



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA

IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL 2005 - 2006

ENSAYO

QUE PRESENTA:

LEOBARDO MELÉNDEZ RODRÍGUEZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

DIRECTOR:

MTRO. SERGIO JAVIER MERAZ MARTÍNEZ



MÉXICO, D.F.

OCTUBRE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
1. Marco Teórico	3
1.1 Importancia del Estado	3
1.2 Modelo Burocrático	6
1.3 El Servicio Civil	7
CAPÍTULO II	
2. Marco Jurídico	14
2.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera	15
2.2 Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	17
CAPÍTULO III	
3. Análisis del Servicio Profesional de Carrera en el APF	21
3.1 Contexto Internacional	21
3.2 Principales acontecimientos en materia de Servicio Civil en México	24
3.3 Experiencias de Servicio Civil dentro de la Administración Pública Federal en México	26
3.4 Universo de aplicación del SPC	27
3.5 Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera	29
3.5.1 Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	29
3.5.2 Subsistema de Ingreso	31
3.5.3 Subsistema de Desarrollo Profesional	34
3.5.4 Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	35
3.5.5 Subsistema de Evaluación del Desempeño	39
3.5.6 Subsistema de Control y Evaluación	41
3.5.7 Subsistema de Separación	44
3.5.8 Promoción, Compromiso y Fortalecimiento del SPC	45
CAPÍTULO IV	
4. Conclusiones y aportaciones	48
4.1 Conclusiones	48
4.2 Aportaciones	53
BIBLIOGRAFÍA	56

INTRODUCCIÓN

El éxito o fracaso de una política pública depende en gran medida de la operación de estas por parte de los servidores públicos. La necesidad de profesionalizar al personal que presta sus servicios al Estado es una demanda constante de la población que exige mejores servicios públicos.

Esta necesidad se ve plasmada en una tendencia internacional marcada por los principales Organismos de ayuda y cooperación internacional, como son el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A la par de estos Organismos, los gobiernos de los países miembros brindan asistencia en la búsqueda de las mejores prácticas.

Dentro de este panorama el paso más importante a seguir por los gobiernos , es incorporarse gradualmente a La Nueva Gerencia Pública (*The New Public Management, NGP*), buscando una mayor efectividad de las políticas públicas.

Para el caso de México La publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPCAPF) el 10 de abril de 2003 plantea un nuevo panorama en la administración de recursos humanos dentro de la APF, con esto se pretende romper con la tradición del aparato burocrático que simplemente es tomado como un botín político.

Con la entrada en vigor de la LSPCAPF este sistema se pretende modernizar la Administración Pública Centralizada (APF), aunque en un inicio el alcance es muy limitado se pretende sea una política que influya en el resto de los organismos gubernamentales.

Este trabajo pretende dar a conocer una perspectiva de la implantación del sistema de servicio civil en la Administración Pública Federal (APF) en el período 2005 – 2006 en México este sistema lleva el nombre de Servicio Profesional de Carrera (SPC), así como los aspectos más relevantes de la implantación del SPC, realizando un análisis de los subsistemas que los conforma, tomando como base la información proveniente de dos sistemas informáticos: MIDESPC (Banderas Blancas del SPC) y RHNET.

CAPÍTULO I

El debate del Estado y el gobierno ha dado un giro en las últimas décadas. Después de la crisis del Estado benefactor, los movimientos privatizadores como solución para el déficit fiscal dejaron una huella perdurable: el Estado y el gobierno son mecanismos sociales que, sin vigilancia y sin control, pueden generar crisis demasiado grandes. Este planteamiento se basa en que el Estado persigue por definición el bienestar público, el interés general. El problema está en que tal argumento es una falacia, básicamente por una razón: los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados. Y, como tales, son capaces de perseguir sus propios objetivos, utilizando, si es necesario y si se les permite, los recursos y las facultades públicas para defender sus propios espacios de poder y ventaja.¹

1. Marco Teórico

1.1 Importancia del Estado

El Estado juega un papel fundamental en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del intercambio. Las instituciones juegan un papel fundamental dentro del desempeño del sistema económico, político y social.

¹ Ostrom, Elinor, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama University Press, Tuscaloosa, 1973.

Mediante la reasignación de la renta el Estado regula los monopolios, la producción de bienes públicos, la creación de externalidades positivas y la corrección de externalidades negativas.

Dentro del proceso de regulación el Estado promueve la distribución de la renta en busca de la eficiencia y de la justicia social. Una tarea importante del gobierno es encontrar los mecanismos mediante impuestos o subvenciones para reasignar el ingreso cosa que no sucede con los mecanismos propios del mercado.

Considerando como base las funciones principales del Estado en la economía, uno de los factores más importantes a considerar dentro de estas es la función que desempeña dentro del gobierno la burocracia.

La burocracia es una organización maximizadora del presupuesto cuya teoría se basa en dos supuestos fundamentales: 1) los burócratas y políticos actúan en un mundo sin restricciones presupuestarias, institucionales, normativas y éticas; 2) su conducta es regida por la racionalidad².

En los años setenta se vislumbraba una crisis provocada por la falta de atención a las demandas de los ciudadanos. Esta se expresó en un crecimiento en el empleo dentro de la Administración Pública. A raíz de esta tendencia se impusieron

² Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2004. Pp. 262

desafíos al Estado. Tomando en cuenta estos antecedentes las nuevas demandas hacia el Estado en materia de empleo son las siguientes:

- 1 Nuevas formas de administración gerenciales orientadas hacia el mercado. Orientación de las funciones del gobierno hacia la eficacia, la rentabilidad y la recuperación de los costos. Se trata de promover nuevos contratos orientados de forma gerencial, administrativo y de resultados han tenido una creciente importancia para el control de la burocracia.
- 2 La administración pública tendrá que desarrollar nuevos mecanismos para incentivar que la burocracia aumente su profesionalismo.

Los cambios a la organización del aparato administrativo público no pueden darse al margen del personal al servicio del Estado. Para que dichos cambios se traduzcan en beneficios concretos para la población que exige una administración más eficiente y honesta, es preciso inducir una verdadera revolución en el campo de la burocracia administrativa.

Esta modernización de la burocracia tiene argumentos que manifiestan que entre sus principales beneficios se encuentran: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes, provisión de servidores públicos acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función a desempeñar, eliminar prácticas como el nepotismo y compadrazgo, además de un sistema clientelista y permite establecer una nueva cultura laboral con filosofía de servicio, permitir la continuidad en las distintas

labores que se realizan en programas y políticas de gobierno establecidas.

1.2 Modelo burocrático

El modelo burocrático, también llamado weberiano, asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

Continuando con esta idea la administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración.

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares: “ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquica”.³

³ Osborne David, *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.

No obstante, la transición hacia una era de la información, ha generado cada vez mayores dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, ofrecer servicios de alta calidad, impulsar altos niveles de productividad y mantener el balance de las finanzas públicas. El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa.

1.3 El Servicio Civil

Servicio civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”.⁴

⁴ Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000, p.9.

Hablando de organismos internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define al Servicio Civil de la siguiente forma:

“En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil (SC) el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existentes en una realidad nacional determinada.

En un sentido mas restringido puede hablarse en propiedad de Servicio Civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, mas o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.”⁵

En el contexto de la transición hacia un nuevo servicio civil inicialmente, la mayor parte de los analistas consideraron que las reformas en distintos países respondían a un modelo similar, a la manera del *Programa de Pasos Subsecuentes (Next Steps Program)* británico, con las siguientes características: un modelo de gobierno tipo “privado”, orientación hacia la calidad y los resultados; énfasis en servicios públicos en continua evolución y sensibles a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas; cuando sea posible, retiro de las instituciones de gobierno a favor de las empresas de mercado (desregulación y privatización).⁶

⁵ Echebarría, Koldo, *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006, p. 4

⁶ Theo Toonen, *Public Sector Reform in Western Europe*, documento presentado en la Conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana University, Bloomington, abril 5-8 1997.

Este modelo, también conocido como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en la esfera pública, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público de trabajo. El modelo comparte muchas de sus características con la “Reinvención Pública”: “al hablar de reinvención nos referimos a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar.

