

Temas estratégicos 84

2020
noviembre

La profesionalización del servicio público

Síntesis

Los recursos humanos de un gobierno han sido sujetos de distintas políticas dirigidas a fortalecer su profesionalización. En este sentido, el conjunto de acciones encaminadas a mejorar los procesos de reclutamiento, gestión, capacitación y evaluación de las y los funcionarios públicos es un tema de análisis relevante a la luz de las necesidades crecientes por proveer bienes y servicios públicos de más calidad y con mayor eficiencia, así como en materia de combate a la corrupción. El propósito de este documento es reflexionar sobre el estado que guarda el tema de profesionalización del servicio público a nivel federal en México. En específico, se aborda el caso del Servicio Profesional de Carrera, creado el 10 de abril de 2003 mediante la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo fin fue atender la falta de servidores y servidoras públicas que coadyuvaran al Estado a brindar un servicio público de calidad, eficiente, eficaz y de confianza para la población.¹

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003)

Establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (art. 1).



¹ Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de las autoras, quienes agradecen los comentarios de dos lectores del IBD, realizados sobre una versión preliminar del documento. Las autoras agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan en cuenta estas consideraciones.

TEMAS ESTRATÉGICOS No. 84

La profesionalización del servicio público

Noviembre de 2020

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.



1. INTRODUCCIÓN

Dado su rol en el cumplimiento de los objetivos de un gobierno, los recursos humanos en el sector público han sido sujetos de distintas políticas dirigidas a fortalecer su profesionalización. En este sentido, el conjunto de acciones encaminadas a mejorar los procesos de reclutamiento, gestión, capacitación y evaluación de las y los funcionarios públicos y, en consecuencia, mejorar la acción pública, es un tema de análisis relevante a la luz de las necesidades crecientes por proveer bienes y servicios públicos de más calidad y con mayor eficiencia. Así, el fortalecimiento de las instituciones públicas es un tema trascendente dentro de la agenda mundial. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019), en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, contempla como dos de sus metas “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” y “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, ambos aspectos vinculados estrechamente con la necesidad de profesionalización del sector público.

Este documento tiene como propósito reflexionar sobre el estado que guarda el tema de profesionalización del servicio público a nivel federal en México. En específico, se aborda el caso del Servicio Profesional de Carrera, creado el 10 de abril de 2003, con el objetivo de “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito

y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad” (art. 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal). La pregunta que guía este texto es ¿cuál ha sido la evolución del servicio profesional de carrera a casi veinte años de su creación? Derivado de ésta, el argumento central que se plantea es que, a pesar de que existe evidencia sobre diversas áreas de oportunidad en el diseño e implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC), no se identifican reformas sustantivas que promuevan su mejora. Lo anterior cobra relevancia en un contexto en el cual la relación entre el jefe del Ejecutivo y el cuerpo burocrático ha sufrido tensiones vinculadas con las políticas de austeridad del Gobierno de la República².

En línea con esto, el documento se estructura en cinco secciones. Primero se exponen las principales bases teóricas sobre el tema de profesionalización del servicio público, las cuales enfatizan su importancia como un mecanismo para ejecutar de forma efectiva las tareas que les son encomendadas. Después se describe de forma general el funcionamiento del Sistema del Servicio Profesional de Carrera y sus subsistemas. La tercera sección presenta algunos datos relevantes sobre el estado actual del SPC, mientras que la cuarta describe el conjunto de iniciativas de reforma que se discuten actualmente en el Congreso de la Unión. Finalmente se exponen algunas reflexiones sobre el tema.

² Por mencionar algunas, la reducción de salarios, la solicitud de aportaciones voluntarias para atender la pandemia del COVID-19, así como el exhorto a altos funcionarios a donar parte del aguinaldo. En el decreto publicado el 23 de abril de 2020, por ejemplo, se estableció que “no será despedido ningún trabajador, pero no habrá incremento de personal; de forma voluntaria se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta en un

25% de manera progresiva. Es decir, el que obtenga más ingresos aportará más y será menos el descuento para los niveles inferiores. De la misma forma, los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de Subdirector hasta Presidente” (DOF, 23/04/2020).

2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: BASES TEÓRICAS

La profesionalización del servicio público ha sido un componente central del discurso acerca de la modernización administrativa. La importancia de la formación de los recursos humanos que componen la burocracia ha generado diversas discusiones sobre cuáles son los mecanismos más efectivos para dotarles de las herramientas necesarias para llevar a cabo su función. Esto no es un elemento de poca trascendencia considerando el rol que tiene la burocracia en el cumplimiento de los objetivos de un gobierno.

En este sentido, un documento al que es relevante referirse es la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, suscrita en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bolivia en el año 2003. En dicha carta, la función pública se define como:

[...] el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003: 5).

Uno de los elementos principales que se desprenden del estudio de la función pública es su relación con la provisión de servicios de mayor calidad, por esta razón, la profesionalización ha sido un elemento nodal dentro de la agenda de modernización administrativa (Hood, 1991). A partir de esto, la idea de establecer políticas para la profesionalización del servicio público ha sido

recurrente en el conjunto de acciones para fortalecer el quehacer gubernamental. Incluyendo los esfuerzos para el combate a la corrupción, estos instrumentos deben orientarse a la facilitación de habilidades y conocimientos que tecnifiquen su función y que, además, separen el poder político y administrativo dentro del sector público.³

El tema de la profesionalización puede abarcar un amplio espectro de dimensiones dirigidas a mejorar el funcionamiento del cuerpo burocrático. En primer lugar, es necesario hacer explícita la definición que guía esta discusión, para esto se retoma el texto de Martínez Puón:

[...] la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas (2013: 32).

Esta conceptualización pone el énfasis en el vínculo entre el desarrollo profesional, en este caso, de los servidores públicos, y la consecución de los objetivos organizacionales. Desde esta perspectiva, es relevante aludir a dos elementos sustantivos del concepto de profesionalización. El primero es la dimensión técnica, es decir, los conocimientos adquiridos para el desempeño de la función. El segundo se refiere a la adherencia a un conjunto de normas profesionales (Wilensky, 1964). El aspecto central de la profesionalización, por tanto, subraya la relevancia de la función pública en la ejecución de tareas sustantivas del Estado (CLAD, 1998). La transición a esquemas de profesionalización más allá de la idea de especialización, según Croizier (1996) requiere

³ Esto en la línea de pensamiento de Weber sobre las distinciones entre el político y el científico.

estrategias para promover un cambio en la cultura organizacional.

En particular, el grado de autonomía con el que puede actuar la burocracia es un tema central que abordar. Desde la perspectiva de Cavalcante y Carvalho (2015) la autonomía, junto con estabilidad y un salario adecuado, tienen un efecto sobre la capacidad burocrática de implementar políticas públicas, de ahí la importancia de analizar los mecanismos para el fortalecimiento del cuerpo de funcionarios.

Asimismo, de acuerdo con Skaaden (2016), el énfasis en la profesionalización también retoma la idea sobre que este conjunto de competencias técnicas puede contribuir a que tengan un manejo más adecuado de la discrecionalidad. Además, señala la autora, esto se vincula con un tema de confianza profesional, es decir, confianza en que desempeñarán sus funciones con base en una serie de estándares determinados. Esto resuena precisamente con la premisa sobre que además de lo técnico, la profesionalización también se refiere a un conjunto de estándares para el desempeño de las funciones.

En este contexto, las discusiones sobre la pertinencia de establecer mecanismos efectivos para la administración de los recursos humanos en el sector público se han centrado en la idea de la meritocracia. En particular, en años recientes, esto se ha visto desde la perspectiva de su contribución a atender problemas más estructurales dentro del sector público como es la corrupción. Al respecto, Dahlström et al. (2012) analizaron esta relación empíricamente y concluyeron que la profesionalización de la burocracia es un importante factor de disuasión de la corrupción. Lindor contribuye al debate enfatizando el tema de la desconfianza ciudadana en las instituciones:

La profesionalización, las conductas éticas y el sistema de calificación por mérito son fundamentales para la recuperación de la confianza

social en la administración pública, asimismo, son componentes indispensables para la productividad y el seguimiento de los programas, servicios y acciones sociales que permiten alcanzar los objetivos y metas de las instituciones públicas (2019: 7).

