



PROFESIONALIZACIÓN

VALUACIÓN GUBERNACIÓN DEL CONOCIMIENTO GOBIERNO CAMBIO PROFESIONALIZACIÓN NATURAS TRANSACCIONES GOBIERNO PROFESIONALIZACIÓN GESTIÓN DE TADOC GUBERNAMENTAL TRANSPARENCIA EN GOBIERNO

Análisis sobre los programas de separación o retiro del Gobierno Federal Mexicano:

¿Continuarán estos programas?

Por Allan Clark Skertchly Benavides

Recibido: 28/02/13 Aceptado: 30/03/13

RESUMEN

Los programas de retiro voluntario en el gobierno federal mexicano han tenido diversos efectos a poco más de 10 años de su implementación. La administración actual tendrá que decidir si continúa aplicando estos programas o no. Para ello, el presente estudio pretende dar ciertas líneas de análisis, determinando algunos de los beneficios y efectos producidos por la operación de los programas en los últimos años que se tendrán que considerar para tomar la decisión. Se exploran los incentivos que tienen los servidores públicos para adherirse al programa y las diferencias que existen para los operativos y para los mandos. Se explica que la obtención de la compensación económica es la más importante y por ello es altamente benéfica para personas en posibilidades de obtener una pensión o jubilación, pero también resulta atractiva para personas que piensan dejar el servicio público por otros motivos; también se ve que algunos reingresan al gobierno tiempo después. Las personas que se adhieren al programa acceden a una cantidad muy importante de dinero que puede ser más de un año de su sueldo bruto, pero la plaza que ocupan tiene que ser cancelada. Este aspecto ha provocado algunos inconvenientes al interior de las dependencias y entidades que han tenido que encontrar otros mecanismos para hacer frente a sus obligaciones. Se hace énfasis en el caso del personal en plazas de mando y cómo se les ha diferenciado inclusive en la fórmula de cálculo, pero no se ha obtenido una participación importante de este sector.

Palabras clave: Programas de Separación, Gobierno federal, Servidores Públicos, administración pública, Plazas de Mando.

The voluntary separation programs in the Mexican federal government have had different effects in the last 10 years. Current Mexican administration will have to decide if the program continues or not. In order to take de decision, this paper seeks to provide some analysis guidelines, focusing on the benefits and some effects that the authorities will have to take into account. The motivations and incentives that the public servants have to get into the program are highlighted. It is explained that the economic compensation is the most important of them and that is the reason why it's beneficial to people who can access to retirement schemes, but is also very attractive to those who are currently thinking in leaving the public service by any other motives, even though some of them want to get back to it. People who subscribe the program, access to a very considerable amount of money but the spot that they were occupying has to be cancelled. This par-

n mas?

particular aspect has brought some issues within de federal departments that have had to find different administrative ways to face its obligations, such as organizational structure reforms, distribution of the activities among the active employees and hiring new working force with short term contracts. It is also mentioned the case of the medium level employees and how they have received a different attention of those in lower levels, even in the retirement amount formula, but even in this case they have not responded well to the program.

Keywords: Separation Programs, Federal Government, Public Servants, Public Administration, Medium Level Employees

INTRODUCCIÓN

Una de las etapas más importantes para una persona que trabaja es el retiro. A principios de la década pasada, el Gobierno Federal en México ideó una serie de programas que coloquialmente se conocen como retiro voluntario – o Programas de Separación Voluntaria (PSV)- y que permitieron reducir la fuerza laboral en la burocracia, dando a los servidores públicos una opción de separación que incluyera una compensación económica, parecida a la liquidación que se goza en la iniciativa privada. En el presente trabajo se da un bosquejo de su funcionamiento y se hace énfasis en los resultados obtenidos y los efectos secundarios creados, tales como las motivaciones creadas para adherirse a estos programas o los ajustes al interior de las dependencias cuyas plazas se cancelan tras su aplicación.

En un primer acercamiento, se verán los antecedentes de los PSV y algunas de las diferencias entre ellos desde el 2004 y hasta el 2011. Posteriormente, se irá explicando su funcionamiento y características, haciendo un análisis de los efectos producidos durante este periodo, así como las soluciones que se fueron dando a los problemas que se enfrentaron.

Si bien se dejan algunos aspectos para el análisis posterior, el presente da pie a algunos puntos de discusión importantes a tomar en cuenta en el sexenio que comienza y su objetivo es abonar en la búsqueda de la respuesta a la pregunta que tendrá que hacerse la presente administración más pronto que tarde: ¿se debe continuar con estos programas? Sin duda, es un tema que debe incluirse en la agenda de la función pública del presente sexenio.

1. ANTECEDENTES

Podemos enmarcar en la Reforma del Estado, tan comentada en las últimas dos décadas, que la necesidad del redimensionamiento de la estructura estatal, con vistas a un Estado más eficiente y capaz de enfrentar de maneras más eficaces las constantes crisis, tendría que traer consigo la reducción del aparato gubernamental y el adelgazamiento de la administración pública, como una muestra de congruencia a los programas de austeridad presupuestaria y de participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Está muy documentado el proceso de las políticas de reestructuración, enajenación, liquidación o supresión de organizaciones e instituciones gubernamentales que se llevaron a cabo desde los años 80, tratando de re entender al Gobierno Federal y de recuperar sus funciones más básicas de protección y garante de las libertades y derechos de los ciudadanos (Moreno, 1999). Al mismo tiempo que se abrían espacios en la discusión política y para la sociedad civil, el trabajo administrativo sufría una modificación a pasos agigantados, tratando de hacer más sencillo el acceso a los servicios, combatiendo la corrupción e intentando recuperar la confianza del ciudadano en su gobierno (Somuano, Zabaleta, 2005).