La filosofía del *New Public Management* comenzó instaurarse en la década de 1980. La nueva gerencia pública es un término amplio y muy complejo para describir las reformas al sector público alrededor del mundo. Basada en la escuela de la elección pública, la nueva gerencia pública busca realzar la eficiencia del sector público y el control que tiene el gobierno sobre si mismo. La principal hipótesis de la nueva gerencia pública tiene una mayor orientación hacia el mercado de esta forma el sector público conducirá a una mayor rentabilidad. La idea es hacer que el sistema público funcione como el sector privado.

La nueva gerencia pública comparada con otras teorías sobre gerencia pública tiene una mayor orientación hacia resultados mediante una mejor gestión del presupuesto público.

En materia de servicio público, las reformas a la administración de recursos

humanos han tenido dos orientaciones. Por un lado, la perspectiva de la eficiencia, caracterizada por la lucha contra el déficit y la disminución del gasto. Por el otro, la del “servicio público”, que hace énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración.

Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en los sistemas burocráticos. Para reducir la rigidez, este paradigma busca construir procesos descentralizados de toma de decisiones, impulsar la diversidad y moderar la rutina en favor de la creatividad y la voluntad emprendedora.

Los promotores de la reforma gerencial del estado señalan que una característica central del modelo es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; y convierte a los ciudadanos en parte integrante de la evaluación y control de las políticas públicas.

La “Nueva Gerencia Pública”, ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y disciplina de los empleados públicos en la mayoría de los países desarrollados. Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda iniciaron procesos de reforma administrativa, incluidos los sistemas de servicio civil, durante los años ochenta, generando expectativas y subsecuentes reformas en los países europeos.

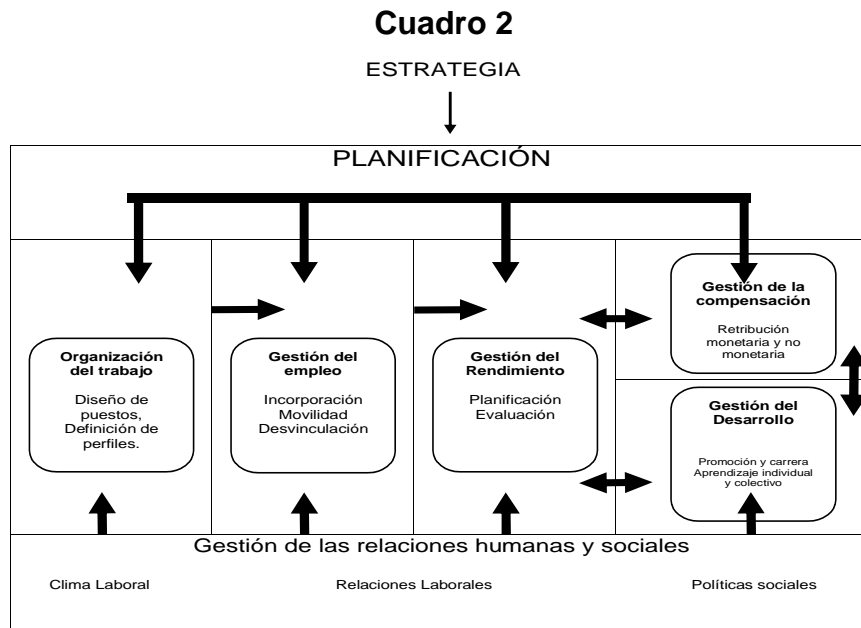
Cuadro 1

Cambio de Paradigma

Administración Burocrática	Nueva Gerencia Pública/Reinvención
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Modelo Weberiano/estructuras de dirección jerárquicas. ⇒ Dirigido por reglas, medios y proceso de toma de decisiones. ⇒ Evaluación basada en el respeto por las reglas. ⇒ Centrado en las tareas/funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Estructuras flexibles. ⇒ Importancia de los resultados. ⇒ Evaluación basada en el desempeño. ⇒ Centrado en los clientes/usuarios.

Fuente: Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, CESOP.

Retomando el modelo de servicio civil propuesto por el BID se representa en un el siguiente esquema, en cual se encuentran representados los 7 subsistemas que debe contener todo Servicio Civil.



En el nivel superior, la **Planificación de Recursos Humanos**, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio, cinco subsistemas ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:

En el primero, la **Organización del Trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

En el segundo, la **Gestión del Empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

En el tercero, la **Gestión del Rendimiento**, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

En el cuarto, por una parte, la **Gestión de la Compensación**, que retribuye la contribución; y por otra, la **Gestión del Desarrollo**, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la **Gestión de las Relaciones Humanas y**

Sociales, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

CAPÍTULO II

Basado en los fundamentos teóricos anteriormente planteados, el gobierno mexicano busca la confianza de su población mediante la mejora de su organización con el objetivo de cumplir con las demandas y expectativas generadas por una gran cantidad de actores y grupos sociales. En un mundo globalizado, los gobiernos han visto reducidos sus instrumentos y su capacidad, al tiempo que se encuentran expuestos a las enormes expectativas de la población.

En busca de una mejor organización el gobierno mexicano ha decidido basarse en fundamentos jurídicos para implementar una política pública que de resultados a largo plazo. En este apartado se describen los aspectos jurídicos más importantes relacionados con la organización del Servicio Profesional de Carrera.

2. Marco Jurídico

El papel del Estado mexicano se encuentra plasmado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta

Constitución."⁷

A su vez en México se han sentado las bases de forma normativa para la implementación del servicio civil y en lo específico como lo que señala el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B",⁸ detalla:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

2.1 LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA⁹

El 10 de abril de 2003 se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), entrando en vigor 180 días después el 7 de octubre de 2003. El reglamento de la LSPCAPF se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2004, entrando en vigor al día siguiente.

A continuación se presentan algunos artículos de la Ley del SPC en los cuales se

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, P.p. 12, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

⁸ Op. Cit. P.p. 77

plantean las que a mi criterio son los más relevantes en relación con la finalidad, los niveles jerárquicos que abarca, y los subsistemas que debe tener.

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de **impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.**

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la

⁹ Publicada: El 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

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 aquellos 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.

Artículo 13.- El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación,

2.2 REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA¹⁰

Para la operación del sistema de SPC, el Reglamento de la Ley platea los mecanismos mediante los cuales funcionará cada uno de los subsistemas con emisión de criterios, lineamientos y normas como a continuación se platea:

TÍTULO TERCERO

Del Funcionamiento y Organización del Sistema de Servicio Profesional de Carrera

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 15.- Los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; de Ingreso; de Desarrollo Profesional; de Capacitación y Certificación de Capacidades; de Evaluación del Desempeño; de Separación, y de Control y Evaluación, así como los órganos que los operan, constituyen en los términos de la Ley, la estructura orgánica, operativa y funcional, a partir de la cual se desarrolla el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal.

Para la adecuada operación del Sistema, la Secretaría de la Función Pública emitirá las disposiciones administrativas siguientes, mismas que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- I. Criterios generales para definir los puestos de libre designación;
- II. Normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace;

¹⁰ **Publicada:** El 2 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

- IV. Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo;
- V. Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección;
- VI. Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera;
- VII. Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio;
- VIII. Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera;
- IX. Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera;
- X. Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos, y
- XI. Lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

La aplicación de esta Ley y su Reglamento es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP), a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización (URHP). La URHP cuenta con áreas encargadas de la emisión de lineamientos específicos para la operación del sistema de Servicio Profesional de Carrera. Esta centralización del sistema ha ocasionado que los procesos de implantación de las instituciones sujetas a las Ley se vuelvan lentos.