Como se señaló, el surgimiento de políticas de profesionalización de la función pública alrededor del mundo estuvo dirigido por la lógica de separar el poder político de la estructura burocrática, es decir, promover que los servidores públicos fueran reclutados con base en sus competencias y no en sus vínculos políticos (Hetherington, 2018). Por esta razón, el establecimiento de procedimientos para valorar las competencias técnicas y disminuir la discrecionalidad en la selección de los funcionarios ha sido el centro de las políticas en esta materia. El diseño que adopten las políticas de gestión de los recursos humanos en el gobierno puede limitar para los políticos el poder de designación o remoción de los funcionarios; sin embargo, como señala Forand, “su posición como empleadores les deja considerable poder sobre las condiciones laborales de la burocracia” (2019: 9). Por tanto, si bien no lo elimina por completo, contribuye a acotarlo.

Así, el desarrollo de sistemas civiles de carrera ha sido un instrumento de política recurrente alrededor del mundo dirigido, fundamentalmente, a separar el poder político del administrativo (Bekke y van der Meer, 2000). Estos se han diseñado para dotar de mayor seguridad laboral a los funcionarios y generar condiciones que favorezcan:

el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente (Cortázar et al., 2014: XXI).

El funcionamiento de estos sistemas ha sido estudiado en el marco de distintos diseños y contextos. Al respecto, vale la pena aludir al

trabajo de Meyer-Sahling et al. (2018) quienes realizaron una encuesta a 23,000 servidores públicos de diversos países en desarrollo. Aun cuando señalan que la efectividad de estas políticas depende en gran medida del contexto de cada país, obtuvieron una serie de hallazgos relevantes sobre buenas prácticas en esta materia (fig. 1).

Fig. 1. Buenas prácticas en materia de reformas a los servicios civiles



Fuente: elaboración propia con base en Meyer-Sahling et al. (2018).

Los cuatro elementos señalados por Meyer-Sahling et al. (2018) enfatizan aspectos que la teoría identifica como centrales en el desarrollo de los servicios civiles. Por ejemplo, el establecimiento de mecanismos de separación entre el poder político y administrativo, así como la relevancia del mérito. Otro punto que resaltar es el tema de la retribución, al respecto se ha analizado su vinculación con la disminución de la corrupción, en especial en países de bajos ingresos, así como sus implicaciones en términos de atracción de talento (Transparencia Internacional, 2013).

Dado que el propósito de este documento es reflexionar sobre el estado que guarda la profesionalización del sector público en México, es relevante exponer algunos de los principales hallazgos sobre este tema. En el marco del análisis sobre los servicios civiles en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México se ubica como un país de desarrollo intermedio caracterizado por tener “burocracias relativamente bien estructuradas y con cierta estabilidad de sus empleados (factor clave para la acumulación de capacidades), pero con debilidades en cuanto a las garantías de mérito y a las herramientas de gestión de los recursos humanos” (Iacoviello y Strazza en Cortázar et al., 2014: 19). En particular, este análisis se basa en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil que cuenta con dos mediciones (2004 y 2011/2013).⁴ En ambas, México obtuvo un puntaje de 41, por lo que no se advirtió avance en los 10 años que transcurrieron entre una y otra; sin embargo, dentro de los hallazgos obtenidos destacan aspectos clave sobre las áreas de oportunidad del servicio profesional de carrera en México:

[...] la pérdida de prioridad política, la flexibilización del mérito para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC), la reducción de capacidades rectoras (Secretaría de la Función Pública) y la salida de un nuevo reglamento que quiso descentralizar funciones y centralizar el control pero que, en los hechos, terminó afectando el mérito y la transparencia de la selección (Iacoviello y Strazza en Cortázar et al., 2014: 27).

En línea con lo anterior, en la siguiente sección se describe, de forma general, el funcionamiento del servicio profesional de carrera en México, así como algunos aspectos más relevantes sobre su implementación.

⁴ La metodología de este Índice se basó en la identificación de 93 puntos críticos en la primera medición, después se realizó un ajuste al instrumento

para reducirlo a 33 puntos críticos que se desagregan en subíndices; sin embargo, esta modificación no afectó la comparabilidad entre mediciones (Cortázar et al., 2014).



3. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LSPCAPF)

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) fue creado el 10 de abril de 2003 mediante la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF).

[En ella] se estableció la base de la organización, el funcionamiento y el desarrollo del servicio público profesional en la administración centralizada, con la finalidad de proveer una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad que atendieran las demandas de la ciudadanía que reclamaban una gestión pública institucional, moderna y eficiente; que lograra el equilibrio social y regional del país, y por consiguiente incrementara la productividad de la economía y se avanzara en las tareas del desarrollo nacional (ASF, 2019: 9).

Con el fin de conocer los principales aspectos que regulan el funcionamiento del SPC, se describe su estructura, así como las principales características de los procedimientos de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y de evaluación del desempeño que contempla este sistema.

Sistema de Servicio Profesional de Carrera

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es el mecanismo creado por la LSPCAPF para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (art. 2). El Sistema depende del Poder Ejecutivo Federal, en específico de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

El SPC comprende a las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada que, con base en el artículo 1º de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal son: la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. No obstante, con base en el artículo 8 de la LSPCAPF, quedan fuera del Sistema el personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquéllos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Su estructura se compone de dos partes, una funcional y otra orgánica. En lo que compete a la estructura funcional se integra por siete subsistemas dirigidos y coordinados por la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, adscrita a la SFP, como se muestra en la figura 2.

En esta misma figura se observa que dentro del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se encuentra el Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSPP), que es un padrón que contiene información básica y técnica en

materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. El Registro sistematiza la información proporcionada por las dependencias o instituciones, relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y

certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema. La información recopilada permite identificar los perfiles de servidores públicos para ocupar nuevas plazas, para su participación en concursos o para definir nuevas plazas y requerimientos (arts. 15 - 19).

Figura 2. Estructura orgánica del Sistema de Servicio Profesional de Carrera

Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública			
Subsistema de Planeación de Recursos Humanos <ul style="list-style-type: none"> Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. Opera el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (RUSPP). Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes. 	Subsistema de Desarrollo Profesional <p>Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema.</p>	Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades <p>Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:</p> <ul style="list-style-type: none"> conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal; especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. 	
Subsistema de Ingreso <p>Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.</p>	Subsistema de Evaluación del Desempeño <p>Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.</p>	Subsistema de Separación <p>Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.</p>	Subsistema de Control de Evaluación <p>Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de LSPCAPF (2006; arts. 13 y 14).

En cuanto a la estructura orgánica del Sistema, se integra de la siguiente forma (arts. 67, 70, 72):

- 1) **Secretaría de la Función Pública:** es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.
- 2) **Consejo Consultivo:** es una instancia de apoyo de la Secretaría cuyo propósito es hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema. Está integrado por el titular de la SFP, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público

y del Trabajo y Previsión Social; contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

- 3) **Comités Técnicos de Profesionalización y Selección:** son cuerpos colegiados especializados instalados en cada dependencia, encargados de la implementación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, son responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrán asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de

empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Procedimientos del Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con la LSPCAPF, un servidor público de carrera es la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que desempeñe un cargo de confianza en alguna dependencia, como pueden ser las Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (art. 3, fracc. VII y IX).

Estos servidores se clasifican en dos tipos: eventuales y titulares. Los eventuales comprenden tres tipos: los de primer nivel de ingreso que se encuentren en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 de la Ley y aquéllos que ingresen por motivo de un convenio. Los servidores titulares

son quienes se han incorporado al Sistema mediante concurso público y abierto y cuentan con más de un año de desempeño, y aquéllos que ingresan al Sistema cuando han obtenido su nombramiento al acreditar el cumplir los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito (art. 4, LSPCAPD; art. 5 Reglamento de la LSPCAPF).

El ingreso para ser servidor público de carrera es mediante concurso de selección y sólo podrá ser nombrado o removido en los casos y bajo los procedimientos que establezca la Ley. La figura de servidor público de carrera sólo podrá ocupar los siguientes rangos (art. 5, LSPCAPF): Director General; Director de Área; Subdirector de Área; Jefe de Departamento y Enlace.

Ningún puesto del Sistema puede ocuparse sin que esté previamente registrado en el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada. Los derechos y obligaciones de las y los servidores públicos de carrera se presentan en el cuadro 1:

Cuadro 1. Derechos y Obligaciones de las y los servidores públicos de carrera.

Derechos	Obligaciones
I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos de la Ley;	I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos;	II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;	III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;	IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;	V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal;
VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;	VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca;
VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado;	VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;	VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley;	IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente;	X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento y de su reglamento.	XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Fuente: Elaboración propia con información de LSPCAPF (2006: arts. 10 y 11).

❖ Ingreso

El ingreso al Sistema de Servicio Profesional de Carrera se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas, que son todas aquellas dirigidas a servidores públicos en general o para toda persona interesada en ingresar el Sistema.

Este proceso de selección está a cargo del Subsistema de Ingreso en coordinación con los Comités Técnicos de Selección de cada dependencia y tiene como “propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes” (art. 29, Reglamento de la LSPCAPF).

