criterios generales.

Se creó una gran bolsa de conocimientos con el desarrollo del modelo, del proceso en su conjunto, desde la exploración de las posibilidades de desarrollar un sistema híbrido con base en experiencias ajenas y la idiosincrasia burocrática local, pasando por la evolución de los actores involucrados, los afectados y los usuarios, hasta la construcción de una normatividad adecuada y funcional.

Aspectos generales del proyecto.

Desarrollar el modelo Colima de servicio civil de carrera nace de la necesidad de contar con personal profesional para mejorar la administración y gestión pública del estado de Colima.

Los objetivos fueron distintos a partir de varios sexenios, sin embargo, por citar algunos podemos señalar que el Plan Estatal de Desarrollo 1998 2003, para alcanzar los objetivos de una administración pública estatal moderna, con una organización eficaz y eficiente, orientada hacia la calidad, así como impulsar una cultura de gestión pública acorde a las necesidades de bienestar social y desarrollo económico, contempla "...dignificar y profesionalizar la administración pública..." en las líneas de acción señala implementar un Programa Integral de Capacitación y Desarrollo de Personal y en las metas programáticas habla de su operación incluyendo a todos los niveles jerárquicos de la estructura laboral y

de un fortalecimiento y ampliación del sistema de estímulos y recompensas para los servidores públicos.

En el PED 2003-2009, decía que para construir un gobierno ...eficaz en su funcionamiento, flexible en su organización y transparente en el uso de los recursos públicos, se tenía que profesionalizar el servicio público estatal y la línea de acción fue la de implementar el servicio civil de carrera en la Administración Pública Estatal; poco después, ante el deceso del gobernante en un accidente aéreo, hubo nuevas elecciones extraordinarias y ligeros cambios en el PED 2004-2009 sin embargo, siguió presente, de manera íntegro lo relativo al servicio civil.

El PED 2009-2015 eliminó tal meta y solo se refirió a ella en los compromisos con el Poder Judicial y se refiere diciendo: "...coadyuvar (sic) a fortalecer la Carrera Judicial y el Servicio Civil de Carrera en el Poder Judicial mediante la implantación de un Sistema de Servicio Profesional de Carrera para el personal administrativo..."

En todos los Planes Estatales de Desarrollo citados, existe una coincidencia general: eficientar el servicio público y generar mejores condiciones de vida para la población, sin embargo los métodos pasan de lo ambiguo a lo específico y la anulación, como en el de la administración de 2009-2015.

Ante ese mismo objetivo general que se decide, en la administración de 2004-2009, desarrollar un modelo de servicio civil que eventualmente se implementaría antes de que se concluyera el sexenio, sin embargo, veremos un contraste de los resultados contra los objetivos originales: los diversos puntos de vista y el cúmulo de decisiones encontradas y en algunos casos, la sensación de falta de respaldo por parte del gobernador, generaron descontento y confusión, no solo en los integrantes del equipo implementador, sino en funcionarios que veían en el sistema la clave para permanecer en su empleo en función de su desempeño.

Hay coincidencia también con el texto al momento en que los resultados contrastados con el deseo original. Se analizaron los fenómenos que se fueron dando en el proceso de implementar los programas y como éstos fueron cambiando conforme se fueron involucrando diferentes actores causando que los objetivos se fueran diversificando, también por factores no contemplados o porque en el momento de la proyección simplemente no existían.

El contraste de la experiencia con el desarrollo del modelo y el texto de “Implementación” forman la evidencia de la distancia irremediable entre lo que se hace en el escritorio y lo que sucede en el proceso de implantación.

Existe una parte sustancial del libro que refleja que la parte técnica no suele ser el problema, ni en la planeación, ni en la implementación sino que son los acuerdos entre los actores lo que terminan por definir el éxito o el fracaso de la política pública. Esto último es un factor que permite explicar que fue lo que sucedió en Colima.

¿Cómo surge el proyecto de Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Estado de Colima?

En reunión que se desarrolló el 6 de septiembre de 2006, los puntos de la agenda fueron sobre la definición del nombre del comité, Determinar el tipo del modelo del sistema del SCC y el Órgano de Gobierno del Sistema. En ese orden ideas, el nombre del comité quedó como: “Proyecto Servicio Civil de Carrera” que los trabajos a desarrollar contemplarían generar un sistema mixto, es decir, cerrado en una primera instancia a contratar personal externo y abierto en segundo término, solo en el caso de que no existiera el servidor público ‘competente’, se diera la apertura.

Otra característica a considerar por el sistema fue que el tipo de órgano administrativo sería del orden centralizado, o sea, con una estructura definida, autónoma pero dependiente de la secretaría de administración.

El otro asunto que se definió fue el rango al que se incluiría para el análisis de puestos de servicio civil quedando entre las direcciones de área y hacia el personal operativo.

Para dar inicio a los trabajos, se acordó que se les entregaran a los integrantes del comité el listado de puestos de la Secretaría de Administración, que la Dirección General de Control Gubernamental se encargaría de dar a conocer el proyecto de Ley Sobre el Servicio Civil de Carrera, así como el Manual de Operación y Reglamento interior de la Secretaría de Administración, acuerdos previos de los que se presuponía, se iban a desprender de los trabajos del Catálogo de Puestos.

También se acuerda que se analice por parte de Control Gubernamental- El tipo de derecho que más acomodaría a una eventual Ley del servicio civil de carrera, ya fuera un ordenamiento de tipo laboral, administrativo o laboral-administrativo. Cuando se concluyó y con el fin de iniciar los trabajos con algún soporte de conocimientos, se les entregó un Manual del Servicio Civil Nacional para análisis y comentarios.

En realidad, se iniciaría con la revisión de una plantilla de más de 4000 empleados, del sindicato y 2500 de Confianza y supernumerarios o eventuales.

La tarea no se proyectaba sencilla, sin embargo, el ánimo dentro del equipo era alto, sobre todo por la expectativa de que los integrantes podrían ser potencialmente incluidos en un sistema que garantizara su permanencia y desarrollo en función de su mérito y capacidad. El sentimiento de ser reconocidos por sus capacidades manteniéndose en el puesto era un aliciente de gran peso.

Por parte de los directivos la percepción era de que se cumpliría con una meta institucional en su carrera administrativa, sobre todo porque sentaría el precedente de implementar un

sistema que no había sido consolidado en ninguna entidad federativa del país, sobre todo con las características de mérito y flexibilidad de la nueva gestión pública.

Para los tomadores de decisiones acerca de la implementación, en este caso, el gobernador del estado, las condiciones podrían ser favorables dado que su administración contaba con una calificación positiva por parte de la población y el escenario político no representaba adversidad, de tal forma que estabilizar las condiciones laborales en el sentido de la profesionalización de los mandos medios y superiores podría haber generado la confianza de la población en el sentido de mejorar lo que ya, según la calificación, se estaba haciendo bien.

Pero, en la dinámica política lo que aparenta ser o estar consolidado suele ser modificado sin previo aviso. Otros factores que no parecían relevantes movieron las cosas de su lugar para que los resultados del proyecto fueran distintos.

Escepticismo y desinformación.

Cuando se diseñó la estrategia para dar a conocer el proyecto al interior del gobierno surgieron resistencias entre el personal derivadas de temor natural a lo que no se conoce y, en segundo lugar a la posibilidad de ser evaluados, factores que generaron inquietud. Tal resistencia fue evidente al negarse a participar en entrevistas y cuando accedían sus respuestas se enfocaban más a defender su posición que a demostrar la evidencia de su función.

Con los titulares de las dependencias hubo apatía permanente, ya que era evidente que sus responsabilidades y su carga de trabajo eran inversamente proporcionales a la atención que le otorgaron al tema, por ejemplo, cuando hubo la necesidad de que ellos nombraran un enlace para desarrollar los trabajos con el equipo designaban a aquel que tuviera más

tiempo libre, sin importar el perfil ni el grado de conocimiento que sobre la dependencia u organismo tuvieran.

En contraste, dada la relación cercana entre el líder sindical y el coordinador del equipo desarrollador del sistema(Director de Recursos Humanos) , y porque de alguna manera al sindicato le convenía tener un sistema que pudiera generar evidencias de desempeño y capacidades, e incluso poder incidir en la designación de personal operativo de base en puestos de dirección, su apoyo fue decidido, ya que aunque no intervenían en el proceso de desarrollo del modelo ni en la toma de decisiones del equipo si instruyó a sus agremiados para que participaran siempre y cuando fueran requeridos para ser entrevistados.

El escepticismo y la negación que tuvieran algunos de los titulares de las dependencias respecto a participar pudieron haberse evitado si el gobernador de entonces hubiera instruido a aquellos para que involucraran a sus entidades y de esa manera consolidar el proyecto, ya que la negación dejó la evidencia de que la gravedad de la falta de criterios (por desconocimiento y desinformación) para tomar decisiones. En algunos casos fue notorio que las decisiones dependieron de factores subjetivos, percepciones de índole personal y estados de ánimo que definieron mas que los elementos de juicio que pudieran tenerse.

Lo anterior fue muy similar a lo sucedido en Oakland con los contactos y la experiencia previa, en la que en un programa se planteaba la necesidad de contar con un inventario de la gente capacitada entre los desempleados de Oakland, sin embargo cuando tal petición se envió fue rechazada por las oficinas en Washington por considerar que la elaboración del padrón de capacitados era una función del Departamento del trabajo, este caso muestra que por cuestiones de orden normativo, desde un enfoque ortodoxo casi irracional, no se

atiende el problema, a pesar de que la formulación y la inclusión de personal mismo de la agencia fueron participantes directos²⁸.

Los problemas a resolver con el modelo.

El gobierno del estado habría considerado que profesionalizar a la burocracia era un tema que no debía postergarse, sobre todo considerando que ese tiempo la gobernanza y la nueva gestión pública consideraban una herramienta imprescindible de la democracia, la evidencia está en el Plan Estatal de Desarrollo 2004 2009 en el que establece la necesidad de implementar el servicio civil de carrera.

Aún cuando no se enfrentaba a una necesidad urgente, si era necesaria. La problemática a resolver era la de generar instrumentos científicos de desarrollo organizacional y administrativo, funcionales y luego aplicables a la administración pública estatal.

Estandarizar los puestos de todas las dependencias y hacerlos obligatorios de observar mediante el establecimientos de instrumentos regulatorios que observaran sanciones y estímulos por su cumplimiento y, profesionalizar al total de la plantilla de servidores públicos fue también parte de la propuesta de solución a los ajustes de la forma de llevar la gestión pública para el estado de Colima.

Algo que es de hacerse notar y que justifica la hipótesis de que la implementación no es congruente con lo planificado fue que el equipo desarrollador fue integrado por personal de la Secretaría de Administración, por la Dirección General de Control Gubernamental y por la Dirección de Recursos Humanos, que dependía de la Dirección General de Administración y Abastecimientos sin que esta última participara, ni fuera incluida en los momentos de la toma de decisiones.

²⁸ Pressman, Wildavsky, "IMPLEMENTACION" Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Página 75.

La explicación de esta integración fue que la Dirección de Recursos Humanos por la naturaleza de sus funciones, debería ser la que llevara el liderazgo del desarrollo del modelo, que la Dirección General creara los instrumentos normativos y dado que todos dependían de la Secretaría de Administración, el titular era el encargado de gestionar las anuencias del gobernador para llevar a cabo el proyecto.

De acuerdo a la teoría de los stakeholders, las entidades para existir y permanecer deben tener cuando menos tres de los siguientes atributos en función de un objetivo común: urgencia, poder y legitimidad. desde esa perspectiva, así como para el gobierno federal de USA, de acuerdo al texto²⁹, fue primordial atender inmediatamente con una agencia a la que no le correspondía hacerlo y con un programa de grandes dimensiones de acuerdo a los propósitos a alcanzar, en el caso de Colima, las necesidades de adaptación no fueron extremas, sino que había condiciones estructurales y organizacionales para sacar adelante el proyecto en un contexto donde el desgaste político para el gobierno no adquiriría mayor relevancia.

Situación política en Colima.

El titular del Gobierno del estado de Colima en agosto de 2006, entonces era el priista Silverio Cavazos Ceballos, faltaba un trimestre para que concluyera el sexenio presidencial del Presidente Vicente Fox, de extracción panista. En ese 2006 se desarrollaron las elecciones y en julio habría de resultar triunfador Felipe Calderón Hinojosa, también del partido Acción Nacional. En Colima, los municipios más importantes por extensión población y recursos, así como el poder legislativo estatal eran gobernados por el partido Revolucionario Institucional, el partido del Gobernador.

El escenario para una eventual política pública de profesionalización de los servidores públicos se mostraba factible, toda vez que había control en el interior de su

²⁹ Op. Cit. . Página 77, punto 4, segundo párrafo.

administración, estaba el respaldo sindical, existía el control político, el poder legislativo podría apoyar con la normatividad correspondiente sin mayor problema y ante una eventual derrota para la sucesión por la gubernatura, la implementación del sistema de servicio civil de carrera hubiera sido un elemento de afinidad y soporte posterior de su administración.

Un escenario distinto por la adversidad que se manifiesta en el texto que se compara cuando se habla de la situación política de Oakland en la que el gobierno local era republicano y el federal demócrata. Tal situación se mostró como una debilidad desde el punto de vista de los implementadores puesto que consideraban remota la posibilidad de que "...si algo saliera mal con un programa y estuvieran discutiendo con un alcalde..." éste tuviera la capacidad de interlocución y descolgara el teléfono para llamarle al presidente³⁰...". Aún cuando los presidentes de la república (Fox y Calderón) eran de diferentes partidos, para el gobernador de Colima, el tema de implementar un sistema de profesionalización de los servidores públicos no era un tema de relevancia.

Previendo la implementación.

Antes de iniciar los trabajos fue necesario comprender primero que había una necesidad administrativa que resolver con el servicio civil de carrera, definir los alcances del proyecto y ordenar las acciones para que secuencialmente se fueran cumpliendo las metas hasta el objetivo final.

Se pretendió evitar la percepción subjetiva de cualquiera que tuviera responsabilidad dentro del proyecto con un método que probara sus supuestos; que en el diseño de la solución a la necesidad planteada, en este caso la profesionalización de los servidores públicos, fuera necesaria la intervención directa de los beneficiarios potenciales con opiniones derivadas del conocimiento contextualizado de su realidad.

³⁰³⁰ Pressman, Wildavsky, "IMPLEMENTACION" Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Página 77, punto 4, segundo párrafo.

A sabiendas de que el proceso de implementación suele encontrarse con dificultades no previstas, el objetivo principal de ejecutar los programas no se perdió de vista, la planeación, desarrollo e implementación del modelo Colima siempre buscó el equilibrio de no obviar opiniones ni que la multiplicación de estas en la ejecución y en el diseño hicieran que costara más la solución que el problema en sí.

Se buscaron los caminos más cortos de gestión para reducir el burocratismo, hasta que esa falla se fuera moldeando, afilando y disminuyendo hasta hacer de su presencia algo eminentemente útil.

Sin embargo hubo una falla constante en todo el proceso por la falta de información e involucramiento con las áreas del gobierno, y es que siempre existió la percepción de que el servicio civil de carrera era una aspiración de la burocracia sin ser prioridad gubernamental, aunado a que casi nada se hizo por parte de la dependencia responsable para que se cambiara esa percepción.

Además faltó una difusión clara al interior del aparato de gobierno, del objeto social para la legitimidad del modelo, para que convencidos todos los actores e interesados ayudaran a reducir demoras, lograr con facilidad consensos previos, aplicar técnicas de conciliación efectivas derivadas del mismo consenso por la solución a una necesidad de brindar un servicio profesional y eficiente como una política pública de mejora del funcionamiento del gobierno.

Algo similar a lo que plantea el texto en el sentido de que un “...factor corrosivo para el desanimo de los participantes fue el de las demoras constantes por causas administrativas, así por ejemplo, en la implementación de la Terminal de la Marina una “preocupante” estipulación de la Carta Constitucional de la ciudad de Oakland, según la cual el puerto quedaría subordinado a un financiamiento del gobierno federal, y el puerto no contaba ya con

recursos y una de las políticas de la agencia responsable del programa (ADE) ha sido no adelantar nunca fondos para concesiones destinadas a financiar desarrollos y construcciones provisionales. Esta situación generó demoras relevantes para la no implementación del programa³¹...”

Entre otros asuntos también los implementadores se encontraron con la disputa por los suelos, el personal encargado de desarrollar los planes se habían tardado en la entrega del proyecto, la Marina indicó que con la obra había riesgos de operación de los barcos incluso se llegaron a cuestionar las concesiones. En Colima, si bien es cierto que la complejidad no fue a tal grado, el hecho de no sensibilizar al personal y a los actores en el tema provocó sobre todo muchas demoras y falta de apoyo por parte de las dependencias en el momento del desarrollo del modelo y posteriores actividades de validación del mismo.

Resultados menores: De un modelo integral a una base funcional.

A finales de 2009, faltando dos meses para la conclusión del sexenio de gobierno estatal la implementación integral del sistema había fracasado, el modelo estaba construido con todos sus instrumentos normativos e incluso, una plataforma tecnológica en desarrollo, sin embargo, la ley no fue enviada para su aprobación por el Congreso local lo cual dejó en la inopia total al trabajo e intento de cumplimentar con las bases para el servicio civil de carrera.

Cuando se inició con el proyecto, se establecieron dos escenarios: uno era el optimo, el cual consideraba la promulgación de una Ley de Profesionalización la misma que contemplaría la creación de un instituto con personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio; el segundo escenario contemplaba la conformación de un Sistema de

³¹ Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron, “IMPLEMENTACIÓN” Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica. 1998, pp. 103,104

Profesionalización con Reglamento, hacer la Instalación del Consejo y del Comité. Ninguno de estos fue posible.

La adversidad fue un detonante creativo: lo más notorio fue que hubo una iniciativa interna, en el área de Recursos Humanos existía una necesidad de detecciones de capacitación del personal de nuevo ingreso, una demanda sentida que requería de la atención gubernamental, teniendo construido un modelo completo se tenía que utilizar lo que estuviera permitido y fuera útil, aun cuando no tuviera la formalidad que brindara certidumbre a operadores y personal capacitado se sub utilizó el subsistema de ingreso y de capacitación para atender los diagnósticos de aptitud, actitud y capacidad y las necesidades de capacitación en temas transversales inherentes a los servidores públicos del gobierno del estado y formación institucional.

Al final, lo que se pretendía fuera la implementación del Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Estado de Colima termino siendo un sistema de membrete, subutilizado por una dirección de área sin mayor poder de decisión que recogía datos que no tuvieron mayor impacto en la verdadera profesionalización de los servidores públicos.

A pesar de que el modelo fue reducido a su mínima expresión, la información que se ha recabado en cuanto a necesidades de capacitación, la experiencia obtenida para gestionar esas capacitaciones, la generación de instrumentos para evaluar, los mecanismos de interacción con las dependencias han constituido un bagaje que será muy útil para cuando sea necesario acudir a escenarios en los que la evaluación del desempeño sea una tarea obligatoria de todos los gobiernos.

Lo anterior nos obliga replantear el esquema de los orígenes para resolver otros problemas, por ejemplo, en una primera instancia, si el objeto a resolver era la profesionalización de los trabajadores, un primer paso, que requería más recursos, incluido el tiempo, pero que daría más resultados, pudo ser el de detectar necesidades básicas que se resolvieran con

capacitaciones directas a las áreas o generar islas de excelencia que permitieran replicar el modelo en las demás dependencias, una vez en funcionamiento, generar las condiciones normativas suficientes para que el servicio burocrático meritario fuera una realidad.

Igual que en el tema de Oakland, si el problema era el empleo y el agente preponderantemente económico el gobierno, este debió buscar obras que resuelvan problemáticas a partir del origen y la urgencia para atenderlas, en primer término. La solución a través del empleo para detonar la economía será inevitable porque habría obra consensuada por la sociedad en conjunto.

Para el caso del centro de salud³² que fue un resultado menor, comparado con los grandes objetivos de la ADE, la razón de su éxito también fue porque el origen fue una verdadera demanda social y específica. Prácticamente, la necesidad aprovechó la circunstancia. En gran parte el éxito se debió a la disminución de filtros y trabas burocráticas.

Complejidad de la acción conjunta.

En este apartado de la complejidad de acción conjunta, los autores plantean una serie de posibilidades y explican mediante un modelo que ellos denominan la anatomía de la demora, como en función de la dirección (positiva o negativa) y la intensidad (grande o poca) se pueden clasificar las demoras (mínima, menor, moderas y máxima). Hacen referencia a que quizás los funcionarios, en el caso de los préstamos con excesivos requisitos y trámites complejos, añoraran aquellos procedimientos sencillos aplicados en el desarrollo de las obras públicas.

En esencia, lo que aborda el texto es la ponderación que se debe dar a cada actor en cada circunstancia para entender que dicha complejidad suele ser un obstáculo mayor en cada política pública en ejecución.

³² Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron, "IMPLEMENTACIÓN" Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica. 1998, pp. 150.

Para nuestra experiencia vale decir que la Dirección de Recursos Humanos encargada de llevar a cabo el desarrollo del modelo, trató de implementarlo de manera sencilla y directa, sin la participación de más instituciones, con el paso del tiempo y en la ejecución se fueron integrando personas y organizaciones en busca de los objetivos divergentes pero que nacían a partir de los objetivos del gobierno estatal plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 2004 2009. El texto de “IMPLEMENTACION” coincide en señalar que la multiplicidad de participantes y perspectivas, hacen una clasificación muy importante de las razones por las que, de manera quizás un tanto contradictoria, las personas u organizaciones pueden estar de acuerdo con “respecto a los fines esenciales de una propuesta y, oponerse, al mismo tiempo, los medios para realizarla”.

En el proceso hubo incompatibilidad directa con compromisos adquiridos como por ejemplo los objetivos de la Dirección de Control Gubernamental eran diferentes a los de la de Recursos Humanos. En tanto una fiscalizaba la aplicación y uso de los recursos del gobierno de acuerdo a la norma, la otra buscaba eficientar al máximo el capital humano del gobierno del estado.

Situaciones similares a las que se encuentran en el texto de referencia en que dice que la Marina que estaba de acuerdo en que se hiciera la terminal marítima pero también les representaba un riesgo para su flota aérea, o que el puerto de Oakland apoyaba las propuestas de la ADE pero insistía en vender su propiedad³³.

Entre otras razones ambivalentes está las de que no hay incompatibilidad alguna, pero su preferencia por otros programas, aquí los autores ponen de ejemplo a los propios empleados que creían que las funciones de la agencia eran más del sector rural que de construir infraestructura portuaria en Oakland. Se podría agregar la falta de información apropiada, en otros contextos para generar compromiso y consensos.

³³ Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron, “IMPLEMENTACIÓN” Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica. 1998, pp. 189.

Multiplicidad de decisiones y la menguante probabilidad de éxito del programa.

Esta sección se refiere a las razones por las cuales, como señala el encabezado, las múltiples decisiones, la participación de diferentes actores hicieron que las metas se fueran alejando conforme fuera transcurriendo el tiempo. Para probar su planteamiento los autores muestran un cuadro que identifica a los participantes implicados y muestra como el cumulo de participantes y perspectivas individuales conformaron una “formidable carrera de obstáculos” para el programa. Ellos demuestran que de acuerdo al número de acuerdos tomados es la proporción de que se lleve o no a cabo la consumación del programa.

Con todo y haciendo una propuesta optimista resuelven que la probabilidad de acuerdo por parte de cada participante en cada punto de decisión debiera ser “excesivamente grande” para que haya oportunidad, “si acaso” de que un programa se termine.

Que la altísima probabilidad de acuerdo que se requiere en cada etapa para reducir una moderada probabilidad de llegar a una consumación satisfactoria hace innecesario conocer la “probabilidad precisa de una etapa particular”.

Aquí vale la pena mencionar algo de singular importancia ¿hasta qué punto los participantes son independientes para la toma de decisiones y hasta cuándo? Es decir. ¿Hasta qué grado es controlada esa cuestión por otros? Con eso los autores llegan a conclusiones catastróficas en las que señalan que cuando “un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidad de que surjan desacuerdos y demoras” y la posibilidad de que se tenga éxito es “terriblemente” baja.

Surgimiento de decisiones inesperadas.

Poco después del inicio de los trabajos de implementación, en Coordinador de Servicio Civil de Carrera decidió abandonar el tema y cambiar de empleo, dos meses después, el 26 de enero de 2007³⁴ el consultor entró en conflicto con los integrantes del grupo de trabajo, el argumento de las diferencias fue que el consultor no moderaba su conducta respecto a la forma en integrar sus opiniones y con determinación, desde su punto de vista, y con autoritarismo y necesidad, desde el punto de vista de los integrantes del equipo, la comunicación se truncó.

Ante esas circunstancias, el director de recursos humanos tuvo que intervenir para reducir las fricciones y propiciar que los trabajos continuaran, incluyendo la decisión de quedar acéfalo el equipo operativo por un tiempo, las decisiones no estaban contempladas.

Lo anterior fueron decisiones no contempladas originalmente pero que se volvieron parte de la implementación para desbloquear o destrabar circunstancias adversas al programa. El verdadero problema no fue que no coincidieran en la idea original que maneja el texto sino que las diferentes perspectivas y sentidos de urgencia detuvieron el éxito del programa, y lo que refiere el texto de implementación y que coincide con lo sucedido: "...cuando tantas decisiones futuras dependen de acciones pasadas, la demora puede equivaler a una derrota en esencia..."³⁵

El aprendizaje fallido.

El objeto de desarrollar e implementar un servicio civil de carrera fue el de establecer la meritocracia en la administración pública del estado de Colima. Se conformaba por desarrollar e implementar un sistema y, posteriormente, evaluar su funcionamiento y su desempeño. Sin embargo, el tema se redujo porque llegó solo a la etapa del desarrollo del modelo, no hubo implementación y por consecuencia tampoco evaluación que permitiera si

³⁴ SEXTA Sesión, en Anexos del capítulo IV, 26 de enero de 2007. Párrafos 6 y 8.

³⁵ Op. Cit. P. 205.

realmente funcionaba revisando la articulación de los subsistemas y armonía con las dependencias, ni se pudieron evaluar sus resultados.

Por su parte Pressman y Wildavsky dicen que aprender de la experiencia³⁶ ubica el tema en las organizaciones que se dedican a tratar la información y a generar conocimientos y a su efectividad derivada de su capacidad de probar el medio ambiente a fin de corregir errores y reforzar la verdad. Nada de eso ocurrió en realidad en Colima. Ellos esencialmente, se remiten a la negación y al bloqueo de todas las posibilidades de aprendizaje y lo explican con una dura sentencia que bien pudiera aplicarse a la experiencia en Colima: “lejos de ser un modelo del cual la organización pudiera aprender a lograr el éxito, ni siquiera fue un experimento en que la organización pudiera aprender del fracaso”.

Salir de la burocracia.