Estas políticas afectaron no sólo al sector paraestatal y desconcentrado, sino que al interior de las dependencias del gobierno federal fue necesario buscar mecanismos que permitieran transitar hacia una administración menos obesa, dando prioridad a la actividad sustantiva de las organizaciones, revisando los procesos internos, con gente cada vez más preparada y especializada y en menor cantidad; por ello se diseñaron programas de separación del servicio que cumplieran con esta finalidad de adelgazar al Estado Mexicano. Entre los procesos más conocidos a finales del siglo pasado, se encuentran la descentralización de plazas de los sectores salud y educación, el inicio de las concesiones para la construcción de infraestructura o la privatización de algunos servicios. La reducción de plazas se convirtió en una prioridad y en la entrada del nuevo milenio se volvía un fin en sí mismo.

Desde el inicio de la administración del Presidente Fox, se contemplaron programas de separación voluntaria (PSV); los primeros en 2001 y 2002, institucionalizándose de manera regular a partir del 2003 –influenciados por la creación de la Secretaría de la Función Pública– y a partir de ese año también con la necesidad de entenderse con otro importante programa en materia de administración pública en el Gobierno Federal y que cambiaría la cara del mismo: el H. Congreso de la Unión había aprobado por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El Sistema del Servicio Profesional estaba visto como la necesidad de profesionalizar al Sector Público, buscando la eficiencia y privilegiando el mérito sobre la preferencia política o los cambios en las jerarquías institucionales y dando a los servidores públicos de mando una esperanza de estabilidad en el empleo; esto aceleró el tránsito de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la recién creada Secretaría de la Función Pública (antes SECOGEF y SECODAM), dando a entender que era un asunto de función pública (humana), más que de manejo de recursos presupuestarios.

El de retiro voluntario era un programa con dos objetivos fundamentales: acelerar el proceso de redimensionamiento y adelgazamiento del ejecutivo federal, incentivando la salida de una cantidad importante de personas y cuyas plazas serían canceladas; y hacer más eficiente la función pública haciendo fuerte el lema de “hacer más con menos”.

El de retiro voluntario era un programa con dos objetivos fundamentales: acelerar el proceso de redimensionamiento y adelgazamiento del ejecutivo federal, incentivando la salida de una cantidad importante de personas y cuyas plazas serían canceladas; y hacer más eficiente la función pública haciendo fuerte el lema de “hacer más con menos”.

Como se verá a lo largo de este documento y como siempre sucede con los programas de alto impacto y largo plazo, se obtuvieron muchos resultados que no estuvieron calculados, algunos beneficiosos, otros con costos.

2. LOS PROGRAMAS DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA

En los años 2001 y 2002, como primer ejercicio, el Gobierno Federal a través de la SHCP emitió normas para el retiro voluntario y para pensionarios para el personal operativo¹. Las primeras se referían al otorgamiento de una compensación económica para aquéllos servidores públicos que se separaran del servicio, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia administrativa y una reducción del gasto público.

La segunda estaba dirigida a servidores públicos que se encontraban cerca de la edad para acceder a la pensión y jubilación que otorgaban los institutos de seguridad social. El Gobierno Federal permitía que se jubilaran, dando prioridad a aquéllos que se encontraban cerca de la edad para ello y el Gobierno cubría al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE las cuotas que les faltaran para cubrir la antigüedad exigida.

Las normas de estos dos años tenían algunas características que las distinguían de las de los años subsecuentes. En primer lugar, no podían adherirse al programa las personas en edad de jubilarse y pensionarse, debido a que tenían su norma específica. Por otro lado, a pesar de la manifestación de “voluntario”, en realidad eran las mismas dependencias quienes tenían la capacidad de decidir a quién separar del servicio, esta decisión se justificaba en términos de eficiencia administrativa, reingeniería de procesos, revisión de funciones duplicadas, entre otras. Estas dos primeras, abrieron el camino para que año con año se realice el PSV y los servidores públicos (principalmente operativos) lo consideraran como la vía adecuada para acercarse a la separación del servicio público.

Desde el año 2003 se abrogaron estas normas y a partir de ese año se han emitido lineamientos con vigencias anuales²; en la siguiente tabla se enumeran:

Año	Nombre del programa	Fecha de emisión del Oficio Circular
2003	Norma que regula el Programa de Separación voluntaria	10/02/2003
2004	Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración pública Federal	23/02/2004
2005	Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal conforme a lo establecido en el artículo 8 fracción III del decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005	14/02/2005
2006	Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal conforme a lo establecido en el artículo 9 fracción III del decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006	19/01/2006
2006 y 2007	Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal	27/11/2006
2008	Disposiciones para la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal	05/03/2008
2009	No se emitieron disposiciones	Nd
2010	Disposiciones específicas que determinan el mecanismo presupuestario y establecen las medidas de pago que se deberán realizar, para llevar a cabo el otorgamiento de una compensación económica	03/03/2010
2010	Disposiciones específicas que determinan las medidas para el otorgamiento de una compensación económica para los servidores públicos de mando	03/03/2010
2011	Disposiciones específicas que determinan el mecanismo presupuestario y establecen las medidas de pago que se deberán realizar, para llevar a cabo el otorgamiento de una compensación económica	04/05/2011
2011	Disposiciones específicas que determinan las medidas para el otorgamiento de una compensación económica para los servidores públicos de mando	04/05/2011

La última vez que existió una norma de “Retiro Voluntario” fue en 2003. Desde 2004 y hasta 2008 se prefirió la denominación “Conclusión de Prestación de Servicios en Forma Definitiva” y en 2010 y 2011 “Otorgamiento de Compensación Económica”.