Cada dependencia será la encargada de emitir sus propias convocatorias a través de sus Comités Técnicos de Selección. Su publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y deberán señalar en forma precisa los siguientes elementos:

1. Puesto sujeto a concurso,
2. Perfil que deberán cubrir los aspirantes,
3. Requisitos y lineamientos generales que se determinen para los exámenes,
4. Lugar y fecha de entrega de documentación, de los exámenes y el fallo con la selección de las y los candidatos finalistas.

Las convocatorias pueden ser divididas en tres modalidades dependiendo a quién se dirige: 1) a servidores públicos en general; 2) a toda persona interesada que desee ingresar al Sistema y 3) a todo interesado que integre la reserva de aspirantes de la rama de cargo o puesto que corresponda a la vacante en la dependencia.

Mediante el proceso de selección se analiza la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema con el fin de garantizar el acceso de las

personas candidatas más aptas para desempeñar el cargo (art. 29, LSPCAPF). Las etapas que comprende el proceso son (art. 34, Reglamento de la LSPCAPF):

- I. Revisión curricular;
- II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;
- III. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;
- IV. Entrevistas, y
- V. Determinación.

Los resultados de cada etapa del proceso de selección se dan a conocer a los participantes en el concurso, mediante su publicación en los medios electrónicos que establezca la dependencia. El nombramiento de la persona que haya sido seleccionada para ocupar el puesto es dado por la dependencia emisora del concurso, a más tardar dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que el servidor público de carrera haya tomado posesión del puesto.

Cabe precisar que el número de convocatorias publicadas está en función de dos aspectos: 1) de las necesidades institucionales de las dependencias y 2) de su presupuesto autorizado para cada ejercicio fiscal.

Por último, es importante resaltar que el artículo 34 de la LSPCAPF, otorga la facultad a los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, de autorizar nombramientos temporales para puestos vacantes o plazas de nueva creación sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección, bajo los siguientes supuestos: en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que

puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

❖ **Desarrollo profesional**

El desarrollo profesional es el proceso mediante el cual las y los servidores públicos de carrera, con base en el mérito, podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio (art. 35, LSPCAPF). El Subsistema de Desarrollo Profesional, responsable del proceso, establecerá las trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas.

Las y los servidores públicos de carrera que deseen participar en los procesos de promoción deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que establezca el Comité Técnico en las respectivas convocatorias. Al mismo tiempo, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección.

Las trayectorias de movilidad dentro del Sistema son (art. 39, LSPCAPF):

1. *Vertical o trayectorias de especialidad* que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y
2. *Horizontal o trayectorias laterales*, que son aquéllas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables

podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

También es posible que las y los servidores públicos de carrera tengan movilidad para reubicarse en otra ciudad o dependencia, siempre y cuando los cargos sean del mismo nivel y perfil de acuerdo con el Catálogo, y previa autorización de su superior jerárquico.

Finalmente, como mecanismo de protección ante las reestructuraciones de la Administración Pública, sea por la desaparición de cargos del Catálogo y el cese de funciones de servidores públicos, la LSPCAPF establece que el Sistema procurará hacer reubicaciones al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgando prioridad en un proceso de selección.

❖ **Capacitación y certificación**

La capacitación y certificación de capacidades son los procesos a través de los cuales las y los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.

La SFP es la dependencia encargada de emitir las normas que regulan este proceso en las dependencias; mientras que los Comités Técnicos de Profesionalización, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia, establecerán los programas de capacitación para el puesto y el desarrollo administrativo y calidad, para las y los servidores públicos. Los planes anuales de capacitación deberán ser registrados ante la SFP, misma que podrá hacer recomendaciones y ajustes de acuerdo con las necesidades del Sistema.

La capacitación tiene como objetivo:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño del cargo;

- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Es obligatorio que las y los servidores públicos cursen los programas de capacitación y actualización de sus dependencias, puesto que su aprobación es indispensable para permanecer en el puesto y en el Sistema. Por otro lado, los procesos de certificación de capacidades profesionales, además de demostrar que han desarrollado y mantienen actualizado su perfil y aptitudes para el desempeño de su cargo, les otorga puntos adicionales para ser considerados en los procesos de selección y en la autorización de movimientos o trayectorias laterales. Esta certificación será por lo menos cada cinco años.

❖ Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño, a cargo del Subsistema bajo el mismo nombre, es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto (art. 54, LSPCAPF).

Este proceso de evaluación, que se realiza de manera anual, es responsabilidad del Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia, en coordinación con la SFP.

Los principales objetivos de la evaluación son (art. 55, LSPCAPF):

- I. Valorar el comportamiento de las y los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;
- III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia;
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.

Una característica significativa del SPC ligada a la evaluación, es el otorgamiento de estímulos al desempeño a las y los servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por productividad, eficacia y eficiencia. Los estímulos pueden consistir en reconocimientos económicos distintos al salario o en distinciones no económicas, dependiendo de la disponibilidad presupuestaria de la dependencia. Asimismo, las evaluaciones al desempeño son requisito indispensable para la permanencia del servidor público de carrera en el Sistema y en su puesto.

❖ Separación

La separación del servidor público de carrera del Sistema es la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos (art. 59, LSPCAPF). En este sentido, el Subsistema de Separación se encarga de integrar los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia, así como si procede autorizar a un servidor público de carrera titular para que deje

de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal, y lo relativo a la suspensión de los efectos del nombramiento respectivo (art. 73, Reglamento de la LSPCAPF).

Las causas que contempla la LSPCAPF para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos son (art. 60):

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente. El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Cabe resaltar que la Ley reitera que la pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta o en otras leyes aplicables (art. 63).

Tras la descripción del funcionamiento del SPC es relevante profundizar en la información acerca del estado que guarda actualmente el Sistema, sobre este punto versa la siguiente sección.

4. ALGUNOS DATOS ACTUALES SOBRE EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

De acuerdo con el *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2019 – 2020*, al corte del 31 de marzo de 2020, la ocupación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es de 21, 307 personas, de los cuales el 60% son hombres y el 40% son mujeres, distribuidos como se muestra en el cuadro 2.

Se observa que los puestos de mayor nivel y toma de decisiones, como son, dirección general, dirección general adjunta y dirección de área, existe un mayor número de hombres (1, 537) que de mujeres (966). Asimismo, aunque en los puestos de menor nivel va aumentando la proporción de mujeres (7, 688), ésta sigue siendo inferior al número de hombres (11, 116).

En lo que se refiere a los ingresos y número de concursos realizados se informa que, del 1 de septiembre de 2019 al 28 de julio de 2020, se efectuaron 2, 935 concursos, mientras que en el período anterior del 1 de diciembre de 2018 al 31 de julio de 2019, se efectuaron 931 concursos, es decir, menos de la mitad. La comparación de los resultados obtenidos en cada período se observa en el cuadro 3.

Cabe señalar que, derivado de las medidas de emergencia sanitaria por el virus SARS – CoV2 (COVID-19), el 20 marzo de 2020 la SFP suspendió las actividades relacionadas con los ingresos al SPC mediante la publicación del *Acuerdo por el que se establece la suspensión de plazos y términos a que hace referencia la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública*

Federal. Posteriormente, el 30 de junio de 2020, la Secretaría publicó el *Acuerdo por el que se determinan las condiciones de reactivación y suspensión de plazos y términos para la operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, mediante utilización de tecnologías de*

información y comunicación como medida de prevención de contagio y dispersión del coronavirus SARS-CoV2. Dicho acuerdo establece que, a partir del 1 de julio, se retoman las acciones para continuar con los procesos pendientes.

Cuadro 2. Distribución de hombres y mujeres en el Servicio Profesional de Carrera

NIVEL DE PUESTO	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL	133	73%	50	27%	183
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA	186	65%	100	35%	286
DIRECCIÓN DE ÁREA	1,218	60%	816	40%	2034
SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	2,680	60%	1,812	40%	4,492
JEFATURA DE DEPARTAMENTO	4535	58%	3,286	44%	7,821
ENLACE	3,901	60%	2,590	40%	6,491
TOTAL GENERAL	12,653	60%	8,654	40%	21,307

Fuente: SFP (2020: 101)

Cuadro 3. Ingresos del Servicio Profesional de Carrera

PERÍODO	1 de diciembre de 2018 al 31 de julio de 2019	%	1 de septiembre de 2019 al 28 de julio de 2020	%
Total de concursos	931	100%	2,935	100%
Cuentan con ganador	314	34%	1,513	52%
Cancelados	30	3%	12	0.5%
Se declararon desiertos	107	11%	401	13.5%
Continúan en proceso	480	52%	1,009	34%

Fuente: Primer y Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2019: 96; 2020: 91, 92).