Sobre esta opción de salir de la burocracia se mencionan las siguientes alternativas: establecer una nueva organización con todo lo que implica; o como comisión independiente que tenga que rendir informes al congreso. Con relación a esta última el texto señala puntualmente que el precio que se paga por esa especie de independencia incluye por lo general una junta plural directiva en la que la mayoría de los integrantes quieren ocupar un espacio de representación con todas las demoras que tal dinámica puede generarle a los fines de la organización.

Además, dice el texto que otro costo es la pérdida de contacto con las fuerzas políticas necesarias para mantener el empuje de la organización. A este respecto, el auge de descredito de instituciones en la gran mayoría de los países latinoamericanos pero particularmente en México hacen creíble la posibilidad de que la participación plural en dependencias pudiera afectar con las demoras pero incidir en temas como la transparencia y la rendición de cuentas.

³⁶³⁶³⁶ Op. Cit. P. 217.

Sobre salir de la burocracia, el apartado concreta diciendo que si alguien desea “asegurar una perspectiva razonable de implementación de un programa, será mejor que empiece con una gran probabilidad de que cooperaran todos y cada uno de los participantes” y además, concluye señalando que los costos de la burocracia pueden manifestarse bajo una luz diferente cuando se consideran parte del precio que han pagado diversos participantes por la predictibilidad de alcanzar acuerdos, con el tiempo. Esto puede ser la clave para alcanzar lo planeado, poco o nada.

Este tema, relacionado con la experiencia en Colima, nos permite reflexionar sobre la posible falta de visión del impulsor del proyecto, sobre todo en la pérdida de contacto con las fuerzas políticas necesarias, es claro que la dependencia era parte del ejecutivo, luego entonces no podía iniciar con la socialización del tema sin autorización, de tal suerte que su margen era muy reducido, adicionalmente, el no poner en la mesa el tema de la profesionalización también fue un obstáculo para saber si la burocracia estaba consciente y suficientemente preparada para integrarse a un sistema cuyos dos elementos principales suelen ser motivo de desaliento entre los trabajadores: la capacitación y la evaluación.

Falta de Coordinación entre la implementación y el plan de acción.

Así como los autores presentan a la coordinación como la forma más exigida y planteada para solventar problemas comunes e interinstitucionales y que se puede actuar de manera contradictoria por ignorancia y que adquiere relevancia singular la comunicación para lograr una coordinación eficaz, así fue como una falta de conocimiento, entre todos los actores (externos al equipo implementador y a la secretaría encargada) que pudieran tener interés, hicieron que el proyecto fallara en la coordinación para lograr el consentimiento, la aprobación, el acuerdo necesario de todos.

Esa falta de coordinación provoca, según los autores que la separación de la implementación y el plan de acción, influyen en que: “el aprendizaje falle porque se originan acontecimientos cuyas consecuencias resienten diferentes organizaciones”.³⁷

Racionalización de las metas.

Siguiendo con el texto de “Implementación”, en el apartado de la ayuda exterior en los Estados Unidos hay analogías de lo que sucedió en Oakland y lo que sucede cuando se brinda ayuda al exterior para explicar con profundidad la brecha que hay entre un objetivo deseable y su posible realización.

Veían ellos todo desde un enfoque de tensión constante por eventuales brotes de violencia racial por descontento ante la falta de empleos, características estructurales de las relaciones que había entre los donantes y los beneficiarios en “condiciones de la tensión”. Es decir, en condiciones de urgencia que presentan los países pobres, en los que se tiene que atender de inmediato, que necesitan mucho y pronto, casos similares como en el de Oakland que era una ciudad pobre.

En Colima, implementar un sistema de servicio civil de carrera era importante por su trascendencia en el largo plazo, pero no era prioritario y eso adquiría cada vez más fuerza en el pensamiento del equipo desarrollador y algunos que aspiraban a ser sujetos del sistema y, fortalecía el escepticismo de los que descartaban cualquier posibilidad de éxito.

Y también es verdad que no existía un verdadero interés que moviera a la racionalización de un plan de acción hacia el objetivo común, hacia la meritocracia, cierto es que cualquier empleado de confianza a motu proprio en algún momento hubiera intentado implementar una estructura sistemática de este tipo, además de inviable le hubiera costado la permanencia en el empleo.

³⁷ Op. Cit. P. 229.

Como parte del aprendizaje y para continuar con la analogía específica que una meta importante de cualquier organización es la racionalización de su plan de trabajo, hay coincidencia en que la constante de que el origen de las políticas públicas debe surgir de una necesidad determinada y detectada por los propios ciudadanos, acorde con lo que un funcionario de la ADE señaló: "...si una comunidad no puede planear su propio desarrollo y su propio crecimiento, poco podremos hacer por ella..."³⁸ es decir, si los propios eventuales beneficiarios ni siquiera tenían el conocimiento del tema ni de sus posibles efectos positivos para la permanencia en el empleo, pocos incentivos podrán tener un peso mayor para hacerlos participar.

Rumbo a la implementación.

Del éxito del centro de salud y el fracaso de los proyectos (el de las obras públicas y los prestamos) del libro relativo al tema de la implementación, este capítulo concluye señalando que la implementación no debe separarse del plan de acción, esto aseguraría que las metas lleguen a buen término, sobre todo porque las buenas ideas, señalan, no sirven si no se llevan a cabo.

Atender todos los detalles es una razón que dio al traste con la implementación del programa en Oakland, "detalles técnicos" que costaron mucho dinero con magros resultados.

Sugieren los autores que los acuerdos sean los menos y que estos sean directos para alcanzar los fines deseados. Ponen de relieve el éxito del centro de salud, (es menester mencionar que fue un caso que surgió de la demanda social, no de la proyección inicial de las obras públicas y de los prestamos) en el que fue evidente que la clave del éxito fue la detección puntual de la población de un problema que les aquejaba, la capacidad

³⁸ Op. Cit. P. 236

organización de la misma población y la disposición del gobierno federal y locales para hacer realidad la solución a sus problemas, una ecuación perfecta. Y aun así hubo demoras.

La teoría sugiere que otra manera de unir más estrechamente el plan de acción con la implementación requiere de la creación de una maquinaria de organización para ejecutar un programa como la que se dedica a su lanzamiento. Además, los desarrolladores de programas deben tener información de primera mano de los posibles beneficiarios, de conocer el lugar y de la idiosincrasia local, estos elementos son de gran calidad e importantes sin duda para lograr una implementación integral y eficiente.

Aunque el texto dice que el caso del centro de salud es un caso limitativo más que un caso típico, quizás ahí radique la razón de su éxito, en que no es lo común que una sociedad se organice en función del bien común, solo en casos extremos, en los países pobres la asociación para beneficios de calidad de vida suele ser de escasa participación, podría pensarse en que esto sucede por la escasa y débil credibilidad de la población en las instituciones, sin embargo, ante esos escenarios, el gobierno ya no debe ser solamente un receptor de peticiones sino un promotor de identificación de necesidades sociales reales y a partir de la demanda de la población de tal manera que los casos como el centro de salud no sean excepcionales sino la constante, sociedad organizada y participante para exigir calidad en las obras y servicios públicos.

Del mismo modo, una burocracia moderna exige mayor preparación y visión de estado, exige profesionales administrativos íntegros y capaces que puedan dar su mejor esfuerzo pero que también esas capacidades, rendimientos y conductas sean las herramientas para lograr que sus espacios laborales sean los merecidos, los mejores y alcanzados por su mérito. En Colima la circunstancia estaba puesta para que el personal de confianza pudiera generar un movimiento interno de requerimientos de capacitación y mejoras, sin embargo la cultura política inhibe que temas trascendentes como el servicio civil de carrera se implementen, como fue.

Reuniones posteriores a la conclusión del modelo.

Para los tiempos que se terminaban del sexenio en el Gobierno de Colima, cuando ya se tuvo el diseño del sistema, con los manuales técnicos y la proyección de Ley y Reglamento. En ellas se registraron los pasos y acuerdos de la Planeación Estratégica para la Implementación del Sistema.

Sesión de trabajo

La reunión se llevó a cabo los días 17 y 18 de abril de 2008, en Mazamitla, Jalisco. El objetivo fue establecer los pasos mediante una planeación estratégica para la implementación del sistema. Se afinaron algunos detalles como por ejemplo se estandarizaron los reglamentos (funciones institucionales), se presentó el proyecto de Ley al 100%, proyecto de reglamento 90%, matriz de suficiencia y Pertinencia de la propuesta del instituto de Servicio Civil de Carrera en un 50% de avance, matriz de Ley y Reglamento 100%.

Otro reto fue el de afianzar el conocimiento y promover las políticas públicas, que cada uno de los profesionales generara ese compromiso a partir de esa visión de generadores de políticas para involucrarse en las tareas sociales de su comunidad, apoderarse de la auto exigencia que implica la mejora continua.

También se analizaron los posibles escenarios o situaciones en las que pudiera desarrollarse el Sistema de Servicio Civil de Carrera:

Escenario A (Instituto)

Un primer escenario fue la creación del Instituto del Servicio Civil de Carrera mediante la promulgación de la Ley y su Reglamento, hacer la instalación del Consejo y Comité así como hacer la programación de Actividades para la Implementación del Sistema posteriormente la integración de equipos de trabajo generar un Manual Operativo al 100%, dar la capacitación para los equipos de trabajo e iniciar con las funciones del Instituto.

Escenario B (Comité)

Otra propuesta fue la conformación de un Sistema de Profesionalización con Reglamento, hacer la Instalación del Consejo y del Comité, desarrollar la programación de actividades para implementación del sistema, hacer la integración de los equipos de trabajo contar con un manual operativo y generar la capacitación para los equipos de trabajo.

Hasta noviembre de 2009 nada de lo anterior se habría concretado.

Teoría económica e implementación de programas.

Esta teoría se refiere, según los autores del texto revisado que para los procesos de implementación la experiencia indica que lo deseable es la sencillez en las políticas públicas, y esto es muy asociado a lo que anteriormente había anotado Amory Bradford respecto a que los sujetos del problema a resolver (desempleados crónicos, ejemplo) suelen saber y ver la mejor propuesta de solución porque ahí lo viven, incluso, hacen propuestas mejores que los diseñadores de políticas públicas que justifican sus existencia en función de las soluciones que proponen, eso también sin contemplar que éstos diseñadores no vienen al campo y casi nunca son los encargados de implementarlas, no le falta razón a los autores del libro cuando dicen que “la sencillez solo se puede pasar por alto a riesgo de experimentar un fracaso³⁹”.

Son dos cosas las que se ven: primero preguntar a quienes padecen la problemática su propuesta de solución y, segundo, aplicar la técnica necesaria para que el proceso de solución sea sencillo y factible.

Se ha demostrado una y otra vez que la educación es una palanca de desarrollo. Me permito un pequeño apunte: para algunos filósofos como Fernando Savater el tema de la educación se yergue en dos pilares básicos: la educación como forma intrínseca del crecimiento

³⁹ Op. Cit. P. 244

integrado por las enseñanzas de roles armónicos para relacionarse con sus semejantes de la mejor manera, o, como sea posible, lo distingue en la forma de como a través de la imitación se adquiere ese conocimiento para hacerse de un espacio en su entorno y, separa de eso que denomina educación a otra rama que le dice la instrucción, y así, con su estilo fiel a él mismo (a Savater) renueva en concepto tradicional para decirnos que lo que recibimos en la escuela se llama instrucción y lo de casa o barrio o donde hallemos espacio de convivencia se llama educación.

Para los negros desempleados crónicos de Oakland el tema de la educación solía ser asociado a su pobreza no solo económica sino quizás también aspiracional e indudablemente social y cultural.

El programa que buscaba en general emplear a las minorías raciales y pobres, en el momento de la aplicación de los recursos por parte de las empresas, o en el momento del desarrollo se requería de mano de obra calificada y estos, los potenciales beneficiarios, no contaban con los conocimientos suficientes. Una frase del texto condensa el resultado del análisis: “se crearon empleos para quienes pueden conseguirlos, pero no para los que los necesitan⁴⁰”.

Para hacer la comparación con el caso Colima, se hace un enfoque basado en tres aspectos: primero, preguntar a los que padecen la problemática cual sería su propuesta de solución (en el entendido de que ya hay un problema identificado). Segundo, hacer la planeación con técnicas adecuadas que permitan hacer sencillos los procedimientos hasta su conclusión y, tercero: conocer las capacidades de aprovechamiento de los beneficiarios (si saben de lo que se trata, de los beneficios, de los roles a desempeñar en todas las etapas, inclusive cuando la obra o el servicio hayan sido entregados y si les representa una satisfacción personal).

⁴⁰ Op. Cit. P. 251.

¿Cómo desarrollar e implementar el servicio civil en Colima a partir de las propuestas de los servidores públicos?

Hubo una encuesta sobre el clima laboral en las dependencias, que arrojó los siguientes resultados: las condiciones para el desarrollo de las entrevistas eran aptas ya que el personal demostró en un 89% disponibilidad para el desarrollo de los trabajos, así como la manifestación de un ambiente agradable respecto de las condiciones de sus áreas de trabajo en un 68%, sobre los que no habían manifestado conformidad en un 23% y un 9% que se abstuvo de contestar la encuesta⁴¹. En ese escenario, con la factibilidad demostrada, se fueron armando las estrategias de sensibilización, era necesario involucrar a los actores, principalmente a los responsables de área, de personal para que el tema no les fuera ajeno y se sintieran parte de él, además, la aceptación era fundamental para que a partir de su instrucción las puertas se abrieran y se pudieran desarrollar los trabajos de manera puntual.

Aun cuando las condiciones estaban dadas no hubo una pregunta específica que generara la evidencia de que el personal sabía lo que era el servicio civil de carrera porque se consideraba que en la charla inductiva se le informaba del tema y sobre de eso se levantaba la encuesta. Además, tampoco se consideró la posibilidad de generar un instrumento que permitiera conocer las ideas o propuestas de los servidores públicos. Pudo haber sido por la economía de procedimientos y de recursos (tiempo, personal, y lo que sigue) o porque no se consideró necesaria la posibilidad de incluir opiniones de aquellos que podrían ser prospectos a ocupar un lugar dentro del sistema de servicio civil.

Planeación del proyecto con técnicas adecuadas que permitieran la sencillez de los procedimientos.

⁴¹ ANEXO del Capítulo IV, minuta de la segunda sesión del 20 de septiembre del 2006.

Con el fin de obtener la documentación preliminar del proyecto y desarrollar un diagnóstico organizacional del Gobierno del Estado de Colima, se consideraron los elementos relativos a: análisis funcional, estructura de organización, principios de organización, matrices de suficiencia y pertinencia y clima laboral.

De ésta primera reunión se tomaron los acuerdos de que el día 20 de septiembre de ese mismo año se **definiera el modelo del sistema** del SCC, en este análisis participarían todos los integrantes del comité. También se formularían las **matrices** de suficiencia y pertinencia y definir **puestos tipo** y levantar información del **clima laboral**⁴².

No hubo problema con el diseño de los procesos en la planeación puesto que estos fueron analizados y enfocados a los objetivos a alcanzar si mayor trámite, al respecto es importante mencionar que a la fortaleza de la economía de pasos se agregaba el poder que el director del recursos humanos –líder del proyecto- tenía para abrir casi cualquier puerta de las dependencias del gobierno estatal.

Capacidades de aprovechamiento de los beneficiarios.

Es de gran relevancia conocer estas capacidades de aprovechamiento de los beneficiarios porque pueden servir como indicadores del grado de compromiso o desinterés sobre cualquier tipo de proyecto, tales capacidades consisten en que ellos saben de lo que se trata, de los alcances del proyecto o programa, de los roles a desempeñar en todas las etapas, inclusive después de que la obra o el servicio hayan sido entregados y si les representa una satisfacción personal.

El problema para que los beneficiarios (servidores públicos de confianza y de base) era que realmente no sabían que era el servicio civil de carrera, eso se pudo constatar cuando se pidió a las dependencias que enviaran un enlace, casi un año después, para que validaran las funciones en los gabinetes de análisis, y resultaba que algunos de los enlaces no tenían la menor idea de lo que era un sistema de servicio civil.

⁴² ANEXO del Capítulo IV, minuta de la segunda sesión del 25 de agosto del 2006.

Sabían de la permanencia pero poco de la capacitación y evaluación y en general había una gran resistencia al cambio, principalmente por desconocimiento y apatía generada por lo confuso de la información al respecto.

El no conocer, previa información, en qué consistía el servicio civil de carrera y sus beneficios institucionales y la relación de estos con los objetivos personales creó una animadversión sobre el tema, no les generaba interés y menos una posible satisfacción personal por participar en su creación, desarrollo, implementación y funcionamiento.

Pues bien, con todo lo analizado con anterioridad los mismos autores se refieren a que en el momento de hacer la clasificación de quienes entrarían en los programas, en algunos casos, se contemplaría a personal que de plano tendría que contratar, es decir, con programa sin él, la contratación sería por necesidades de personas con cierto tipo de capacidades y la condición de desempleo crónico pasaría a ser, para la empresa, una característica irrelevante. Muy parecido a la actitud tomada por el liderazgo del equipo técnico del proyecto servicio civil de carrera en Colima.

En conclusión, es vital que no se pierda de vista el hecho de aplicar la teoría económica en el diseño de las políticas públicas hasta donde el riesgo del fracaso lo permita, menos pasos más economía de todo, por otro lado, como suele decirse hay que dudar de todo lo establecido y tener presente que todo puede pasar. Los problemas de implementación, con las medidas precautorias necesarias, como dice el texto , “pueden atenuarse” sin embargo la misma dinámica de la administración pública y el contexto político social generan circunstancias no previstas en las que la habilidad política y visión del implementador pueden ser cruciales para lograr la eficiencia de cualquier programa.

La implementación como control.

Es frecuente que la desconexión de los diseñadores de políticas públicas con los lugares o contextos donde se pretende que lleguen las soluciones, el desconocimiento de factores tan importantes como la forma en la que la población en marginación social concibe ciertas

formas, colores y procesos de aceptación de extraños y que no se consideran en los programas y menos en los planes de acción, limite los resultados e incluso en situaciones radicales, los programas no lleguen a implementarse.

Eso da paso a la confirmación de que “las restricciones ocultas desde la etapa de la planeación que salen a flote hasta el momento de la implementación”⁴³ porque faltan datos sustanciales que modifican la percepción de beneficios o tienden a generar confusión y/o desconfianza.

Aunque en el caso del desarrollo del proyecto Colima, las restricciones ocultas no fueron constantes, hubo ciertas cuestiones técnicas operativas que pudieran encuadrar en el supuesto de las primeras, por ejemplo, cuando se hicieron las entrevistas para obtener información para la construcción de los puestos, se consideró generar puestos “tipo” es decir, eran propuestas generales de ciertos puestos que permitirían estandarizar la estructura en su momento. Las entrevistas se llevaron a cabo de acuerdo a una selección del catalogo de puestos que se tenía en ese momento, considerando cuales de cada puesto pudieran encuadrar en los puestos “tipo”. Posteriormente, cuando se desarrollaron los perfiles y o descripciones de puestos, para hacer ajustes de los detalles, hubo confusiones porque las funciones de ciertos puestos tipo, denominados igual eran distintas porque ambos, aunque fueran de un mismo nivel, el hecho de pertenecer a diferentes áreas los distinguía. Era necesario acudir a los lugares de las entrevistas para corroborar datos (validar) o corregir y recabar mas información, sin embargo hubo un detalle no previsto en los formatos de las entrevistas: solo se registró el nombre del puesto tipo pero no el del que se estaba entrevistando, esa confusión derivo en una demora sustancial porque para subsanar solo se contaba con la memoria de los entrevistadores y notas perdidas de cada uno. Además, el no hacer un registro de cada una de las entrevistas llevadas a cabo fue un error que costó tiempo y esfuerzo adicional.

⁴³ Op. Cit. Pág. 266.

Retomando el texto de “Implementación”, si el proceso se vuelve evolutivo por cuestión natural de la dinámica de implementación, hay cambios en la forma en que se planea a la que se aplica en la ejecución de los planes, se rediseña. Por tanto, cuando los autores se refieren a que “la búsqueda ad hoc por tanteo para llegar a una solución factible dista de los procedimientos que se proponen en la planeación⁴⁴”, descubre la importancia de hacer una especie de adoctrinamiento permanente con los objetivos y metas a alcanzar para que no solo sean conocidos, sino que se entiendan, acepten y se asimilen por todos los participantes en la implementación, que con sus capacidades y en sus circunstancias sepan que hacer llegado el momento para conseguirlos.

En el proceso del desarrollo del Modelo Colima, una de las causas que se ha manifestado como demora fue que el personal del gobierno del estado no tenía conocimiento del tema en esencia, ni del proyecto a profundidad dado que no hubo campaña interna de sensibilización ni de capacitación para eventualmente participar en el tema. Controlar las restricciones ocultas que no se previeron durante la planeación del proyecto tuvieron sus costos, pero la gran mayoría no implicaron que el proyecto se detuviera en su desarrollo ni diseño, la relevancia de posibles restricciones hubieran tenido un peso específico durante la implementación del modelo, cosa que no sucedió.

La implementación como interacción.

La implementación genera expectativas y modifica comportamientos, dicen los autores, desde el momento mismo de que se da lugar al arranque de un programa, la participación de autoridades de diferentes niveles promueve una serie de acuerdos en los que la interacción adquiere gran importancia, no obstante que las reglas de implementación sean claras y definitorias el que intervengan individuos con capacidad de decisión y poder pueden, ya sea beneficiar u obstaculizar el proceso de la implementación, tal y como se ha

⁴⁴ Op. Cit. Pag. 267

mencionado, por los diferentes razones en las que manifiestan su acuerdo de apoyar y en realidad no lo cumplen.

Un ejemplo de la importancia de la participación se encuentra en la minuta del 3 de octubre de 2006⁴⁵, en la que se plasma que para dar seguimiento a los acuerdos y a convocatoria del Secretario se desarrolló una reunión con los mandos medios y superiores (Directores generales y de área) para informarles de los trabajos de entrevistas que se desarrollarían en sus áreas con el fin de que otorgaran las facilidades para estos fines. Con ese mismo objeto el líder del proyecto y la Consultoría sostuvieron una reunión con el Sindicato de Burócratas con el objeto de sensibilizarlos sobre el tema, ahí se les mostró cual era la estructura del modelo y los beneficios que para el personal sindicalizado traería como la capacitación adecuada para cada puesto, pero sobre todo, que el corrimiento escalafonario podría ser equitativo desde el momento en que se contara con instrumentos de evaluación, también sería transparente. Para la dirigencia sindical sería más fácil tomar decisiones porque se les otorgaría el instrumento técnico que disminuye la presión política en el momento de las designaciones.

Durante los mismos días, en reunión de trabajo del equipo, se diseñaron los pasos a seguir para el desarrollo de las entrevistas y para la obtención de los perfiles, descripciones de puestos e inventario de procedimientos. Una vez que se hubo dado la presentación a los involucrados o beneficiados (titulares de dependencias y sindicato) se planteó al interior del comité la necesidad de incorporar a un representante del sindicato sin que eso se concretara, ni siquiera al finalizar los trabajos. También se solicitó una persona de sistemas para que fuera integrando la plataforma tecnológica, eso sí fue posible, con todo eso, todavía estaba pendiente la posibilidad de reunirse con delegados sindicales y coordinadores administrativos para que fueran los transmisores de la información del sistema al personal y sobre todo sensibilizarlos sobre el tema, encuestar y analizar la información.

⁴⁵ Anexos del capítulo IV, tercera sesión de 3 de octubre de 2006.

Los tres elementos que deben ser resultado del plan de implementación son: consenso en cuanto a las metas; autonomía individual y compromiso con el plan de acción con quienes deben llevarlo a cabo. La ausencia de cualquiera de ellos justifica las razones por las cuales los actores participantes aprueban las bondades y se acepta participar pero en los hechos los resultados son adversos o negativos para los fines del programa, en otras palabras, surge la simulación o la participación parcial.

El proceso de implementación debe tener la bondad de guiar a los implementadores, con información suficiente y capacidad persuasiva para lograr el elemento más grave de cohesión de los implementadores como es el consenso.

Voluntades coincidentes a partir de intereses comunes, claridad de ideas y beneficios superiores que generen el suficiente interés de cumplir con los acuerdos puntualmente, acercar lo acordado de manera justa o generosa y establecer líneas específicas de comunicación que eliminen o reduzcan los vicios de interacción que no permitan el franco desenvolvimiento de la implementación.

Se puede agregar que la calidad de un operador de programa o implementador puede ser considerada como tal a partir, no solo de las capacidades técnicas, sociales o políticas, sino ese atributo adquirido de manera primordial para lograr persuadir y convencer, el trabajo de cabildeo de los operadores (con el debido respaldo que le otorga la capacidad de decisión) suele ser el ingrediente indispensable para que la implementación de los programas sea un hecho exitoso.

Un elemento clave por sus características fue el Director de Recursos Humanos, líder del proyecto que sabía de los alcances y hacia su labor de persuasión para implementar el servicio civil de carrera, además de tener la convicción del desarrollo profesional de los servidores públicos para mejorar en el desempeño del servicio gubernamental, tenía la

capacidad persuasiva que solo el trabajo de cabildeo incansable le podía dar, esa visión de lograr la implementación hizo que se dieran las cosas para que en su momento contara con el respaldo del Secretario de Administración y del propio Gobernador del estado para que se desarrollara el modelo Colima.

Implementación evolutiva.

A partir del modelo de interacción previsto en el libro⁴⁶, mismo que plantea que la implementación es una continuación “de la política por otros medios”. Respecto del modelo de planeación este la considera como una extensión del diseño organizacional.

De la discrecionalidad administrativa y su inevitable necesidad, afirma que “en un mundo de incertidumbres, el éxito solo vagamente se correlaciona con el esfuerzo, y la casualidad nunca debe descartarse como causa principal de éxito o fracaso, que en el grado en el que el éxito se relaciona con el esfuerzo depende más del “saber cómo” que del “saber que” así como de la capacidad de seleccionar tipos apropiados de comportamiento y reglas de conducta”.

Esta serie de afirmaciones refuerzan la idea de que la casualidad es una constante para lo negativo o positivo de los resultados, y, las habilidades juegan un papel relevante para que el esfuerzo pueda coincidir o ser causa del éxito,

De lo anterior podría desprenderse que siempre se buscó la implementación de un sistema que permitiera sentar las bases de la meritocracia en el gobierno del estado de Colima. Un sistema que comprendiera las necesidades de capacitación, evaluación, mejora de las estructuras de gobierno, sistematizar la función pública para que hubiera una coincidencia democrática entre los fines del estado y las necesidades sociales, y en el óptimo escenario fueran una misma cosa.

⁴⁶ Op. Cit. Pag. 278.