CAPÍTULO III

Los empleados públicos se encuentran constantemente enfrentados a demandas contradictorias: deben ser leales a sus jefes políticos, pero al mismo tiempo deben decir la verdad al poder. Dar certidumbre a la acción de los servidores públicos es fundamental: un marco regulatorio claro, reformado para hacerlo simple y preciso, una revisión constante de las obligaciones, la congruencia entre las obligaciones normativas impuestas por diferentes leyes, normas, decretos y demás instrumentos legales, todo esto es fundamental. No se puede exigir una actitud innovadora ni pedir inteligencia en la toma de decisiones si el marco regulatorio es contradictorio y desorganizado. Esto solo genera desconfianza e inseguridad en los funcionarios y una tendencia racional a actuar estrictamente según las regulaciones dicen, lo que burocratiza los procesos y dificulta la eficiencia.¹¹

3. ANÁLISIS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA APF

3.1 Contexto Internacional.

Un tema de gran importancia para los países miembros de la OCDE es la consolidación de un servicio civil que permita tener gobiernos más eficaces. Como parte de esto la OCDE publica en sus textos importantes tendencias que pueden ser tomadas por los países miembros, en dos vertientes, tales como:

¹¹ Arellano Gault, David, *Una Cuestión de Confianza, Retos e Instrumentos para una Reforma del Estado en América Latina*, publicado en Nueva Sociedad N° 210 julio agosto 2007.

Recursos Humanos

- El mejoramiento de los sistemas de recursos humanos representan un aspecto importante en el incremento de la credibilidad en el servicio civil de carrera por parte de los ciudadanos.
- El área de recursos humanos es de gran importancia para el mejoramiento de la imagen que se tiene sobre el trabajo dentro del sector público.
- El sector público debe demostrar que es un lugar en donde la gente puede desarrollarse en el aspecto profesional, con una imagen creíble y positiva sobre las condiciones de trabajo en el sector público.
- El mercado laboral debe mantener una competencia constante entre las ventajas de ser un servidor público comparadas con el trabajo dentro del sector privado.
- Realizar acciones para consolidar la equidad de género.
- Delegar responsabilidades en instituciones especializadas con la finalidad de tener una mayor libertad de acción y de utilización de recursos, con un diagnóstico estratégico de las condiciones en las cuales se puede realizar esta delegación de responsabilidades.

- Dar mayor relevancia a la contratación de personal.

Servicios Civiles:

- Los servicios civiles se adaptan a las nuevas circunstancias internacionales.
- Se tienen servicios civiles que no dependan de las condiciones políticas.
- Liderazgos dentro de las instituciones que brinden un panorama adecuado para el desarrollo del personal.
- Grupos de trabajo con alta especialización en un ambiente en el cual existe un incremento constante en el conocimiento y las habilidades.
- Se realizan grandes esfuerzos para atraer y motivar a altos funcionarios de alto rendimiento dentro de las funciones actuales que desempeña la administración central.
- Promoción del servicio civil dentro de las universidades.
- Se fortalece la imagen del servidor público perteneciente al servicio civil que para sea visto como un ejemplo dentro de la sociedad, se consolide como un grupo para el beneficio de la sociedad con los valores de integridad, transparencia, responsabilidad y no corrupción.

3.2 Principales acontecimientos en materia de Servicio Civil en México

En México se tiene antecedentes de la implantación de una modernización administrativa a partir del período posrevolucionario como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 4

Principales acontecimientos en materia de Servicio Civil en México

1929 - 1936	1964 - 1970	1970 - 1976	1976 - 1982	1982 - 1988	1988 - 1994	1994 - 2000	2001 - 2006
<p>En 1929 se aprobó la Ley Federal del Trabajo El 12 de abril de 1934 se publicó el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil" en el cual se denotan las bases en las cuales debería funcionar el Servicio Civil enmarcadas en siete capítulos; 1. Del Servicio Civil; 2. De las Comisiones del Servicio Civil; 3. Del ingreso al Servicio Civil; 4. De las vacaciones, licencias y permisos; 5. De las recompensas y ascensos; 6. De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil; y 7. De las sanciones.</p>	<p>Se creó la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia con la finalidad de estudiar a fondo la organización y funcionamiento de la administración pública con el propósito de realizar una simplificación de las estructuras.</p>	<p>"Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" que contemplaba un subprograma en materia de Recursos Humanos. En 1972 se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se establecieron a su vez los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos así como el de Capacitación.</p>	<p>"Sistema de administración y desarrollo de personal del gobierno federal". A su vez se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, cuyo logro principal fue la creación de unidades de recursos humanos en cada sector administrativo.</p>	<p>el 25 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se derivó el "Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal".</p>	<p>A finales de este en que México se integra a la OCDE y se empieza a ver presionado por este organismo internacional.</p>	<p>Se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 derivado del Plan Nacional de Desarrollo, a su vez se creó el subprograma "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público".</p>	<p>Durante este sexenio correspondió la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal así como el Reglamento propio de esta Ley.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Martínez Puón, Rafael, Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 191-215.

3.3 Experiencias de servicio civil dentro de la Administración Pública en México.

El cuadro 3 muestra las Instituciones del gobierno federal que cuentan con antecedentes de servicio civil formado en base a los requisitos de entrada, permanencia y desarrollo.

Cuadro 5

Experiencias de profesionalización en la Administración Pública Federal

Institución	Servicio de Civil
Comisión Nacional del Agua	Sistema de especialistas en hidráulica
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	Sistema Integral de Profesionalización
Procuraduría Agraria.	Servicio Profesional Agrario
Procuraduría General de la República	Carrera del Agente del Ministerio Público Federal
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Servicio Fiscal de Carrera

3.4 Universo de aplicación del SPC

EL siguiente cuadro nos muestra las Instituciones sujetas al SPC en el período 2005 – 2006.

Cuadro 6
Universo de Aplicación

No. Sector	Clave UR	Nombre Institución	SIGLAS
4	100	Secretaría de Gobernación	SEGOB
4	A00	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	INAFED
4	B00	Archivo General de la Nación	AGN
4	C00	Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana	INEHRM
4	G00	Secretaría General del Consejo Nacional de Población	CONAPO
4	H00	Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED
4	M00	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	STCCPRI
4	N00	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
4	Q00	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	CEPROPIE
6	100	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
6	A00	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	INEGI
6	B00	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV
6	C00	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	CNSF
6	D00	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	CONSAR
8	100	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA
8	B00	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	SENASICA
8	C00	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	SNICS
8	D00	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	CSAEGRO
8	F00	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria	ASERCA
8	G00	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera	SIAP
8	H00	Instituto Nacional de la Pesca	INPESCA
8	I00	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	CONAPESCA
9	100	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
9	A00	Instituto Mexicano del Transporte	IMT
9	C00	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	SENEAM
9	D00	Comisión Federal de Telecomunicaciones	COFETEL
10	100	Secretaría de Economía	SE
10	A00	Comisión Federal de Competencia	COFECO
10	B00	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	COFEMER
10	C00	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad	FONAES

11	100	Secretaría de Educación Pública	SEP
11	A00	Universidad Pedagógica Nacional	UPN
11	B00	Instituto Politecnico Nacional	IPN
11		Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	AFSEDF
11	D00	Instituto Nacional de Antropología e Historia	INAH
11	E00	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	INBAL
11	F00	Radio Educación	RE
11	H00	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	CONACULTA
11	I00	Instituto Nacional del Derecho de Autor	INDA
12	100	Secretaría de Salud	SSA
12	E00	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	APBP
12	I00	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	CNTS
12	K00	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	CENSIDA
12	L00	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	CNEGSR
12	M00	Comisión Nacional de Arbitraje Médico	CONAMED
12	N00	Servicios de Atención Psiquiátrica	SAP
12	O00	Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades	CNVECE
12	Q00	Centro Nacional de Trasplantes	CNT
12	R00	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia	CNSIA
12	S00	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	COFEPRIS
12	T00	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	CNETS
12	U00	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	CNPSS
14	100	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
14	A00	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	PROFEDET
15	100	Secretaría de la Reforma Agraria	SRA
15	B00	Registro Agrario Nacional	RAN
16	100	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
16	B00	Comisión Nacional del Agua	CNA
16	D00	Instituto Nacional de Ecología	INE
16	E00	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
16	F00	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CNANP
18	100	Secretaría de Energía	SENER
18	A00	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	CNSNS
18	B00	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía	CONAE
18	C00	Comisión Reguladora de Energía	CRE
20	100	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
	A00	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda	CONAFOVI
20	D00	Instituto Nacional de Desarrollo Social	INDESOL
20	G00	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	CNPDHO
21	100	Secretaría de Turismo	SECTUR
21	A00	Centro de Estudios Superiores de Turismo	CESTUR
27	100	Secretaría de la Función Pública	SFP
27	A00	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	INDAABIN
37		Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	CJEF

Instituciones Sujetas al Servicio Profesional de Carrera al 31 de diciembre de 2006.
INEGI y CONAFOVI fueron instituciones sujetas el SPC hasta mediados del 2006.