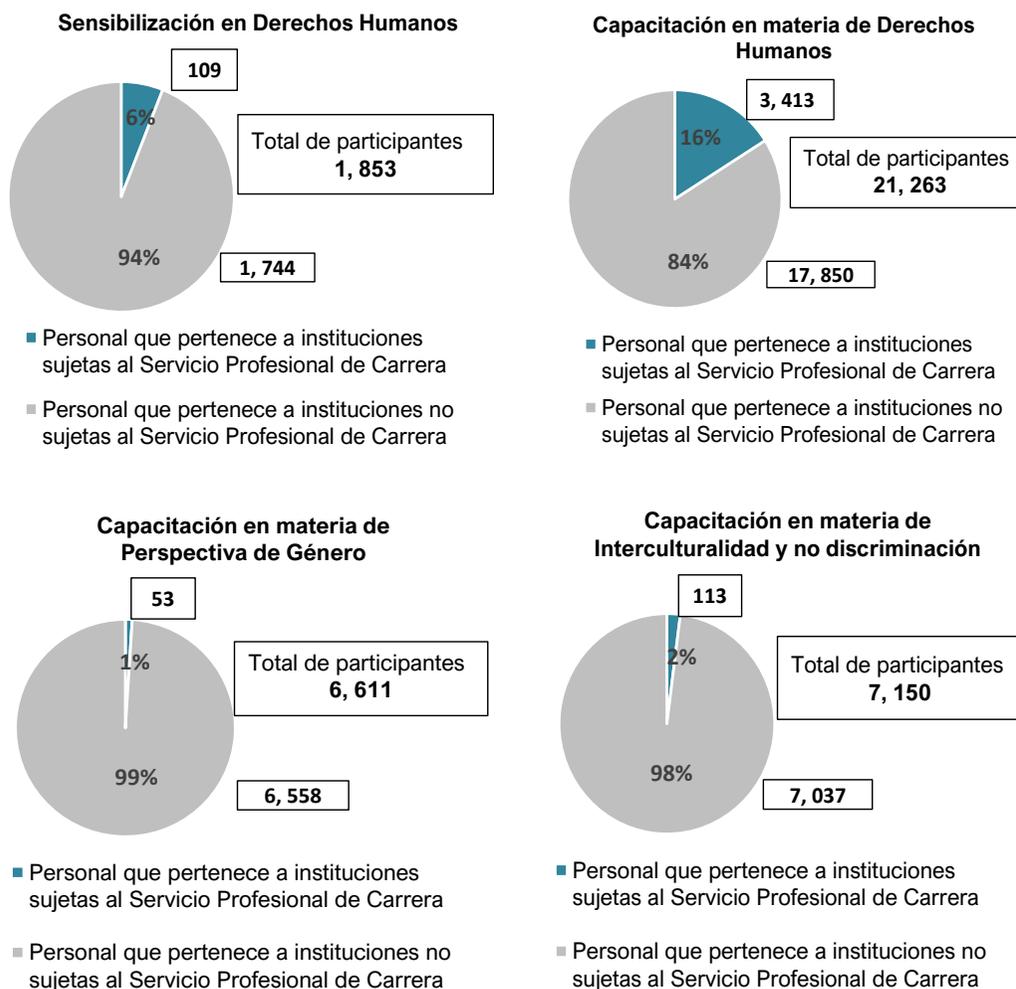
En materia de **formación y capacitación** se reporta que, del 1 de septiembre de 2019 al 15 de julio de 2020, se capacitó a servidores públicos de la APF en diversas áreas tales como derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad y no discriminación. Sin embargo, de acuerdo con los datos del Informe, del universo total de servidores públicos de la APF, los que corresponden al SPC tuvieron una menor participación que el resto, como se observa en el gráfico 1.

Aunque estas cifras sólo muestran la participación de cuatro cursos de los varios que organiza la SFP para capacitar al personal del servicio público, sus resultados en asistencia permiten plantear la pregunta sobre a qué se debe que haya una menor participación del personal del SPC en los procesos de capacitación y formación, en relación con el resto de las y los servidores públicos de la APF. Si bien, dar respuesta a esta pregunta amerita contar con otros elementos de análisis fuera del alcance de

este documento de trabajo, en una sección posterior se darán algunos resultados de

evaluaciones realizadas al SPC que vislumbran la respuesta a esta interrogante.

Gráfico 1. Servidores públicos de la APF capacitados de septiembre de 2019 a julio de 2020



Fuente: Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2020: 92 y 93)

Relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera

En línea con el objetivo del *Plan Nacional de Desarrollo* sobre la regeneración de la ética de las instituciones, “como intención ejemplificante de un ejercicio de un gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables” (Presidencia de la República, 2019: 20); así como,

al objetivo cuarto del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024*, sobre “promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal”, la SFP estableció cinco ejes estratégicos para fortalecer el combate a la impunidad y a la corrupción, así como para construir una nueva ética pública, los cuales son (SFP, 2019: 23):

1. Impulsar la austeridad republicana.
2. Ciudadanizar el Combate a la Corrupción.
3. Proteger la denuncia y a los alertadores internos.
4. Relanzar el Servicio Profesional de Carrera con perspectiva de género.
5. Democratizar las Tecnologías de la Información.

El cuarto eje estratégico sobre el Relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera:

[...] mlse aboca a transformar el servicio público para cerrar las brechas de desigualdad de género, es decir, las diferencias en el acceso al Servicio Profesional de Carrera (SPC) por parte de mujeres y hombres, que se ha traducido en una menor participación de las mujeres en mandos medios y altos [ver cuadro 1], con el perjuicio que conlleva la falta de incorporación de su talento en la Administración Pública Federal (APF)” (SFP, 2020: 97).

El relanzamiento de este eje estratégico se inició el 7 de marzo de 2019 en el marco del Día Internacional de las mujeres, en la cual se definieron seis objetivos (SFP, 2019: 25):

- 1) eliminar la segregación en las estructuras orgánicas, así como los sesgos en los perfiles de puesto y las convocatorias, para erradicar los estereotipos de género y romper el techo de cristal;
- 2) garantizar que los mecanismos de reclutamiento y los instrumentos de selección no tengan sesgos y que incluyan acciones afirmativas;
- 3) diseñar un Programa de Talento Joven bajo la mirada de igualdad y no discriminación;
- 4) impulsar un modelo de formación basado en competencias y con enfoque de género en procesos de inducción y formación;
- 5) promover el uso de tecnologías de información en procesos de formación que permitan flexibilizar los horarios para estimular la participación de las mujeres, y;

- 6) diseñar e impartir programas formativos de alta dirección orientados a las mujeres.

Como parte de este proceso en marzo de 2020 la SFP, en colaboración con otras dependencias que participan en el SPC, presentó el Primer Concurso de Ingreso exclusivo para Mujeres a la Administración Pública Federal, el cual fue publicado mediante el *Acuerdo por el que se da a conocer la publicación de vacantes en la Administración Pública Federal dirigidas exclusivamente para mujeres*, el 11 de marzo de 2020 en el DOF.

4.1 RESULTADOS DE AUDITORIAS Y EVALUACIONES AL SPC

En 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó y publicó la *Evaluación Número 1572-GB “Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal”*, correspondiente a la Cuenta Pública 2018, cuyo objetivo fue:

[...] medir los efectos que ha tenido la estrategia del SPC [Servicio Profesional de Carrera], implementada por el Gobierno Federal, en materia de administración de recursos humanos que converge con la gestión de capital humano, a fin de proporcionar elementos que permitan al gobierno identificar las necesidades de la administración del personal y, con ello, esté en posibilidades de definir objetivos estratégicos que integren una política de gestión de capital humano enfocada en la capacitación especializada, remuneración equilibrada y competitiva, y en la generación de condiciones laborales óptimas que influyan en la mejora de las actividades del personal responsable de la ejecución de las políticas públicas sin dejar de lado el aspecto personal, a efecto de que los trabajadores sean capaces de hacer frente a las problemáticas gubernamentales en las que se encuentra inmerso el país y que sean redituables para la atención de las necesidades de la población (ASF, 2019: 7).

Esta evaluación se enmarca en el objetivo de la ASF por revisar y examinar la política pública de gestión de capital humano que regule la

operación de la APF.⁵ En este sentido, la propia Auditoría señala que, ante la inexistencia de este tipo de política, lo más cercano ha sido la creación de un servicio público profesional en la administración centralizada, el cual se creó en 2003 como parte esencial para el desempeño del gobierno, ya que su desarrollo basado en los méritos aislaría a los servidores públicos de influencias políticas y haría posible capitalizar su experiencia profesional (ASF, 2019: 9).