Si se tenía el elemento de la legitimidad, la urgencia y el poder ¿Qué fue lo que impidió que se implementara un modelo desarrollado y creado ex profeso con y para el personal del gobierno del estado de Colima? Puede ser la casualidad la que en el momento adecuado las prioridades del ejecutivo fueran otras y no precisamente implementar el sistema de servicio civil, de tal suerte que el desarrollo de las leyes y reglamentos desarrollados, los catálogos de puestos, los manuales de organización de las dependencias del poder ejecutivo se hallan detenido en espera de una autorización que nunca llegó. Así fue que lo que se pretendía fuera un sistema completo terminara siendo subutilizado desde un enfoque práctico y mínimo: exámenes de ingreso para diagnóstico de necesidades de capacitación y, capacitación inductiva al servicio público y transversal, que fue en lo que terminó el proyecto.

El tema de la implementación como evolución es inevitable, dicen los autores la coincidencia sobre el tema radica en que vale la pena estudiarla porque “entraña una lucha por la realización de las ideas” y en ese escenario, cuando se diseña cualquier programa se pre visualiza, se imagina el andamiaje y la interacción, se prevén algunas posibles circunstancias, es imposible contemplarlas todas, se ubican los actores (se les asigna nombre y responsabilidades) se fijan plazos, se calculan costos, se apropia del problema y se agregan las posibles soluciones, con los datos que se tengan, en donde se encuentren, sin embargo, en el momento de hacerlo realidad, la falta de claridad en la redacción, el interés por otros asuntos, La falta de voluntad por participar, las dificultades de traslado y otras razones hacen que los operadores lleguen a expresiones mínimas de los resultados esperados, y cuando el plan funciona y es exitoso, suele ser, por factores básicos: conocimiento y compromiso del objetivo y La convicción y aptitud del implementador.

El hecho de querer hacer las cosas, el buen diseño y los recursos suficientes hacen posible que los resultados sean lo más cercanos a lo planteado originalmente, ahí es donde radica la importancia del operador quien es que hace que la implementación sea evolutiva, busca la

forma de que las metas se cumplan porque las conoce y sabe lo que le pueden significar y, va alcanzando más experiencia, lo que, en cualquier servidor público, es un valor agregado altamente valorado, sobre todo, cuando el crecimiento democrático es la constante.

Una situación aplicable a lo anterior se vivió en la sesión de trabajo del 16 de mayo de 2008 cuando se detectaron algunos errores en el proceso de elaboración de los puestos tipo, por ejemplo no se fueron homologando o estandarizando las propuestas con los puestos reales, es decir, se hizo el deber ser, pero no se correlacionaba con el ser, con la realidad funcional. En ese orden de ideas, en ésta reunión, el responsable del subsistema de Ingreso propuso hacer reuniones con las unidades administrativas para concretar los puestos de las diversas secretarías para hacer una homologación. Alineado a eso mismo hubo que preguntarse ¿Cómo integrar a los trabajadores al sistema y que aspectos considerar para eso mismo? Se propuso que una vez que se hubiera lanzado la convocatoria se hiciera el proceso paulatino de dar de alta a los servidores públicos en el sistema y a la par ir validando los puestos. Esa tarea fue desarrollada, de diferente manera, dos años después. Para resolver esta problemática la función del personal operativo fue sustancial porque ellos fueron los que recabaron la información y debieron acudir a sus notas y relaciones personales para cumplir con su encomienda.

La implementación como adaptación mutua.

En este acercamiento a la implementación como adaptación mutua, en el que tratan de explicar que cuando se aplica una política el ambiente se modifica y el ambiente altera a la política, a eso se refiere la adaptación mutua, pero ¿Qué aborda para entender de qué manera se da este proceso de adaptación? Empieza con una propuesta, que llaman la implementación como evaluación de políticas y aplicando las cinco preguntas citadas para la significancia de la evaluación, va segmentando y argumentando su explicación, de ahí por ejemplo, que a la pregunta inicial y a la que le imprime singular relevancia “¿Cuándo?” al señalar el enfoque prospectivo y que consiste en incluir consideraciones decisivas para la

implementación en el proyecto de las políticas, sin embargo, también señala las limitaciones de no contar con información para iniciar un proceso de evaluación cuando el programa no ha iniciado con su implementación. La referencia a la pregunta ¿Cuándo? No habla de cuando evaluar, sino de cuando empezar a investigar las razones del éxito o fracaso del programa o de las políticas en sí.

Dice el texto que durante la adaptación, la autoridad⁴⁷, tomadora de decisiones se dispersa, en ese sentido abunda con que la política de la comunidad, las conductas de individuos ajenos a los dominios de la implementación, así como las conductas de individuos y grupos ubicados dentro de las organizaciones de implementación, se reconocen como determinantes del éxito de las políticas en el trazado del mapa hacia atrás, es decir, cuando se hace una evaluación en prospectiva.

Algo que es de suma relevancia en el tema anterior (la evaluación) es lo que corresponde a las evaluaciones del proceso ya que, como se señala, si se realizan continuamente, proporcionarían una retroalimentación que puede aplicarse a cada una de las decisiones que se adopten. A pesar de que no hubo trabajos de retroalimentación de implementación hubo circunstancias que permitieron saber con anticipación que podría haber obstáculos para el desarrollo del modelo mismo.

Para el caso del desarrollo del modelo Colima, el consultor externo cuando se presentó generó expectativas altas que se transformaron en decepción durante el desarrollo del trabajo y no porque fuera un plagio en cuanto al conocimiento del tema, sino que para el equipo que se encargaría de operar el proceso de desarrollo de desarrollo el hecho de contar con más conocimientos aunado a una actitud negativa del mismo consultor generó una barrera para la comunicación en la que la ausencia del diálogo se fue haciendo una situación cotidiana. El resultado elemental fue que la adaptación mutua dentro del equipo con el consultor se tornó posible pero negativa para el proyecto.

⁴⁷ Op. Cit. P. 317

A pesar de que no se hizo una sensibilización adecuada al personal sobre lo que significaba y los alcances que pudiera tener la implementación del servicio civil de carrera, el que los integrantes operativos del equipo desarrollador estuvieran haciendo su trabajo en las instalaciones de las distintas dependencias fueron generando la presencia de “la marca” es decir, de vez en vez acudían a validar información o a hacer entrevistas y la identificación de los uniformes logró sentar bases de percepción de que la profesionalización de los servidores públicos beneficiaba. La matrícula a los cursos empezó a crecer a la par de que se desarrollaban los trabajos de desarrollo del modelo.

Efectivamente, no se trata de una implementación como adaptación mutua por la aplicación de una política y la alteración del ambiente porque la política aún no estaba desarrollada, sin embargo el desarrollo de los trabajos si afectó al entorno positivamente al generar el interés de los servidores públicos de mantener sus empleos considerando su preparación como palanca de permanencia.

Es de hacer notar el hallazgo citado por los autores al mencionar que en esta proceso de la implementación como adaptación mutua surja una propuesta doble (doble implementación) considerando a una como la cadena formal del proceso y los objetivos esperados y otra “el inesperado nexo de causalidad” que suele pasar cuando se están haciendo las cosas. A esto último se refiere una parte del texto cuando dice que siempre habrá límites para los creadores de reglas porque es imposible que consideren todas las circunstancias que puedan ocurrir durante la implementación.

Antes del concluir con el modelo de desarrollo sucedió un fenómeno que no se había contemplado por el total del equipo desarrollador pero si por una parte de él. Se construyeron los catálogos de puestos, estos contenían los perfiles y descripciones de puestos, con organigramas, funciones, niveles de estudio, competencias necesarias, horarios, y lo que sigue. Dichos catálogos fueron creados para estandarizar a la

administración y eficientar los procesos administrativos que en materia de personal tenía que llevar a cabo el gobierno estatal.

Recordaremos que el equipo de trabajo se compuso por personal de la Secretaría de Administración, de la Dirección General de Control Gubernamental y de la Dirección de Recursos Humanos- la cual llevaba el liderazgo del proyecto- este equipo era el responsable del proyecto en general. Por su parte, la Dirección General de Control Gubernamental, en sus funciones estaba la de crear la normatividad interna (reglamentos, manuales de organización, etcétera) y así, sin considerar el liderazgo del proyecto, optó por disponer de los catálogos de puestos para desarrollar sus manuales de organización los cuales eran una copia de los catálogos de puestos cambiándole los nombres de los desarrolladores y autoridades sancionadoras, además se hicieron reglamentos a partir de los catálogos de puestos para las dependencias ¿Cuál fue el problema? Que se desarrollaron sin que el líder del equipo estuviera enterado y se presentaron como obra de la Dirección General de Control cuando había sido un trabajo en conjunto con coordinación del servicio civil de carrera de la que todos formaban parte.

Así que como dice el texto de que se encuentran con doble implementación y que es válida, el deseo de apoderarse de meritos colectivos como si fueran de uno solo, pudo generar conflictos en lo sucesivo para el desarrollo de los siguientes trabajos porque se había dañado el tema de la confianza. “Un inesperado nexo de causalidad⁴⁸”.

Desde una perspectiva evolutiva de la adaptación mutua, los autores refieren un programa de lectura de estudiantes que pretendía elevar las calificaciones de esta materia, el programa dio pocos resultados y de esos resultados se le hicieron algunas modificaciones al programa. El efecto evolutivo de la adaptación se fue dando con el tiempo porque los alumnos adoptaron en su cultura estudiantil el programa con sus nuevas características.

⁴⁸ Op. Cit. P. 328

Sobre esto creo que hay coincidencia al decir que “las políticas evolucionan por adaptación durante la implementación⁴⁹.”

Dice que demasiados errores sugieren incompetencia y muy pocos inhiben el aprendizaje, para este tema de la implementación como adaptación mutua, se sugiere cerrar con una aseveración final extraída de este mismo texto: coincido en que la “implementación, más que una materia estática...necesita volverse dinámica y que los implementadores aprendan la manera de superar obstáculos imprevistos”, pero, sin dejar de lado un enfoque que va mas allá de la planeación metódica y la aplicación ortodoxa de los códigos que se hayan establecido para la implementación y que es el enfoque ético, es decir, mantener la actitud alerta y consciente de la importancia que tiene el omitir, hacer y la forma de hacerlo y sus repercusiones, no solo en función de los beneficiarios sino en la integridad personal y su compromiso social.

La implementación como exploración.

Esta parte del libro atiende a la implementación como una forma de percibir a la exploración y como los autores –Ángela Browne y Aarón Wildavsky- consideran que la implementación vista en prospectiva es “la cuestión de la causalidad la que sigue siendo un obstáculo para el estudio de la implementación⁵⁰”.

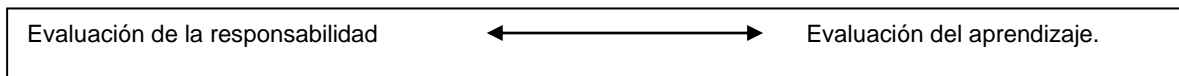
Dicen que “la implementación de políticas equivale a una comprobación de hipótesis: es una exploración. Cualquier organismo político que sostiene lo contrario se considera omnisciente y omnipotente y está en un error” con esa perspectiva también añaden que los fracasos en la implementación no son exclusivos de sistemas democráticos, sino que es común a todos los diseños y desarrollos de políticas, aluden al fracaso en la implementación como una fuente de aprendizaje para la implementación misma, la mencionan como una “exploración satisfactoria” cuando logran obtener ese conocimiento. Con ese enfoque se

⁴⁹ Op. Cit. P 341

⁵⁰ Op. Cit. P. 347

confirma que lo sucedido en Colima, en su mínima esencia deja una serie de conocimientos, aun cuando no se haya implementado, el desarrollo del modelo y las causas por las que este no fue consolidado son fuente de aprendizaje.

Los autores cuestionan a aquellos que no detectan ni reaccionen a los hallazgos derivados de la evaluación, convertir las ideas de los tomadores de decisiones, a partir de la evaluación, en acciones de los implementadores. Son agrestes los señalamientos hacia los evaluadores que hacen a los implementadores responsables de cada incremento de la transformación y que son solo “contadores”. Pero, agregan la importancia de la contabilidad diciendo que debe considerarse la evaluación como aprendizaje continuo para que la contabilidad se aproxime en un extremo, en tanto que la “evaluación orientada hacia el aprendizaje, en busca de experiencia, cae en el otro”.



En este gráfico se puede apreciar que la evaluación del aprendizaje es la actividad productora de información más abstracta, porque no compara solo resultados contra una sola línea final de las expectativas.

En otro sentido, dice que las normas evaluativas son fluidas, dinámicas y de extremos abiertos, pero ¿Dónde fue que se quedó el tema de la exploración y su transformación en implementación y viceversa? Pues bien, resumiendo, el texto dice que la evaluación del aprendizaje “se empeña en descubrir suposiciones defectuosas, en remodelar diseños deformados de políticas, y en redefinir metas a la luz de una nueva información obtenida a través de la implementación”.

Asumen los autores que el énfasis en el aprendizaje transforma la evaluación en análisis de las políticas.

Esa misma coyuntura genera la necesidad de que los implementadores participen en los diseños de las políticas. Retomar el tema de lo sucedido en Colima respecto a que la no participación directa de los que pudieran haber sido beneficiarios del sistema generó demoras, mismas que se pudieron haber evitado, si se hubiera su participación toda vez que ellos y los eventuales implementadores son fuentes de “nueva información”.

Esas circunstancias son las que llevan a la conclusión de que la implementación puede ser exploratoria y no dogmática, que puede ser instrumental e, incluso, subordinado su tipo de conducta.

Para el desarrollo, que no implementación del modelo Colima, fue necesario, reconocer, registrar, inquirir o registrar las necesidades que se fueron presentando durante todo el trayecto. El diseño del plan no fue suficiente para reconocer lugares, personas, circunstancias ni los problemas de la implementación, se tuvo que acudir a los empleados que debieran describir su puesto y las necesidades de éste por ejemplo y que el analista tuviera la capacidad de discernir entre lo que realmente eran las funciones y lo que el entrevistado quería proyectar desde su propia visión.

Implementar implica conciliar y generar fortalezas a partir de los acuerdos con los grupos de poder, formales e informales, y para eso es necesario averiguar no solo quienes son, sino cual es la idiosincrasia local, los usos y costumbres, incluso de ecosistemas como la burocracia colimense, sin desdeñar el conocimiento de los intereses grupales e individuales que puedan existir y que puedan ser elementos de persuasión para el ejercicio de cabildeo mismo. En ese sentido es cierto que el tipo de conducta de la implementación puede ser exploratorio, con la misma importancia que se le da al proceso evolutivo y a la evaluación misma, también fuentes inagotables de aprendizaje sobre el proceso de implementación.

La implementación es un tema que deja la evidencia que el diseño de programas o políticas públicas y su ejecución no siempre arrojan los resultados esperados y no siempre se llevan a cabo y a pesar de ello, como sucedió en Colima, el aprendizaje fue una garantía.

A continuación, se expone, mediante una metodología de análisis, cuáles fueron las razones por las cuales no se implementó el servicio civil de carrera en el gobierno del Estado de Colima.

¿Qué fue lo que impidió la implementación del Sistema de Servicio Civil de Carrera en Colima a pesar de que se contaba con un modelo adecuado?

En este apartado vemos a hacer una revisión con una técnica denominada “Stakeholders” para explicar cuales fueron las posibles causas, circunstancias y factores que no permitieron que el sistema de servicio civil de carrera para el gobierno de Colima llegaran a su implantación y funcionamiento.

Cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras, sin embargo, pueden no ser los únicos factores ya que pueden aparecer otros que sean los que inhiban o determinen el éxito o fracaso para alcanzar una meta.

Buscando las razones por las cuales el modelo de servicio civil desarrollado para Colima no se logró implementar se usó un procedimiento de análisis de las circunstancias internas las cuales fueron consideradas a partir de la información de las minutas, fichas técnicas y escritos documentales desarrolladas en cada sesión de trabajo y los atributos de los actores (definidos mediante la metodología de stakeholders) participantes en el proceso, desde el inicio de los trabajos de construcción, y eventual implementación, hasta el mes de octubre de 2009, como factores principales por los que se pudiera concluir que tal empresa no se realizó.

El objetivo, los actores y las circunstancias.

En junio de 2004, se estableció en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, como una de sus metas, la implementación del Servicio civil de Carrera para los servidores públicos del estado de Colima, una directriz de desarrollo institucional, tópico que se encontró con reticencia u obstáculos considerando que algunos de los factores en contra son, entre la variedad de conceptos, ideas, enfoques, la desinformación o desconocimiento sobre el tema, eso sin mencionar que la real politik se va por mantener el “Spoiler system” arraigado, no solo en el servicio público sino en la cultura popular. Con todo, la meta fue establecida para alcanzarla en un plazo no mayor a un año, es decir, el objetivo claro, de acuerdo a lo plasmado, fue que en el 2005 se implementara el “Servicio Civil de Carrera” para el gobierno estatal.

El sexenio inició el 1º de enero de 2004 con el triunfo del candidato priista Gustavo Vázquez. La ley dice que el Gobernador tomará posesión el 1º de noviembre de cada seis años, ésta tuvo que ser diferida por que la elección fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lo cual se volvió a fijar fecha para nuevas elecciones en el mes de diciembre del mismo año de 2003. Un año y 54 días después de haber tomado el cargo, el avión en el que se transportaba de la Ciudad de México a la Ciudad de Colima, se precipitó en pleno vuelo en la sierra michoacana falleciendo el total de los tripulantes y pasajeros, según el reporte oficial. La ausencia del Gobernador llamó a convocar de nueva cuenta a elecciones resultando triunfador, por el mismo partido Silverio Cavazos Cevallos para continuar el periodo constitucional hasta su conclusión en el año 2009.

De la tragedia que impactó en el ánimo popular, factor determinante para ganar el relevo, y en un estado que en menos de dos años tuvo tres elecciones para gobernador, la propuesta del Gobernador Cavazos sería concluir la administración no lograda por Gustavo Vázquez, por esa razón fueron pocos fueron los cambios en el Plan Estatal de Desarrollo y el tema de la profesionalización de los servidores públicos siguió en la agenda administrativa. Sin embargo, fue hasta el año de 2006 en el que se definió concretar la meta, la implementación del servicio civil de carrera, la Secretaría de Administración, como responsable y a través de la Dirección de Recursos Humanos, previo a la creación del equipo de trabajo para

desarrollar el modelo realizó las acciones de selección de consultores considerando factores diversos como la disponibilidad, perfiles, ubicación, pero sobre todo que las proyecciones se acercaran al contexto real y tuvieran factibilidad de aplicación en el gobierno de Colima. De un total de 10 empresas consultoras y acreditadas como posibles prospectos para el desarrollo del sistema que el gobierno del Estado de Colima pretendía obtener se eligió aquella que demostró contar con tres elementos fundamentales: Conocimiento amplio y comprobable del tema, evidencia de proyectos desarrollados y oferta con viabilidad económica.

La conformación del equipo implementador.

Como ya se ha mencionado, con la contratación del equipo consultor se iniciaba la etapa del diseño, desarrollo y eventual implementación del Sistema que habría de operar al Servicio Civil de Carrera del gobierno del estado de Colima. En agosto de 2006 se configura el Comité integrado por personal de la Dirección de Recursos Humanos y de la Dirección General de Control Gubernamental. La conformación ubicó a la Dirección de Recursos Humanos como líder del Proyecto –Director de Recursos Humanos- designado directamente por el Secretario de Administración con la anuencia del Gobernador y apoyo técnico de la Dirección de Control Gubernamental con personal de su área, contactó y negoció la contratación del consultor externo, éste trae consigo una propuesta de generar un modelo de servicio civil de carrera o profesionalización considerando un enfoque en competencias, característica que privilegia más que la acreditación del conocimiento, al conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes demostrables y cuantificables para evaluar y mejorar, es decir, se pondera el saber hacer las cosas.

En la primera reunión el consultor exalta las bondades y beneficios del modelo considerando el desarrollo profesional, dejando de lado el tema de la permanencia un tema que si bien es la esencia del servicio civil alimentado por el principio del mérito, no existían las condiciones para plantearlo, no solo era improcedente por falta de reglamento sino que la cultura política no concibe la ostentación del cargo en función de capacidades,

rendimiento y conducta sino en pago a favores políticos o económicos, con el detrimento a la administración pública que ello implica.

La documentación de la práctica.

Datos del proceso derivado de las minutas de las sesiones de trabajo –como fuente inmediata de información- se incluyen en el anexo del capítulo. En éste anexo⁵¹, se incluyen las minutas, aún mas sintetizadas, ya que en ellas se asientan datos de los acuerdos tomados y esto es que hace su relevancia en el desarrollo de los trabajos hasta llegar al final del desarrollo del modelo con un histórico documentado. El objeto es ordenar cronológicamente lo más relevante para definir aquellos datos que puedan contrastarse con los atributos de los actores para ayudar a esclarecer o entender los motivos por los que no se implementó en su debido momento el servicio civil a pesar de haber sido planteado en el plan de gobierno. Crear anexo.

Los actores en los procesos (directos e indirectos)

En esta parte del capítulo se analizan los atributos de los stakeholders o actores que influyen o pueden ser influenciados por los objetivos de la organización y que su actuar incide directa o indirectamente en los resultados a alcanzar, dichos actores para ser considerados como tales poseen entre uno a tres atributos básicos: Poder, Urgencia y Legitimidad.

Atributos de los Stakeholders

1. PODER,
 - a. Recursos coercitivos
 - b. Recursos utilitarios
 - c. Recursos simbólicos

⁵¹ ANEXO del capítulo IV. **Minutas de las sesiones de trabajo y fichas técnicas de acuerdos y sesiones extraordinarias.**

2. LEGITIMIDAD

- a. Grado de deseabilidad para la organización
- b. Grado de deseabilidad para la sociedad

3. URGENCIA

- a. Sensibilidad temporal de no aceptación del atraso
- b. Criticidad (equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición).

Parar identificar a los Stakeholders o grupos y personas que pudieran tener intereses al interior como al exterior de la organización, considerando como objetivo la implementación del Sistema de Servicio Civil, y de acuerdo al método se clasificaron como externos e internos

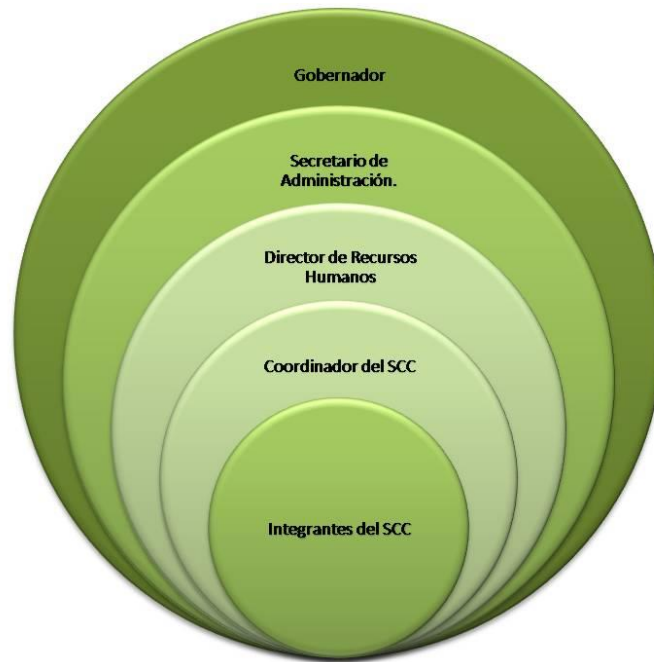
Externos:

- 1. Universidad de Colima.
- 2. Presidentes municipales.
- 3. Legislatura estatal.
- 4. Sindicato.
- 5. Empleados de confianza.
- 6. Medios de comunicación.



Internos

7. Gobernador del Estado
8. Director de recursos humanos.
9. Secretario de administración.
10. Coordinador del SCC.
11. Integrantes del comité SCC.



Identificación de los Recursos de poder de los diferentes actores:

De acuerdo a las siguientes matrices:

Se adjudicó el valor de 0 a 3 para el grado de sensibilidad a los diversos recursos, anotando 0 en caso de que no haya ninguna sensibilidad con respecto al recurso (insensible) y 3 para una sensibilidad extrema (recurso crítico) El grado de sensibilidad, por estar relacionado exclusivamente con el recurso, será el mismo para todos los actores.

Para el grado de disponibilidad de los actores se adjudican valores del 0 al 3 en relación con los recursos, asignando 0 en el caso de que el actor no posea en recurso en cuestión, y 3 cuando lo posee en una magnitud máxima de influencia.

Se integra a la línea “Grado de Poder” del actor multiplicando el grado de sensibilidad al recurso por el grado de disponibilidad del actor para el mismo recurso.

Para calcular el grado de poder de todos los actores, se multiplica el grado de poder del actor calculado anteriormente para los diversos recursos.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Un actor tendrá mayor grado de poder en la media en que detente más recursos de poder y, al mismo tiempo, que tales recursos sean críticos en relación con las necesidades de la organización.

Matriz de Poder								
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (Recursos)				Medios simbólicos	
	Fuerza Física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e Intelectuales	Reconocimiento y estima	Grados de poder
GRADO DE SENSIBILIDAD DE LOS RECURSOS	0	0	1	2	1	3	2	
Universidad de Colima								
Grado de disponibilidad	0	0	0	0	1	3	3	
Grado de Poder	0	0	0	0	1	9	6	16
Gobernador del Estado								
Grado de disponibilidad	3	3	3	3	3	2	3	
Grado de Poder	0	0	3	6	3	6	6	24
Presidentes municipales								
Grado de disponibilidad	1	0	1	0	1	1	1	
Grado de Poder	0	0	1	0	1	3	2	7

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Poder Legislativo Estatal								
Grado de disponibilidad	0	0	1	0	0	2	0	
Grado de Poder	0	0	1	0	0	6	0	7
Sindicato								
Grado de disponibilidad	1	0	1	1	1	1	0	
Grado de Poder	0	0	1	2	1	3	0	7
Empleados de confianza								
Grado de disponibilidad	1	0	0	0	0	2	1	
Grado de Poder	0	0	0	0	1	6	2	9
Medios de comunicación locales								
Grado de disponibilidad	0	0	0	0	0	1	1	
Grado de Poder	0	0	0	0	0	3	2	5
Director de recursos humanos								
Grado de disponibilidad	0	0	1	1	1	2	1	
Grado de Poder	0	0	1	2	1	6	2	12
Secretario de administración								
Grado de disponibilidad	0	0	3	3	2	1	1	
Grado de Poder	0	0	3	6	2	3	2	16

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Coordinador del scc								
Grado de disponibilidad	0	0	0	0	1	2	2	
Grado de Poder	0	0	0	0	1	6	4	11
Integrantes del comité scc								
Grado de disponibilidad	0	0	0	0	0	2	2	
Grado de Poder	0	0	0	0	0	6	4	10

Midiendo la legitimidad.