3.5 Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera

Como lo marca la Ley, el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal esta dividido en siete subsistemas y un octavo componente: 1) Planeación de Recursos Humanos; 2) Ingreso; 3) Desarrollo Profesional; 4) Certificación de Capacidades; 5) Evaluación del Desempeño; 6) Control y Evaluación; 7) Separación; el octavo componente es Promoción, Compromiso y Fortalecimiento del SPC.

3.5.1 Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

A continuación se definen algunas de las responsabilidades más relevantes del subsistema:

- 1 Registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo de Puestos;
- 2 Elaborar estudios prospectivos de los escenarios futuros de la APF para determinar las necesidades de formación que permitan cubrir los perfiles demandados;
- 3 Revisar los resultados de las evaluaciones sobre el SPC y considerarlos en la planeación de recursos humanos; y

- 4 Revisar y tomar en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la APF los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema.

Cuadro 7

Registro de Estructuras en Instituciones sujetas al SPC (2004-2006)			
	2004	2005	2006
ESTRUCTURAS REGISTRADAS	24	50	37

Para este subsistema es importante tener identificado el total de puestos en estructura de las Instituciones sujetas al SPC, a diciembre de 2006 se tienen registrados 43,783 puestos, de los cuales 42,173, que representa un 96.3% se encuentran debidamente descritos, perfilados y valuados, que es información importante para la toma de decisiones.

Cuadro 8

Porcentaje de Puestos en Estructura Descritos, Perfilado y Valuados de las Instituciones sujetas al SPC a diciembre de 2006		
Puestos Descritos, Perfilados y Valuados	Total de Puestos en Estructura de las Instituciones sujetas al SPC	Porcentaje de Avance %
42,173	43,783	96.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Modelo Integral de Evaluación del SPC.
8 d marzo del 2007

3.5.2 Subsistema de Ingreso

A partir de la entrada en vigor del Reglamento de la LSPC en abril de 2004, se inició la publicación de convocatorias públicas y abiertas para la ocupación de vacantes a través del sistema Trabajaen. Se puso a disposición de las Dependencias sujetas a esta Ley, el portal www.trabajaen.gob.mx. El portal está estructurado a partir de dos catálogos principales, que son el de Áreas de Conocimientos Académicos y el de Áreas de Experiencia Laboral, en base a los cuales se permite realizar filtros de acuerdo a los perfiles de los puestos vacantes.

Los principales objetivos de este subsistema son los siguientes.

- 1 Establecer los mecanismos que permitan a las Dependencias de la APF, sujetas a la LSPC, llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección de candidatos a ocupar puestos vacantes.
- 2 Asegurar que las áreas de Recursos Humanos cuenten con la capacitación que les permita la operación del portal de reclutamiento y administración del proceso, así como la aplicación y registro de los resultados en las evaluaciones que presentan los candidatos en cada uno de los concursos y etapas que los integran.
- 3 Dar cumplimiento a los señalamientos de la normatividad en materia de ingreso, y que las dependencias cuenten con mecanismos y herramientas de

evaluación, que garanticen confiabilidad y validez en los resultados de evaluaciones de candidatos a ocupar puestos vacantes.

Cuadro 9

Esquema del Subsistema de Ingreso

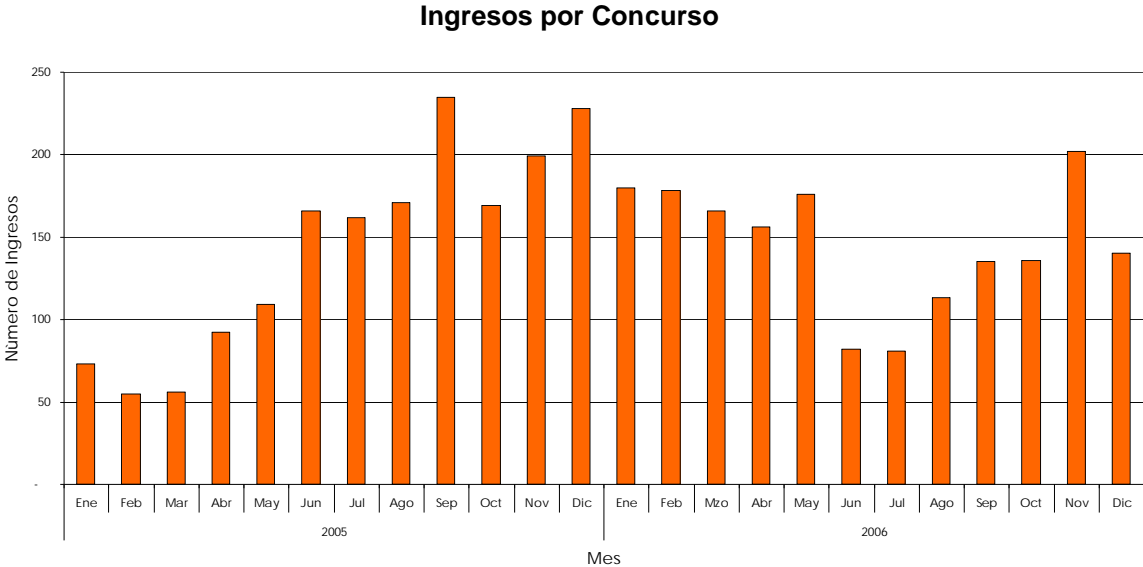


Entre los principales resultados obtenidos, en forma preliminar del sistema www.trabajaen.gob.mx, del inicio de su funcionamiento en 2004 al 13 de septiembre de 2006 destaca lo siguiente:

Para el caso de ingreso, se recibieron 1,344,197 solicitudes de inscripción a concursos. Las personas registradas durante el mismo período fueron 247,647. Han participado en uno o más concursos 95,673 personas considerando las que se han registrado desde 2004 y que se encuentran activas en el sistema. A esta fecha de corte se han realizado 5,823 concursos.

En el período 2005-2006 se registraron 3,460 ingresos mediante concurso público y abierto, para 2005 se tienen registrados 1,715 ingresos, septiembre de este año el mes en que se registraron mayor número de ingresos con 235, seguido de diciembre del mismo año con 228, en 2006 el sistema registra un total de 1,745 servidores públicos de carrera por concurso.

Gráfica 1



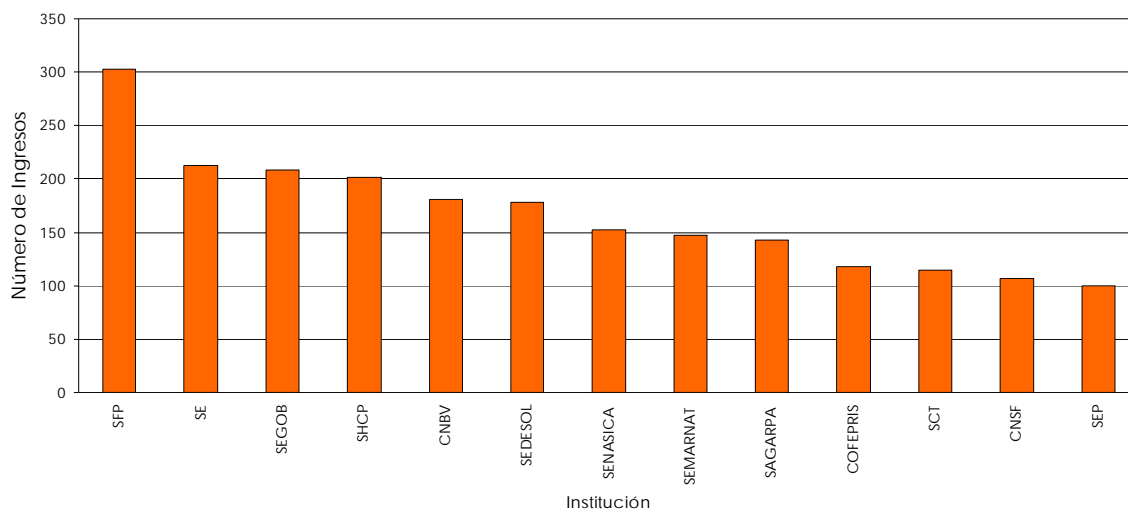
Fuente: Elaboración Propia con datos del Modelo Integral de Evaluación del SPC. 8 de marzo de 2007

En 13 Instituciones se registro el mayor número de ingresos por concurso público y abierto con 2,164, encabezados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) con 303 ingresos, seguido de la Secretaría de Economía (SE) con 212, Secretaría de Gobernación (SEGOB) 208, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 201 ingresos, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB) 181, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 178, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y

Calidad Agroalimentaria (SENASICA) 152 ingresos, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) 147 ingresos, Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) 143 ingresos, Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) 118 ingresos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) 114, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) 107 ingresos y Secretaría de Educación Pública (SEP) con 100 ingresos.