En la conclusión de la primera etapa del retiro voluntario en 2003, llama la atención que es la última norma publicada por la entonces Unidad de Servicio Civil de la SHCP. En ésta, se hace énfasis en la característica de voluntariedad que no tenían sus antecesoras, con un formato que llenaban los servidores públicos interesados. Así mismo, se amplía el universo a las jefaturas de departamento e inclusive algunas de nivel subdirección (siempre que aceptaran irse con un ajuste a sus montos de retiro, como si ocuparan plazas de jefatura de departamento) y se permite que las personas en edad de jubilarse o pensionarse lo puedan hacer dentro de este mismo programa, inclusive con los tres meses de licencia prejubilatoria que les otorga la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado o el equivalente de la legislación correspondiente.

Como se mencionó ya, a partir del 2004 se cambió el nombre por el de “Conclusión de prestación de servicios en forma definitiva” y desde el 2010 “Otorgamiento de Compensación Económica”. Este cambio de denominación no es casual. Como se explicará a mayor detalle, uno de los efectos que se tuvo que atender a lo largo de los años es la posibilidad del reintegro de las personas al servicio público; al principio no estaba permitido, pero se tuvo que flexibilizar en los diferentes PSV y se han previsto distintas maneras para poder hacerlo. El cambio de nombre es quizás la finalización de la idea de que es un programa de retiro definitivo y se da pie a que más bien se refiere a la actualidad, al momento presente, que la dependencia y el empleado o la trabajadora viven en el momento de separarse y que en más casos de los esperados se convierte en una salida temporal.

También es de resaltar que a partir del 2005 el programa dejó de depender de la voluntad única de la SHCP, que era la que hasta ese momento emitía las disposiciones. A partir de ese año, el programa fue incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque sigue quedando en manos de la SHCP la definición de los mecanismos de operación³. Este cambio es muy significativo si se considera que el PEF es autorizado por la H. Cámara de Diputados; dejo la interpretación de este hecho al lector, pero al menos subrayemos la determinación categórica de dedicar a este programa recursos presupuestales autorizados por dos poderes de la Unión⁴.

Sin pretender dar una descripción comparativa año con año, a continuación revisemos algunas de los aspectos más relevantes de los programas.

a. Beneficiarios

En este momento es importante retomar el tema de las personas en edad de jubilarse o pensionarse, ya que se convirtieron con el paso de los años, en el mayor consumidor de este programa. Como ya se mencionó, en el 2002 había una norma específica para estos casos, pero a partir del 2003 se les incluyó dentro del PSV. Los incentivos creados para estas personas para acceder al mismo eran grandes.

Hay que considerar que en la relación laboral regida por el apartado B del Art. 123 de la Constitución no existe nada parecido a la liquidación que sí existe en el apartado A; es decir, cuando un servidor público cesa en sus funciones, sin importar el motivo, no hay ninguna compensación económica que pueda recibir por ello —evidentemente aquí no se está hablando de los beneficios que provee el seguro de retiro en sus diferentes formas—; sencillamente, deja la función

pública y no recibe ningún tipo de liquidación. En este sentido, el PSV provee lo más parecido a aquella. A través del PSV, una persona en edad de jubilarse o pensionarse puede encontrar la motivación para decidirse definitivamente a hacerlo, ya que recibirá una compensación económica importante. En otras palabras, se le otorga un pago por hacer algo que haría de cualquier manera.

En los primeros años, esta ventaja no fue captada rápidamente. Sin embargo, una vez que las primeras personas obtuvieron los beneficios del programa —principalmente los económicos— la voz corrió rápidamente y se convirtió en una práctica rutinaria. A la fecha, los y las servidores públicos prefieren esperar a que el PSV inicie para solicitar su retiro por jubilación o pensión. Inclusive, se ha vuelto común que lo hagan de manera anticipada y por escrito. Para las personas que se encuentran en estas circunstancias, el PSV es el más efectivo y con altos beneficios, al menos en el corto plazo.

Los beneficiarios definidos son especialmente personal operativo en todos sus niveles y el que ocupa plazas de niveles de enlace. Adicionalmente, casi sin excepción, se excluye de los programas al personal del Servicio Exterior Mexicano, académico, de investigación, docente y directivo de los modelos de educación básica, media superior y superior; de rama médica, paramédica y afines; personal militar tanto de Marina como de la Defensa Nacional; así como el personal de Seguridad Pública y de Seguridad Nacional y a los contratos de servicios profesionales por honorarios.

Ahora bien, el caso que más controversias ha provocado es el de personal de mando. Los lineamientos en su operación han permitido que se aplique el programa a servidores públicos que ocupan plazas de niveles de jefe de departamento y hasta directores de área. En el caso de niveles de subdirección y dirección de área, los beneficiarios tendrían que aceptar que “la compensación económica se calcule considerando un monto equivalente al que correspondería a un jefe de departamento” y la plaza a cancelar en estos casos (de lo que hablaré más adelante) debe ser mínimo de este mismo nivel.