Evaluación del grado de legitimidad en función de qué tan deseables y apropiadas son las acciones de cada actor identificado, en dos perspectivas: para la organización y para la sociedad, según la tabla siguiente:

MATRIZ DE LEGITIMIDAD			
Grado de Deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de Legitimación Total
	Para la Organización	Para la sociedad	
Universidad de Colima	3	2	6
Gobernador del Estado	2	2	4
Presidentes municipales	1	2	2
Poder Legislativo Estatal	2	2	4

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Sindicato	0	0	0
Empleados de confianza	1	1	1
Periódicos locales	2	2	4
Director de recursos humanos	3	1	3
Secretario de administración	3	1	3
Coordinador del scc	2	2	4
Integrantes del comité scc	3	1	3

Se atribuyeron valores de 0 a 3 para el Grado de Deseabilidad de las acciones de los actores para con la organización (legitimidad micro-social). La puntuación 0 significa que las acciones del actor son percibidas como indeseables y la 3 como altamente deseables y legítimas por el conjunto de integrantes de la organización.

Se asignaron valores de 0 a 3 para el Grado de Deseabilidad de las acciones de los actores para con la sociedad (legitimidad macro-social). La puntuación 0 significa que las acciones del actor son percibidas como indeseables y la 3 como altamente deseables y legítimas por la sociedad.

El Grado de Deseabilidad Total de los actores se calculó mediante la multiplicación de los niveles de deseabilidad atribuidos al actor frente a la organización y frente a la sociedad.

Esta metodología considera la necesidad de ponderación y cruce del grado de aceptabilidad/deseabilidad de la acción de los actores en ambas perspectivas: organizacional y social. Existe una ponderación en este cruce, que traduce la idea de que la legitimidad para la organización debe tener sentido en el contexto de la legitimidad social.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Así, la influencia o la demanda de un actor será tanto más legítima para la organización, cuanto más legítimas sean sus acciones para con la sociedad.

Midiendo la urgencia.

Evaluación del clamor por la atención inmediata de cada actor identificado en relación con sus expectativas y demandas, según la tabla siguiente:

Matriz de Urgencia			
Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de Urgencia total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Universidad de Colima	1	1	1
Gobernador del Estado	2	2	4
Presidentes municipales	1	1	1
Poder Legislativo Estatal	1		0
Sindicato	1	1	1
Empleados de confianza	3	2	6
Periódicos locales	2	0	0
Director de recursos humanos	3	1	3
Secretario de administración	3	1	3
Coordinador del scc	3	1	3
Integrantes del comité scc	3	1	3

Se atribuyeron valores de 0 a 3 para el Grado de Urgencia de los actores. Con relación a la sensibilidad temporal, se asignó una puntuación 0 para la baja sensibilidad (aceptación total de la demora) y 3 para alta sensibilidad (no aceptación del atraso). Para la criticidad, se marcó 0 para señalar factores no críticos (no implican pérdidas) y 3 para factores altamente críticos (implican pérdidas).

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

El Grado de Urgencia Total de los actores se calcula por la multiplicación de los niveles de sensibilidad temporal y criticidad percibidos.

Según los criterios definidos, un actor tendrá tanto más el atributo de urgencia cuanto más críticas y más sensibles temporalmente sean sus demandas.

Identificación de stakeholders.

La identificación de stakeholders fue posible por la generación del índice de preponderancia en función de los grados de poder, legitimidad y urgencia medidos por las matrices presentadas, de acuerdo con la tabla siguiente:

Matriz de Consolidación - Índice de Preponderancia								
Actores	Grado de Poder		Grado de Legitimidad		Grado de Urgencia		Total (A)(B)(C)	Índice de Preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)		
Universidad de Colima	16	1.45	6	1.94	1	0.46	1.30	1.00
Gobernador del Estado	24	2.18	4	1.29	4	1.91	5.41	4.16
Presidentes municipales	7	0.64	2	0.65	1	0.48	0.20	0.15
Poder Legislativo Estatal	7	0.64	4	1.29	0	0.00	0.00	0.00
Sindicato	7	0.64	0	0.00	1	0.48	0.00	0.00
Empleados de confianza	9	0.82	1	0.32	6	2.87	0.76	0.58
Periódicos locales	5	0.45	4	1.29	0	0.00	0.00	0.00
Director de recursos	12	1.09	3	0.97	3	1.44	1.52	1.17

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

humanos								
Secretario de administración	16	1.45	3	0.97	3	1.44	2.03	1.56
Coordinador del scc	11	1.00	4	1.29	3	1.44	1.86	1.43
Integrantes del comité scc	10	0.91	3	0.97	3	1.44	1.27	0.97
Total	124		34		25		14.33	
Número de actores	11		11		11		11.00	
Promedio	11		3.09		2.27		1.30	

Para el cálculo del valor normalizado, se totalizó el grado de poder de los actores, el número de actores y hallé la media del grado de poder. El valor normalizado del atributo para el actor estará dado por el valor atribuido (grado de poder del actor) dividido por la media. La normalización dio como resultado un número que, en caso de ser mayor que 1, indica que el grado de poder de ese actor está por encima de la media, mientras que para valores menores que 1, su grado de poder está por debajo de la media.

El valor normalizado para los demás atributos (grado de legitimidad y grado de urgencia) sigue los mismos pasos. La normalización permitirá comparar la importancia relativa de los diversos atributos por el hecho de llevarlos a una misma base de comparación.

Los mismos pasos fueron aplicados para el cálculo del índice de preponderancia, que en realidad son una normalización del total de los diversos atributos.

Recursos de Poder

Respecto de los grados de poder es evidente que quien se encuentra como el que mayores recursos tiene para satisfacer los grados de sensibilidad de la organización es el gobernador

del Estado, con 24 grados, considerando el enfoque en los recursos financieros, tecnológicos e intelectuales y el reconocimiento y estima de que goza en el estado; la Universidad de Colima que cuenta con 16 grados de poder de acuerdo a la matriz siendo lo más relevante sus recursos tecnológicos e intelectuales; en el mismo nivel se encuentra el Secretario de Administración, al considerarse el grado de sensibilidad de los recursos financieros por parte de la organización y la disponibilidad de éste funcionario. El director de recursos humanos se pondera con 12 grados distinguiendo los recursos intelectuales y tecnológicos así como los financieros. Siguiendo el orden con 11 grados de poder se posiciona el Coordinador del Servicio Civil de Carrera, sobresalen los medios tecnológicos e intelectuales al igual que el resto de los integrantes del Comité; con 9 grados de poder se encuentran los empleados de confianza por su disponibilidad de los recursos intelectuales; con siete grados se ubican a los Presidentes municipales, diputados locales y sindicato con algunas diferencias ya que el sindicato se distingue con los recursos financieros y tecnológicos y financieros y el poder legislativo exclusivamente se centra en los medios tecnológicos y financieros como recursos de poder, al mismo tiempo los ayuntamientos se basan en el reconocimiento, la estima, los recursos tecnológicos e intelectuales y los recursos financieros. Los periódicos locales se encuentran en el último lugar de los recursos del poder, sin que esto quiera decir que no lo tengan ya que su principal recurso es intelectual y el prestigio que puedan tener. Es importante no olvidar que estas clasificaciones de los recursos del poder son para la utilidad de la organización en el logro de sus fines, no muestran una realidad contextualizada, por ejemplo, en el quehacer político.

Midiendo la legitimidad

Es la evaluación del grado de legitimidad en función de que tan deseables y apropiadas son las acciones de cada actor identificado, en dos perspectivas: para la organización y para la organización y de acuerdo a la matriz esta nos refleja que el más alto grado de legitimidad para la organización lo tiene la Universidad de Colima ya que sus acciones son deseables por la organización y por la sociedad en mayor proporción que las acciones que emprenden

los demás stakeholders, la universidad tiene 6 grados de legitimación total. Con 4 grados de legitimación se encuentra el Gobernador del Estado, el Poder Legislativo Estatal, los periódicos locales y el Coordinador del Servicio Civil de Carrera por los niveles de deseabilidad de la sociedad y la organización. Con 3 grados de legitimidad se encuentran el Director de Recursos Humanos, el Secretario de Administración y los integrantes del Comité de SCC. Los presidentes municipales tienen 2 grados de Legitimidad siendo más deseables sus acciones para la sociedad que para la organización. 1 grado de legitimidad tienen los empleados de confianza y cero el sindicato, lo que se puede interpretar como el desprecio o la indiferencia de la organización y de la sociedad por las acciones del personal sindicalizado.

Grados y criterios de urgencia

Se evaluaron los criterios de sensibilidad temporal y de criticidad generando un grado de urgencia total de cada uno de los actores, la tabla como es evidente nos arroja que quienes tienen mayor grado de urgencia son los trabajadores de confianza lo cual quiere decir que perciben al Sistema de Profesionalización como el medio para salvarse del desempleo y que no puede postergarse su implementación; en segundo lugar se encuentra el gobernador con 4 grados de urgencia lo que proyecta el interés de implementar el sistema como un logro de su gobierno en materia de políticas públicas específicamente en el sistema de eficiencia administrativa. En igualdad de grados de urgencia se encuentran el Secretario de Administración, el Director de Recursos Humanos, el Coordinador del Servicio Civil de Carrera y los integrantes del comité con tres grados de urgencia y con un grado de urgencia se encuentran los presidentes municipales, sin embargo es importante hacer notar que para la Universidad, el Poder Legislativo, el Sindicato y los periódicos locales no existe urgencia por implementar al sistema de profesionalización ya que no les genera absolutamente nada, ni pérdidas ni ganancias políticas, económicas o sociales.

Los índices de ponderación.

LISTADO DE PREPONDERANCIA DE LOS ACTORES
--

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

1	Gobernador del Estado	4.16	Poder, Urgencia y Legitimidad	
2	Secretario de administración	1.56	Poder, urgencia Legitimidad	
3	Coordinador del scc	1.43	Urgencia y legitimidad	Poder
4	Director de recursos humanos	1.17	Urgencia y Legitimidad	Poder
5	Universidad de Colima	1	Legitimidad y Poder	Urgencia
6	Integrantes del comité scc	0.97	Urgencia	legitimidad y poder
7	Empleados de confianza	0.58	Urgencia	Poder y legitimidad
8	Poder Legislativo Estatal	0.39	Legitimidad	Poder y Urgencia
9	Periódicos locales	0.22	Legitimidad	Poder y Urgencia
10	Presidentes municipales	0.15	Legitimidad y Poder	Urgencia
11	Sindicato	0.08	Poder	Urgencia y Legitimidad

El listado de ponderación nos muestra que el gobernador es el actor que tiene más preponderancia al contar con los tres atributos, siendo de especial ponderación el del poder, el interés de implementar en un corto plazo el sistema de profesionalización y tener la legitimidad para la organización y de la sociedad para echar a andar el proyecto. Es un stakeholder definitivo. En el siguiente grado de ponderación se encuentra el Secretario de Administración, actor definitivo quien cuenta con los tres atributos siendo dominantes los de poder y urgencia para la implementación del modelo. El coordinador del SCC es evidente la urgencia de la implementación del modelo, cuenta con los atributos para ser considerado un actor expectante y dependiente. El director de Recursos Humanos se considera también un actor expectante y dependiente ya que cuenta con los dos atributos de urgencia y legitimidad mas no de poder, sin embargo, se consolida la urgencia como la distinción y es por eso que nos evidencia el interés especial por no esperar más en la implementación del sistema. La Universidad de Colima es un actor expectante y dominante, por poseer poder y legitimidad pero no urgencia.

Los integrantes del SCC, así como los empleados de confianza se pueden considerar actores expectantes y dependientes ya que cuentan con los atributos de urgencia y legitimidad pero no con el poder.

La legislatura estatal y los periódicos locales son stakeholders latentes y discrecionales porque cuentan con legitimidad pero no con urgencia ni con poder. Los presidentes municipales son actores expectantes y dominantes ya que cuentan con el poder y la legitimidad pero no con la urgencia y eso los hace que sus intereses y expectativas marquen la diferencia para la organización.

El sindicato es un Stakeholder con poder pero sin urgencia ni legitimidad lo que lo hace un actor latente y adormecido.

Conclusiones del análisis metodológico.

Actores Definitivos.

- El Gobernador del Estado de Colima
- El Secretario de Administración

Estos dos stakeholders a los que cuyas características ubican como definitivos son la parte importante y definitiva del proyecto, era necesario que no se perdiera el tiempo en buscar posibles alternativas de apoyo ya que dependía de éstos conseguir o no y en la medida que así lo decidan. Hubo que hacer labor de información sobre las bondades del sistema y aprovechar todos los resquicios de acercamientos sin olvidar la prudencia, pero sin descanso, envolver con información detallada con método fino pero puntual que no pierda el objetivo de persuadir a la implementación del sistema.

En este caso, de acuerdo a la teoría que maneja Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, en el tema de la complejidad de acción conjunta⁵², así como describen que el gobierno federal de

⁵² Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky. Implementacion: *Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Página 185 – 216. Fondo de Cultura Económica. 1998.

estados unidos en su proyecto de Oakland, descubrió que no siempre es fácil ayudar a unos sin perjudicar a otros, en Colima, implantar un servicio civil de carrera tenía un costo pues el sindicato siempre se ha opuesto a la evaluación del desempeño y, aunque en un principio no hubo antagonismos obvios, ni tampoco surgieron bruscamente, no tuvo participación directa en la construcción del modelo aunque fueron convocados directamente. Profesionalizar a los servidores implicaba implementar catálogos de puestos específicos con perfiles y descripciones de puestos que exigen conocimiento del puesto, capacidades y preparación, objetivos alcanzables, sin embargo, intuyeron que el esquema evaluatorio no sería rentable y reduciría la aprobación al interior del sindicato.

Otra circunstancia que incidió fue que a medida que los conflictos latentes se pusieron de manifiesto se tuvo que replantear los convenios originales y surgieron nuevas situaciones, menos antagónicas pero también con menos intensidad por el transcurrir del tiempo.

La firmeza aparente de los propósitos y entendimientos originales cedieron ante los cambios que se experimentaron por parte de los funcionarios, las organizaciones y la circunstancia política electoral inminente, no fue un riesgo que quisieran correr, ya que el implementar un servicio civil casi al final del mandato enviaría una señal política de debilidad y posible escenario adverso.

Algunas razones, tomadas del mismo texto de “Implementación”, por las que los participantes pueden estar de acuerdo con los fines esenciales y a la vez oponerse a los medios para alcanzarla pueden ser los que tienen que ver con la incompatibilidad directa con otros compromisos, que no haya incompatibilidad pero si una preferencia por otros programas, compromisos simultáneos con otros proyectos, subordinación a entidades que no ven la urgencia del proyecto, diferencias de opinión sobre quien (persona u organización) que deban dirigir el proyecto, diferencias legales y de procedimientos u acuerdos con falta de poder como podremos ver posteriormente.

Expectantes y dependientes

- Coordinador del Servicio Civil

- Director del Recursos Humanos
- Integrantes del Comité del SCC
- Empleados de Confianza

En el caso de estos que poseían la urgencia y la legitimidad, dependen del poder de los definitivos, tuvieron toda la convicción para el proyecto, sin embargo, carecieron de los recursos para apoyar la implementación del servicio civil, fueron acuerdos, como lo significa el texto de Pressman y Wildavsky, con falta de poder.

Expectantes y dominantes

- Universidad de Colima
- Presidentes Municipales

A estos actores que poseen la legitimidad y el poder y que sus intereses, carecen del atributo de la urgencia para que pudieran convertirse en definitivos, pudieron modificar la historia, pero también pudieron existir diferencias legales y de procedimientos, además ellos tuvieron un interés superficial, no mostraban acuerdos ni desacuerdos con sus metas esenciales, pero si tendrían eventualmente la capacidad de detener su implementación, por ejemplo, en las alcaldías. Adicionalmente tampoco tuvieron ninguna incompatibilidad directa pero si optaron por otras acciones o programas.

Latentes y discrecionales

- Poder Legislativo Estatal
- Periódicos Locales

Poseen legitimidad pero no urgencia ni poder. Con compromisos simultáneos con otros proyectos que exigen tiempo y atención (políticas, sociales, laborales, económicos)..

Latente y adormecido

➤ Sindicato

Éste ente social posee solo el poder, e igualmente que con los actores definitivos el sindicato tenía incompatibilidad directa con otros compromisos que pudieron ser político electorales e internos, porque pudieron estar de acuerdo con los meritos del servicio civil, pero descubrieron que era incompatible con el interés de mantener liderazgos en función clientelar. Aunado al afán de pretender ocupar puestos de confianza también se pudo presentar diferencias de opinión sobre la jefatura y funciones propias de la organización, discrepando en el punto de la coordinación de los trabajos de implementación. Aunque parece fácil hacer desdén a este punto, para ellos (líderes sindicales) la unidad de su organización se cohesiona en función de las prebendas y logros (en algunos casos abusivos, inmorales y rayanos en la ilegalidad) que en un esquema de capacitación y evaluación encendería luces de alerta de inconformidad al interior del sindicato.

La expectativa de fin de sexenio.

Para el final del primer semestre de 2008, aun año del fin del sexenio, la expectativa de la aprobación de la ley se fue reduciendo hasta llegar a enero de 2009, un año eminentemente electoral donde el tema del servicio civil de carrera terminó sin relevancia para el ejecutivo y las prioridades fueron precisamente electorales, es en ese año en el que el sistema de profesionalización se implementa parcial y con el objeto de seguir impartiendo la capacitación a través de los módulos de la competencia fundamental. Sin generar ninguna expectativa. Para este tiempo, (marzo de 2009) la conformación del grupo se modificó, de tal forma que el personal de la Dirección General de Control Gubernamental se reintegró a su área, la Coordinación del Servicio Civil de Carrera cambió su nombre a Departamento de Profesionalización con dos áreas de Capacitación y Evaluación del Desempeño y el Departamento de Capacitación desapareció.

Conclusiones generales del capítulo.

1. La parte técnica no suele ser el problema, ni en la planeación, ni en la implementación sino que son los acuerdos entre los actores lo que terminan por definir el éxito o el fracaso de la política pública, como fue en la implementación del modelo del servicio civil de carrera para Colima.
2. Desarrollar el modelo de servicio civil de carrera para Colima no fue un experimento, ya que no se estuvo para probar y examinar prácticamente la virtud y propiedades de un sistema profesional de servidores públicos porque este no existió como tal, ni se logró hacer un cambio o mudanza de cosa alguna, realmente lo que sucedió fue que se generó un modelo a partir de la existencia de un grupo sistemáticamente ordenado por tradiciones administrativas, sin objetivos claros ni conscientes de la relevancia de su participación, prácticamente fue partir de la nada y con una gran resistencia al cambio y sin información.
3. El escepticismo y la negación que tuvieran algunos de los titulares de las dependencias respecto a participar pudieron haberse evitado si el gobernador de entonces hubiera instruido a aquellos para que involucraran a sus entidades y de esa manera consolidar el proyecto, ya que la negación dejó ver la grave falta de criterios (por desconocimiento y desinformación) para tomar decisiones. En algunos casos fue notorio que las decisiones dependieron de factores subjetivos, percepciones de índole personal y estados de ánimo que definieron más que los elementos de juicio que pudieran tenerse.
4. A pesar de que el modelo fue reducido a su mínima expresión, la información que se ha recabado en cuanto a necesidades de capacitación, la experiencia obtenida para gestionar esas capacitaciones, la generación de instrumentos para evaluar, los mecanismos de interacción con las dependencias dan ventaja al Gobierno de Colima para la implementación de la evaluación del desempeño.

5. Una opción que pudo dar más resultados, pudo ser el de detectar necesidades básicas que se resolvieran con capacitaciones directas a las áreas o generar islas de excelencia que permitieran replicar el modelo en las demás dependencias, una vez en funcionamiento, generar las condiciones normativas suficientes para que el servicio burocrático meritario fuera una realidad.
6. Aquí vale la pena mencionar algo de singular importancia ¿hasta qué punto los participantes son independientes para la toma de decisiones y hasta cuándo? Es decir. ¿Hasta qué grado es controlada esa cuestión por otros? Y eso se deriva hacia la sentencia de que cuando “un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidad de que surjan desacuerdos y demoras” y la posibilidad de que se tenga éxito es “terriblemente” baja.
7. No hubo forma de aprender del proyecto de Colima en su integralidad, porque no hubo fracaso, porque no falló, no se implementó.
8. Así como los autores presentan a la coordinación como la forma más exigida y planteada para solventar problemas comunes e interinstitucionales y que se puede actuar de manera contradictoria por ignorancia y que adquiere relevancia singular la comunicación para lograr una coordinación eficaz, así fue como una falta de conocimiento, entre todos los actores (externos al equipo implementador y a la secretaría encargada) que pudieran tener interés, hicieron que el proyecto fallara en la coordinación para lograr el consentimiento, la aprobación, el acuerdo necesario de todos.
9. Existe coincidencia en que el origen de las políticas públicas debe surgir de una necesidad determinada y detectada por los propios ciudadanos, acorde con lo que un funcionario de la ADE señaló: “...si una comunidad no puede planear su propio desarrollo y su propio crecimiento, poco podremos hacer por ella...”⁵³ es decir, si los propios eventuales beneficiarios del servicio civil de carrera ni siquiera tenían el conocimiento del tema ni de sus posibles efectos positivos para la permanencia en el empleo, pocos incentivos podrán tener un peso mayor para hacerlos participar.

⁵³ Op. Cit. P. 236

10. Es vital que no se pierda de vista el hecho de aplicar la teoría económica en el diseño de las políticas públicas hasta donde el riesgo del fracaso lo permita, menos pasos más economía de todo.
11. Los problemas de implementación, con las medidas precautorias necesarias, como dice el texto , “pueden atenuarse” sin embargo la misma dinámica de la administración pública y el contexto político social generan circunstancias no previstas en las que la habilidad política y visión del implementador pueden ser cruciales para lograr la eficiencia de cualquier programa.
12. En el proceso del desarrollo del Modelo Colima, una de las causas que se ha manifestado como demora fue que el personal del gobierno del estado no tenía conocimiento del tema en esencia, ni del proyecto a profundidad dado que no hubo campaña interna de sensibilización ni de capacitación para eventualmente participar en el tema.
13. Para el desarrollo, que no implementación del modelo Colima, fue necesario, reconocer, registrar, inquirir o registrar las necesidades que se fueron presentando durante todo el trayecto. El diseño del plan no fue suficiente para reconocer lugares, personas, circunstancias ni los problemas de la implementación, se tuvo que acudir a los empleados que debieran describir su puesto y las necesidades de éste por ejemplo y que el analista tuviera la capacidad de discernir entre lo que realmente eran las funciones y lo que el entrevistado quería proyectar desde su propia visión.
14. Una burocracia moderna exige mayor preparación y visión de estado, exige profesionales administrativos íntegros y capaces que puedan dar su mejor esfuerzo pero que también esas capacidades, rendimientos y conductas sean las herramientas para lograr que sus espacios laborales sean los merecidos, los mejores y alcanzados por su merito.
15. En Colima la circunstancia estaba puesta para que el personal de confianza pudiera generar un movimiento interno de requerimientos de capacitación y mejoras, sin embargo la cultura política inhibió que temas trascendentes como el servicio civil de carrera, entre otros, se implementen en Colima.

Conclusiones

I. ¿Qué es y para qué sirve el servicio civil de carrera?

Se ha mencionado desde el inicio de este trabajo que el establecimiento de un servicio civil de carrera es una característica de los gobiernos de sociedades democráticas y modernas, sobre todo a partir de que la visión integradora de gobernantes, implementadores, administradores y servidores públicos pertenecientes a cualquier sistema rebasa su mundo inmediato y se inserta en la idea de crear un mundo mejor, con fortaleza institucional a partir de reglas claras, acuerdos y límites establecidos que garanticen los derechos de cada persona a vivir decorosamente y cada vez mejor.

Los sistemas de servicio civil han demostrado ser eficientes, sobre todo a partir de que generan estructuras ordenadas, con metas y objetivos lo que fomenta la evaluación del desempeño y la transparencia en los procesos de ingreso, desarrollo y donde el merito es una característica sustancial para la permanencia. El servicio civil de carrera es una filosofía que no permite la simulación, intentar generar servicios civiles de carrera en los que los concursos de oposición de ganen por designación arrojados por una estructura similar a un esquema de selección genera mínimamente dos daños que pueden ser irreversibles o que la recuperación puede ser muy lenta: el primero es que se desperdicia una oportunidad de generar una estructura que realmente funcione para lo que se ha previsto en función de la meritocracia y además, se logre la administración eficiente que hace posible reducir la corrupción, los errores administrativos y la mala calidad de las políticas públicas desde su diseño hasta su eventual ejecución, por razones de ignorancia e improvisación, todo ello con el alto costo relativo al erario. El otro daño es el que se refiere al desgaste de la confianza pública, un tema por demás delicado y desalentador, si bien la creación e implementación de un servicio civil de carrera en los estados genera entusiasmo en aquellos que llegaron al servicio público por invitación pero que por vocación le han dedicado el empeño para dar un mejor servicio y han hecho de sus labores una carrera

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

meritoria por su desempeño pero en un escenario débil para su permanencia y ven una oportunidad sana y justa para sus vidas personales, la circunstancia de implementación de un servicio civil también es una buena noticia para la sociedad porque genera condiciones de ingreso transparentes y justas para todo aquel que crea que el servicio público, sin retórica alguna, es su vocación, es su deseo, la sociedad en su conjunto sabrá que si los servidores públicos permanecen es porque su desempeño se los garantiza y un gran evaluador, en servicio civil que se precie, es el usuario, la población recibe obras y servicios, buenos, deficientes o malos o no los recibe. Las demandas llegarán al plano político y, en un esquema de evaluación, los funcionarios incompetentes tendrán que ser retirados del cargo, claro que tendrá que existir un inter proceso para que eso suceda o no, pero generada la condición se fortalece la confianza, hay una serie de causalidades y resultados que se deben entrelazar cíclicamente para que el servicio civil sea efectivo. Pero, ¿Qué es lo que sucede cuando esa cadena de acciones se rompe? Percibamos un escenario en el que un número de ciudadanos han creado para sí mismos una expectativa alta al respecto del servicio civil, algunos querrán saber cómo es que se llevan a cabo los procesos de ingreso, como se evalúa el desempeño, cuáles serán las metas y objetivos de las dependencias en particular, otros acudirán a ser atendidos por servidores públicos del servicio civil, algunos mas esperan obras y servicios y así, los servidores públicos que aspiren a ser de carrera trataran de prepararse lo mejor posible para estar en condiciones de concursar, con la certeza de que existe el justo riesgo de no ingresar o ser promovido, pero que sin embargo, la fortaleza del sistema basada en la transparencia le genera la confianza y una motivación adicional. Resulta que para el que quiere saber cómo funciona no hay información, en la evaluación del desempeño las cifras son motivadoras y a la alza contra una realidad que aplasta toda la numerialia existente, los que acudan a ser atendidos sufrirán la falta de preparación de los empleados y deambularán por oficinas a falta de reglas claras de atención, las obras y servicios necesarios para la calidad de vida no llegaran y, en el mejor de los casos con falles y deficientes, para los servidores públicos, aspirantes a integrarse que encuentren en su transitar por el proceso de selección acciones que insinúen intenciones de sesgar resultados, que no transparenten los procesos, que sea evidente la manipulación del

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

sistema para favorecer a determinado aspirante generará un alto grado de aflicción en los concursantes, eso es dañar la confianza interna y externa, ese es el segundo gran daño, romper el hilo delgado de la confianza entre la población y un gobierno que se asume democrático.