Metodológicamente, la evaluación consistió en el estudio de seis casos sobre la operación de sus sistemas de gestión de personal y la formación de capital humano. Las dependencias de la APF seleccionadas fueron: la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); la Secretaría de Bienestar (SB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), mediante el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Otro grupo lo conforman órganos autónomos que son el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el Banco de México (BANXICO), como muestra de instituciones que no necesariamente presentan rotación de personal en cada cambio de administración.

Es importante mencionar que, en años anteriores, la ASF ha realizado otras auditorías al SPC. Por ejemplo, en 2013, se hizo una evaluación a 20 servicios de carrera existentes en el Estado Federal correspondiente a la Cuenta Pública 2012. De 2009 a 2018 realizó 15 auditorías de desempeño al SPC. Con base en esto, la ASF señala que existen deficiencias que se han mantenido a lo largo del tiempo y que han impedido su consolidación (ASF, 2019: 29). En el cuadro 4, se muestran los principales resultados de algunas de las auditorías mencionadas.

De este primer conjunto de auditorías, los hallazgos identificados por la ASF en la estructura y operación del SPC son los siguientes (ASF, 2019: 32 y 33):

- La estrategia del SPC no se enfoca en la especialización del servicio público, sino en el cumplimiento de criterios básicos de profesionalización, que no necesariamente se corresponde con las necesidades del puesto.
- En los documentos de planeación de mediano plazo no se han definido objetivos específicos, ni metas ni indicadores orientados a evaluar el nivel de profesionalización de los servidores públicos, así como lo relacionado con la suficiencia y pertinencia de las remuneraciones.
- Los recursos destinados a la estrategia no han sido ejercidos únicamente para la capacitación de servidores públicos; además, no se pudo verificar su contribución en la profesionalización de los trabajadores, ni si existió alguna repercusión en su formación.
- El SPC carece de una regulación congruente para la ocupación de plazas.
- Falta coordinación entre las dependencias de la APF con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales.
- Existe una limitada capacitación y certificación de los servidores públicos de carrera, y de evaluaciones del desempeño.
- Existen deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyeran a mejorar su funcionamiento.
- No se realizaron movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel.

⁵ En materia de política pública la gestión de capital humano se refiere al diseño e implementación de estrategias y acciones enfocadas a formar y conservar al

personal más apropiado en cada entidad gubernamental, para cumplir con sus objetivos y extraer las mejores soluciones.

Cuadro 4. Principales resultados de auditorías realizadas al Servicio Profesional de Carrera

Resultados de la evaluación de política pública "Servicios de Carrera en el Estado Federal" correspondiente a la Cuenta Pública 2012	
<ul style="list-style-type: none"> Falta de identificación del gasto ejercido para la operación de los servicios que limitó la planeación, operación y rendición de cuentas; Procedimientos escasos para atraer a los mejores servidores públicos, ya que más del 50.0% de los servidores públicos que ingresaron en ese año no lo hicieron mediante concursos; Limitada determinación de acciones de capacitación enfocadas al desarrollo profesional, que impidieron garantizar que los servidores públicos adquirieran las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones en beneficio de la institución. Por ejemplo, sólo el 15.0% (3) de los servicios definió planes individuales de carrera para los servidores públicos, lo cual limita la identificación de trayectorias y la determinación de acciones de capacitación requeridas para el desarrollo profesional del resto de los servicios evaluados. 	
<p>Auditoría núm. 17-GB "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Gobernación (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> A 2018, el SPC no se ha consolidado, ya que careció de una regulación congruente para la ocupación de plazas y en la que especifique el responsable para la elaboración del Programa Operativo Anual; Prevalece, la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales, así como para la elaboración de programas específicos de recursos humanos; Falta de identificación de necesidades institucionales para determinar el concurso de plazas; Baja participación de los servidores públicos en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, y de los planes de carrera; Carencia de capacitación y certificación de los servidores públicos de carrera, y de evaluaciones del desempeño, y Deficiencia en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan a mejorar el funcionamiento del SPC. 	<p>Auditoría núm. 230-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2018, la SEDATU no consolidó su SPC mediante la operación de los siete subsistemas y, con ello, no logró gestionar sus recursos humanos a partir de la planeación de las necesidades de personal; El 88.1% de los servidores públicos reclutados pertenecientes al servicio no se sujetaron a convocatorias abiertas No se realizaron movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos; Si bien capacitó al personal con conocimientos básicos sobre la dependencia no se acreditó la evidencia completa de los asistentes en aras de adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia, especialización, actualización y educación formal en el cargo; No acreditó acciones en la medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de carrera; Careció de procedimientos específicos en materia de separación; No contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento de su SPC.
<p>Auditoría núm. 430-DE "Servicio Profesional de Carrera", Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2018, no consolidó su SPC mediante la operación de los siete subsistemas, pues no logró gestionar sus recursos humanos con una normativa específica acorde a las necesidades de la comisión; Reclutó al 43.2% de los servidores públicos pertenecientes al servicio sin sujetarse a convocatorias abiertas; No realizó movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel; Capacitó 53 (74.6%) de los 71 servidores pertenecientes al SPC con conocimientos básicos sobre la dependencia y educación formal en el cargo y no realizó evaluaciones para certificar sus capacidades profesionales; Presentó deficiencias para la medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de carrera; Careció de procedimientos específicos en materia de separación; No contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento de su SPC. 	<p>Auditoría núm. 432-DE "Servicio Profesional de Carrera", Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2018, la gestión gubernamental del INADEM en la operación y seguimiento así como su regulación por parte de la Secretaría de Economía, del SPC, fue deficiente; No consolidó su SPC mediante la operación de los siete subsistemas y, con ello, no logró gestionar sus recursos humanos a partir de la planeación de las necesidades de personal en el 85.7% de sus subsistemas; El 46.4% del personal del SPC que ingresó en 2018 no se sujetó al proceso de convocatoria; No realizó movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel; No acreditó la efectiva capacitación de los 60 servidores sujetos al SPC, ni la erogación de los 800.0 miles de pesos asignados para la capacitación de los servidores públicos del SPC; Midió y valoró al 61.7% del total de sus servidores públicos sujetos al SPC y no entregó reconocimientos, incentivos o estímulos a su personal destacado; Careció de procedimientos específicos en materia de separación, y No contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento del servicio del INADEM.
<p>183-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Salud (SS) (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> A 2018, el SPC no se ha consolidado, ya que careció de una regulación adecuada para la ocupación de plazas y en la que especifique el responsable para la elaboración del Programa Operativo Anual; Prevalece la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública; Se ha efectuado concurso de plazas sin la identificación de necesidades institucionales; Existe una baja participación de los servidores públicos de carrera en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, así como de los planes de carrera; Existe una falta de capacitación de los servidores públicos de carrera; Deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan en mejorar el funcionamiento del SPC. 	<p>187-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Cuenta Pública 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2018, persiste la falta de consolidación del SPC, ya que careció de una regulación adecuada para la ocupación de plazas en la que se especifique el responsable de la elaboración del Programa Operativo Anual; Prevalece la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública; Se ha efectuado concurso de plazas sin la identificación de necesidades institucionales; Nula participación de los servidores públicos de carrera en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, así como de los planes de carrera; Falta de capacitación y certificación de los servidores públicos de carrera, así como de su evaluación del desempeño; Deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan en mejorar el funcionamiento del SPC.

Fuente: Elaboración propia con base ASF (2019: 27 - 32).

En lo que corresponde a los resultados de la evaluación de los seis casos de estudio seleccionados correspondientes a cuatro dependencias de la APF (SADER, SB, SHCP, SER

- SEM) y dos entes autónomos (INEGI y BANXICO) de la evaluación número 1572 - GB sobre la política pública de gestión de capital humano en la APF, se destaca lo siguiente:

Cuadro 5. Resultados de la evaluación “Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal”, correspondiente a la Cuenta Pública 2018.