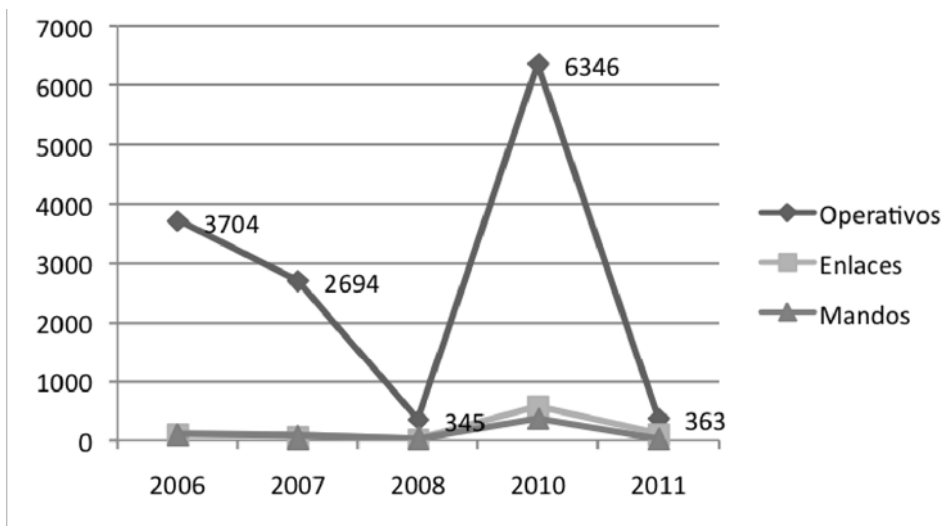
En los años 2010 y 2011 se crearon lineamientos específicos para el personal de mando; es decir, existieron unos para los operativos y enlaces y otros para los mandos. Con esta diferenciación, también se determinaron características de cálculo muy diferente, ya que la fórmula para los operativos es muy compleja y para el personal de mando era muy simple: se les daría 3 meses de sueldo integrado. Así de sencillo. A pesar de lo anterior, salvo en la Secretaría de la Función Pública, no hubo una gran desbandada de mandos medios.

Revisemos la siguiente tabla:

PROFESIONALIZACIÓN

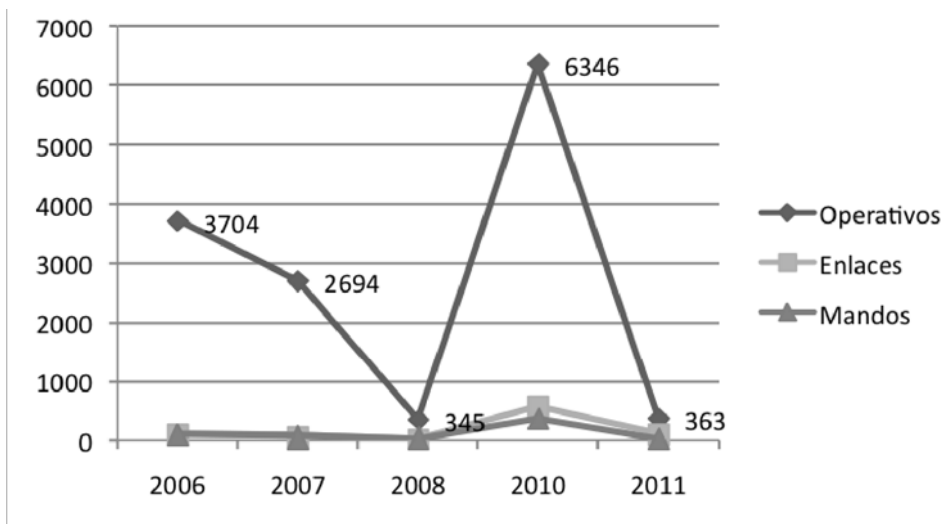
		2006	2007	2008	2010	2011
Presidencia de la Rep.	Operativos	20			80	16
	Enlaces	7			34	10
	Mandos	7				
SEGOB	Operativos	40			131	89
	Enlaces	40			32	19
	Mandos	24			7	
SRE	Operativos	14	46		78	51
	Enlaces	3	6	1	10	17
	Mandos	4	7	5	6	2
SAGARPA	Operativos	2884	701	44	2527	Nd
	Enlaces	5	7	1	20	13
	Mandos		2		37	5
SCT	Operativos			54	Nd	Nd
	Enlaces			9	112	28
	Mandos			24	2	
SEP	Operativos	56	41	18	Nd	Nd
	Enlaces			1	4	
	Mandos	1			51	5
SE	Operativos	54	4	33	257	84
	Enlaces	1	2	5	33	4
	Mandos	5	3	9	20	1
SEMAR	Operativos	62	43	75	137	36
	Enlaces	2	1		10	2
	Mandos	7	8	8	1	3
STPS	Operativos	51	70			
	Enlaces	3	2		3	
	Mandos	17	12		9	
SRA	Operativos	132	316		241	87
	Enlaces				2	
	Mandos				10	
SEMARNAT	Operativos		785		1834	
	Enlaces		1		35	
	Mandos		6		3	
PGR	Operativos	59	94	37	277	
	Enlaces	21	16	1	119	
	Mandos	11	17		21	
SENER	Operativos	12	274	83	38	
	Enlaces	3			4	
	Mandos	2		1		
SEDESOL	Operativos	226	292		629	
	Enlaces		27		78	
	Mandos		12		29	
SECTUR	Operativos	91	28		62	
	Enlaces		2		11	
	Mandos				18	
SFP	Operativos	3		1	55	
	Enlaces	4			93	
	Mandos	8		1	146	