El servicio civil tiene sus desventajas, como toda estructura viva existe el riesgo de equivocar el rumbo, puede adoptar actitudes de estructuras sindicales y cerrarse para mal del mismo sistema, puede asumirse como el andamiaje más importante de la administración, volverse arrogante y por lo tanto reducir su visión. Sin embargo todos esos vicios deberán ser explicados a través del análisis causal por lo pronto podemos señalar que para evitar prácticas perniciosas deberá mantenerse la vigilancia en la apertura permanente hacia el merito personal (que en conjunto será el merito del sistema) y la flexibilidad de las normas y de la adopción de mecanismos que permitan su subsistencia sin abandonar sus principios. Los servicios civiles son dos oportunidades democráticas, por un lado son opción profesional para los ciudadanos que aspiren a servir y a ser reconocidos por su vocación de servicio y, por otro, son el aparador del servicio público para que este pueda ser examinado por la sociedad, la misma que destina sus dineros para que existan los gobiernos y sus estructuras.

Suelen ser altas las expectativas de un gobierno con un sistema civil de carrera, entre otras cosas porque la profesionalización implica no solo el valor de la acreditación de conocimientos de los funcionarios, si no que implica la mejora de la administración pública; en México, a pesar de los sistemas implementados, principalmente en el gobierno federal, en la gran mayoría de los estados, por no decir que en todos, exceptuando los servicios de seguridad, prevalece el sistema de botín mediante el cual se siguen pagando favores y apoyos de campaña electoral, evidentemente no es un escenario alentador dado que todos los partidos se siguen representando a sí mismos y la historia nos demuestra que no cambian esquema administrativo alguno, en el sentido de mejoras sustanciales a la población, a menos de que sea una demanda urgente e inevitable y, absurdamente promovida por la población misma. Pues bien esa misma situación puede ser la clave para

entender un poco más la problemática que afecta de manera negativa una posible implementación del servicio civil de carrera en las entidades federativas.

Existe otro atributo de los servidores públicos de carrera que se omite involuntariamente me permito suponer, pero que le significa al servicio civil una plataforma indispensable para su subsistencia: la ética pública. Debiera ser suficiente tener el claro los objetivos y planear de forma básico un sistema de servicio civil como el vehículo hacia una administración eficiente, fuerte y transparente, sin embargo, las históricas fallas de las organizaciones obligan a prever mecanismos que inhiban que dichas fallas sean recurrentes, algunas inconsistencias suelen ser de carácter eminentemente técnico pero existen las de carácter conductual, en las que la voluntad del agente es esencial para la causa y es ahí donde se debe revisar a detalle el equipaje moral que tiene el servidor público. No bastan las restricciones ni las sanciones porque de entrada lo ideal es que estas no estén prescritas, que la probidad del funcionario sea suficiente para que las cosas marchen bien, sin embargo, sin afán alguno de desviarnos hacia un análisis sobre el origen de las conductas, solo baste mencionar que deben existir siempre tres actitudes en el servidor público: estar consciente de que su actuar en la función administrativa tiene consecuencias que afectan a terceros; que el valor que le implique a su interés personal, en función de su responsabilidad como servidor público, no debe estar por encima del bien común y, generar su lista en las que incluya reglas morales asociadas al servicio e intrínsecas a su persona, es decir, una revisión profunda de su actuar personal y público para que cuente con los datos que le permitan saber cuáles son las carencias que no le pudieran permitir cumplir eficientemente con su misión en el gobierno, esta práctica tendrá por resultado el afianzamiento del conocimiento profesional e internamente la satisfacción de servir será apreciada con mayor intensidad por el mismo servidor público. La expectativa de cualquier sistema de profesionalización deberá ser la que produzca servidores públicos eficientes, satisfechos y agradecidos, pero sobre todo mejores seres humanos.

II. ¿Cuál ha sido la experiencia con los servicios civiles?

Europa, a partir de su integración en Unión Europea en 2009, se consolida con una estructura gubernamental que contempla a los servidores públicos de carrera desde hace más de cincuenta años. Esta parte del mundo se ha caracterizado por contar con sus servicios civiles, de alguna forma han dictado las estructuras clásicas por las que han transitado los servicios civiles actuales. Desde 1948 la UE tendió los primeros puentes hacia la unificación de Europa, con esa idea la definición de servidores públicos con capacidad y calidad ha sido la constante, su dinámica aspiracional, como la de los Estados Unidos es la de captar a los mejores hombres y mujeres para integrarlos al servicio público.

La creación de los servicios civiles comparten un origen, terminar con el “spoiler system” por lo que implica en materia de desaprovechamiento de conocimientos y en consecuencia la improvisación errática de la administración y, los costos político sociales que también tiene tal circunstancia. En México, aunque lleva implícito erradicar el rentismo, la implementación del servicio profesional en la administración pública fue una consecuencia de los aires democráticos surgidos con el triunfo de la oposición en contra del régimen que hubiera de sostenerse en el poder presidencial por más de siete décadas. Una alta expectativa y un desconocimiento mayor del tema por los tomadores de decisiones casi echan por la borda el proyecto, sin embargo, su naturaleza abonaba políticamente al gobernante en funciones y a su partido.

Para Europa y Estados Unidos la consolidación del servicio civil es una causa de satisfacción y orgullo, tan solo el hecho de entrar a sus páginas web lo manifiestan de manera clara y contundente⁵⁴, la construcción de sus sistemas ha sido una larga tarea, ardua y difícil por circunstancias técnicas de implementación, y en México, además de las resistencias al cambio del personal por la desconfianza de ser evaluados, a sabiendas que tradicionalmente solo se usan para despedir, también la lucha ha sido contra la cultura del botón arraigada y terrible porque esa situación mental crea “monstruos” administrativos, es decir, a pesar de que hay un servidor público de carrera, los funcionarios de libre designación contratan personal bajo otra figura jurídica para que haga el trabajo de quien

⁵⁴<https://www.opm.gov/>; http://europa.eu/epso/index_es.htm,

ya lo hace, prevalece el sistema antiguo, el desarrollado en tiempos del partido derrotado en el año 2000, el del sistema de botín, y que parece ser su principal característica, además de la retórica para mantenerse en el poder. Dicen que origen es destino, y tal parece que para el sistema del servicio civil del gobierno federal mexicano eso le aplica, ya que la permanencia de los servidores públicos afines al gobierno que lo implementó fue la motivación principal, será acaso por eso que no cumpla con los principios del merito y de la transparencia y por consecuencia se encuentre en un sistema de falsa fortaleza y que permanece al crearse una estructura con fines de permanencia aunque no sea asociada al merito, una especie de mafia burocrática, pues, solo que fragmentada en dependencias.

Paradójicamente, para el gobierno mexicano, destruir el sistema de profesionalización, como parece que es la idea, lleva dentro el debilitamiento institucional del propio gobierno. Se puede considerar que la norma existe pero las viejas prácticas prevalecen. Se han documentado casos en los que los aspirantes ya pudieran dedicarse a hacer oficio de “aspirantes eternos”⁵⁵ por la cantidad de exámenes presentados con nulos resultados para ingresar al servicio público. Es necesario que la sociedad civil también participe porque los resultados siguen siendo opacos y no resultan confiables. Ante esta situación, las sociedades, más que los gobiernos tienen un gran reto, fortalecer la permanencia, no solo de los buenos funcionarios, si no los sistemas de profesionalización.

En los estados del país no se han implementado sistemas serios, algunos esbozos que pretenden acercarlos conocimientos generales, pero que no están asociados al puesto y que en algunas ocasiones sirven más para justificar bonos sindicales y gasto en materia de capacitación que en verdaderas herramientas para mejorar sus desempeño.

Para el estado de Colima el haber intentado desarrollar y lograr la construcción integral del modelo de servicio civil fue un gran avance técnico metodológico, lastimosamente sin mayor trascendencia ya que no se estableció. Variados y de diferentes tamaños pudieron ser las razones por las cuales no se concretó esta política, el tiempo político fue una percepción que tuvieron los actores preponderantes de que la señal enviada hacia la

⁵⁵<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/dependencias-institucionalizan-el-dedazo.html>

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

sociedad podría ser de temor a una derrota electoral, que hubo temas mucho más relevantes que la instauración de un servicio civil, aunado a la falta de comprensión del tema, la apatía y la cultura de la inmediatez inhibieron también, a sabiendas de que el proceso de implementación podría rebasar el tiempo sexenal, el ánimo de implementación.

Hay dispendio de recursos por falta de elementos evaluatorios al personal, principalmente al sindicato, actualmente (2015) los ingresos del personal de base sindicalizados, según establece la ley, tienen percepciones similares a cualquier titular de Dirección, eso debido a la serie irracional de “conquistas sindicales” que carecen de sustento técnico –obviemos lo moral- y que afectan directamente al recurso público sin que la calidad laboral de los servidores públicos sea mejor, cuando menos no se tienen formalmente los elementos ni los instrumentos para medir que se cumplen oportuna y eficientemente las tareas que se traducen en servicios y obras de calidad.

Un servicio civil es una oportunidad de ganar – ganar. Su implementación persigue que el merito sea el pilar del desarrollo profesional de los servidores públicos, el personal técnico operativo tenga los conocimientos necesarios para las funciones que desarrolla y además, la oportunidad de crecer hasta los puestos directivos, contarían con la constancia del merecimiento de ocupar una plaza concursada y, la población gana porque tiene servidores públicos que cuidan los recursos públicos, evitan el dispendio y saben que pueden ser evaluados, sancionados y separados por su falta de capacidad profesional. ejemplo actual de lo que se puede hacer con la implementación de los servicios civiles es el de prevenir los desastres financieros de las administraciones estatales, la constante ha sido que no hay límites, ni metas, ni objetivos programáticos que se respeten. ¿De qué manera incide un administrador público profesional para que los escandalosos déficits desaparezcan? Pues quitándole al político las manos del dinero público. Para muchos esta escena es, no solo improbable, sino que choca con su cultura política, es muy difícil que tal situación, en la que el titular del poder no pueda disponer de recursos es un sinónimo de debilidad e incluso, de perder el respeto de su entorno. Sin embargo, las crisis económicas gubernamentales de las entidades federativas no se pueden componer con preferencias electorales, se deben activar

los sistemas que le den viabilidad financiera a las instituciones y luego solidez para su funcionamiento a través de servidores públicos eficientes que no tengan intereses políticos ni que pretendan -inmoralmente- aprovechar la coyuntura de su buen desempeño para proyectarse, como objetivo principal.

Para Colima, cada gobernante se posesiona de sus metas al asumir el cargo y se piensa que visualizan el final de su mandato de forma positiva, lo que sí es una realidad es que las expectativas creadas en la población rara vez coinciden con sus finales, han dejado mucho que desear en los últimos treinta años, tanto que algunos repudiados en su momento son añorados después.

III. ¿Qué se sugiere hacer?

Una vez que hemos hecho este acercamiento al servicio civil, explicando a partir de diferentes enfoques, los beneficios, desventajas y todo aquello que desde nuestra perspectiva puede incidir en la mejora del servicio público, asegurar la permanencia de los mejores empleados solo en función del mérito, alejados de circunstancias políticas y por caprichos personales, promoviendo la práctica de la transparencia como pilar fundamental del sistema de servicio civil; tratando de encontrar una explicación a las razones por las que no vimos instaurada este sistema en el gobierno del estado de Colima, una vez que estuvo construido y que además atendía una propuesta de gobierno en su plan sexenal, es adecuado hacer un planteamiento, este diseño se motiva en el texto de Eduardo Guerrero a partir de los pasos que propone para la implementación de una política pública en su libro "Para entender la transparencia"⁵⁶, he aquí los pasos.

- Generar los consensos necesarios para detectar el problema y el objetivo para solucionar ese problema.
- Configuración de una agenda de trabajo precisa.
- Construcción institucional y organizacional.
- Eficacia y legitimación social.

⁵⁶ Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008) "Para entender la transparencia" Primera Edición, Editorial Nostra Ediciones – México.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

- Persuadir a círculos gubernamentales y a la opinión pública sobre los beneficios del tema.
- Auto corrección, anuencia judicial y reconocimiento social.

Generar consensos sobre el problema y sus soluciones.

El punto de partida será definir quién será el que le ponga el cascabel al gato, es decir, ¿Quién es la persona o el grupo de personas ideales o de donde saldrá la idea de establecer un sistema de servicio civil de carrera y buscará la forma de hacerlo realidad? Vayamos seleccionando.

Regularmente la población acude a exigencia social ante catástrofes o fallas recurrentes de las obligaciones del gobierno, de cualquier orden, estas emergencias últimamente han sido por temas de inseguridad, negligencia criminal y ausencia de autoridad extrema. Demandas latentes pero que no han sido lo suficientemente fuertes como para ser el motivo directo de un estallido de grandes dimensiones pero no por eso menos importantes son el empleo, la salud y la educación. Temas que van asociados de forma directa a la falta de una planificación útil de administración pública. El ciudadano común se encuentra inserto en ese escenario de necesidades recurrentes e incertidumbre económica y de seguridad. Ante eso, no obstante que un servicio civil de carrera no solo puede alentar mejores resultados en todo proceso de las políticas públicas, un sistema meritario en el gobierno carece de la difusión y comprensión necesaria por dos razones: no conviene a los candidatos ni a los partidos, en un sistema de botín, en el que las elecciones las gana quien mejor movilice a la población el día de la jornada cívica, que el sistema no permite que se puedan negociar los puestos públicos y, por otra parte, la urgencia de soluciones para problemas cotidianos atiborran el imaginario popular y con la cultura de lo inmediato, resulta de poco o nulo interés para el ciudadano común que se instaure un servicio civil de carrera, en ese sentido, el ciudadano inmerso en la gran masa queda descartado para ser principal promotor de una política de servicio civil.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

Para las organizaciones sociales el espectro de acción queda más amplio, porque una asociación civil, por citar algo, que su campo de acción sean las acciones de transparencia o rendición de cuentas, será una gran aliada para el impulso, sin embargo, en un papel de promotor principal para la implementación del servicio civil de carrera pudiera correr el riesgo de que debilitar sus pretensiones de transparencia (o lo que les dé razón de ser) si no clarifican su interés, es decir, por la naturaleza de los objetivos del servicio civil de carrera debiera ser de interés general, sin embargo, realmente los beneficiarios inmediatos son los servidores públicos que se encuentran dentro en el momento previo al establecimiento de un sistema de este tipo, aunque los resultados benéficos para la sociedad en conjunto sean los que se han mencionado estos serán de largo plazo, esas dos características limitan la credibilidad de un impulso directo de una organización que solo busque el bien común, sin embargo, como respaldo social se tendrá que considerar a todas aquellas organizaciones que logren la convergencia con las mejoras en el servicio público, así que desde ese ángulo, si no es una organización enfocada directamente al tema, posiblemente formada por servidores públicos de confianza en activo, con los riesgos laborales que eso conlleva, cualquier otra organización puede debilitar su prestigio por interpretaciones erróneas.

En el sistema de botín prevaleciente, por todos los partidos políticos en estos treinta años, sin restarle el merito a la administración federal que estableció el servicio civil pero no lo suficientemente fuerte porque se ha convertido en un sistema coraza ambiguo, que permite que cada administración afecte de la forma en que así le convenga, designaciones libres, y que los servidores profesionales de carrera hagan una especie de patrimonio cada dependencia para mantenerlo en apariencia abierto y en realidad cerrado a los ciudadanos que deseen ingresar a él, aun cuando acrediten rendimiento, capacidad y conducta. Sin embargo es en las esferas de gobierno donde debe nacer un verdadero servicio civil (de gobierno, electoral, diplomático, legislativo, judicial, etcétera) en el que la carrera dependa del merito propio de cada servidor y de un sistema garante de evaluaciones de rendimiento constantes y certeras, ya sea para premiar o para separar del cargo.

El servicio civil de carrera debe carecer de toda duda, de toda sospecha, desde la conformación del sistema hasta el final de sus procedimientos, esas certezas morales deben estar contempladas en la ley, pero su efectividad rebasa las prescripciones normativas. Dice el artículo treinta y nueve de la constitución política de México que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, bajo esa premisa no hay duda de que todo lo que haga el poder público (Gobierno) debe buscar como fin principal el beneficio social que introduce las formas y los instrumentos para garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos. Pensemos entonces que el principal promovente, desde el enfoque propuesto de gobernanza o de gobierno congruente y eficiente, debe ser el propio gobierno, pensando en la república mexicana, pueden ser los gobiernos estatales, los congresos locales e incluso, los organismos públicos descentralizados.

Ahora bien, ¿Cuáles fueron las motivaciones por las que se implementó el servicio civil de carrera en la federación? Exceptuando del análisis a los servicios diplomáticos, el profesional electoral y a las fuerzas armadas, la circunstancia fue eminentemente de coyuntura electoral y política, se trató de dejar al mayor número de servidores de mandos superiores afines al gobierno saliente ante un escenario adverso electoralmente hablando. Sin embargo el terreno estaba fértil para la implementación de un servicio civil por la situación de la incipiente democracia y políticamente correcto para entonces, eso permitió generar los consensos, pudiera interpretarse que solo fue necesario armar el andamiaje normativo e instaurarlo, pero sin tratar de simplificar la importancia del proceso, debemos reconocer que fue un gran avance para una transición hacia un gobierno moderno.

El gobierno debe llevar la bandera de la implementación del servicio civil de carrera. Aún cuando parezca una contradicción cultural, la responsabilidad de mejorar el servicio público es institucional del poder, no de los empleados de confianza, no de los sindicalizados o de base, no de los mandos medios y/o superiores, es del gobierno en su conjunto y de los principales tomadores de decisiones.

Una ley, como un sistema o una política pública nacen para resolver una necesidad. Identificarla y encontrar la solución debe llevar a este primer impulsor a generar las

condiciones para que ante un problema recurrente, por ejemplo, el mal desempeño de servidores públicos, y que muchos de los afectados encuentren que un sistema de evaluación del desempeño pueda ser el factor clave para retener o separar a los mejores. Ese esquema deberá ser compartido con líderes sociales, económicos, generadores de opinión y generar el consenso de que hay un problema que debe resolverse con soluciones prácticas pero con la participación de todos. Un elemento básico que no debe perderse de vista es el enfoque ético de la participación para alcanzar esta meta, aun cuando se entienda, debe ser explícito, tratarse con sus letras para que se comparta el significado y la razón por la que debe acompañar todo el proceso, no se debe obviar, reitero es necesario para generar cohesión en cualquiera de los grupos que vayan a participar, a partir de la confianza.

Configuración de la agenda.

Generar una agenda de trabajo con aquellos que vaya a desarrollarse desde el diseño y hasta la posible implementación del sistema, en este caso Guerrero Gutiérrez sugiere a los *“directivos de la administración pública, legisladores y expertos”* en el tema de servicio civil, es decir, esta parte es importante porque se definen objetivos, metas y actividades a desarrollar desde el enfoque técnico, con tiempos y responsables de cada cosa. Se trata de seleccionar los instrumentos que mejor funcionen, negociar las condiciones, identificar actores, etcétera con el fin de saber qué hacer, en que tiempo y evaluar los resultados del proceso.

En esta etapa pudiera sugerirse la participación ciudadana, algún representante de la sociedad civil, para transparentar el proceso, sin embargo, se corre el riesgo de que en un afán de transparentar hasta las discusiones teóricas científicas e incluso dogmáticas, limiten u obstaculicen la realización de un producto futuro que deba ser la propuesta final, es decir, transparentar el proceso no debe implicar retardos ni obstáculos, en una agenda precisa deben estar los que toman decisiones y los que tengan en conocimiento suficiente para generar un producto con características de calidad, técnicamente factible y hasta financieramente viable.

Construcción institucional y organizacional.

Esta tercer etapa de acuerdo al modelo planteado, lleva a diseñar el andamio conceptual y la estructura por la que habrán de transitar para llegar al objetivo principal, que en este caso sería la implementación del servicio civil de carrera, se entienden que el mismo grupo que diseñó la agenda, una agenda consensuada incluso con las organizaciones civiles y de la iniciativa privada, deberá crearse la base normativa y estructuras a partir de sus metas, en este caso siguiendo el ejemplo, se pretende alcanzar las siguientes:

- a) Desarrollar y establecer la normatividad institucional con sus órganos de gobierno, responsabilidad y sanciones que permitan el funcionamiento eficiente del sistema y que además promuevan al interior de la entidad administrativa, las características del sistema del servicio civil de carrera. En este primer paso es primordial que se considere el tiempo para crear y desarrollar un sistema dado que cada uno debe contar con características específicas asociadas a la cultura gubernamental y los fines de cada dependencia.
- b) Contar con recursos públicos suficientes para el diseño, implementación y operación de la política pública que se propone, en esta el sistema de servicio civil de carrera.
- c) Asegurar la participación activa de la sociedad civil y de los grupos interesados en que el servicio civil de carrera sea implementado.
- d) Crear un sistema de incentivos que *“premie a las mejores prácticas y que castigue a las peores”* Difiero en cuanto a este tipo de sistemas de incentivos, primero porque deben eliminar toda opacidad ya que pueden generar vicios conductuales de los servidores públicos quienes por obtener un estímulo lleguen a practica de simulación o a encontrar mecanismos que los motiven mas a la obtención del estímulo que a mejorar su desempeño. La principal motivación pudiera ser mantenerse en su empleo con una remuneración justa y la sanción, mediante el correspondiente proceso, puede ser la separación del cargo por incompetencia profesional.

Eficacia y legitimación social.

Todo organismo público con fines de cualquier naturaleza, para existir debe contar con el elemento público de la confianza. Entre más personas confíen más será su fortaleza para ser aceptados y aprobados. En el caso de las políticas públicas no es la excepción, debe conseguir la legitimación social a partir de su eficacia, es decir, la implementación del servicio civil deberá demostrar para que fue hecho y que su implementación ha brindado resultados que pueden ser medidos y constatados. Las metas a alcanzar deben ser la aceptación social y el valor que la ciudadanía le brinde. Integrar a la población en general, a los generadores de opinión, a los círculos de gobierno a una vertiente de ideas en las que la coincidencia sea en que el organismo implementador y el sistema en sí se justifican en función de sus resultados.

El servicio civil de carrera, como se ha dicho, no es una política aislada, es una concatenación virtuosa entre transparencia y rendición de cuentas y eficacia gubernamental, objetivos naturales de la democracia. Esa triangulación debe ser un tema que el promotor o implementador debe llevar a todos y a todos en cualquier momento, porque es la esencia de la funcionalidad administrativa del gobierno, para que en lo general, la calidad de vida sea posible y en lo particular la garantía de alcanzarla no sea solo una promesa de campaña.

integralidad normativa, auto corrección, y globalidad.

La resistencia al cambio es un fenómeno cultural burocrático común, un servidor público que puede tan solo imaginar salir de un contexto, quizás malo pero confortable o adaptado a él, genera una resistencia natural a modificar el estatus, salvo pocas excepciones, esa es la constante y, será una situación inevitable ¿Qué hacer ante este rechazo? Que a veces no es tácita ni explícito, pero existe. Para esos casos y para las deficiencias legislativas en temas laborales y de transparencia el sistema de servicio civil debe salir exitoso creando las leyes que no contravengan, dañen u obstaculicen su propio desempeño, el de otras entidades públicas, ni atribuciones ni derechos de las instituciones ni de los servidores públicos y que han factible en todo momento la viabilidad del sistema.

En segundo término se deben crear mecanismos que evalúen el sistema, el ejemplo radica en la Ley del Servicio Profesional del Carrera de la Administración Pública Federal que tiene sus propias formas de evaluar al sistema y generar las adecuaciones necesarias, es de capital importancia la participación social en la vida del sistema, como observadores y usuarios del mismo, con absoluta y total transparencia la participación de la ciudadanía otorga dos beneficios: elementos clave para resolver problemas de funcionamiento integral y la legitimación.

Y finalmente, siguiendo el modelo de Eduardo Guerrero, la implementación del sistema, con la autonomía suficiente para fortalecer su operación, permanencia y resultados, que esta propuesta democrática de un servicio civil de carrera, el ente operador se vincule con organismos nacionales e internacionales de la misma naturaleza, vincularse a redes internacionales de “entes análogos” para, como dice el Doctor Guerrero: “...eventualmente...puede contrarrestar una futura ofensiva política de actores domésticos...” contra el Servicio Civil de Carrera.

Anexos

ANEXOS CAPITULO III.

Tabla 1. Sobre las Disposiciones Generales para el servicio civil.

AMBITO	Rasgo Observado	Ley del Servicio Profesional de Carrera México	Título 5 Código de los Estados Unidos	Estatuto de los funcionarios de la UE	Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima.	Coincidencias
1	La regulación del servicio civil	Cap. 1	Parte I	título I	Capítulo I	4
2	Bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil	Art.1	Capitulo 1	título I	art. 1	4
3	Igualdad de oportunidades para acceder al servicio civil	Art. 2	Parte III, subpart. A, cap. 23; Subparte F, Cap. 72.	Tít. I art. 1		3
4	Autonomía política de los sistemas de servicio civil	Art. 2	Parte II, Cap. 11.	anexo III		3
5	Principios rectores del servicio civil	Art. 2	Parte III, subpart. A, cap. 23;	Tít. I art. 1	art. 3	4
6	Clasificación de servidores públicos	Art. 4	Parte III, subpart. A, cap. 21;	Tít. I art. 5		3
7	Formas de ingreso, desarrollo y estabilidad laboral.	Art. 4	Parte III; Subparte B, cap. 33, 35.		art. 2o	3
8	Puestos que se integran al servicio civil de carrera	Art. 5.	Parte III, subpart. A, cap. 21;	Tít. I art. 5		3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

9	Personal operativo y excluido del servicio civil.	Art. 6.	Parte III, subpart. A, cap. 21;	Tít. I art. 1	art.9o	3
10	Condiciones de otros tipos de trabajadores del gobierno para integrarse a los servicios civiles.	Art. 6.				1
11	Trabajadores del Poder Ejecutivo excluidos del servicio civil por sus funciones.	Art. 7	Parte III, subpart. A, cap. 21;	Tít. I art. 1	Art. 9	4
12	Certeza laboral del personal excluido.	art. 7	Parte III, subpart. A, cap. 23;	Tít. I art. 1	art. 4	4
13	Trabajadores del poder ejecutivo Excluidos del servicio civil por pertenecer a dependencias específicas.	Art.8		Tít. I art. 1	art. 9	3
14	Prohibiciones de pertenecer al servicio civil y desempeñar cargos simultáneos.	Art. 9		Tít. II, art 12*	art. 8	3
Frecuencias	14	14	10	12	9	45

Tabla 2. Sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios del servicio civil.