Gráfica 2

Instituciones con Mayor Número de Ingresos



Fuente: Elaboración Propia con datos del Modelo Integral de Evaluación del SPC. 8 de marzo de 2007

3.5.3 Subsistema de Desarrollo Profesional

Es el subsistema mediante el cual los servidores públicos de carrera, con base en el mérito, podrán ocupar plazas de igual o mayor jerarquía, en cualquier

dependencia como en instituciones públicas federales, locales o municipales u organismos públicos o privados con los que las dependencias tengan celebrados Convenios de Intercambio.

3.5.4 Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

La capacitación y la certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal. (APF).

El objetivo principal de este subsistema es contribuir a que la APF cuente con el talento que requiere mediante el diseño de mecanismos técnicos para sistemas de gestión de capacitación y certificación de capacidades.

Los principales procesos que se atiende este subsistema son los siguientes:

1. Establecimiento y definición de criterios técnicos, metodologías y manuales respecto a capacitación, @Campus México y becas para servidores públicos sujetos a la LSPC.
2. Seguimiento de los Programas anuales de capacitación del personal sujeto a la LSPC a través del Sistema Integral de Información.

A) Capacitación

@Campus México

Durante la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la Ciudad de Québec del 20 al 22 de abril de 2001, el Titular del Ejecutivo Federal junto con otros 33 Jefes de Estado, suscribió un documento especial “Conectando las Américas”, de donde se deriva la iniciativa del @Campus México para promover la conectividad, suministrando servicios gubernamentales e información en línea.

El 27 de agosto de 2004 se emiten los lineamientos relativos al instrumento del Subsistema de Capacitación y Certificación denominado @Campus México y el 2 de mayo de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación la norma para la capacitación de los servidores públicos.

- 1 @Campus México.- Aplica para los servidores públicos en puestos sujetos a la LSPC.

Aplica para las demás instituciones no sujetas a la LSPC en la APF, incluyendo dependencias y órganos desconcentrados así como entidades descentralizadas, a través del SII (sistema integral de información).

Cuadro 10
Información originada a partir de @Campus

Concepto	2004	2005	2006^a	Acumulado
Número de usuarios registrados		37,826	38,807	
Número de cursos autorizados	3,730	58,627	31,677	94,034
Número de cursos terminados	3,148	45,123	13,267	61,538
Número de cursos aprobados	2,589	37,473	10,881	50,943
Número de cursos no aprobados	559	7,650	2,386	10,595
Número de cursos en proceso			3,400	

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000 – 2006. Libro Blanco Servicio Profesional de Carrera 2005 – 2006. Secretaría de la Función Pública, Noviembre 2006.

B) Certificación

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

Los requisitos para obtener el nombramiento de Servidor Público de Carrera son aprobar:

1. Tres capacidades gerenciales (2 para el nivel de enlace).
2. Dos capacidades técnicas.
3. Curso de Introducción a la Administración Pública Federal.
4. Evaluación del Desempeño.

Cuadro 11

Avance en el proceso para obtener el nombramiento de Servidor Público de Carrera

Nivel		Director General	Director General Adjunto	Director de Área	Subdirector de Área	Jefe de Departamento	Enlace	Total
Puestos Sujetos		600	794	3,001	11,300	13,073	10,927	39,695
Capacidades Gerenciales	Servidores Públicos con 3 capacidades gerenciales aprobadas	88	152	472	2,286	2,456	0	5,454
	Porcentaje de servidores públicos con 3 capacidades gerenciales aprobadas	15%	19%	16%	20%	19%	0%	14%
Capacidades Técnicas	Servidores Públicos con 2 capacidades técnicas aprobadas	9	4	52	82	61	53	261
	Porcentaje de servidores públicos con 2 capacidades técnicas aprobadas	2%	1%	2%	1%	0%	0%	1%
Evaluación del Desempeño	Número de servidores públicos con evaluación del desempeño anual 2005 aprobada	503	638	2,477	8,932	10,556	10,874	33,980
	Porcentaje de servidores públicos con evaluación del desempeño anual 2005 aprobada	84%	80%	83%	79%	81%	100%	86%
Curso Introducción a la APF		22,313, este dato es total, no se encuentra clasificado por niveles.						

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de RH-Net al 11 de octubre de 2006

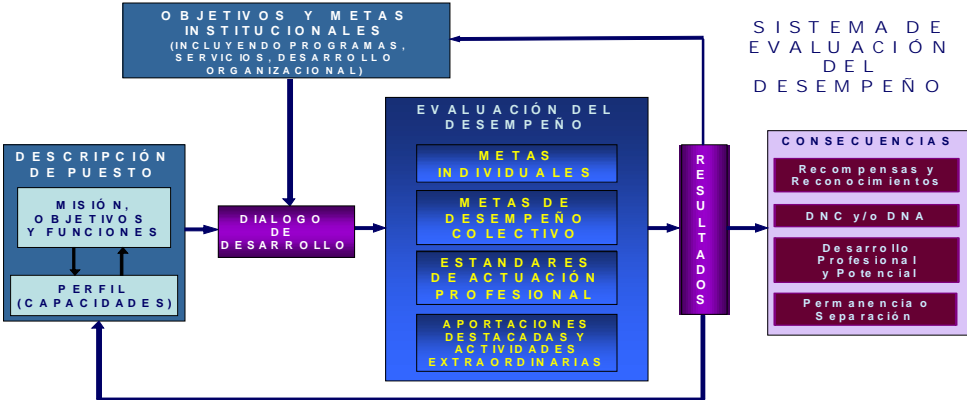
A la fecha de corte de esta información se tiene que 5,454 servidores públicos han aprobado sus 3 capacidades gerenciales, 261 cuentas con las 2 capacidades técnicas aprobadas. 33,980 servidores públicos concluyeron satisfactoriamente su evaluación del desempeño 2005. Para estas cifras se entiende que el avance ha sido importante, derivado del deseo de los servidores públicos por obtener su nombramiento. También se tiene que 22,313 han aprobado el curso Introducción a la APF que es requisito indispensable para la certificación

3.5.5 Subsistema de Evaluación del Desempeño.

El objetivo principal del subsistema de Evaluación del Desempeño es medir el cumplimiento de las funciones y metas individuales y colectivas de los servidores públicos de carrera, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan, con base en métodos y mecanismos de medición, cualitativos y cuantitativos.

Cuadro 12

Modelo de Evaluación del Desempeño



La evaluación se realiza mediante un sistema que concentra las metas individuales negociadas y alineadas con las políticas públicas y estrategias de cada Institución, así como los comportamientos asociados a las capacidades gerenciales.

Los resultados en materia de evaluación del desempeño son los siguientes:

Cuadro 13
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

INDICADOR	SEMESTRAL	ANUAL	SEMESTRAL	ANUAL 2006
	2005	2005	2006	
No. Metas Institucionales	5,626	5,626	7,427	7,427
No. Metas Colectivas	119	1.444	2,423	2,020
No. Metas Individuales	2,116	88,744	111,304	100,397
No. de SPC con Metas Individuales	200	36,795	37,044	36,095
No. de SPC Evaluables	201	34,587	37,075	34,075
No. de SPC Evaluados	197	34,397	36,894	34,014
% de SPC Evaluados	98.00%	99.45%	99.51%	99.8%

Metas Institucionales: son las metas sustantivas y estratégicas para la dependencia, a nivel de unidad responsable.