Fuente: Elaboración propia con información del Informe PSV 2006-2012 de la SHCP. Se utilizó una muestra con la mayoría de las dependencias del Ejecutivo Federal y se incluyó a la Presidencia de la República por la claridad de los datos obtenidos; se intentó homologar los datos, aunque no siempre queda claro cuándo sólo es sector central y cuando incluye el desconcentrado o descentralizado. Nd = los datos existentes no pueden ser comparados con los demás a este nivel.



Podemos observar el comportamiento del programa y cómo cae el número de afiliados precipitadamente en 2008, repuntando en 2010. Si eliminamos el dato de la SFP en 2010, el número de personal de mando apoyado por el programa es relativamente pequeño, en comparación con los operativos y hasta con los enlaces. Ya mencioné que en los años 2010 y 2011 había lineamientos específicos para el personal de mando y justo en el 2010 se puede ver el mayor aumento en ese bloque y al año siguiente prácticamente cae a cero. Vale la pena preguntarse si el hecho de que no hubiera programa en el 2009 afectó o no para que la cantidad de operativos que se afiliaron en 2010 tuviera ese crecimiento.

La misma gráfica sin personal operativo:



Para ahondar en el tema, el personal de mando no fue tan beneficiado por el programa como los otros sectores y podemos levantar las siguientes hipótesis –habría de probarlas-: que estos niveles no respondieron porque la separación incluía la reducción de nivel hasta jefatura de departamento, por lo menos; porque no se les permitió adherirse, ya que para hacerlo requerían de la autorización de su dependencia; porque tienen una movilidad mayor que el personal operativo y, finalmente, el servicio profesional de carrera inhibe, hasta ahora, a los servidores públicos a separarse de la función pública al crearse una esperanza de estabilidad en el empleo que con el sistema de botín no existía.

Es de suponer que el programa ha tenido un efecto de reducción del trabajo administrativo operativo, a favor del trabajo más especializado y de mayor responsabilidad y atribuciones. Podría significar un cambio en el paradigma del quehacer gubernamental, que requiere de más experiencia y mejor práctica, casi un arte (Guerrero, 2011).

Además del personal en edad de jubilarse o pensionarse, el programa de separación voluntaria también atrajo a otras personas que vieron la oportunidad de obtener los recursos económicos, a pesar de no tener intención de dejar de trabajar (a veces ni de dejar el servicio público) de manera definitiva; hombres y mujeres con la necesidad de obtener recursos económicos de manera urgente o que cuentan con otros empleos de manera paralela (negocios familiares o propios) y que observan que el programa les da la oportunidad de retirarse del servicio con una cantidad de dinero que no tendrían de otro modo y del cual ya no tendrían que dar cuenta –como sería el caso de un crédito-. Adicionalmente a éstos, detectamos a los trabajadores saben que deben salir del sector público en el corto plazo, ya sea por cambio de lugar de residencia o por la necesidad de negocio que les absorbe de tiempo completo y que si se adhieren al PSV se llevan una compensación económica.

En resumen, podemos categorizar al personal que se adhiere al PSV o que busca hacerlo y los identificamos como aquéllos en edad de jubilarse o pensionarse; con necesidad de recursos económicos urgentes; con vistas a dejar de prestar sus servicios en el corto plazo y, finalmente, con trabajos paralelos.

b. El pago

El objetivo primordial del PSV ha sido otorgar una compensación económica a los servidores públicos que se adhieren a éste y además, es el incentivo que tiene el trabajador para hacerlo. Esta compensación ha resultado muy atractiva para los servidores públicos principalmente de nivel operativo, por constituir en muchos casos una cantidad equivalente a un año de sueldo o más, acorde a su edad y antigüedad. Aunque ha variado a lo largo de los años, normalmente se ha calculado el pago de la siguiente manera:

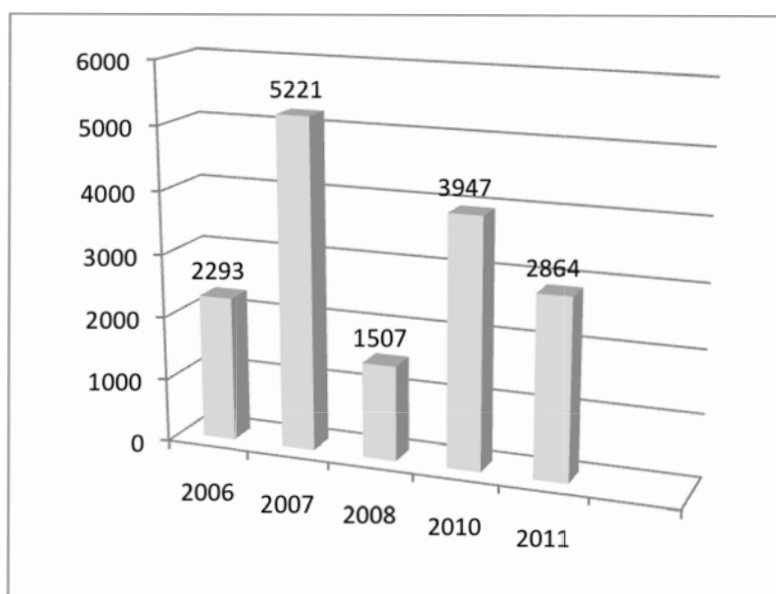
- Tres meses del sueldo mensual bruto tabular así como de prestaciones económicas como despensa, ayuda por servicios, aguinaldo y quinquenio y, en su caso, la compensación garantizada.
- Veinte días de sueldo adicionales por cada año de antigüedad y en caso de que los servidores públicos cumplieren con 15 años o más de servicio se han incluido doce días adicionales por año laborado.