AMBITO	Rasgo Observado	Ley del Servicio Profesional de Carrera México	Título 5 Código de los Estados Unidos	Estatuto de los funcionarios de la UE	Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima.	Coincidencias
Derechos y obligaciones de los funcionarios del servicio civil.	Las garantías de derechos y los deberes de los empleados del servicio civil.	Titulo Segundo			Título IV	
1	La certidumbre laboral en servicio civil	Art. 10, fracción I	Tit. 5 USC, subject. F, CAP 71, SECC, 7102	Título II, art. 24		3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

2	El otorgamiento de acreditación como servidores civiles de carrera	Art. 10, fracción II	titulo 5 USC, seco, 3393		art. 58	2
3	Seguridad salarial, equitativa, estímulos y recompensas.	Art. 10, fracción III	Subparte C, caps. 43, 45; subparte D, caps. 53,54,55.	Tít. V, cap. 1. art. 62	art. 58	3
4	Garantía de desarrollo por merito.	Art. 10, fracción IV	Subparte A, cap. 23; Subparte B, caps. 31, 33, 35.	Título I, art. 5	art. 58	4
5	Seguridad de capacitación para mejor desempeño	Art. 10, fracción V	Subparte C, cap. 41.	Título II, art. 24	art. 58	4
6	Evaluación ética, transparente y acorde a la capacitación.	Art. 10, fracción VI.	Parte III, subparte A, cap. 23		art. 58	3
7	Segundas oportunidades para desarrollo profesional en el servicio civil.	Art. 10, fracción VII				1
8	Participación de los servidores públicos en evaluación de prospectos a puestos de menor jerarquía.	Art. 10, fracción VIII				1
9	Apelación a decisiones en contra de la normatividad establecida.	Art. 10, fracción IX	Parte III, subparte F, caps. 75 y 77	Tít., VII, arts. 90 y 91	art. 58	4
10	Indemnizaciones por despidos.	Art. 10, fracción X.	Subparte G, cap. 81	Tít. III, Cap. 4, art. 47	art. 66	4
11	Obligaciones de los servidores civiles de carrera para apegarse a los principios éticos, morales inherentes al desempeño de sus funciones.	Artículo 11, fracción I.	Parte III, Subparte A, cap. 29	Título II, art. 12	art. 59	4
12	Disposición, atención y dedicación en el desempeño de su trabajo.	Art. 11, fracción II	Parte III, Subparte A, cap. 23	Título II, art. 12	art. 59	4

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

13	Participación en evaluaciones para mantenerse en el puesto.	Art. 11, fracción III	Subparte B, cap. 33	Título III, Cap. 3, arts. 43 a 46.		3
14	Generación de evidencias del desempeño	Art. 11, fracción IV.	Subparte C, cap. 43	Título III, Cap. 3, arts. 43 a 46.	art. 59	4
15	Participación obligatoria en las capacitaciones	Art. 11, fracción V	Subparte B, cap. 33		art. 58	3
16	Confidencialidad y discreción con la información institucional a la que tenga acceso.	Art. 11, fracción VI	Subparte F, cap. 71	Título II, art. 17		3
17	Asistencia y puntualidad en el desempeño de sus funciones.	Art. 11, fracción VII	Subparte E, cap. 61	Título II, arts. 20 y 21	art. 59	4
18	Proporción de información suficiente a los suplentes temporales o definitivos.	Art. 11, fracción VIII	Subparte E, cap. 63		art. 59	3
19	Abstención de cometer actos u omisiones que pongan en riesgo integridad física o moral de personas, patrimonial de las instituciones.	Art. 11, fracción IX	Subparte F, cap. 73	Título II, art. 12		3
20	Acciones en casos de conflictos de interés.	Art. 11, fracción X.	Subparte F, cap. 71	Título II, art. 11 bis		3
Frecuencias	20	20	16	14	13	63

Tabla 3. Sobre las estructuras administrativas y de gobierno del servicio civil.

AMBITO	Rasgo Observado	Ley del Servicio Profesional de Carrera México	Título 5 Código de los Estados Unidos	Estatuto de los funcionarios de la UE	Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima.	Coincidencias
1	Las estructuras de los sistemas de Servicio Civil	Título tercero	Parte II	Título I	Título II	3
2	Sistemas (o subsistemas) Planeación; Ingreso; Desarrollo, Capacitación, acreditación, evaluación, separación.	Art. 13	Capitulo 11	Título I, art. 2, 9 y 10	art. 22	3
3	Determinación de	Artículo 13,	Capitulo	Título I, art. 6	art. 23	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

	necesidades de personal	fracción I	11			
4	Reclutamiento y selección candidatos	Artículo 13, fracción II	Capitulo 11	Título III, cap. 1, art. 27 a 34	art. 24	3
5	Planes de carrera con requisitos para desarrollo profesional	Artículo 13, fracción III	Capitulo 12	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 53	3
6	Capacitación para el conocimiento de la institución,	Artículo 13, fracción IV	Capitulo 12			2
7	Especialización para el cargo desempeñar	Artículo 13, fracción IV, inciso b)	Capitulo 12	Título II, Art. 24 bis	art. 36	3
8	Capacitación para cargos iguales o de mayor responsabilidad,	Artículo 13, fracción IV, inciso c)	Capitulo 12	Título II, Art. 24 bis	art. 36	3
9	Superación personal y profesional dentro de la dependencia,	Artículo 13, fracción IV, inciso d)	Capitulo 12	Título II, Art. 24 bis	art. 37	3
10	Certificación de capacidades, condiciones de igualdad.	Artículo 13, fracción IV, inciso e)	capitulo 72			2
11	Acceso a la capacitación en igualdad de oportunidades.	Artículo 13, fracción IV, inciso f)	capitulo 72	Título II, Art. 24 bis		3
12	Mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad.	Artículo 13, fracción V.	capitulo 11	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 42	3
13	Atención a los casos de separación temporal o definitiva del cargo.	Artículo 13, fracción VI.	capitulo 11	Título III, cap. 4, art. 47 a 54.		3
14	Procedimientos y medios para vigilar la operación correcta del sistema.	Artículo 13, fracción VII.	Capitulo 12	título IX, Cap. 2, art. 113	art. 10	3
15	Sistema de registro de perfiles y requerimientos de los cargos del servicio civil.	Artículo 14, fracción I.	capitulo 11		art. 40	2
16	Operación del registro	Artículo 14, fracción II	capitulo 11			2
17	Calculo de necesidades de personal en las dependencias.	Artículo 14, fracción III.	capitulo 11	Título I, art. 6		3
18	Análisis prospectivo de necesidades de formación de	Artículo 14, fracción IV.	capitulo 11	Título I, art. 6		3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

	personal.					
19	Análisis del desempeño y resultados de los servidores públicos.	Artículo 14, fracción V.	capitulo 11		art. 41	2
20	Análisis del resultado de las evaluaciones del personal	Artículo 14, fracción VI.	capitulo 11		art. 43	2
21	Registro ÚNICO de personal para su desarrollo profesional y carrera.	Artículo 15.	capitulo 11		art. 40	2
22	Actualización del Registro UNICO.	Artículo 17.	capitulo 11			2
23	Inclusión al registro ÚNICO de servidores de otras dependencias.	Artículo 18.	capitulo 11			2
24	Registro y proceso de información para la definición de perfiles y requerimientos de puestos.	Artículo 19.	capitulo 11	Título I, art. 6		3
25	Causales distintas a la renuncia para baja del sistema.	Artículo 20.	capitulo 11	Título III, cap. 4, art. 47 a 54.	art. 56	
26	Requisitos de ingreso; nacionalidad y extranjería.	Artículo 21. fracción I.	Capitulo 71	Título III, Cap. 1, art. 28	art. 26	3
27	No antecedentes penales.	Artículo 21. Fracción II.	Subparte H, cap. 91	Título III, Cap. 1, art. 28	art. 26	3
28	Aptitudes para el servicio	Artículo 21. fracción III	capitulo 33	Título III, Cap. 1, art. 28		3
29	No pertenecer a estado eclesiástico ni ministerio religioso	Artículo 21. fracción IV			art. 26	
30	Sin impedimentos legales.	Artículo 21. fracción V.	capitulo 33	Título III, Cap. 1, art. 28	art. 26	3
31	No discriminación	Artículo 21. Último párrafo.	Capitulo 72	Título I, Cap. 1	art. 27	3
32	Concepto de reclutamiento	Artículo 22.	capitulo 33	Título III, Cap. 1, arts. 27 a 34	art. 30	3
33	Proceso de reclutamiento.	Artículo 23.	capitulo 33	Título III, Cap. 1, arts. 27 a 34	art. 31	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

34	Mecanismos de selección de personal	Artículo 24.	capitulo 33	Título III, Cap. 1, arts. 27 a 34	art. 31	3
35	Convocatorias públicas abiertas a primer ingreso.	Artículo 25.	capitulo 11	*	art. 28	2
36	Consideración de trayectoria y experiencia para la selección para plazas distintas al primer nivel de ingreso.	Artículo 26.	capitulo 33	NA		2
37	Aspirantes a servidores públicos eventuales y de intercambio.	Artículo 27.	capitulo 34	Título III, Cap. 1, arts. 27 a 34		2
38	Definición de Convocatoria pública y abierta.	Artículo 28.	capitulo 33		art. 29	2
39	Definición de selección de personal	Artículo 29.	capitulo 33	Título III, Cap. 1, art. 27	Arts. 32,33	3
40	Guías y lineamientos para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación.	Artículo 30.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 42	3
41	Valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos inferiores inmediatos.	Artículo 31.	capitulo 33			2
42	Establecimiento de parámetros mínimos de calificación para acceder a los cargos. Preferencias.	Artículo 32.	capitulo 33	Título I, capitulo 9	art. 44	3
43	Otorgamiento de nombramientos para el primer ingreso y posible aspiración a servidor permanente.	Artículo 33.	capitulo 33	Título I, art. 7	art. 46	3
44	Nombramientos emergentes por causas de fuerza mayor	Artículo 34.	capitulo 33	Título I, art. 7		3
45	Definición de Desarrollo Profesional para ocupar plazas de mayor o igual jerarquía.	Artículo 35.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 47	3
46	Establecimiento de trayectorias de ascenso y promoción.	Artículo 36.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 53	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

47	Acceso a cargos de mayor responsabilidad una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección.	Artículo 37.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 49	3
48	Valoración de conocimientos, experiencia y aptitud para cargos de mayor responsabilidad y/o jerarquía.	Artículo 37.	Capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 47	3
49	Cumplimiento de los requisitos del puesto y aprobación de pruebas.	Artículo 37.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 49	3
50	Cada servidor público puede definir su plan de carrera a partir del perfil requerido.	Artículo 38.	capitulo 33	Título III, cap. 2, arts. 35 a 42.	art. 53	3
51	Movilidad vertical u horizontal. Movilidad vertical o trayectorias de especialidad.	Artículo 39.- Fracción I.	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 50	3
52	Movilidad horizontal o trayectorias laterales.	Artículo 39.- Fracción II	capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 51	3
53	Desaparición de puestos y reubicación de servidores públicos de carrera.	Artículo 40.	Capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46		3
54	Realización de intercambios.	Artículo 41.	Capitulo 33	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 36	3
55	Condiciones salariales proporcionales y equitativas de acuerdo al cargo.	Artículo 42.	capitulo 31	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46		3
56	Celebración de convenios interestatales y con la federación para fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera.	Artículo 43.	capitulo 31	Título III, cap. 3, arts., 43 a 46	art. 36	3
57	Subsistema de capacitación y certificación de capacidades. Definición.	Artículo 44.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	art. 36	3
58	Establecimientos de programas de capacitación.	Artículo 45.	Subparte C, capitulo 41		art. 38	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

59	Objetivo de la capacitación: Desarrollar, perfeccionar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarios de los servidores públicos	Artículo 46. fracción I.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	art. 36	3
60	Preparación para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza distinta	Artículo 46. Fracción II.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	Art. 37	3
61	Certificación de capacidades profesionales adquiridas.	Artículo 46. Fracción III.	Subparte C, capitulo 41		art. 46	2
62	Propósito del programa de capacitación respecto de los servidores públicos, dominio de conocimientos y competencias, cursos obligatorios y optativos.	Artículo 47.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	Art. 36	3
63	Solicitudes de ingreso a distintos programas de capacitación para alcanzar su propio perfil profesional.	Artículo 48.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	ART. 40	3
64	Celebración de convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados.	Artículo 49.	Subparte C, capitulo 41	Título I, art. 10 q	art. 13	3
65	Apoyo institucional para los servidores públicos para que tengan acceso o continúen con su educación formal.	Artículo 50.	Subparte C, capitulo 41	Capítulo II, artículo 24, 25, y 26.	art. 40	3
66	Facilidades para el aprovechamiento de las becas otorgadas a servidores públicos.	Artículo 51.	Subparte C, capitulo 41	Título II, artículo 24, 25, y 26.		3
67	Obligaciones de los becados	Artículo 51.	Subparte C, capitulo 41			2
68	Evaluaciones para certificar capacidades profesionales por lapsos determinados.	Artículo 52.	Subparte C, capitulo 41	Título III, Cap. 1, art. 29.	art. 42	3
69	Procedimientos para evaluaciones no aprobatorias de servidores públicos.	Artículo 53.	Subparte C, capitulo 41	Título III, cap. 4, art. 51	art. 56	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

70	Definición de evaluación del desempeño.	Capítulo Sexto, Artículo 54.	Subparte C, capitulo 43		art. 41	2
71	Valoración del comportamiento de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.	Artículo 55. Fracción I.	Subparte C, capitulo 43	Título III, Cap. 3, arts. 43 a 46.	art. 41	3
72	Otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.	Artículo 55. Fracción II.	Subparte C, capitulo 45			2
73	Aportación de información para mejorar el funcionamiento de la dependencia...	Artículo 55. Fracción III.	Subparte C, capitulo 47	Título III, Cap. 3, arts. 43 a 46.		3
74	Detección de necesidades de capacitación en cada dependencia	Artículo 55. Fracción IV.	Subparte C, capitulo 47			2
75	Identificación de casos de desempeño no satisfactorio.	Artículo 55. Fracción V.	Subparte C, capitulo 43	Título III, Cap. 3, arts. 43 a 46.	art. 56	3
76	Descripción de los estímulos al desempeño destacado.	Artículo 56.	Subparte C, capitulo 45		art. 13	2
77	Desarrollo de proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado.	Artículo 57.	Subparte C, capitulo 47		art. 13	2
78	Valoración de meritos para el otorgamiento de distinciones no económicas	Artículo 57.	Subparte C, capitulo 45		art. 13	2
79	Descripción de sujetos de merito.	Artículo 57.	Subparte C, capitulo 47		art. 13	2
80	Evaluaciones del desempeño como requisito indispensable para la permanencia.	Artículo 58.	Subparte C, capítulos 47 y 48.	Título III, cap. 3, art. 45	art. 56	3
81	Realización de descripciones y evaluaciones de los puestos por dependencia.	Artículo 58.	Subparte C, capítulos 47 y 48.	ANEXO I	art. 40	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

82	Separación del servicio, terminación del nombramiento o baja.	Capítulo Séptimo, Artículo 59.	Capitulo 83	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 54	3
83	Causas: renuncia.	Artículo 60.	Capitulo 83	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.		3
84	Defunción.	Artículo 60, Fracción II.	Capitulo 83	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
85	Sentencia penal. Privación de su libertad.	Artículo 60, Fracción III.	Capitulo 83	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
86	Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de la ley.	Artículo 60, Fracción IV.	Capitulo 75	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
87	Incurrir en faltas administrativas que impliquen separación del cargo o renuncia.	Artículo 60, Fracción V.	Capitulo 75	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
88	Desaprobación de evaluaciones	Artículo 60, Fracción VI.	Capitulo 75	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
89	Evaluación deficiente.	Artículo 60, Fracción VII.	Capitulo 75	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
90	Aviso a la autoridad de la separación	Artículo 60, Fracción VII.	Capitulo 75	Título III, Capítulo 4, arts. 47 a 54.	art. 56	3
91	Definición de licencia.	Artículo 61.	Capitulo 61	Título IV, Cap. 2, arts. 57 a 60.		3
92	Condiciones para solicitar licencia.	Artículo 61.	Capitulo 63	Título IV, Cap. 2, arts. 57 a 60.		3
93	Licencias sin goce de sueldo.	Artículo 61.	Capitulo 63	Título IV, Cap. 2, arts. 57 a 60.		3
94	Duración y causas para licencia con goce de sueldo.	Artículo 61.	Capitulo 63	Título IV, Cap. 2, arts. 57 a 60.		3
95	Cubrimiento de plazas en las que el titular solicito licencia.	Artículo 62.	Capitulo 63	Título IV, Cap. 2, arts. 57 a 60.		3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

96	No movilidad por razones políticas y procedimientos no establecidos en la ley.	Artículo 63.	Capitulo 23	Título I, art. 1 bis	art. 57	3
97	Establecimientos de mecanismos de evaluación sobre la operación del sistema.	Capítulo Octavo, Artículo 64.	Capítulo 12	titulo XI, Cap. 2, art 113	art. 18	3
98	Valoración de resultados de los programas de capacitación.	Artículo 65.	Capítulo 11 Y 12	titulo XI, Cap. 2, art 113	art. 20	3
99	Otorgamiento de información de los resultados de evaluación por dependencia para evaluación del sistema.	Artículo 66.	Capítulo 11 Y 12	titulo XI, Cap. 2, art 113	art. 20	3
100	Estructuración de órganos de gobierno.	Capítulo Noveno, Sección Primera, Artículo 67.	Capítulo 11 Y 12	Titular I, Art. 9; ANEXO II	art. 10	3
101	Establecimiento de instancias de apoyo.	Artículo 67. fracción I.	Capítulo 12	Titular I, Art. 9; ANEXO II		3
102	Establecimientos de Comités por dependencia.	Artículo 67. Fracción II.	Capitulo 11	Titular I, Art. 9; ANEXO II		3
103	Funciones propia del órgano principal del sistema.	Artículo 68.	Capitulo 11	Titular I, Art. 9; ANEXO II	art. 11	3
104	Establecimiento de los criterios y programas generales para implantación gradual del sistema.	Artículo 69. Fracción I.		anexo XIII	Arts. Transitorios.	2
105	Elaboración del presupuesto del sistema	Artículo 69. Fracción II.	Capítulo 3	Título I, art. 6	art. 13	3
106	Administración de los recursos del sistema.	Artículo 69. Fracción III.	Capitulo 5	Título I, art. 6	art. 17	3
107	Expedición de manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del sistema.	Artículo 69. Fracción IV.	Capitulo 6	Título I, art. 10	art. 13	3
108	Emisión de normas y políticas para el funcionamiento del sistema.	Artículo 69. Fracción V.	Capitulo 6	Título I, art. 10	art. 13	3
109	Seguimiento a implantación del sistema por dependencia.	Artículo 69. Fracción VI.				

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

110	Aprobación de constitución o desaparición de comités	Artículo 69. Fracción VII.	Capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II		3
111	Aprobación de documentos de actos de carácter general y propuestas de reestructuración por dependencias.	Artículo 69. Fracción VIII.	Capitulo 11	Título I, art. 10		3
112	Aprobación de mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.	Artículo 69. Fracción IX.	Capitulo 11	Título I, art. 10	art. 13	3
113	Resolución de inconformidades.	Artículo 69. Fracción X.	Capítulos 75 y 77	Título I, art. 10	art. 63	3
114	Promoción y aprobación de programas de capacitación y cursos de especialización.	Artículo 69. Fracción XI.	Capitulo 47	Título I, art. 10	art. 13	3
115	Establecimiento de mecanismos para captación de opiniones ciudadanas respecto del funcionamiento del sistema y mejoras.	Artículo 69. Fracción XII.	Capítulo 11 Y 12			2
116	Revisión de la operación de manera selectiva y periódica en cada dependencia.	Artículo 69. Fracción XIII.	Capitulo 11	Título I, art. 10		3
117	Aplicación de la ley para efectos administrativos, emisión de criterios.	Artículo 69. Fracción XIV.	Capítulo 6	Título I, art. 10	art. 4o	3
118	Publicación de disposiciones y acuerdos del sistema.	Artículo 69. Fracción XV.	Capitulo 11	ANEXO III		3
119	Aprobación de cargos excepcionales.	Artículo 69. Fracción XVI.	capitulo 11			2
120	Creación del consejo consultivo. Descripción, atribuciones de conocimiento y opinión sobre el programa anual operativo.	Sección Segunda, Artículo 70, Fracción I.	Capitulo 1	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 13	3
121	Opinión sobre lineamientos, políticas y estrategias del sistema.	Artículo 70, Fracción II.	Capitulo 8	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 13	3
122	Estudio y proposición de modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador.	Artículo 70, Fracción III.	Capitulo 6	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 13	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

123	Proposición de mecanismos y criterios de evaluación	Artículo 70, Fracción IV.	Capitulo 6	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 13	3
124	Recomendación de programas de actualización	Artículo 70, Fracción V.	Capitulo 6	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 13	3
125	Titularidad del Consejo	Artículo 71.	Capitulo 8		art. 13	2
126	Comités Técnicos. Definición y funciones; responsable de la implantación, operación y evaluación del sistema.	Sección Tercera, Artículo 72.	Capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
127	Comités responsables de planeación, organización e inducción, pueden coordinarse con academia.	Artículo 73.	Capitulo 1	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
128	Integración de los comités.	Artículo 74.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
129	Comité técnico se convierte en comité de selección para los procedimientos de ingreso.	Artículo 74.	Capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
130	El Comité emite reglas y dicta autos para la implementación del sistema de acuerdo a las características y necesidades de la dependencia.	Artículo 75. Fracción I.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
131	Aprobación de cargos de libre designación por excepción.	Artículo 75. Fracción II.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
132	Emisión de convocatorias para concurso de plazas.	Artículo 75. Fracción III.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3
133	Comité propone políticas y programas específicos acorde a las necesidades de su dependencia.	Artículo 75. Fracción IV.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II		3
134	Comité realiza estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad.	Artículo 75. Fracción V.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II		3
135	Elaboración de programas de capacitación, especialización para el cargo y desarrollo	Artículo 75. Fracción VI.	capitulo 11	Título I, arts. 9 y 10; ANEXO II	art. 20	3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

	administrativo.					
136	Aplicación de exámenes y demás procedimientos de selección.	Artículo 75. Fracción VII.	capitulo 11	ANEXO III	art. 20	3
137	Elaboración de proyecto de otorgamientos de reconocimientos y estímulos al desempeño destacado.	Artículo 75. Fracción VIII.	Capitulo 12		art. 20	2
138	Determinación de procedencia de separación del cargo de servidor público.	Artículo 75. Fracción IX.	capitulo 11	Título III, capitulo 4, ARTS. 47 a 44.	art. 20	3
Frecuencias	138	138	131	111		377

Tabla 4. Sobre los recursos de revocación del servicio civil.

AMBITO	Rasgo Observado	Ley del Servicio Profesional de Carrera México	Título 5 Código de los Estados Unidos	Estatuto de los funcionarios de la UE	Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Colima.	Coincidencias
1	Recursos de revocación en contra de resoluciones que recaigan en el proceso de SELECCIÓN.	TÍTULO CUARTO Capítulo Primero,	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	Capítulo II, art. 63	3
2	Plazo para interponer su recurso dentro de los días siguientes en que se den a conocer los resultados.	Artículo 76.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	art. 64	3
3	Interposición del recurso.	Artículo 77. Fracción I.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	art. 63	3
4	Presentación de pruebas.	Artículo 77. Fracción II.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.		3

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

5	Pruebas documentales acompañadas de escrito.	Artículo 77. Fracción III.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.		3
6	Posible solicitud de la autoridad de informe sobre el proceso impugnado.	Artículo 77. Fracción IV.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.		3
7	Acuerdo de la autoridad sobre la admisión del recurso y pruebas.	Artículo 77. Fracción V.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.		3
8	Dictamen de resolución en quince días máximo.	Artículo 77. Fracción VI.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.		3
9	Revocación será exclusivamente sobre el procedimiento y no en criterios de evaluación.	Artículo 78.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	art. 63	3
10	Autoridades competentes para controversias individuales de carácter laboral.	Capítulo Segundo, Artículo 79.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	art. 66	3
11	Competencia para controversias de carácter administrativo.	Artículo 80.	capitulo 33	Título VII, artículos 90 a 91 bis.	art. 63	3
Frecuencias	11	11	11	11		33

Anexos del capítulo IV

Minutas de las sesiones de trabajo y fichas técnicas de acuerdos y sesiones extraordinarias.

Anexo IV.I

Primera Sesión

El 25 de agosto de 2006, en la ciudad de Colima, en las instalaciones del Complejo Administrativo del Gobierno del Estado se **integró un grupo de trabajo**, con 12 profesionistas y tres consultores pertenecientes a la compañía contratada, con el fin de desarrollar el modelo de servicio civil de carrera para el Estado de Colima. Ésta fue la primera reunión de trabajo formal en la que se elaboró minuta. La agenda de ésta reunión

fue integrar al grupo de trabajo, el cual fue denominado comité, la exposición, por parte de los consultores de fundamentos y tipos de sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC), la elaboración de un diagnóstico organizacional del Gobierno del Estado de Colima (GEC) y un programa de trabajo. Además de reflexionar y trabajar sobre temas de integración del grupo, se hizo un análisis sobre el tipo de modelo a desarrollar sobre los referentes de tipo de sistema, tipo de norma y tipo de órgano de control.

Con el fin de obtener la documentación preliminar del proyecto y desarrollar un diagnóstico organizacional del Gobierno del Estado de Colima, se consideraron los elementos relativos a: análisis funcional, estructura de organización, principios de organización, matrices de suficiencia y pertinencia y clima laboral.

De ésta primera reunión se tomaron los acuerdos de que el día 20 de septiembre de ese mismo año se **definiera el modelo del sistema** del SCC, en éste análisis participarían todos los integrantes del comité. También se formularían las **matrices** de suficiencia y pertinencia y definir **puestos tipo** y levantar información del **clima laboral**.

Se definió la agenda de la segunda sesión del grupo con los puntos de.

- f. Definición del tipo de modelo a desarrollar
- g. Revisión y análisis de las matrices de S y P.
- h. Definición de la Estructura Orgánica y Puestos tipo.
- i. Taller de entrevista
- j. Programa de trabajo.