Metas colectivas: metas que comparten todos los servidores públicos de una unidad responsable, orientadas al logro de objetivos estratégicos y/o metas institucionales y que incluyen acciones de mejora.

Metas de desempeño individual: resultados específicos de un servidor público, vinculadas al puesto que ocupa y que permiten evaluar su contribución al logro de objetivos y/o metas institucionales.

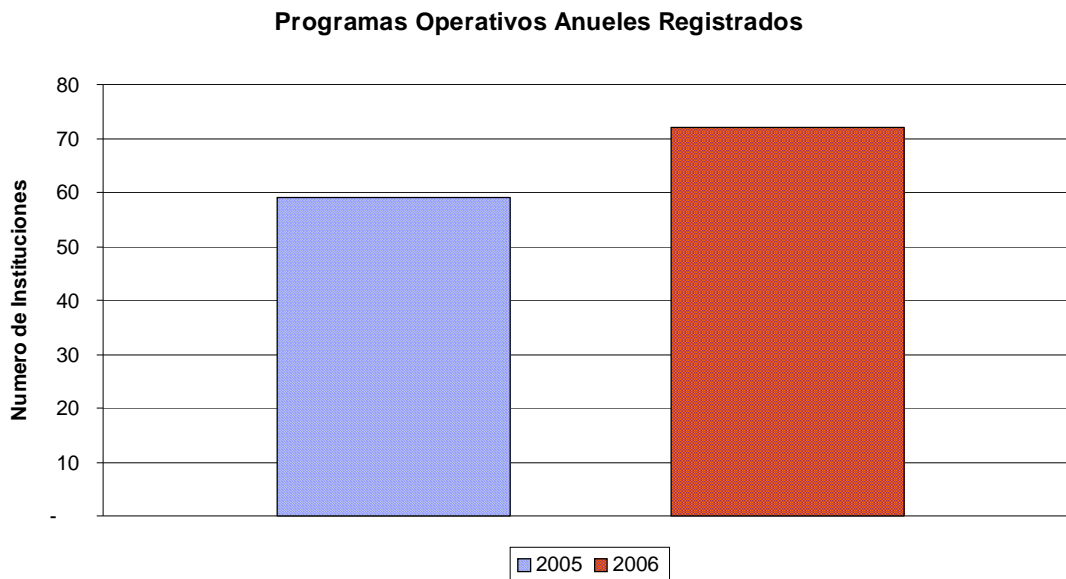
3.5.6 Subsistema de Control y Evaluación.

El objetivo principal del este subsistema es controlar y evaluar la implantación y operación del SPC, mediante el diseño y la implantación de estrategias de control, sus procesos, evaluación, sistemas de información, así como la consolidación y administración del Registro Único de Servidores Públicos, previniendo deficiencias y adoptando medidas correctivas.

Otro objetivo del subsistema es administrar los sistemas de información de planeación, ingreso, capacitación y certificación, desarrollo, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación para elaborar los informes periódicos del comportamiento del SPC.

Este subsistema lo podemos evaluar de dos maneras, la primera se refiere a los Programas Operativos Anuales (POA) en el cual se programan metas de cumplimiento en materia de implantación y funcionamiento del Sistema del SPC.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDESPC.

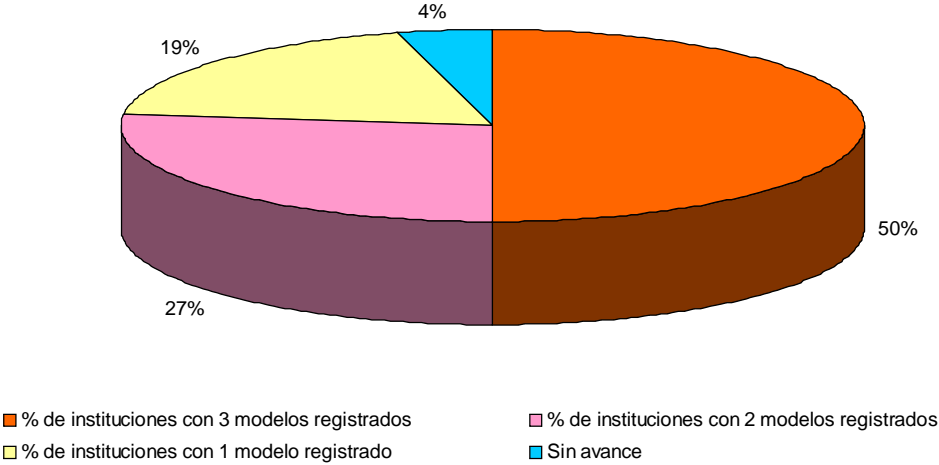
En este sentido observamos que tenemos en 2005 de las 76 instituciones sujetas al SPC 59 registraron debidamente su Programa Operativo Anual. Para el 2006 el número de POA's debidamente registrados alcanzó el número de 72 del total de instituciones sujetas al SPC.

La otra vertiente se refiere a la estandarización de modelos de Recursos Humanos necesarios para el funcionamiento de los subsistemas en cada una de las instituciones. En este sentido la Secretaría de la Función Pública por medio del área encargada del subsistema de control y evaluación generó los modelos por

medio de los cuales las instituciones sujetas se basarían para la operación de los subsistemas. Se generaron 6 modelos, Ingreso, Capacitación, Certificación, Evaluación del Desempeño, Separación y Desarrollo Profesional. La aplicación de estos modelos por parte de las instituciones se realizó de forma gradual, teniendo que en 2005 se realizaron los primeros tres modelos y en 2006 los siguientes tres.

Gráfica 4

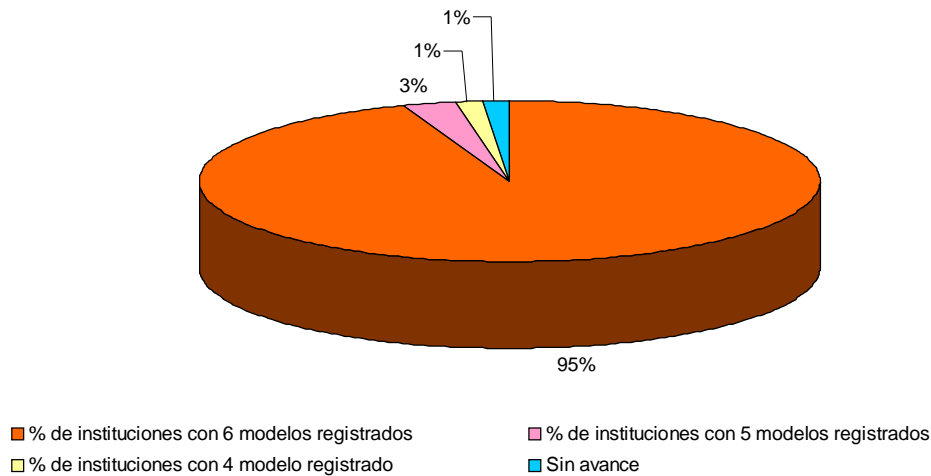
Porcentaje de instituciones con avance en la implementación de los Modelos 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDESPC.

Gráfica 5

Porcentaje de instituciones con avance en la implementación de los Modelos 2006



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDESPC.

3.5.7 Subsistema de Separación

El principal objetivo del subsistema es otorgar a los servidores públicos de carrera una protección legal efectiva (de fondo y forma) contra la terminación arbitraria de los efectos de sus nombramientos; lo cual se lleva a cabo configurando la separación no como libre, sino como causal, siendo las causas bien sea disciplinarias o convencionales, y sujetándose además las separaciones a requisitos de forma o procedimiento en garantía de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado de confianza.

Durante el período 2005 y 2006 no se presentó ninguna separación por el

supuesto contemplado en el Art. 60 fracción IV de la Ley del SPC que textualmente dice “Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

Como parte de las bajas de servidores públicos de carrera contempladas en otros supuestos de la Ley se tiene que en 2005 se dieron de baja 47 servidores públicos, mientras para diciembre de 2006 el número de servidores públicos con baja del sistema llegó a 295.