- Dependiendo de la antigüedad se incentiva con una compensación extra: en los primeros años era un monto equivalente a entre 5 y 14 meses de sueldo y en el último lineamiento era un 40% más del monto que resulte de la suma de los incisos anteriores.

Este monto se tenía que pagar en una sola exhibición en menos de 30 días hábiles. Las dependencias tenían que integrar los expedientes y presentar la solicitud de recursos a la SHCP y enterar a los terceros (Sistema de Administración Tributaria SAT, de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE, aseguradoras, etc.) lo que les correspondía. Como se puede deducir, fácilmente el monto a pagar resulta en una cantidad importante y entre más antigüedad se tenga, más se suma. Supongamos que la persona a retirarse tiene diez años de servicio en una plaza con sueldo tabular integrado mensual de 5 mil pesos. En este supuesto podría obtener más de sesenta mil pesos, que equivale a un año de sueldo bruto. El incentivo es grande.

En un primer momento, no son las dependencias y entidades del gobierno federal las que cubren el monto, sino que firman un convenio con la SHCP a través del cual se forma parte de un fideicomiso; de este modo, el cheque que se entrega al trabajador se obtiene de recursos que provee la SHCP, pero la dependencia o entidad se queda con la deuda a pagar en los siguientes dos años con recursos propios. Entre el 2006 y el 2011 la SHCP reporta haber apoyado el PSV por un monto de 15.8 millones de pesos.

Monto de Recursos Aplicados al Programa de Conclusión Laboral por Año (millones de pesos)



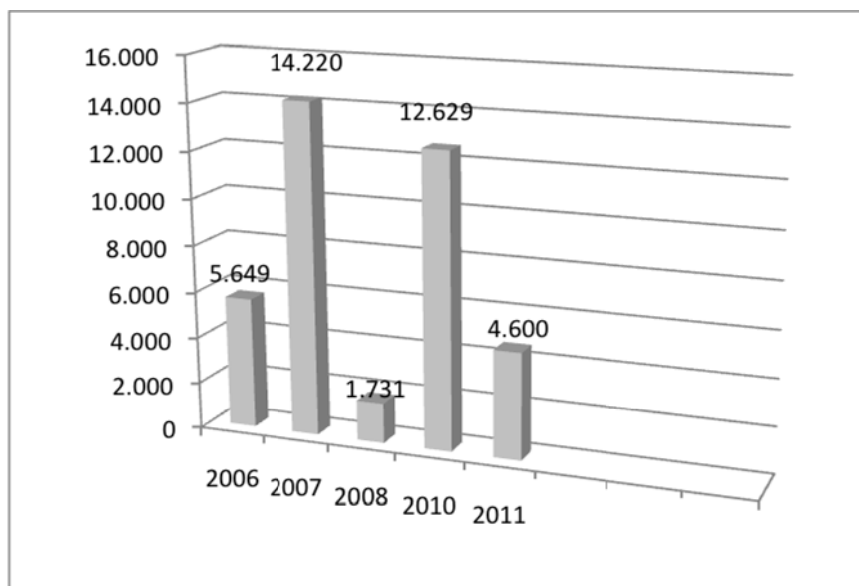
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PSV 2006-2012 de la SHCP.

c. Cancelación de plazas apoyadas

La obligación con mayores implicaciones para las dependencias y entidades y que responde a la función primaria de estos programas es la cancelación de las plazas. Como ya se mencionó, la finalidad última de los programas era el adelgazamiento de la fuerza laboral del gobierno federal, por lo anterior, una condición para el funcionamiento de éstos es precisamente que las plazas se cancelen de manera permanente. Este hecho, ha sido por mucho el que más efectos ha producido, ya que la cancelación de plazas se traduce en muchas cosas para las dependencias y para los propios trabajadores y sus organizaciones sindicales.

Para el Gobierno Federal la cancelación de plazas ha significado una reducción de la fuerza laboral, sobre todo a nivel personal operativo. Para las dependencias, la disminución de su plantilla, el reacomodo de la fuerza laboral, la reasignación de funciones y mayores cargas de trabajo para el personal que sigue activo. Para las organizaciones sindicales, la reducción de sus agremiados y de las correspondientes cuotas.

Tabla 1: Total de plazas adheridas a los programas de conclusión de relación laboral 2006-2011 (total de plazas: 38,829)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PSV 2006-2012 de la SHCP

Como se observa, los efectos de la cancelación de plazas a nivel global (Gobierno Federal) parecen un cambio radical en la forma de operar de las dependencias de Gobierno y de las organizaciones sindicales, que han incluido negociaciones y acuerdos que permitan no violentar ni los derechos de los trabajadores ni el trabajo de las instituciones.