Sesión extraordinaria

La reunión que se desarrolló el 6 de septiembre de 2006, tuvo la característica de que se llevara a cabo entre los miembros del comité, sin la asistencia del consultor. Los puntos de la agenda fueron sobre la definición del nombre del comité, Determinar el tipo del modelo del sistema del SCC y el Órgano de Gobierno del Sistema. En ese orden ideas, el nombre del

comité quedó como: “Proyecto Servicio Civil de Carrera” que los trabajos a desarrollar contemplarían generar un sistema mixto, es decir, cerrado en una primera instancia a contratar personal externo y abierto en segundo término, solo en el caso de que no existiera el servidor público ‘competente’, se diera la apertura. Otra característica a considerar por él sistema fue que el tipo de órgano administrativo sería del orden centralizado, o sea, con una estructura definida, autónoma pero dependiente de la secretaría de administración. El otro asunto que se definió fue el rango al que se incluiría para el análisis de puestos de servicio civil quedando entre las direcciones de área y hacia el personal operativo.

Para dar inicio a los trabajos, se acordó que se les entregaran a los integrantes del comité el listado de puestos de la Secretaría de Administración, que la Dirección General de Control Gubernamental se encargaría de dar a conocer el proyecto de Ley Sobre el Servicio Civil de Carrera, así como el Manual de Operación y Reglamento interior de la Secretaría de Administración, acuerdos previos de los que se presuponía, se iban a desprender de los trabajos del Catálogo de Puestos. También se acuerda que se analice por parte de Control Gubernamental- El tipo de derecho que más acomodaría a una eventual Ley del servicio civil de carrera, ya fuera un ordenamiento de tipo laboral, administrativo o laboral-administrativo. Cuando se concluyó y con el fin de iniciar los trabajos con algún soporte de conocimientos, se les entregó un Manual del Servicio Civil Nacional para análisis y comentarios.

Reunión extraordinaria

Hubo otra sesión extraordinaria, solo con los miembros del comité, sin los consultores, el día 14 de septiembre de 2006. Se trató de ver, con la participación e investigación de todas las ventajas y desventajas de la realización de una Ley y / o Reglamento del SCC, así que se organizaron las exposiciones, considerando al área de Normatividad Institucional de la Dirección de Control Gubernamental para que explicara sobre el tipo de derecho que más conviniera para la Ley.

Fue determinante saber cuál era el clima laboral en las dependencias para tener un diagnóstico aproximado respecto de la aceptación y percepción para el desarrollo de los trabajos para el sistema. Como ya se habían implementado, se aprovechó la coincidencia para hacer una exposición de los avances sobre las encuestas relativas al clima laboral, así como una explicación de los avances de las matrices de Suficiencia y Pertinencia – instrumentos que sirvieron para el análisis normativo existente contra los puestos y su repercusión o ‘decantación’ de las funciones-.

La periodicidad de las visitas de los consultores, radicaba en dos visitas mensuales, casi cada quince días, sin embargo, las dudas normales al desarrollo de los trabajos requerían ser resueltas, de tal forma que ante la ausencia, y la dificultad para contactarlos, los participantes consideraban que esto era un obstáculo para el desarrollo de los trabajos. Ese y otros factores, como por ejemplo los asuntos de logística y comunicación al interior del comité y el seguimiento de los acuerdos se designan o elige al coordinador operativo. Dicho encargo recayó en la persona del titular de la Coordinación del Servicio Civil de Carrera – éste puesto existía como ‘Coordinación’, sin embargo realmente el puesto era una Jefatura de Departamento-

Segunda sesión.

Seis días después, es decir el 20 de septiembre de 2006. todavía con aquella inercia temprana de iniciar los trabajos, reunido el comité (con los consultores) el tema a abordar fueron los alcances del proyecto de SCC, también, ya con el objeto de ir definiendo las partes de la investigación para el desarrollo y la proyección metodológica para el proyecto, se definió instrumentar una primera etapa compuesta por tres “subsistemas”: uno normativo que sería a la postre el que se encargaría de diseñar el marco regulatorio, jurídico y organizacional, uno metodológico que se encargaría de diseñar los esquemas y formatos para desarrollar los catálogos de puestos y sistema de gestión de recursos humanos, que haría el trabajo de diseñar el modelo acorde a las necesidades del gobierno del estado.

Para entonces los trabajos ya se habrían estado desarrollando de tal forma que ya se había dado comienzo con las entrevistas para el clima laboral, se anunció que se iniciarían talleres para aprender a construir catálogos de competencias y de puestos, derivados de las entrevistas. Así también, como parte de la instrucción al comité, los consultores desarrollaron una serie de exposiciones para comprender de manera general, como desarrollar una matriz de suficiencia y pertinencia, en esa presentación también se definió la metodología para desarrollar las entrevistas, es decir, se analizaron las partes que deberían llevar los formatos para captar la información insumo para las descripciones y perfiles de puestos.

En vista de que los trabajos para desarrollar las matrices de Suficiencia y Pertinencia requerían de tiempo y más dedicación, fue necesario que el total de los integrantes del comité se integrara para lograr estos fines, de tal forma que se asignaron responsabilidades para desarrollar las matrices, así como las entrevistas, compilación de entrevistas, agenda de entrevistas y diseño de los formatos también de las entrevistas.

Una vez que se hubo definido la logística y planeación operativa, se pidió al Director de Recursos Humanos el listado del personal de los puestos tipo seleccionados a través del responsable de logística y coordinación de logística. Es de llamar la atención, que a pesar de que existía en la estructura de la Dirección de Recursos Humanos el cargo o 'coordinación del servicio civil de carrera', en los hechos ésta función haya tenido que ser 'legitimada' por el comité al momento de designar al responsable operativo y de seguimiento, como se señala en líneas anteriores.

En esta reunión se habló también de los resultados del clima laboral definiendo que las condiciones para el desarrollo de las entrevistas eran aptas ya que el personal demostró en un 89% disponibilidad para el desarrollo de los trabajos, así como la manifestación de un ambiente agradable respecto de las condiciones de sus áreas de trabajo en un 68%, sobre los que no habían manifestado conformidad en un 23% y un 9% que se abstuvo de contestar la encuesta. En ese escenario, con la factibilidad demostrada, se fueron armando las estrategias de sensibilización, era necesario involucrar a los actores, principalmente a

los responsables de área, de personal para que el tema no les fuera ajeno y se sintieran parte de él, además, la aceptación era fundamental para que a partir de su instrucción las puertas se abrieran y se pudieran desarrollar los trabajos de manera puntual. El personal con el que se proyectó la reunión fue con los Directores Generales, de Área y Jefes de Departamento para comenzar las entrevistas con el personal seleccionado.

Tercera sesión.

El martes 3 de octubre para dar seguimiento a los acuerdos y a convocatoria del Secretario se desarrolló una reunión con los mandos medios y superiores (Directores generales y de área) para informarles de los trabajos de entrevistas que se desarrollarían en sus áreas con el fin de que otorgaran las facilidades para estos fines. Con ese mismo objeto el líder del proyecto y la Consultoría sostuvieron una reunión con el Sindicato de Burócratas con el objeto de sensibilizarlos sobre el tema, ahí se les mostró cual era la estructura del modelo y los beneficios que para el personal sindicalizado traería como la capacitación adecuada para cada puesto, pero sobre todo, que el corrimiento escalafonario podría ser equitativo desde el momento en que se contara con instrumentos de evaluación, también sería transparente. Para la dirigencia sindical sería más fácil tomar decisiones porque se les otorgaría el instrumento técnico que disminuye la presión política en el momento de las designaciones.

Durante los mismos días, en reunión de trabajo del equipo, se diseñaron los pasos a seguir para el desarrollo de las entrevistas y para la obtención de los perfiles, descripciones de puestos e inventario de procedimientos. Una vez que se hubo dado la presentación a los involucrados o beneficiados (titulares de dependencias y sindicato) se planteó al interior del comité la necesidad de incorporar a un representante del sindicato sin que eso se concretara, ni siquiera al finalizar los trabajos. También se solicitó una persona de sistemas para que fuera integrando la plataforma tecnológica, eso sí fue posible, con todo eso, todavía estaba pendiente la posibilidad de reunirse con delegados sindicales y coordinadores administrativos para que fueran los transmisores de la información del sistema al personal y sobre todo sensibilizarlos sobre el tema, encuestar y analizar la información.

Cuarta sesión.

Algunas de las reuniones posteriores fueron eminentemente técnicas y decir que no hubo acuerdos o desacuerdos no sería cierto, ya que la dinámica de interactuar, indudablemente puede generar conflicto, sin embargo, como en el caso de esta reunión no se registran hechos de ese tipo, así que del 9 al 11 de noviembre del 2006. Se desarrollaron los trabajos de análisis de las matrices de Suficiencia y Pertinencia contra las descripciones de puestos de la dependencia. En el contexto de la capacitación interna para la construcción de las competencias, la consultoría impartió un taller de Competencias.

Por designación de la consultoría, quienes finalmente llevaron la directriz del proyecto, se integraron los equipos de: Normatividad –para desarrollar los manuales operativos, reglamento interior y propuesta de ley- de Catálogo de Puestos y de Catálogo de Competencias, éstos dos últimos se encargarían de realizar, tal cual se describe los catálogos de cada dependencia.

Quinta sesión.

A casi un mes de trabajo de gabinete (análisis, discusión y concreción) La fecha: 18 de diciembre de 2006, se desarrolló esta reunión teniendo como principal objetivo la entrega de productos por equipo (Catálogos de puestos, de competencias y normatividad);

El equipo de Catálogo de Puestos se encontró con dificultades por el cambio de formatos para recabar la información. Dicha situación, que no fue superada, ni al final de los trabajos, implica inventar y crear las herramientas, sin embargo la gran mayoría, que no todos de los integrantes del comité, traían una cultura de adquisición de conocimientos muy tradicional y su actitud fue la de pedir casi un manual de instrucciones para desarrollar el modelo, de ahí que por detalles, como el diseño de formatos con programas distintos pudiera ser motivo de discusión interior. Pese a lo anterior se entregaron productos (catálogos de puestos, catálogo de competencias y propuesta de normatividad para la Secretaría de Administración) tal resultado motivó que el líder del proyecto hiciera un reconocimiento a los integrantes del comité por los trabajos desarrollados.

Sexta sesión.

Un mes y 8 días después, el 26 de enero de 2007. La agenda contempló la presentación de los productos que hemos estado mencionando continuamente: los catálogos de puestos y competencias e Instrumentos normativos, respecto del catálogo de puestos se hablo de las bondades de este producto, que fue necesario hacer un número mayor de las entrevistas pronosticadas, que algunos de los ejercicios fueron para capacitar o habilitar a los miembros del comité para realizar las entrevistas, también que fue necesario definir los criterios para hacer los formatos, mediante análisis para llegar al consenso. Que derivado de las entrevistas, análisis de la estructura y de la reglamentación se propuso hacer modificaciones al Reglamento Interior, circunstancia que no sucedió.

También se detectó que en una dirección no había claridad en las funciones que desarrollan los titulares de los puestos lo que resulta en un trabajo descoordinado y los costos que eso genera, esta situación se repitió en otras más áreas de diferentes dependencias.

El hecho de no contar con una metodología explícita genero un cúmulo de trabajo repetitivo, ésta circunstancia dividió al grupo respecto del consultor, es decir, el equipo de trabajo concebía, bajo un esquema tradicional, que el consultor debería establecer directrices claras para el desarrollo de los trabajos. El Consultor argumentó que por las necesidades de información especializada y análisis, era necesario establecer un esquema general de conocimientos y que en el momento de ir desarrollando las particularidades, se aplicaran las herramientas de cada uno de los involucrados para generar los instrumentos o formatos para hacer esa compilación y/o análisis, o sea, que para cada caso en particular de construcción del modelo, era necesario crear, apelaba a la dinámica de prueba y error hasta llegar a una meta clara, definida y útil. Con ciertas dificultades para tomar acuerdos, más que de ausencia de método, fue que se trabajó y se cumplió con los objetivos. Transcurrido éste proceso, la circunstancia sirvió para fortalecer la integración del equipo y adquirir el nivel de experiencia que en éste tema no se tenía.

En ésta reunión también se abordó el tema del catálogo de competencias, el número de aquellas que fueron construidas y cada una con sus niveles de dominio. Se explicó el concepto de las competencias, como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que deben poseer los funcionarios públicos para su eficiente desempeño. Hubo un taller para capacitación del equipo, que implica un amplio conocimiento del tema y trabajo intelectual exhaustivo, la mayor parte de las competencias se construyen con dos insumos principales: la normatividad establecidas para cada uno de los puestos o por dependencias y la experiencia terrenal, es decir, el resultado de las entrevistas y ese material a través de una dinámica de análisis por parte del equipo, debidamente capacitado es como se construyeron las competencias para el gobierno del estado de Colima. Del resultado y evidenciado el proceso, fue necesario validar las competencias y los puestos, o las descripciones y perfiles de los puestos, en ese tiempo se consideró importante que la validación no fuera motivo de desacuerdo porque eso motivaría a que no hubiera coordinación en el trabajo ya que regularmente cuando se trata de validar, la persona que ocupa el puesto piensa que los atributos del puesto son los de ella misma.

En éste tema el líder del proyecto se pronunció porque no fuera una validación como tal descrita, sino adelantarse, o sea aplicar las competencias en las funciones desde el momento mismo de su construcción para reducir los problemas en el momento de su implementación. Sin embargo, el consultor señaló que el mejor momento de aplicarlos sería cuando se tuviera el instrumento de evaluación de las competencias, incluso sugirió el consultor hacer una calibración de los productos haciendo una estrategia selectiva con las competencias técnicas, que son aquellas que se refieren a la especialización requeridas en los puestos.

Hubo una gran trascendencia en esta reunión se visualizaba ya el proceso de implementación del sistema, por ejemplo, el líder del proyecto hablaba ya de la importancia de establecer una metodología, clara, específica, precisa, que permitiera establecer los tiempos, metas y objetivos hasta la implementación del Servicio Civil de Carrera, con el objeto de que el proceso fuera susceptible de evaluación. Con argumentos propios de la

consultora, dicho planteamiento no fructificó, dado que aquella especificó que había entregado una relación conceptual y que señalaba, de manera particular los principios y alcances de las etapas, es decir, a su modo, la consultoría argumentaba que ese proceso ya estaba documentado y que se estaba cumpliendo en tiempo y en forma.

Aparte de cuestiones, eminentemente técnicas, como por ejemplo la detección de que algunas atribuciones del Director General no decantan hasta los subordinados, las matrices de Suficiencia y Pertinencia no son otra cosa que diagnósticos de la norma, así también se volvió a señalar la necesidad de generar una metodología del desarrollo del Proyecto de Servicio Civil de Carrera, como inquietud interna que no se logró zanjar ni hasta el final de los trabajos de desarrollo del modelo, quizás la expectativa generada por la compañía consultora en el líder del proyecto y en el total del equipo fue alta, y algunos factores que merecen ser tratados aparte, redujeron ese margen de expectación, principalmente al interior del equipo que empezó a mostrar signos de descontento y cierto desánimo.

Una situación relevante fue que el Coordinador de los trabajos (Coordinador del Servicio Civil de Carrera, formalmente dependiente de la Dirección de Recursos Humanos, éste se encargaba de la coordinación operativa del grupo) renunció a su cargo, quedando acéfalo el comité, razón por la que el Director General de Control Gubernamental e integrante de éste comité mencionó la necesidad de nombrar al nuevo coordinador del SCC para el desarrollo de los trabajos e implementación del sistema. Antes, menciono que el hecho mismo de pertenecer a un grupo especial de construcción de un modelo de servicio civil de carrera, con nuevos conocimientos, con el respaldo del titular de la dependencia, generó cierta confianza sobrada, diría, entre los miembros del comité y que todos se veían con las mismas facultades y atribuciones como para ocupar la coordinación de los trabajos del Comité, sin embargo, política y prácticamente se designara al nuevo coordinador dos meses después.

Para preparar un escenario factible para entrar en la etapa de la construcción del modelo, con subsistemas y marco normativo, el líder del proyecto propuso una reunión con los integrantes del equipo y con los consultores para mejorar la relación y coordinación, mediante dinámicas específicas de integración y de esparcimiento, más aún que el equipo,

al lograr la generación de productos, define metodología y técnica lo que eleva su ánimo, ahora para enfrentar el reto de la implementación.

Aún cuando fueron menores las diferencias, en el progreso de las tareas las fricciones fueron inevitables, desacuerdos derivados de puntos de vista distintos, formas de transmitir los puntos de vista, por ejemplo, hubo un caso en el que el consultor tenía razón en su aseveración, pero el hecho de participarlo de manera irrespetuosa y arbitraria truncó la comunicación entre él y los integrantes del comité y atrasó los trabajos en circunstancias evitables. Ante eso el líder del proyecto y del Director de Control Gubernamental mismo que en ésta reunión, y junto con dos de los consultores, conciliadores coincidieron al señalar que se había hecho un gran esfuerzo, que las fricciones fueron parte del proceso que permitió que se haya adquirido un aprendizaje rico, no solo en el aspecto técnico, sino también en el interpersonal e institucional lo que definitivamente inferiría en el desarrollo de los trabajos en las demás dependencias.

Séptima sesión.

Para el 1º de marzo de 2007, se conformó una agenda con los puntos del modelo de desarrollo, una propuesta de la Guía de Planeación, el desarrollo del análisis FODA, Programa, Modelo de instalación, y conclusiones del análisis FODA. Ésta ocasión el grupo de trabajo se reunió en las instalaciones de un hotel, fuera del edificio de trabajo. Lo que el orden del día mostraba permite deducir que el grupo entraba en una nueva etapa, ahora se pretendía elaborar la segunda parte del plan: un modelo específico del sistema, hacer una guía metodológica para planear el desarrollo y la implementación, hacer el análisis que permitiera encontrar las fortalezas, debilidades oportunidades y amenazas del grupo, pero también de la secretaría todo con el objetivo de instaurar e implementar el modelo del servicio civil de carrera.

Con el afán de disminuir la distracción que generaba el que no se tuviera un coordinador del grupo, el titular de la secretaria, junto con el líder del proyecto, designan a un nuevo titular en un periodo de prueba, que se ratifica con el paso del tiempo, aún cuando se

formalizó desde el primer momento. Ya con una visión ordenada y con el fin de aterrizar la pretensión institucional los consultores proponen revisar la guía metodológica para identificar la misión de gobierno del estado. En ese mismo tenor se propuso generar un decálogo de valores para el Gobierno de Estado y que fueran aquellos sobre los que se sustentara la filosofía también del sistema en construcción. Con los antecedentes padecidos durante la construcción de lo que se iba requiriendo, ahora se habló de la consistencia del desarrollo e implantación del Servicio Civil de Carrera a partir de la integración de los equipos de trabajo, la implementación del sistema, el consejo consultivo y el comité técnico y la inducción al sistema.

La propuesta del consultor fue presentada mediante un plan estratégico graficado. Es cuando se define fecha para concluir con los trabajos del desarrollo del sistema considerando un año como el tiempo para desarrollar, el modelo en su totalidad, con subsistemas, así como la normatividad, utilizando los productos (catálogos de puestos y de competencias, mapas de caminos de desarrollo, matrices de correlación puesto competencia, etcétera) como los referentes necesarios ya que estos contenían el total de las descripciones y perfiles de los puestos tipo de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo del gobierno del estado de Colima. Durante estos trabajos siempre se recomendó observar un criterio de flexibilidad acorde a las necesidades de cada equipo.

Hubo un fenómeno que no se puede dejar de mencionar y que fue el que a excepción del coordinador del servicio civil, los demás integrantes se encontraron con que además del desarrollo de los trabajos para la construcción del modelo, también eran requeridos en sus áreas para el trabajo adicional. El hecho de ser de diferentes disciplinas fue requisito para enriquecer el proyecto, el hecho de ser de diferentes oficinas generó problemas de coordinación, y más de sobrecarga de trabajo que pudo haber demeritado los resultados.

Como parte de esas dinámicas tácitas de autoevaluación, en esta reunión se acuerda desarrollar un taller de entrevistas por competencias y revisión de formatos para ver la aplicabilidad de los mismos.

Octava sesión.

Para el 16 de marzo de 2007. Como parte de la sensibilización sobre el tema, el Director de Recursos Humanos y líder del proyecto realizó visitas a los Secretarios de Finanzas, Planeación y General de Gobierno, sobre los inicios de los trabajos del Comité de SCC en sus dependencias y con el objeto de que se designara un enlace. También como parte de una estrategia de motivación para el personal del comité fue dotarlos de equipo (laptops) así como el reforzamiento con tres nuevos integrantes. En esta reunión que registra la minuta se habla de hacer una plática de inducción a los nuevos integrantes y en detalles técnicos para realización de los catálogos de puestos, se acuerda el procedimiento para desarrollar un instrumento guía de funciones institucionales y jerarquización por familias de puestos.

Aquí se destaca que en lo que se refiere a los enlaces de la dependencia, las características necesarias eran de conocimiento del área, funciones y personal para que validaran las funciones que se desarrollaran en el gabinete de análisis de la construcción de las descripciones y perfiles de puestos así como de las competencias; aún cuando la mayoría de los designados cumplían con mayor o menor grado los requisitos, se presentó el caso de una dependencia en el que designaron como enlace a una persona que no tenía, ni el conocimiento, la vocación ni la voluntad de aportar información al proyecto, se dedujo en ese entonces que no designaron al adecuado, sino al desocupado, lo que conllevó a la poca importancia que también el titular de la dependencia le brindó al proyecto.

Novena sesión.

La reunión se desarrolló el día 13 de abril de 2007. Se abordan diferentes puntos, entre ellos se destaca la apreciación que se hace sobre la utilidad que se le puede dar a las matrices de Suficiencia y Pertinencia, primero para el trabajo de análisis de decantación de las funciones, autoridad vertical, funciones, etcétera y segundo para detectar desfases u obsolescencias para la reforma de los reglamentos, que para ese tiempo es lo más recurrente.

En esa sesión de trabajo el director general de control gubernamental sugiere la creación de un subcomité de normatividad para presentar a las dependencias el trabajo que se ha desarrollado.

Aquí es necesario detenerse un poco para describir la conformación del comité una vez más: el comité se integró con personal de dos direcciones: una general que fue la de Control Gubernamental y otra de área, la de Recursos Humanos, ambas pertenecientes a la Secretaría de Administración, de la Dirección de Recursos Humanos depende la Coordinación del Servicio Civil de Carrera y la Jefatura de Capacitación, de estas dos últimas ambos titulares pertenecientes al comité; de Control Gubernamental, la Dirección de Normatividad y la Jefatura de Normatividad Interior y ésta es la encargada de desarrollar los reglamentos de cada dependencia, sin embargo no fue ésta dirección la que desarrolló los catálogos de puestos –producto indispensable para la elaboración de los reglamentos– sino el equipo de catálogo de puestos del comité y ante la propuesta del Director General de Control Gubernamental de crear el subcomité de normatividad para entregar los reglamentos, lo que se interpretó como la pretensión de que con el trabajo del comité para la implementación, cumplir con el trabajo de su dirección general, llevándose el mérito solo la dirección y no el total del equipo que se conformaba por diferentes áreas y fue el verdadero realizador de ese trabajo.

En ésta minuta también se asentó que derivado de los trabajos se encontró con que la secretaría de Planeación tenía una estructura diferente al organigrama oficial, que no había coincidencia con la nomina versus puesto, ni las funciones.

Hubo el caso de un abogado que se integró para los trabajos de normatividad. Su paso fue muy breve por el comité y eso fue porque desconocía los procesos de integración del grupo, las múltiples herramientas creadas y los procedimientos así como el camino de la construcción de lo proyectado e inexistente hasta hacerlo real. Además, su formación profesional era mas de litigio que de administración pública y eso no le permitió modificar no solo su percepción de la realidad sino su voluntad a participar, lo interesante de éste asunto es que a pesar de su ignorancia permitida respecto del tema, sus opiniones al

respecto de la dinámica de trabajo, de las acciones de la consultoría y de la integración del equipo se evidenciaron como un obstáculo innecesario; fue uno de los casos de las debilidades del grupo, hubo más, pero este fue muy relevante porque no tuvo argumentos para defender su posición respecto de la falta de calidad de lo realizado por la consultoría, cuando era evidente la irracionalidad mostrada para denostarla.

Con los primeros resultados, por ejemplo los catálogos de puestos como productos para desarrollo de los reglamentos de las dependencias, el líder del proyecto propone que el Secretario valide a los trabajos a través de las modificaciones de los reglamentos y el desarrollo donde no hubiera. El hecho de haber integrado más personal al equipo de catálogo de puestos, por decirlo así, se beneficia la productividad y se enriquece. Se hace la primera propuesta de Manual Técnico (catálogos de puestos, competencias, matriz de correlación puesto/competencias) de la Secretaría de Administración.

Ya con una inercia definida de no descuidar el ánimo del personal se uniforma al personal del Servicio Civil de Carrera. Por otra parte y como se ha mencionado antes se define que los perfiles de los enlaces por cada dependencia incluyan el conocimiento de la dependencia y su funcionamiento, evitando que las razones para su designación sean porque tiene pocas actividades que desarrollar. La actividad del enlace es técnica y política de ahí la importancia de que tengan el conocimiento, la habilidad y la voluntad de transmitirlo y ayudar.

Décima sesión.

Para el 11 de mayo de 2007 la reunión fue eminentemente técnica evaluándose, a través de la información de los participantes, los trabajos desarrollados en las Secretarías General de Gobierno y de Desarrollo Social, las acciones correspondientes, matrices de suficiencia y pertinencia, con el objeto de que todos los integrantes del equipo o comité tuvieran las competencias para hacer todo lo que el equipo en conjunto desarrollaba, se hacía necesario que los integrantes de un equipo se incorporaran también a otro, es así que una persona de Normatividad se integró también al de Catálogo de Puestos, con el fin de que diera

estructura jurídica a la redacción y que también adquiriera la competencia para desarrollar perfiles y descripciones de puestos. Durante esta reunión se tomó nota de los avances de otra secretaría o dependencia: Planeación la cual presentaba un avance del 80% del Manual Técnico

Se hace hincapié en que las descripciones de Puestos se les de la misma importancia a los Puestos operativos como a los de cualquier otro rango y especificar las funciones con mayor precisión. Esto porque al tratar de obviar información, reducía el conocimiento que se pudiera tener de cada puesto. Aquí, también se queda registrado que finalmente se define el proceso para desarrollar los catálogos de puestos a partir de las entrevistas el cual incluyó los análisis de insumos, la estructura de las entrevistas, realización de la ficha técnica y validación de la información, ésta última se desarrolla con el enlace.