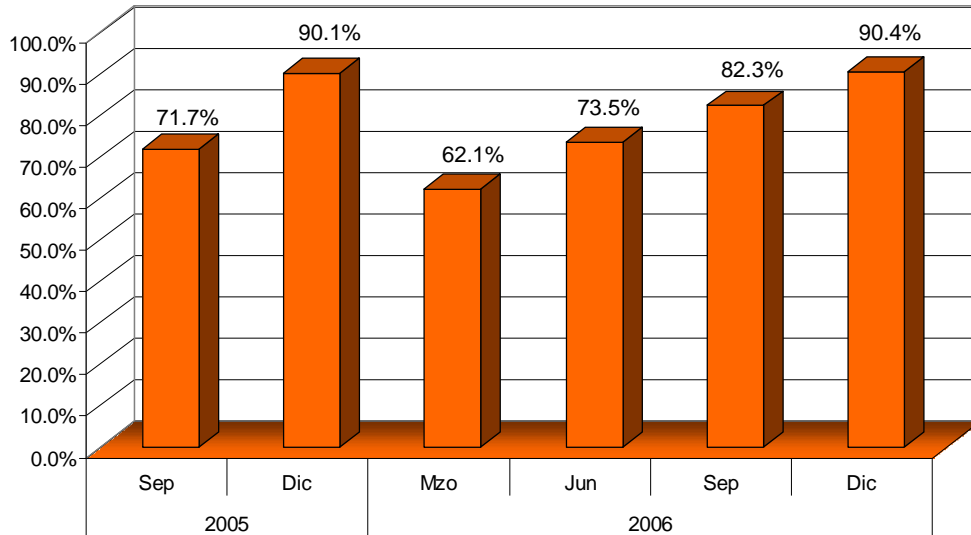
3.5.8 Promoción, Compromiso y Fortalecimiento del SPC

Como parte de los esfuerzos en conjunto de la SFP como responsable de la implantación del SPC y de las instituciones sujetas responsables de la operación del mismo, se crearon una serie de elementos para ayudar al adecuado funcionamiento del sistema.

Los elementos se refieren a la difusión del SPC al interior y al exterior de las dependencias, por ejemplo tenemos que en diciembre de 2005 de 37,205 servidores públicos sujetos al SPC 33,514 fueron objeto de difusión al interior de su institución lo que representa el 90.1%. En 2006 el 90.4% de los servidores públicos sujetos fueron objeto de difusión, esto es, 34,953 de 38,661 servidores públicos sujetos.

Gráfica 6

% de Servidores Públicos sujetos al SPC que han sido objeto de difusión al interior de su organización

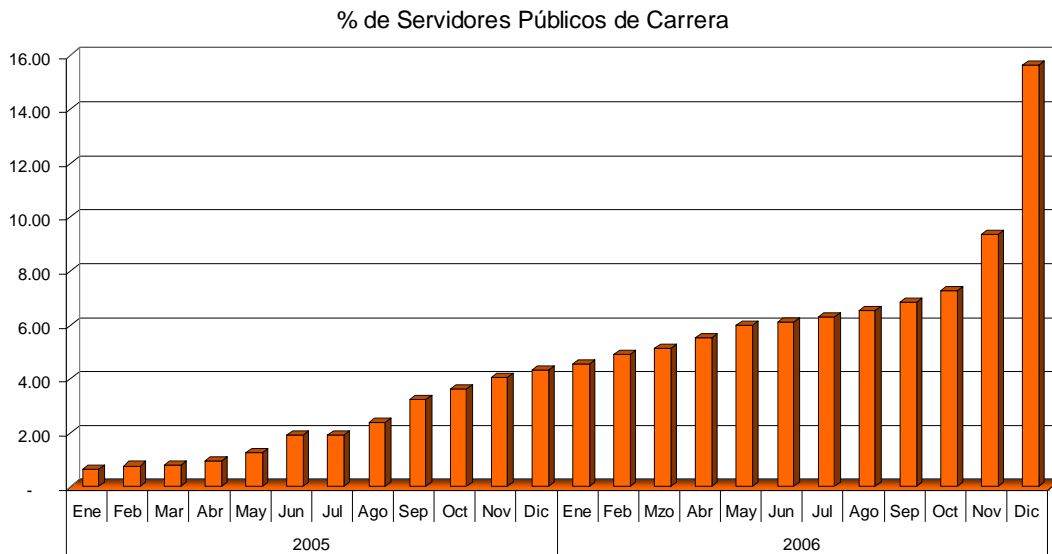


Fuente: Elaboración propia con datos del MIDESPC

Otro elemento se refiere a la implantación de modelo operativo de las áreas de recursos humanos este implicaba realizar el Manual de Organización, el Manual de Políticas y Procedimientos y la Planeación Estratégica del área de Recursos Humanos.

El siguiente aspecto se refiere a la digitalización del sistema del SPC mediante el desarrollo de módulos del sistema de información el cual comprendía la operación de los 7 subsistemas en un sistema que se encuentra publicado en web denominado RHNet.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDESPC

La finalidad del sistema no es convertirse en un sistema de empleo, sino lograr la profesionalización del personal de la Administración Pública Federal, en este sentido un valor importante es medir el porcentaje de Servidores Públicos de Carrera. Toda vez que en enero de 2005 solo se tenía el 0.64% de servidores públicos de carrera, para finales de ese mismo años el porcentaje era ya del 4.32% que reflejan todos ingresos por concurso. En octubre de 2006 se contaba ya con 7.27% de servidores públicos de carrera que ingresaron por concurso, mientras que para noviembre el porcentaje aumento alcanzando el 9.37% y diciembre el 15.62%, en estos dos meses es importante resaltar que el aumento se debe en gran medida a que una parte considerable de los servidores públicos sujetos que estaban por alcanzar su nombramiento mediante la certificación de capacidades lo consiguieron, alcanzado en términos reales 6,042 servidores públicos de carrera de 38,682 servidores públicos sujetos al SPC

Si bien es importante hacer un análisis costo-beneficio de la implantación de una política pública como el Servicio Profesional de Carrera la información para dicho análisis es muy limitada. En este sentido tenemos que en el año 2005 no se tenía un apartado específico dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, situación que cambia y en 2006 se tiene que en el programa presupuestario R099 denominado “Implementar y Operar el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada” un monto autorizado de \$ 478,836,300.00.¹²

En lo que se refiere a la adquisición de los sistemas informáticos tenemos que el sistema RHNet mediante licitación tuvo un costo de \$ 54,573,365.00. Los programas de capacitación que se contratan con las Instituciones educativas tienen un costo de \$ 90.00 Dólares cada curso impartido. En el caso del sistema Trabajaen en un desarrollo propio cuyo costo únicamente representa los sueldos del personal de la Secretaría de la Función Pública, lo mismo sucede en el caso del Registro Único de Servidores Públicos.

¹² Información obtenida de una Solicitud de Información hecha a la Secretaría de la Función Pública mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información número 0002700121008 y contestada con fecha 3 de septiembre de 2008 por la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la SFP.

CAPÍTULO IV

4. Conclusiones y Aportaciones

4.1 Conclusiones

La publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es un paso importante para conseguir la modernización del servicio público, aunque importante solo involucra los niveles de enlace a director general. A diciembre de 2006 de acuerdo con el sistema MIDESPC el número de puestos en estructura sujetos al SPC era de 43,783¹³ de 3,009,687 puestos totales en el gobiernos federal, lo que representa tan solo el 1.5%.

Este número tan bajo de puestos sujetos nos da a conocer el enorme reto que representa la profesionalización dentro de la Administración Pública Federal. Llevando el análisis solo a las instituciones sujetas al SPC encontramos que el número de puestos sujetos es 43,783 de 308,279 puestos totales en estructura en aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que representa el 14.2%.

La implementación del modelo de profesionalización en los niveles de Enlace a Director General deja de lado los niveles operativos, esto representan la mayor parte del personal contratado por el gobierno.

¹²Información obtenida del MIDESPC a diciembre de 2006

Ahora hablemos de cada uno de los subsistemas resaltando sus principales problemas de operación.

El primer subsistema, el de Planeación de Recursos Humanos tiene importantes tareas que son base del funcionamiento del sistema en conjunto, una de ellas es el contar con el registro de las estructuras en las instituciones sujetas al SPC, esta labor es de gran importancia para conocer en realidad el total de puestos, así como al número de personas que los ocupan. Otro factor de gran importancia es la administración del Registro Único de Servidores Públicos en el cual se debe incorporar la información personal y profesional de los empleados del gobierno federal.