El caso de los niveles de mando ha resultado paradigmático, ya que en algunos casos representa reacomodo de estructuras administrativas y organizacionales o la desaparición de plazas que se encuentran contempladas en normativas o reglamentos internos que han derivado en controversias legales de atribuciones entre funcionarios (Cardona 2007; Martínez Puón 2011). Esto mismo ha generado que las dependencias hayan tomado la determinación de frenar los PSV en los últimos años o de establecer programas “análogos”, que permitan conservar parte de las plazas que se deberían cancelar. Como se puede suponer, esto mismo ha provocado descontento e inclusive demandas de tipo legal ante los tribunales administrativos, por parte de servidores públicos que han buscado la separación por estos mecanismos y no se les ha otorgado.

En las gráficas que anteceden podemos ver los movimientos en plazas y recursos a lo largo del periodo 2006 – 2011. El crecimiento en los años 2007 y 2010 son de llamar la atención, pero mucho más la caída en el 2008. El decremento en el 2011 podría explicarse por ser los últimos años de gobierno y las dependencias y entidades tendrían que esperar la visión que la nueva administración le va a dar a la función pública.

d. Reingreso de servidores públicos

Originalmente, como ya se estableció, la idea era que el personal se “retirara de manera definitiva”, es decir, abandonara la fuerza laboral. Sin embargo, con el paso de los años, algunos servidores públicos que se habían adherido a estos programas solicitaron su reincorporación al Gobierno, principalmente los trabajadores de niveles de mando que han ido recibiendo diferentes oportunidad de reingreso, apoyados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Este hecho, ha provocado que se vayan estableciendo mecanismos para que esto suceda, ya que si bien se firmó una renuncia y un convenio de retiro o de separación, no se puede coartar el derecho de los ciudadanos al trabajo. En primera instancia, en los lineamientos de 2003, al ser retiro voluntario, no estaba contemplada esta posibilidad, se establecía de manera categórica que la persona separada no podía reincorporarse al trabajo gubernamental federal. Posteriormente en 2004 y 2005 se estableció que para el reingreso, el trabajador o trabajadora tendría que devolver el dinero que se le otorgó con motivo de su separación. Si lo hacía, podía ser recontratado. Ante la dificultad para operar lo anterior, la SHCP dio la oportunidad de que este reintegro de recursos se hiciera en parcialidades, firmando un convenio con la dependencia y solicitando la validación del mismo y del monto a la globalizadora, que incluía una actualización del monto a valor presente.

En los últimos años, se llegó a la conclusión de que lo mejor era permitir el reingreso del servidor público sin que reintegre los recursos, siempre que acepte perder la antigüedad por la cual ya se le había otorgado el retiro y se cumpliera la normativa vigente en materia de pensiones y jubilaciones del ISSSTE. Este tema ha sido el que más cambios ha sufrido. No se había visualizado la posibilidad de que las personas quisieran regresar después de haberse separado, pero la demanda creció y fue necesario adecuarse a una realidad existente.

e. Creación de estructuras paralelas

Para concluir, menciono este otro efecto que se ha podido detectar. Entre estos programas de separación voluntaria, los programas de ahorro y austeridad presupuestaria y de reducción del gasto y la especialización de actividades derivados de reformas y cambios en la función pública, las dependencias han tenido que recurrir a otros mecanismos para poder cumplir con sus obligaciones normativas y sus atribuciones legales.

Para ilustrar lo anterior, cabe mencionar que los presupuestos de egresos han prohibido la creación de plazas y adicionalmente, desde principios del milenio los niveles de mando no han sufrido un incremento en sus percepciones de acuerdo al tabulador. La reducción de las estructuras ha provocado que en algunos casos se creen estructuras paralelas para cumplir con las funciones que la fuerza laboral estructural no ha podido atender por falta de personal. En este tenor, ha habido un incremento en el número de plazas temporales y eventuales para cubrir esta necesidad, sin mencionar que la principal reducción ha sido en las áreas administrativas.

Todas estas políticas en materia de reducción de puestos en la función pública han mermado en algunos casos a las dependencias de tal modo, que las estructuras organizacionales actuales ya no son capaces de atender sus obligaciones, por lo que se ha recurrido con mucha mayor frecuencia a plazas creadas de carácter eventual que apoye las actividades sustantivas de las organizaciones gubernamentales. Esta es una pregunta relevante para la actual administración, tendrán que decidir si continúa la cancelación de la plaza en caso de la permanencia de los PSV, a costa del trabajo de las secretarías de estado y los organismos desconcentrados y descentralizados que se adhieran a éstos.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente escrito, se pretendió dar pie a una serie de elementos que abonen a favor de la discusión sobre la continuidad de los PSV. Se han desarrollado algunos de sus elementos más relevantes, así como los efectos a los que se han enfrentado en su evolución a más de una década de su primera implantación. Podemos hacer las siguientes conclusiones y dejar algunas líneas de análisis, más las que el lector obtenga:

Los PSV son programas con altos incentivos y beneficios para las personas que se encuentran en las posibilidades o interesadas en dejar de trabajar en el Gobierno Federal. Especialmente para aquéllas en edad de jubilarse o pensionarse, es muy interesante ya que permite acceder a una liquidación que de otro modo no obtendrían.