Hubo un día una especie de revuelta interna. El grupo se indisciplinó y alzó la voz. Las manifestaciones obedecían a que la gran mayoría percibía que la consultoría no estaba dando resultados porque la metodología no había quedado clara, que no respondía a dudas, que solo hacía tiempo entre sesión y sesión, que no innovaba y que eso hacía que el trabajo se duplicara en muchas ocasiones, que todo parecía indicar que no había un verdadero consultor sino una persona que había vendido un proyecto sin que lo sustentara. Además, la forma de conducirse para con los demás integrantes del comité, en algunos casos molestia u ofensa, todos estos argumentos se dieron en una reunión en la que estuvieron todos los integrantes del comité, excepto el consultor. Reunidos a convocatoria del Coordinador, el grupo pedía la presencia del Líder del Proyecto para rectificar o prescindir de los servicios del consultor. El líder una vez que escuchó a todos y sus malestares, definió el camino a seguir, con argumentos que permitieron distender la situación, tales como el compromiso de hablar con el consultor, la experiencia probada de éste, pero sobre todo fue enérgico y enfático en la indicación de asumir responsabilidades de grupo, conciliar siempre y no perder de vista el objetivo, ahí mismo dijo que no debía existir más canal de comunicación entre el grupo y el líder, que el Coordinador para transmitir las siempre y cuando éstas no

hayan sido atendidas o resueltas por éste mismo coordinador y que sea quien de forma inmediata genere las condiciones de solución a cualquier conflicto.

Había cosas que desarrollar todavía, así que con esa dinámica intermedia, se volvía ya necesario realizar visitas a estados o dependencias administrativas públicas que contaran con sistemas de evaluación del desempeño, con el objeto de enriquecer al proyecto.

Onceava sesión.

22 de junio de 2007. En la misma dinámica que las anteriores, ésta minuta solo se encargo de registrar el seguimiento de los trabajos y algunos comentarios elementales para la mejora, por ejemplo, respecto de las Matrices de la Suficiencia y Pertinencia de la Secretaría de Desarrollo Social, se detectaron inconsistencias entre la ley y el reglamento además de que algunas direcciones en si se originan por ser la estructura operativa de programas federales (caso del Servicio Nacional de Empleo) o que se encargan de canalizar demandas como es el caso de la Dirección de Atención Ciudadana. Se dio el caso de la Secretaría de la Juventud que fue creada mediante modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en 2006 y que no cuenta con Reglamento Interior, que el catálogo de Competencias se va desarrollando a la par del Catálogo de Puestos de cada dependencia. Se acuerda proyectar la revisión de todo el proyecto para los días 1, 2, 3 de agosto de ese mismo 2007.

Doceava sesión.

En Manzanillo, Colima, el 3 de agosto de 2007. En esta ocasión se analiza la reunión de planeación de la etapa de implementación del Servicio Civil de Carrera aunado a la parte motivacional del equipo, los trabajos se desarrollaron en un club hotel recreativo.

Se presentaron los avances de los equipos de trabajo:

- a. Instrumentos normativos presentó el 100% de sus trabajos en materia de matrices de Suficiencia y Pertinencia por dependencia.
- b. Manuales Técnicos con un avance del 95%,

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

- c. El equipo de Catálogo de Puestos analizó un total de 392 puestos tipo.
- d. El equipo de Catálogo de Competencias definió 34 competencias (1 fundamental, 12 transversales y 21 técnicas)

Se volvió a mencionar, por parte del consultor que algunos de los logros alcanzados por los integrantes del equipo fueron el alto nivel de compromiso e involucramiento con el proyecto, lo que generó una cohesión interna, que se ha ido adquiriendo una visión clara del concepto del servicio Civil y que eso permite que cada esfuerzo se oriente hacia objetivos a alcanzar. Que el proceso mismo también dio la adquisición de conocimientos en materia de gestión de recursos humanos, resultando que los integrantes ahora tengan no solo su perfil profesional académico, sino también un perfil heterogéneo y un nivel homogéneo del tema adicionando más habilidades a cada uno de los miembros del equipo.

Para el grupo fue relevante concluir con la primera etapa del proyecto, porque iniciar la segunda implicaba internarse en un terreno desconocido pero ansiado por todos, se trataba ya de hacer el modelo que habría de aplicarse al Gobierno del estado de Colima. Así, una vez concluida la presentación de los avances se presentó el MARCO REFERENCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE SCC y LA LEY ESTATAL, persiguiendo en primera instancia la realización de un diagnóstico de la situación en materia de profesionalización en los estados; con datos del CLAD de 2003 se hizo referencia a las leyes de profesionalización que cada entidad federativa tenía entonces- Definir y conceptualizar el modelo a desarrollar –recordaremos que ya se había definido que sería un modelo mixto, es decir, cerrado en primera instancia y abierto después- por cierto la referencia para el desarrollo de la normatividad (Ley y Reglamento) fue la metodología del Doctor José Mejía Lira descrita en su “PROPUESTA DE UN MARCO REFERENCIAL PARA PROYECTOS DE LEY DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MEXICO” Buscando ya, con el diseño, la eventual implantación del modelo, se tomaron las decisiones para cumplir con ese objetivo, de tal suerte que se integró una experta en sistemas para realizar la plataforma tecnológica, el personal del equipo encargado del

Catálogo de Competencias habrían de desarrollar el subsistema de profesionalización; los del equipo de Catálogo de Puestos harían las propuestas de los subsistemas de ingreso y de desarrollo profesional; así también el equipo de Normatividad desarrollaría el subsistema de separación; de manera conjunta los Integrantes del equipo de Competencias y Catálogos de Puestos desarrollarían el subsistema de evaluación del desempeño; La coordinación del Servicio Civil de Carrera sería la responsable de crear la propuesta de Ley y de Reglamento junto con el equipo de normatividad.

Un integrante de Catálogo de Puestos se encargaría de hacer el manual operativo del sistema, una integrante del equipo de Catálogo de Competencias se encargaría de los Mapas de Camino de Desarrollo, en esa misma reunión los asesores se comprometieron a hacer llegar los documentos indispensables para la elaboración de las propuestas de manual operativo, modelos de ingreso, evaluación del desempeño, profesionalización y capacitación, además de Mapas de Caminos de Desarrollo.

Se acordó, también presentar en Noviembre la primera currícula de capacitación e instrumentos de evaluación.

Treceava sesión.

Cómo se ha escrito, el proyecto de Servicio Civil de Carrera nace a partir del Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo la definición y empuje de la Dirección de Recursos Humanos, junto con la Dirección General de Control Gubernamental, fueron fundamentales para hacer un modelo Integral de Profesionalización con sus instrumentos técnicos y normativos. La Dirección de Recursos Humanos depende de la Dirección General de Administración y Abastecimientos, todo esto dentro de la Secretaría de Administración, pero para los efectos del trabajo del comité, la Dirección de Recursos Humanos acordaba directamente con el Secretario, uno de los factores para que así fuera y quizás el más importante radica en la delicadeza de la gestión del capital humano, paradójicamente, uno de los objetivos del Sistema del Servicio Civil de Carrera es ordenar la estructura definiendo funciones para evitar salvar conductos y por ende el desorden. Éste comentario es en función de que recién

se relevó del cargo al Director General de Administración, para la sesión del 28 de septiembre de 2007 participó la nueva directora con el fin de darle a conocer en qué consistía el proyecto y sus avances.

En ésta reunión además de lo mencionado no hubo mayor relevancia que los comentarios respecto del análisis de las matrices de Suficiencia y Pertinencia de la Secretaría de Desarrollo Rural, donde aparecen funciones en la Ley Orgánica que no se desarrollan por puesto alguno. Una vez que se hicieron los análisis de avance de los trabajos para el desarrollo de los subsistemas, el consultor señaló que: "...los temas tratados son temas sumamente delicados en cuanto al tratamiento inmediato y que los avances presentados son el resultado del trabajo del equipo..."

Catorceava sesión.

El punto central de la reunión del 28 de noviembre de 2007 fue la presentación de los avances de la creación del sistema y la elaboración de un cronograma al 18 de enero de 2008. Finalmente se integra la experta en programación para desarrollar la plataforma tecnológica. Se desarrollaron los trabajos de catálogos de puestos en la Secretaría de Desarrollo Urbano a partir de una metodología dinámica y consistente lo que permitió hacerlos en un lapso menor al determinado de inicio, eso se debió a que el Coordinador Administrativo generó el orden para que el personal participara eficientemente en las entrevistas. En esa misma reunión se le presenta al experto en Programación las necesidades para el soporte tecnológico del Sistema;

Respecto del análisis de las matrices de suficiencia y pertinencia de la Secretaría de Cultura, hubo la detección de que muchas áreas funcionan con carácter eminentemente operativo y que algunas direcciones no dependen del área que les corresponde. Con un avance más consistente respecto de los componentes del sistema se acuerda presentar la primera propuesta de Ley el 18 de enero de 2008.

Quinceava sesión.

Después de dos meses de distancia, el 31 de enero de 2008, el equipo se volvió a reunir definiendo la agenda con el punto del informe sobre los avances del equipo de Catálogo de puestos sobre la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría de Cultura y sobre la propuesta de ley para el sistema. No mas temas que cuestiones técnicas, por ejemplo que al momento de desarrollar las entrevistas y derivado del análisis se detectó duplicidad de funciones en la secretaría de cultura. Mencionar ahora que por los momento que se vivían y la destinación de recursos por parte de la federación, derivado de la tendencia de fortalecer a los cuerpos policíacos en la lucha del gobierno de Felipe Calderón contra el crimen organizado, el líder del proyecto propone apoyar a la Procuraduría del Estado señalando que el comité de Servicio Civil puede generar la directriz para que ésta dependencia pueda crear su propio sistema, incluyendo una propuesta de ley para la profesionalización de la procuración de justicia para el estado de Colima.

En el año de 2008, se fue generando la idea en el círculo inmediato del Gobernador de que establecer una norma que diera certeza jurídica al sistema de servicio civil podría generar políticamente un escenario adverso, es decir, se creyó que institucionalizar al servicio público de carrera, generaría el mensaje de una derrota electoral anticipada: ese fue uno de los principales argumentos por los que se presume no fue posible la implementación, si eso pasó un año antes, sería muy difícil que en pleno año electoral -2009- se diera la posibilidad, adicionalmente había prioridades legislativas y compromisos políticos que se anteponían a generar una política pública de profesionalización y evaluación de los Servidores públicos, aún así, con acuerdo del Secretario del Despacho se mencionaron fechas posibles para la presentación de la Ley al Gobernador, con eso también obligó a que el equipo de normatividad hiciera un trabajo fino y exhaustivo para que la propuesta de ley no tuviera carencias y fuera específicamente enfocada a regular el establecimiento y administración del sistema. Con el fin de seguir involucrando a la estructura, se acordó hacer presentaciones de la propuesta de Ley a los directores de área el 6 de febrero de 2008 y para el 15 de febrero de ese mismo año la primera propuesta de reglamento de la Ley.

Otra fecha plazo fue el 29 de febrero, para hacer la entrega de los Catálogos de puestos al 100% de la Administración Pública centralizada. El 17 y 18 de abril se programa realizar la sesión de planeación estratégica, con la finalidad de “afinar los trabajos designados”. Que el 28 de marzo se entregan los Manuales Técnicos junto con los Mapas de caminos de desarrollo, de todas las dependencias en soporte electrónico.

Reuniones posteriores a la conclusión del modelo.

Cuando ya se tuvo el diseño del sistema, con los manuales técnicos y la proyección de Ley y Reglamento. En ellas se registraron los pasos y acuerdos de la Planeación Estratégica para la Implementación del Sistema.

Sesión de trabajo

La reunión se llevó a cabo los días 17 y 18 de abril de 2008, en Mazamitla, Jalisco. El objetivo fue establecer los pasos mediante una planeación estratégica para la implementación del sistema. Se afinaron algunos detalles como por ejemplo se estandarizaron los reglamentos (funciones institucionales), se presentó el proyecto de Ley al 100%, proyecto de reglamento 90%, matriz de suficiencia y Pertinencia de la propuesta del instituto de Servicio Civil de Carrera en un 50% de avance, matriz de Ley y Reglamento 100%.

Se definen conceptos básicos como el de que los catálogos de Puestos: se describen como un insumo para las matrices de correlación puesto competencia, mapas de camino, evaluación del desempeño, reclutamiento y selección de personal. Que se diseñó una estructura staff para el despacho de cada secretaría, eso obedeció a la naturaleza de las funciones de cada secretaría.

En las conclusiones del proceso se encontró en números de puestos *tipo* a 13 secretarios (3 no entrevistados), 24 puestos de director general, 47 puestos de nivel de staff (del gabinete de apoyo) de los despachos, 84 directores de área, 179, jefaturas de departamento, 312 de nivel operativo. En ésta misma reunión se definieron retos a enfrentar para el total del

grupo, considerando las condiciones políticas y lo alcanzado: en primer término y como objeto principal fue la implementación del sistema; generar esa cultura de la nueva gestión pública encaminada a la renovación del servicio público, acorde a una economía social baja, la adquisición de nuevos conocimientos en la gestión del recurso humano para la administración llevaba a la movilidad al mercado laboral a competir.

Otro reto fue el de afianzar el conocimiento y promover las políticas públicas, que cada uno de los profesionales generara ese compromiso a partir de esa visión de generadores de políticas para involucrarse en las tareas sociales de su comunidad, apoderarse de la auto exigencia que implica la mejora continua.

También se analizaron los posibles escenarios o situaciones en las que pudiera desarrollarse el Sistema de Servicio Civil de Carrera:

Escenario A (Instituto)

Un primer escenario fue la creación del Instituto del Servicio Civil de Carrera mediante la promulgación de la Ley y su Reglamento, hacer la instalación del Consejo y Comité así como hacer la programación de Actividades para la Implementación del Sistema posteriormente la integración de equipos de trabajo generar un Manual Operativo al 100%, dar la capacitación para los equipos de trabajo e iniciar con las funciones del Instituto.

Escenario B (Comité)

Otra propuesta fue la conformación de un Sistema de Profesionalización con Reglamento, hacer la Instalación del Consejo y del Comité, desarrollar la programación de actividades para implementación del sistema, hacer la integración de los equipos de trabajo contar con un manual operativo y generar la capacitación para los equipos de trabajo.

También se conformaron nuevos equipos de trabajo:

- a. Profesionalización. (para desarrollar la Currícula de capacitación, capacitación para los instructores, internos y externos, capacitación para el subsistema de capacitación, programación de actividades)

- b. Evaluación del desempeño (capacitación en el manejo de los instrumentos de evaluación, capacitación a instructores, al subsistema y programa de actividades)
- c. Coordinación del Servicio Civil de Carrera. (Revisar la Ley y Reglamento SCC, Manuales Operativos y Plataforma Tecnológica)

Se acuerda que para el 1º de junio de 2008 sea la aplicación del sistema (con o sin ley) además culminar con la Ley y Reglamento así como del 100% de los reglamentos de las dependencias.

Sesión de trabajo.

FT /12/MAYO/2008

Esta ficha señala que la reunión se llevó a cabo con los integrantes del Comité, excepto el consultor y conforme se desarrollaron los trabajos se llegó a:

- 1. Los acuerdos:
 - a. Remitir la información correspondiente de los equipos de trabajo para realizar el manual de inducción del SCC. -para el 19 de mayo-
 - b. Propuesta de axiología de SCC -12 de mayo-
 - c. Reunión el miércoles 14 de mayo.
- 2. Asuntos para la próxima reunión:
 - a. Avances de los manuales de organización por dependencia
 - b. Requerimiento de información por cada subsistema para desarrollo de cronograma
 - c. Avance de los respaldos de los trabajos.

Sesión de trabajo.

FT/14/MAYO/2008

El día 14 de mayo del año 2008, se desarrolló otra reunión de trabajo (dos días después de la última sesión) en ésta se abordaron los temas relativos al proceso de arranque del Sistema, a las políticas que se requieren para dar a conocer el sistema de Servicio Civil, de lo que respecta al proceso de Ingreso (inscripción), la validación de los puestos y se asentó también que faltaba información cuantitativa sobre los diferentes tipos de sindicalizados activos dentro del gobierno del estado.

Para desarrollar la plataforma tecnológica se requieren las descripciones de puestos y los perfiles para alimentar la base de datos y se retoma el tema de desarrollar un cronograma de actividades.

Sesión de trabajo.

FT/16/MAYO/2008

Hubo algunos errores en el proceso de elaboración de los puestos tipo, por ejemplo no se fueron homologando o estandarizando las propuestas con los puestos reales, es decir, se hizo el deber ser, pero no se correlacionaba con el ser, con la realidad funcional. En ese orden de ideas, en ésta reunión, el responsable del subsistema de Ingreso propuso hacer reuniones con las unidades administrativas para concretar los puestos de las diversas secretarías para hacer una homologación. Alineado a eso mismo hubo que preguntarse ¿Cómo integrar a los trabajadores al sistema y que aspectos considerar para eso mismo? Se propuso que una vez que se hubiera lanzado la convocatoria se hiciera el proceso paulatino de dar de alta a los servidores públicos en el sistema y a la par ir validando los puestos. Esa tarea fue desarrollada, de diferente manera, dos años después. Sigue quedando pendiente la plataforma tecnológica porque no se habían definido los campos ni la utilidad y una posible plataforma que no fuera solo del sistema, sino que fuera integral de Recursos Humanos, considerando los procesos de nominas, personal, bienestar social, incidencias y sistema de servicio civil de carrera o profesionalización. Se consideró por parte del Comité que se tenía que definir la estrategia de implementación antes de dar información para el diseño de la plataforma electrónica.

Servicio civil de carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.

También se acordó que, como primer paso para la implementación del sistema la capacitación se enfoque solo a las dependencias centralizadas del Poder ejecutivo, sin embargo el hecho de que el personal operativo de los tres poderes del gobierno local estuvieran agremiados a un solo sindicato y derivado de acuerdos con los líderes sindicales, y una tradición institucional, el ejecutivo capacitaba al personal del Legislativo y Judicial. Ésta situación no afectaba la capacidad de la Secretaría de Administración, sin embargo no se acreditaba la capacitación porque el sistema solo era del poder ejecutivo. En otro orden, para ir construyendo los módulos de capacitación con enfoque en competencias se acordó trabajar en el Manual de inducción del Servicio Civil de Carrera.

Sesión de trabajo.

FT /22/mayo/2008

Para el 22 de mayo y ya con una definición de irse preparando para capacitar y evaluar con el Sistema de Profesionalización con enfoque en competencias e iniciar con la fundamental, se desarrolló la temática de ingreso, considerando a la competencia fundamental con tres módulos de capacitación (Axiología y valores, Inducción al Gobierno del Estado e inducción al Sistema de Servicio Civil de Carrera –después se llamó de Profesionalización) El 13 de junio se entregaría el Manual de Inducción al Servicio Civil de Carrera y del 16 al 30 de junio se empezaría con la integración de la capacitación a instructores.

Sesión de trabajo.

FT/23/MAYO/2008.

En ésta reunión y ya consolidando el tema de trabajar con el sistema de profesionalización, se trabaja en la estructura de la logística de los cursos, en la estrategia para la integración de los puestos operativos (en donde la mayoría son sindicalizados) a los cursos de profesionalización. En función de eso mismo, los integrantes del Departamento de Profesionalización acuerdan:

- a. Que al 30 de mayo, se desarrolle una revisión a los trabajos de los subsistemas (capacitación y evaluación)
- b. 30 de mayo, presentar propuesta de acuerdo administrativo, en donde se tome en cuenta los procesos de capacitación y evaluación del desempeño.
- c. Se propone integrar un comité para hacer la valuación de los puestos, la conformación de un tabulador y las propuestas de la estructura de la organización,
- d. Definir los catálogos de puestos del Sistema
- e. Desarrollar los formatos de los subsistemas, para su integración en los mapas de procesos,

Sesión de trabajo.

FT/29 Y 30 DE MAYO/2008

Para el 30 de mayo de 2008, en esta dicha técnica se asentó que durante la revisión del manual de aplicación de los instrumentos se había hecho la guía de evaluación, proyectada la logística de evaluación y la evaluación por competencias. Sin embargo quedaban acciones pendientes como:

- a. Capacitación de manejo de instrumentos
- b. Capacitación de evaluadores internos
- c. Selección y acreditación de evaluaciones externas
- d. Establecer estrategias de difusión
- e. Elaborar programa de aplicación de diagnóstico
- f. Homologación y validación de puestos pendientes
- g. Elaborar requerimientos del sistema
- h. Ajustar instrumentos de evaluación por curso de capacitación
- i. Determinar criterios de ponderación

Una vez que se analizó el escenario, pormenorizado y con el fin de avanzar en la implementación del sistema, con esas nuevas características se tomaron los acuerdos de:

- j. Elaborar una estrategia con el sindicato para darles a conocer el funcionamiento del sistema
- k. Que el nombre del sistema sería 'Sistema de Servicio Civil de Carrera' – denominación que cambió por el de *Sistema de Profesionalización*-

Para el tema evaluación de desempeño se acordó que:

- l. El primer objetivo de la Evaluación del Desempeño sería la acreditación de la competencia fundamental.
- m. El Plan de Evaluación se firmaría por los responsables, así como el Plan de Carrera se daría a conocer de manera muy general en el curso de inducción.
- n. Se desarrollara una presentación para el sindicato que muestre las funciones generales de evaluación del desempeño, desarrollo, profesionalización e ingreso.
- o. Los titulares de las jefaturas de departamento y supervisores serían los puestos que se encargarían de evaluar la parte de habilidades y actitudes de sus subordinados.
- p. Que para el 30 de junio se entregaría una propuesta de cuestionario y de reactivos de 180 grados.

Se proyectó que por cada dependencia se capacitaran evaluadores para la capacitación. Considerando como respecto de los instrumentos de evaluación el de 180 grados y un cuestionario; aún cuando fue tema de inició, en ésta reunión quedó pendiente a tratar la programación de valuación de puestos tipo.

Ya conocido el antecedente por el cual transitó el proceso para alcanzar un objetivo que fue el de implementar el servicio civil de carrera en el gobierno estatal de Colima, que ese

proceso llevaba implícita la conformación de equipos de trabajo, modelos de sistema, normatividad y escenarios, a continuación se pretende explicar metodológicamente que fue lo que impidió que el objetivo no fuera alcanzado en el tiempo planeado (octubre de 2009).

Currículum vitae.



Carlos Enrique Velazco Macías.

Datos generales:

Licenciado en Derecho.

Diplomado en Metodología de Investigación en las Ciencias Sociales.

Diplomado en Derecho Laboral, Burocrático y Seguridad Social.

Instructor Certificado en Cursos Presenciales.

Trayectoria laboral.

De 2013 a la fecha, Socio ejecutivo de CLQ Multicomunicaciones, S. A. de C. V., propietaria de Meridiano Colima, página digital de noticias.

De 2011 a febrero de 2016 Director de Políticas Estratégicas en la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno de Colima.

De 2006 a 2011 Jefe de Profesionalización y Coordinador del Servicio Civil de Carrera, perteneciente a la Secretaría de Administración del mismo Gobierno del Estado de Colima.

De 2004 a 2005, Jefe de Regularización Territorial, en el Instituto de Vivienda del Estado de Colima.

2000 a 2003 Asesor jurídico en relaciones laborales y prestaciones en la Dirección de Recursos Humanos del Gobierno del Distrito Federal en la Delegación Azcapotzalco.

Ha sido asesor del Sub secretario de previsión social en la Secretaria del Trabajo del Gobierno Federal en 1998 a 2000.

Y de 1994 a 1997, fue regidor del ayuntamiento de Tecomán, Colima.

Bibliografía

Achilles de Faria Mello, Fernando (2010) “Desarrollo Organizacional – Enfoque Integral” Editorial Limusa – México.

Acta de Reforma del Servicio Civil de 1978. Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera. * Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, Última reforma publicada *DOF* 23 de agosto de 2013.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) “Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales” en *Los Desafíos del Servicio Profesional del Carrera en México*) CIDE – México ,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 9 de enero de 2006. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 6 de septiembre de 2007. México.

Crisanto Campos, Juan Manuel. (2007) “Democracia y Administración Pública Profesional” CEPACOM, A.C. México

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (2002) Estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas

comunitarios.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (2014) Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (2014) Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea.

Falção Martins, Humberto y Fontes Filho, Joaquim Rubens. ¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct. 1999). Caracas.

Fernández, J.L. y Bajo, A. (2012). "La Teoría del Stakeholder o de los Grupos de Interés, pieza clave de la RSE, del éxito empresarial y de la sostenibilidad". Revista Internacional de Investigación en Comunicación *adResearch ESIC*. Nº 6 Vol. 6. Segundo semestre, julio-diciembre 2012. Págs. 130 a 143. España

García del Castillo, Rodolfo (2006) "La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales" en *La Gestión Profesional de los Municipios en México, diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE, BM, SEDESOL - México.

Government wide Accountability for Merit System Principles; Workforce Information. Executive Order 13197 of January 18, 2001. US.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008) "Para entender la transparencia" Primera Edición, Editorial Nostra Ediciones – México.

Human Resources Management Policies and Practices in Title 5. Exempt

Organizations. United States Office of Personnel Management. August 1998. US.

Ley de planeación para el Estado de Guanajuato, Artículo 26.
<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Leyes/acrobat/PlaneacionE.pdf>

Ley orgánica de la administración pública del estado de Colima. Artículo 25, fracción XI.

Longo, Francisco. (2005) “Mérito y Flexibilidad” “La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Empresa Paidós - México.

Lozano Moheno, Ignacio (2006) “Los desafíos de la adaptación cultural” en *Los Desafíos del Servicio Civil de Carrera en México,- Centro de Investigación y Docencia Económica - México,*

Majone, Giandomenico (2005) “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas” Fondo de Cultura Económica – México.

Merino Huerta, Mauricio (2006) “Los desafíos de una nueva ética pública” en *Los Desafíos del Servicio Civil de Carrera en México,* CIDE México

Merino Huerta, Mauricio, -Compilador- (2010) Primera Edición, “Ética Pública”, Siglo XXI Editores – México.

Merino, Mauricio y Guillermo M, Cejudo –Compiladores (2013) “Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública” (primera reimpresión) Fondo de Cultura Económica – CIDE. México.

Moctezuma Barragán, Esteban / Andrés Roemer (2000) “Por un gobierno con resultados” El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.

Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas EPSO (2005) “Las carreras Profesionales en las instituciones de la Unión Europea”. Folleto informativo.

Pardo, María del Carmen (2005) “El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública”. Auditoría Superior de la Federación – México.

Paz, Octavio. (1999) “El Laberinto de la Soledad/Posdata/Vuelta a el Laberinto de la Soledad / 3ª. ED. Fondo de Cultura Económica - México.

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1998) “IMPLEMENTACIÓN: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”, (primera edición en español de la tercera en inglés), Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Quiroga Leos, Gustavo. “El Servicio Civil de Carrera” Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. 1986.

Ramírez Macías, José de Jesús. (2005) “Metodología para la Identificación de Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional” Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Gobierno del Estado de Jalisco, México.

Titulo 5 del Código Federal de los Estados Unidos de Norteamérica. “Organización del Gobierno y Empleados” 15 de octubre de 2010.

United States Office of Personnel Management (2013) “Status of Telework in the

Federal Government. Report to the Congress” - Washington, DC 20415. US.

Moreno Jaimes, Carlos, (2008) *“Democracia Electoral y Calidad Gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México”*. ITESO,

Guadalajara, Jalisco marzo de 2016.