Resultados de la evaluación de seis casos de estudio sobre la estrategia del SPC y la operación de sistemas de gestión de personal
<ul style="list-style-type: none"> • En el SPC de las dependencias de la APF no se tienen identificadas las necesidades sobre capital humano con el que pretenden hacer frente al cumplimiento de los objetivos institucionales y, por consiguiente, a las demandas sociales, ni de una idea clara en relación con lo que se espera de los servidores públicos una vez que se incorporan a la APF, en términos de competencias. • El mecanismo del SPC de la APF ha presentado desviaciones y omisiones en sus procesos de reclutamiento, selección e ingreso de personal . • La formación y capacitación del SPC en las dependencias de la APF, no necesariamente se orienta a profesionalizar a los servidores públicos de manera precisa para el cargo que desempeñan y de conformidad con los objetivos institucionales. La formación de capital humano se basa, en su mayoría, en la adquisición de conocimientos por medio de la experiencia laboral, sin que exista una estrategia general articulada de capacitación que incida directamente en la profesionalización especializada de los servidores públicos y, por ende, en la mejora de la prestación del servicio público. • Los criterios institucionales del Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN) que otorga becas a servidores públicos para realizar estudios de posgrado, no fueron claros en la selección de candidatos. Aunado a ello, sólo una proporción, que osciló entre 17.2% y 30.5%, de los que fueron beneficiados aún permanecen en las instituciones. • En cuanto a la evaluación del desempeño, no se identificó que en la APF se contara con procedimientos claros para establecer la metodología y los mecanismos de valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos en su puesto. • En varias ocasiones, las diferencias salariales entre el personal de base y de confianza son mínimas respecto de los que pertenecen al SPC y desarrollan actividades con mayor nivel de responsabilidad. • En cuanto a los ascensos, las instituciones de la APF no disponen de mecanismos claros que aseguren que los candidatos son lo que tienen la mayor experiencia y habilidades para ocupar un puesto del siguiente nivel. • En contraste a lo identificado en la APF, el SEM, INEGI y BANXICO son considerados casos exitosos, debido a que sus políticas y técnicas implementadas, en materia de gestión de capital humano, les han permitido dar cumplimiento al objeto por el que fueron creados, así como el de responder con eficiencia las demandas sociales en el marco de sus atribuciones.

Fuente: Elaboración propia con base ASF (2019: 139 - 142).

En el marco de estos resultados, la ASF hizo las siguientes consideraciones finales en materia de la política pública de gestión de capital humano en la APF (ASF, 2019: 165 - 169):

- Las dependencias de la APF no cuentan con una política definida de gestión de capital humano y aunque existen acciones que coadyuvan para generarlo, como es el caso del SPC, no representa un esfuerzo dirigido y coordinado para lograr tal fin.
- La administración pública, pese a que busca generar condiciones para la profesionalización de las y los trabajadores, en los hechos funciona únicamente bajo el

paradigma del cumplimiento de la normatividad, sin tomar en consideración la calidad de las acciones que se ejecutan para ello.

- Las principales causas que han mermado el cumplimiento de la estrategia del servicio se han debido a:
 - la ausencia de objetivos y acciones orientadas al desempeño de los servidores públicos de la APF;
 - la operación de dos esquemas de administración de personal (base y confianza) que se rigen bajo criterios distintos;
 - la capacitación inadecuada;

- la ausencia de mecanismos que permitan definir la remuneración de acorde a la productividad de los trabajadores;
- la inexistencia de acciones formales para identificar y promover talentos;
- la falta de una estructura programática - presupuestal que esté orientada a la profesionalización de los servidores públicos.
- Existe una desarticulación entre las estrategias que inciden en la profesionalización de los servidores públicos, es decir, entre el servicio de carrera, las remuneraciones y la responsabilidad laboral.
- Se carece de un **instrumento que regule** de manera integral los distintos componentes que inciden en la eficiente gestión del capital humano. Para ser más precisos, el objeto y la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) está limitada a un grupo acotado de servidores públicos.
- Los mecanismos instrumentados para la **planeación y organización** del capital humano no han permitido garantizar que la APF cuente con el personal necesario, cuantitativa y cualitativamente, para el eficiente ejercicio de sus funciones.
- Los **procesos de reclutamiento, ingreso y selección** son complejos y, hasta cierto punto, arbitrarios, ya que favorecen a la estructura política incrustada en el gobierno sin que ello derive necesariamente en el funcionamiento adecuado del sistema en su totalidad.
- La principal problemática está relacionada con la **aplicación del artículo 34** de la LSPCAPF, debido a la flexibilidad para revertir los concursos; la falta de igualdad de oportunidades, al no garantizar imparcialidad en la selección; el derecho de veto y la posibilidad de declarar los concursos desiertos.
- Respecto de la **formación**, no se han determinado indicadores que permitan conocer en qué medida se ha profesionalizado a los servidores públicos de la APF, puesto que la evaluación de la capacitación es únicamente cuantitativa y se

fundamenta en el cumplimiento de las 40 horas mínimas de capacitación requeridas; está poco orientada a las necesidades de la dependencia y el puesto que se ocupa; asimismo, los cursos de capacitación no se encuentran vinculados con los planes de desarrollo profesional de cada miembro.

- De acuerdo con la **evaluación del desempeño**, aun cuando se cuenta con un catálogo de puestos y un listado de verbos que definen el perfil del cargo a ocupar y las funciones que se deben realizar en la APF, los servidores públicos no siempre llevan a cabo las actividades por las que reciben remuneraciones.
- Las **remuneraciones** que se otorgan a los servidores públicos de la APF no se basan en una estrategia que permita asegurar sean adecuadas al desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y sean proporcionales a sus responsabilidades.
- Se carece de un sistema para **promover** al personal idóneo de acuerdo con sus competencias para las distintas funciones, asegurando que cubran los perfiles y propósitos de cada puesto.
- En contraste, los resultados obtenidos por los **entes autónomos** muestran que estas instituciones tienen claramente definida su política de capital humano, e independientemente que se encuentre plasmando en algún documento, sus estrategias y acciones se enfocan al logro de este objetivo ya que contar con un stock de capital humano les permite lograr de mejor forma sus objetivos como institución.

La revisión de este conjunto de auditorías y evaluaciones hechas por la ASF a la estrategia del SPC permite identificar ocho principales temas en los que ha radicado la falta de consolidación del SPC en la APF, los cuales son: 1) procesos de ingreso y selección; 2) formación y capacitación enfocada al desarrollo profesional y al desempeño de las funciones institucionales; 3) regulación congruente y adecuada en materia del SPC; 4) coordinación con la SFP; 5) procesos de ascenso y promoción; 6) procesos de separación;

7) evaluación de desempeño y 8) identificación de necesidades institucionales y, por ende, de capital humano.

Análisis de la estructura presupuestal

De acuerdo con la ASF, el análisis del diseño presupuestario del SPC en la APF se integró por dos aspectos: 1) por los recursos ejercidos en la rectoría e implementación de la estrategia, a cargo de las unidades administrativas de la SFP y 2) por los programas presupuestarios relacionados con la profesionalización de los servidores públicos, a cargo de la SFP y SHCP. Los resultados obtenidos de este análisis fueron (ver cuadros 6, 7 y 8):

En cuanto a los recursos ejercidos por las unidades encargadas de la rectoría e implementación de la estrategia, de 2009 a 2018, la SFP ejerció un presupuesto de 24,652.4 millones de pesos (mdp), monto que disminuyó 8.2% en promedio anual, al pasar de 3,938.3 mdp, en 2009, a 1,824.4 mdp en 2018. Durante el periodo analizado, las unidades de la SFP que participaron en la estrategia ejercieron 3,600.1 mdp, cifra que representó el 14.6% del

presupuesto total ejercido por la SFP; dicho monto disminuyó 2.3% en promedio anual, al pasar de 411.9 mdp en 2009 a 335.2 mdp en 2018 [...] [ver cuadro 6].

Respecto de la erogación por programa presupuestario (Pp), de 2009 a 2018, la SFP ejerció mediante el Pp 0003 “Integración de las estructuras profesionales del gobierno”, 1,021.6 mdp para contribuir con la implementación del SPC; sin embargo, hubo una disminución de los recursos, en promedio anual, del 6.2%, al pasar de 169.9 mdp en 2009 a 95.7 mdp en 2018 [...] [ver cuadro 7].

Asimismo, en el mismo periodo, la SHCP mediante el programa presupuestario P002 Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público, ejerció un total de 2,286.0 mdp, [...] monto que decreció 2.0% en promedio anual, al pasar de 264.1 mdp en 2009 a 219.8 mdp en 2018; este presupuesto se utilizó para el pago de servicios personales dentro de la SHCP, quien es responsable de la emisión de los lineamientos o normas a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la APF en materia de Servicios Personales [ver cuadro 8] (ASF, 2019: 23 y 24).