Se ha convertido en una buena alternativa de obtención de recursos para aquéllos servidores públicos con razones para dejar el servicio público en el corto plazo o con una necesidad urgente de dinero.

Con lo anterior, podemos ver que con los años se ha acentuado que la adherencia a estos programas responde a intereses meramente particulares, por parte de las y los empleados que lo hacen. A través de los años, se ha ido perfeccionando su operación hasta llegar a un procedimiento acabado y ya asimilado tanto por los trabajadores como por las dependencias y entidades, lo cual lo hace más claro y transparente.

Aunque en su inicio fue concebido como un programa de retiro definitivo, se ha ido transformando hasta convertirse en uno de separación temporal, tanto para ocupantes de plazas de nivel operativo, como de mando. Pero estos últimos no han sido usuarios regulares del PSV, quizás porque las dependencias no se los permiten, porque su incentivo es menor al no contar con la misma base de cálculo que los operativos o por su movilidad y rotación al interior del mismo gobierno que impide crear antigüedad en las dependencias.

Los impactos al interior de las organizaciones son muchos y altos. Principalmente, la cancelación de las plazas y los puestos ha obligado a que se reorganicen al interior, aumenten la cantidad de funciones a los trabajadores que continúan en activo y busquen alternativas de atención a sus obligaciones y atribuciones tales como la creación y ocupación de plazas con carácter temporal.

Allan Clark Skertchly Benavides

Es Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, con más de 15 años de funciones en la administración pública federal. Actualmente es Director General Adjunto de Recursos Humanos e Innovación en la Secretaría de Energía del Gobierno Federal.

REFERENCIAS

- ¹ En estas normas se considera al personal de nivel de enlace como operativo. Actualmente, en los Manuales de Percepciones se los toma en cuenta con un tabulador específico.
- ² Estas normas y disposiciones aún pueden encontrarse y consultarse en la página electrónica de la Normateca del Gobierno Federal Mexicano, www.normateca.gob.mx y en la página electrónica de la SHCP.
- ³ En los años del 2005 al 2008, la redacción del numeral correspondiente del PEF le da la facultad a las dependencias y entidades de solicitar a la SHCP la autorización para ejecutar el programa. En los años 2010 y 2011 cambia y le da la facultad a la SHCP para emitir las disposiciones que permitan su operación.
- ⁴ Vale la pena revisar el artículo de Hinojosa y Sáenz (2012) sobre el tema de transparencia y la apertura presupuestal.
- ⁵ Parece que los tomadores de decisión consideraron que los montos a otorgar a los subdirectores y directores de área si se utilizara la misma fórmula que en los casos de los operativos y enlaces o inclusive los jefes de departamento, son demasiado onerosos. Aquí cabe la pena preguntarse sobre la brecha de disparidad presupuestal entre un nivel y otro, pero eso es asunto para otro estudio.
- ⁶ El informe de la SHCP se presentó en 2012 y no contiene datos de ese último año.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardona Peretó, Francisco (2007) “Tendencias en la gestión de la función pública”. Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. IV, núm. 7, Ed. Fundamespa, México.
- Guerrero Orozco, Omar (2011) “La práctica en la administración pública”. Revista *Buen Gobierno*. No. 10, Ed. Fundamespa, México
- Hinojosa Cruz, Adriana y Sáenz López, Karla Annett (2012) “Avances en apertura presupuestal en México: ¿Relación intergubernamental o participación ciudadana?” Revista *Buen Gobierno*. No. 13 Ed. Fundamespa, México.
- Martínez Puón, Rafael (2011) *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Ed. Porrúa. México.
- Moreno Espinosa, Roberto (1999) “La gestión pública: actualidad y prospectiva” *Revista Conmemorativa del Colegio*. El Estado de Arte de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México.
- Sommano Ventura, Fernanda y Zabaleta Solís, Dionisio (2005) “El desempeño en la administración pública y la confianza en el gobierno” *Servicio Profesional de Carrera*. Vol II. Núm. 4. Ed. Fundamespa, México.

Documentos oficiales

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012) “Presupuesto de Egresos de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, Diciembre, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003) “Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria”. Unidad de Servicio Civil. *Diario Oficial de la Federación* 10 de febrero, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004) “Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de febrero, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005) “Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal conforme a lo establecido en el artículo 8 fracción III del decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005” SHCP. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006) “Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal conforme a lo establecido en el artículo 9 fracción III del decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006”. *Diario Oficial de la Federación* 19 de enero, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006) “Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal”. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008) “Disposiciones para la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal”. *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) “Disposiciones específicas que determinan el mecanismo presupuestario y establecen las medidas de pago que se deberán realizar, para llevar a cabo el otorgamiento de una compensación económica”. *Diario Oficial de la Federación* 03 de marzo, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) “Disposiciones específicas que determinan las medidas para el otorgamiento de una compensación económica para los servidores públicos de mando”. *Diario Oficial de la Federación*, 03 de marzo, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011) “Disposiciones específicas que determinan el mecanismo presupuestario y establecen las medidas de pago que se deberán realizar, para llevar a cabo el otorgamiento de una compensación económica”. *Diario Oficial de la Federación*, 04 de mayo, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011) “Disposiciones específicas que determinan las medidas para el otorgamiento de una compensación económica para los servidores públicos de mando”. *Diario Oficial de la Federación* 04 de mayo, México.

Páginas electrónicas

www.hacienda.gob.mx

www.normateca.gob.mx