Cuadro 6. Presupuesto ejercido por las Unidades de la SFP participantes en la estrategia del SPC en la APF, 2009 – 2018 (millones de pesos)*

Clave	Componente / Unidad Responsable	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
Total SFP		3,938.3	3,470.4	2,644.0	2,199.9	1,944.7	2,048.9	2,312.7	2,635.4	1,633.8	1,824.4	24,652.5	100.0	(8.2)
Total Unidad Responsable		411.9	363.1	394.4	356.5	333.5	323.6	358.3	386.1	337.5	335.2	3,600.1	14.6	(2.3)
Servicio de Carrera														
Sub total		169.9	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.8	122.2	93.3	95.7	1,021.6	28.4	(6.2)
408	Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF	129.6	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.9	122.2	93.3	95.7	981.3	96.0	(3.3)
412	Dirección General de Organización y Remuneraciones de la APF	7.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	0.7	n.c
413	Dirección General de Ingreso, capacitación y certificación	10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.8	1.1	n.c
414	Dirección General de Evaluación de Sistemas de profesionalización	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	1.1	n.C
415	Dirección General de Sistemas de Profesionalización	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	1.1	n.c

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2018, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018 (ASF, 2019: 23)

*Deflactado a valores de 2018, con base en el índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993 – 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del periodo 2009 – 2018.

n.c.: No cuantificable.

Cuadro 7. Presupuesto ejercido en los programas presupuestarios relacionados con la estrategia del SPC en la APF, 2009 – 2018 (millones de pesos)*

Programa Presupuestario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
Total	411.9	363.1	394.4	356.5	333.5	323.6	358.3	386.1	337.5	335.2	3,600.1	100	(2.3)
O003 Integración de las estructuras profesionales del gobierno	169.9	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.8	122.2	93.3	95.7	1,021.6	28.4	(6.2)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2017, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018 (ASF, 2019: 24).

*Deflactado a valores de 2018, con base en el índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993 – 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del período 2009 – 2018.

Cuadro 8. Presupuesto ejercido en PP P002 y conducción de la política de gasto público de la SHCP, 2009 – 2018 (millones de pesos)*

Programa Presupuestario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
P002 Diseño y conducción de la Política de Gasto Público	264.1	275.9	264.0	241.6	199.5	191.7	204.9	206.3	218.3	219.8	2,286.0	0.4	(2.0)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2018, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018 (ASF, 2019: 24).

*Deflactado a valores de 2018, con base en el índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993 – 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del período 2009 – 2018.

Una característica común en los recursos revisados y ejercidos, tanto en la rectoría e implementación, como en los programas presupuestarios de la estrategia del SPC, ha sido su disminución constante anual desde 2009 a 2018, hecho que puede ayudar a explicar parcialmente las deficiencias encontradas en la implementación y consolidación adecuada del SPC.

Por otra parte, la ASF observó que ninguna de las unidades administrativas de la SFP encargadas de la rectoría e implementación de la estrategia del SPC se dedica exclusivamente a actividades relacionadas con la profesionalización de los servidores públicos. Lo mismo sucede con el

programa presupuestario (Pp) O003 “Integración de las estructuras profesionales del gobierno”, en el que los recursos presupuestarios ejercidos no fueron utilizados exclusivamente para la implementación del SPC. En este sentido, la ASF concluye que la falta de unidades administrativas y programas presupuestarios que se encarguen exclusivamente de la estrategia del SPC, ha impedido conocer puntualmente el monto de los recursos destinados a la rectoría e implementación de la estrategia. Por lo mismo, en la evaluación no fue posible analizar la tendencia y cobertura de los recursos ejercidos en la atención de dicha problemática (ASF, 2019: 167).



5. LA REFORMA A LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

La reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera ha sido un tema recurrente en las dos últimas administraciones federales por la necesidad de contar con un nuevo sistema de profesionalización del servicio público, adaptado a las actuales necesidades institucionales.

Bajo la gestión de Arely Gómez González en la SFP, de octubre 2016 a noviembre 2018, en el marco de la Primera Sesión Ordinaria 2018, del Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, la Titular habló sobre el impulso que la Secretaría estaba dando a un nuevo proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, como se dio a conocer en el *Comunicado 042* de la propia Secretaría:

A fin de apoyar la profesionalización del servicio público, mitigar riesgos de abusos de poder, fortalecer la integridad, y promover un servicio público apegado a principios como el mérito, la honestidad y la transparencia, la Secretaría de la Función Pública (SFP) impulsa una nueva Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

[...] “La propuesta de Ley prevé un sistema justo y abierto de contratación, selección y promoción, basado en criterios objetivos, un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que respalde la rendición de cuentas”, explicó.

Reiteró que se ha trabajado con las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, con el propósito de consolidar una plataforma que satisfaga el derecho de los ciudadanos al buen gobierno, para lo cual la SFP formula un marco jurídico congruente con el orden constitucional vigente.

Reconoció que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aprobada en el año 2003, fue vital para la transformación del gobierno federal. Sin embargo, advirtió que debe perfeccionarse para adaptarla a los desafíos del presente (énfasis añadido; SFP, 20/03/2018).

Posteriormente, durante la nueva administración de Irma Eréndira Sandoval Ballesteros en la SFP, de diciembre de 2018 a la fecha, también se ha informado sobre la elaboración de una propuesta para una nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, como se da cuenta en su *Segundo Informe de Labores 2019 – 2020*:

Durante 2019 y 2020 continuaron los trabajos para contar con un nuevo sistema de profesionalización. Dicho sistema debe romper con las prácticas que se han venido sosteniendo y dar cauce a las legítimas aspiraciones de contar con un servicio público sólido, preparado, debidamente formado y con perspectiva de género, inclusiva y que no acepte ningún tipo de discriminación, pero, sobre todo, que permita contar con un tipo de persona servidora pública íntegra, consciente y comprometida con su labor de cara a la ciudadanía (SFP, 2020: 91).

En dicho documento se explica que la propuesta de ley fue presentada en la Segunda Sesión del Consejo Consultivo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, el 5 de noviembre de 2019, durante la cual se hicieron observaciones y propuestas adicionales, las cuales forman parte del análisis que se realiza para la integración de la versión final del proyecto (SFP, 2020: 91).

A pesar de estas acciones emprendidas desde la SFP para formular una propuesta de reforma a la LSPCAPF, la Secretaría aún no ha presentado ante el Congreso de la Unión algún proyecto de reforma que implique un cambio sustancial en el Sistema del SPC como lo ha planteado la evaluación de la ASF. No obstante, durante la LXIV Legislatura se han presentado ocho iniciativas de senadores (as) y diputados (as) que comprenden los siguientes temas: proceso de formación y capacitación de las y los servidores públicos; inclusión del principio de paridad de género y lenguaje incluyente; igualdad salarial y, reorganización y funcionamiento del Sistema en

los siguientes aspectos: requisitos para el ingreso, ascenso y promoción y ampliación de causas por las que el nombramiento de las y los servidores

profesionales de carrera podrá quedar sin efecto (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Iniciativas en materia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de la LXIV Legislatura

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN:	FECHA DE PRESENTACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA	PRESENTADA POR:	ESTATUS	OBJETO
1	Que adiciona un tercer párrafo al artículo 47 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. https://bit.ly/3ny4aiA	Comisión Permanente	20/07/2020	Dip. Reyna Celeste Ascencio Ortega (MORENA)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto determinar que en los programas de capacitación de servidores públicos se deberán contemplar las materias de derechos humanos, equidad de género, respeto a la identidad de género y no discriminación.
2	Que modifica diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en materia de paridad de género. https://bit.ly/2GSNoK2	Cámara de Senadores	24/03/2020	Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Senadores)	La iniciativa tiene por objeto observar el principio de paridad de género e incorporar lenguaje incluyente.
3	Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. https://bit.ly/34LeD1s	Cámara de Diputados	21/04/2020	Dip. Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (MC)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto observar el principio de paridad de género.
4	Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres; la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. https://bit.ly/33N6E4Z	Cámara de Senadores	10/04/2019	Sen. Nancy De la Sierra Arámburo	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Senado)	La iniciativa tiene por objeto garantizar el principio de igualdad salarial en los sectores público, privado y social.

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN:	FECHA DE PRESENTACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA	PRESENTADA POR:	ESTATUS	OBJETO
5	Que reforma diversas disposiciones de la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. https://bit.ly/3lyAmQW	Cámara de Diputados	05/03/2020	Dip. Soraya Pérez Munguía (PRI)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto fortalecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la APF.
6	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. https://bit.ly/34GMQ2j	Cámara de Senadores	30/09/2020	Sen. Dora Patricia Mercado Castro (MC)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto incorporar el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor.
7	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. https://bit.ly/34EkXrO	Cámara de Diputados	27/02/2020	Dip. Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (MC)	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto incorporar el principio la igualdad de género que deberán observar los servidores públicos.

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN:	FECHA DE PRESENTACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA	PRESENTADA POR:	ESTATUS	OBJETO
8	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; del Servicio Exterior Mexicano; del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y Federal de las Entidades Paraestatales, en materia de paridad de género. https://bit.ly/3lzEiRu	Cámara de Diputados	07/04/2020	PRD	Pendiente en comisiones de Cámara de origen (Diputados)	La iniciativa tiene por objeto establecer el principio de paridad de género en APF.

Fuente: Elaboración propia con base en SIL



6. REFLEXIONES FINALES

La revisión presentada en este documento acerca del funcionamiento del SPC en México ha permitido realizar una serie de reflexiones sobre el estado que guarda esta política y, en especial, sobre la necesidad de emprender reformas que favorezcan el robustecimiento del cuerpo burocrático en México. Es innegable la relevancia de adoptar mecanismos de profesionalización dentro de la administración pública no sólo para contribuir a la consecución de los objetivos de gobierno, sino para atender problemáticas de gran complejidad como la corrupción y la pérdida de la confianza en las instituciones. A partir de esto, es posible destacar lo siguiente:

- A casi veinte años de la promulgación de la LSPCAPF existen áreas de oportunidad importantes detectadas relacionadas con múltiples dimensiones del SPC que no han sido atendidas y, en consecuencia, su efectividad en el marco de la APF ha sido limitada.
- Dentro de las limitaciones más evidentes puede destacarse la pérdida de liderazgo de la SFP como organización encargada del

sistema, así como la reducción de recursos destinados para este propósito.

- Como se señaló en el apartado teórico, el elemento meritocrático es central dentro de los sistemas civiles de carrera, recurrir al artículo 34 de la LSPCAPF puede contravenir este elemento.
- Lo anterior puede vincularse con otro aspecto detectado en las evaluaciones al SPC, la planeación deficiente en materia de recursos humanos en las dependencias y entidades de la APF dificulta la especialización de los funcionarios. Más allá del cumplimiento de la norma, la implementación del SPC debe contribuir a mejorar el desempeño de las dependencias y entidades a partir de contar con funcionarios calificados para el desarrollo de las tareas.
- Por otro lado, aspectos clave como la capacitación y la evaluación del desempeño no parece responder a las necesidades organizacionales de las dependencias, en consecuencia, su potencial contribución al

fortalecimiento de los recursos humanos se ve mermada.

- En línea con lo que se discutió en la parte teórica, otro de los propósitos de los servicios civiles es generar condiciones de estabilidad laboral; en el caso del SPC si bien se contemplan mecanismos para permitir el desarrollo de trayectorias laborales mediante ascensos o cambios horizontales, la evidencia derivada de las evaluaciones revisadas indica que, en general, estos movimientos no se promueven.
- Lo anterior tiene implicaciones importantes en el contexto actual en donde la incertidumbre laboral puede incrementar la tensión entre el Ejecutivo federal y el cuerpo burocrático.

- Aunque no es el foco de este documento, el tema de las remuneraciones debe valorarse desde la óptica del desempeño de los funcionarios, estableciendo criterios claros y transparentes para este propósito.
- Existe, como se señaló, un espacio importante para promover una reforma que afine los mecanismos del SPC y que contribuyan a su fortalecimiento; sin embargo, ni el Ejecutivo a través de la SFP ni el Legislativo han promovido iniciativas que estén dirigidas a este fin.

Finalmente, se retoman algunas de las principales sugerencias realizadas por la ASF a la estrategia del SPC, derivadas de las diversas auditorías y evaluaciones realizadas:

Cuadro 10. Sugerencias de la ASF en materia del SPC

- ✓ La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinen a las dependencias de la APF para que elaboren diagnósticos en el que se determine la situación real del capital humano en cada una de ellas, y que permitan conocer las necesidades de recursos humanos, materiales y presupuestales de cada una, para contar con una planeación estratégica de los requerimientos cuantitativos y cualitativos que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública diseñe un instrumento normativo que regule de manera integral los componentes que inciden en la gestión del capital humano.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diseñe e implemente un programa presupuestario que lleve a cabo exclusivamente las actividades relacionadas con la generación del capital humano en la APF, a fin de direccionar el presupuesto suficiente para la implementación de dicha política y contar con la información precisa para analizar la tendencia y cobertura de los recursos ejercidos.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias de la APF, diseñe indicadores que permitan obtener información referente al comportamiento del recurso humano en la APF.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública implemente un sistema informático en el ámbito nacional que permita consolidar la información de los 9 sistemas con los que la APF administra los recursos humanos de las dependencias, a fin de tener un único registro sobre el desarrollo del servidor público y evitar duplicación u omisión de datos.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública diseñe mecanismos que aseguren que el concurso de las plazas para el ingreso a las dependencias sea transparente, por ejemplo: mantener el

anonimato del aspirante mediante un número de registro y limitación del número de plazas que se pueden adjudicar mediante el artículo 34 de la LSPCAPF.

- ✓ La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabore un diagnóstico que permita diseñar e implementar un sistema de remuneración adaptado a las condiciones laborales y económicas actuales que permita asignar las remuneraciones de manera transparente y clara, para todo servidor público que ocupa un puesto en la APF, a fin de que incentive el mejor desempeño laboral y los movimientos de ascenso, así como que evite la no productividad por no existir estímulos atractivos para el desarrollo profesional y de capital humano.
- ✓ La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF diseñe e implemente sistemas de gestión de capital humano de calidad que permitan la retención de los servidores públicos, propiamente de los más preparados.

REFERENCIAS

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2019). *Evaluación Número 1572-GB "Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal"*. México. Disponible en, <https://bit.ly/2UECefF>
- Bekke, H. y F. M. van der Meer (Eds.) (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, Reino Unido.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3fhd0O3>
- Cavalcante, P. y P. Carvalho (2017). "The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas" en *Brazilian Journal of Public Administration* 51 (1), pp. 1-26.
- Cortázar, J. C.; M. Lafuente y M. Sanginés (Eds.) (2014). *Al servicio del ciudadano una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Crozier, M. (1996). *The Bureaucratic Phenomenon*. Routledge. Reino Unido.
- Dahlström, C. ; V. Lapuente y J. Teorell (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption" en *Political Research Quarterly* 65 (3), pp. 656-668.
- Forand, J. G. (2019). "Civil service and the growth of government" en *Journal of Public Economics* 177, pp. 1-17.
- Guerrero, O. (2015). "Servicio civil de carrera en México: Origen y evolución" en *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo III. La política y la administración pública*. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- Gutiérrez, E. (2018). "Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales" en *Política criminal* 13(25), pp. 104-143.
- Hall, R. H. (1968). "Professionalization and Bureaucratization" en *American Sociological Review* 33 (1), pp. 92-104.
- Hetherington, K. (2018). "Peasants, Experts, Clients, and Soybeans. The Fixing of Paraguay's Civil Service" en *Current Anthropology* 59 (18), pp. S171-S181.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?" en *Public Administration* 69, pp. 3-19.
- Lindor, M. (2019). "Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum" en Tla-Melaua. *Revista de Ciencias Sociales* 47.
- Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*. Universidad de los Andes. Venezuela.
- Meyer-Sahling, J., C. Schuster y K. Sass Mikkelsen (2018). "Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23 ,000 civil servants in Africa, Asia, Easter Europe and Latin America". Report for the UK Department for International Development (DFID).
- Monje, P. (2005). "La profesionalización de la Administración Pública: un desafío permanente" en *Revista Enfoques* 4, pp. 49-57.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2019). "Objetivos de Desarrollo Sostenible". Disponible en: <https://bit.ly/32ZsTDE>
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024*. Disponible en, <https://bit.ly/3kNUxcR>
- SFP (Secretaría de la Función Pública) (2020). *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2019 - 2020*. México. Disponible en, <https://bit.ly/3nGDxY9>
- _____ (20/03/2020). Sesión el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.

- Comunicado 042. Disponible en, <https://bit.ly/2HdCXRW>
- _____ (2019). *Primer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2018 - 2019*. México. Disponible en, <https://bit.ly/3nD5X1C>
- Skaaden, H. (2016). "Professionalization and trust in public sector interpreting" en *International Journal of Language, Translation and Intercultural Communication* 5, pp. 56-66.
- Transparencia Internacional (2013). "Salary top-ups and their impact on corruption". U4 Expert Answer. Disponible en: <https://bit.ly/2UgKimz>
- Weber, M. (1975). *El político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Wilensky, H. L. (1964). "The Professionalization of Everyone?" en *American Journal of Sociology* 70 (2), pp. 137-158.

Documentos legales

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (23/04/2020). DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 09 de enero de 2006.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2019.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 06 de septiembre de 2007.

TEMAS ESTRATÉGICOS son reportes de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República. Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de las autoras y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2020). "La profesionalización del servicio público". *Temas estratégicos* No. 84. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.