Un problema de operación de este sistema es que se alimenta de información capturada por las áreas de recursos humanos (que en ocasiones no cuenta con la información actualizada de cada servidor público), así como por los propios servidores públicos.

El subsistema de Ingreso es uno de los más cuestionados derivado esto de la desconfianza que existe por parte de la ciudadanía en los concursos públicos y abiertos. La mayor parte de las personas que cuestionan al sistema lo justifican pensando que “los concursos están arreglados y ya sabemos quien va a ganar”, aún con toda esta desconfianza los operadores del subsistema en la SFP ha tratado de proponer candados a las instituciones para que esta imagen que se

tiene del funcionamiento cambie.

El subsistema que menos ha aportado al sistema del SPC en su conjunto es de Desarrollo Profesional, ya que no existe un sistema claro para los servidores públicos vean reflejado a futuro su desarrollo profesional dentro las instituciones. Únicamente se ha centrado en los Planes Individuales de Carrera que no reflejan en si mismo ningún incentivo de desarrollo, solo plantean cual es el siguiente nivel estructural al cual podrían llegar, pero no se tiene delimitado bajo que criterios este sistema de escalafón o incentivos se pueda alcanzar.

Una de las aportaciones más importantes del Sistema del SPC es la obligatoriedad de la capacitación para los servidores públicos de carrera, lo que en el mediano plazo pretende propiciar un servicio público mas preparado y profesional.

El papel de la certificación es una de las variables más importantes para la profesionalización del servicio público, conseguir que más de 35,000 servidores públicos que se encontraban en los niveles que contempla la Ley como puestos sujetos de la misma ha provocado desconfianza sobre su situación laboral, aún así las áreas de Recursos Humanos dentro de las Instituciones han realizado importantes esfuerzos para convencer de que la mejor opción es la certificación de las capacidades.

La principal crítica que se le puede realizar al subsistema de Evaluación del Desempeño es la falta de un sesgo dentro de las calificaciones obtenidas por los

servidores públicos, esto es, el sistema es muy difícil que repruebe a alguien, por más malo que sea el desempeño del servidor público la calificación que se obtiene esta compuesta por factores que la elevan, como la alineación de la evaluación a las metas institucionales, a las colectivas, así como al cumplimiento de metas particulares que se refieren a proyectos específicos.

En el período de estudio no se han presentado casos de separaciones de servidores públicos de carrera por alguna de las causales contenidas en el Artículo 60 fracción IV de la LSPC que se refiere al incumplimiento reiterado de obligaciones.

Dentro del manejo de las políticas públicas la evaluación de las mismas mediante sistemas de indicadores basados en el funcionamiento y resultados de la operación, es un mecanismo importante para dar seguimiento a las mismas. La Secretaría de la Función Pública ha realizado una gran inversión en la adquisición de sistemas informáticos con la finalidad de sistematizar la información generada por la operación del sistema. Actualmente el sistema RHNet es el encargado de la recopilación de esta información de la operación de cada una de las dependencias. La implantación de este sistema ha sido un proceso difícil en donde se han presentado problemas que van desde el proceso de migración de bases de datos, (con el riesgo que esto implica, como la pérdida de datos), hasta el proporcionar capacitación relacionada con las funcionalidades a los operadores de los subsistemas dentro de las instituciones.

El 6 de septiembre del 2007 se publicó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual plantea un panorama diferente para la operación del Sistema del SPC dentro de las Instituciones sujetas, la maduración del sistema en los primeros 3 años terminó con la publicación del nuevo Reglamento, este ahora plantea tres diferencias fundamentales en relación con el sistema anterior: 1. la Descentralización de la operación del sistema a las Instituciones, fijando ellas sus modelos de operación; 2. La Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización dependiente de la Secretaría de la Función Pública, ha tomado únicamente un rol Normativo para la operación del sistema, esto mediante, por ejemplo, de la publicación de lineamientos para la operación de los subsistemas; y 3. Los Órganos Internos de Control tienen un papel de mayor peso para la vigilancia de la operación y el buen funcionamiento del sistema dentro de las Instituciones sujetas.

La ocupación de vacantes al amparo del Art. 34¹⁴ de la Ley ha sido unos de los temas que más desconfianza ha generado dentro de las instituciones. Al diciembre de 2006 se tienen registrados 491 servidores públicos nombrados al amparo de este artículo. Una de las cuestiones que más resalta de estos nombramientos es que estos puestos son ocupados por personal cercano al jefe directo de la plaza.

¹⁴ **Artículo 34.-** En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley.

4.2 Aportaciones

La base del sistema debe ser el contar con estructuras organizacionales transparentes en las cuales se tengan bien definidos los niveles jerárquicos, continuar con el proceso de descripción, perfilamiento y valuación de los puestos.

La entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Ley es una oportunidad para mejorar los procesos operativos del sistema, mediante la publicación de los lineamientos específicos de cada subsistema, detallando cada uno de los factores que podrían afectar el funcionamiento del sistema del SPC.

Un tema prioritario para dar certidumbre al sistema es la transparencia en los procesos de ingreso. Desde mi punto de vista, cada uno de los puntos del proceso debe ser revisado, esto es, en primer lugar las evaluaciones debieran ser realizadas por instituciones ajenas al proceso, como pueden ser, universidades públicas, organizaciones no gubernamentales. Se puede realizar una base de datos de preguntar en temas generales. Existen temas dentro de los exámenes que son aplicables para distintos puestos de diferentes instituciones, como son cuestiones de normatividad, administración pública, economía, etc. El jefe directo de la plaza solo podrá realizar un número menor de preguntas que no supere el 50%, únicamente las relacionadas con temas muy específicos de aplicación directa en el trabajo diario. De esta forma se asegura que ninguno de los aspirantes tenga acceso al total de preguntas del examen.

Segundo, otra etapa del proceso es la revisión documental, se debe crear un sistema administrado por la Secretaría de Función Pública por medio del cual solo una sola ocasión los aspirantes entreguen sus documentos probatorios (documentos que acrediten el nivel de estudios, experiencia laboral, etc.) en la etapa del proceso que corresponde, que sea incorporado al Registro Federal del Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)¹⁵.

Aprovechando el sistema RHNet se deben alinear los indicadores a la información capturada por las instituciones, dando un seguimiento oportuno a los flujos de información para controlar y evaluar el funcionamiento del SPC mediante un trabajo constante con los Órganos Internos de Control.

Realizando una revisión de las tendencias que plantea el Banco Mundial, la OCDE y el BID, entre otras, son:

- Desarrollar indicadores en común dentro de los países de la OCDE para determinar la tendencia del empleo dentro del sector público, esto como una herramienta para identificar los problemas en común y con estas obtener un

¹⁵ En base a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Capítulo Segundo Artículo 69-E dice “La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguiente atribuciones:

I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

diagnóstico que ayude a determinar el tipo de intervención que debiera aplicarse en materia de Recursos Humanos.

- Consolidar un cambio de la imagen que se tiene del empleo dentro del gobierno, para esto es necesario explicar a la gente joven de las instituciones educativas el tipo de trabajo que realiza el gobierno y cuales son los medios de los que se vale para realizarlo.
- Dar promoción del servicio civil dentro de las universidades reclutando estudiantes para realizar prácticas profesionales y servicio social aprendices para que comprendan la forma de organización en la que se basa el gobierno.
- Fortalecer la imagen del servidor público perteneciente al servicio civil para sea visto como un ejemplo dentro de la sociedad, se consolide como un grupo para el beneficio de la sociedad con los valores de integridad, transparencia, responsabilidad e incorruptibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano Gault, David, *Una Cuestión de Confianza, Retos e Instrumentos para una Reforma del Estado en América Latina*, publicado en Nueva Sociedad N° 210 julio agosto 2007.
2. Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Grupo Editorial Esfinge, 2001.
3. Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrua Editores, 2004.
4. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
5. Echebarría, Koldo, *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006.
6. Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000.

7. <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/>
8. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril del 2003.
9. Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
10. Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, CESOP.
11. OECD, *Government of the future*, PUMA Policy Brief No.9, June 2001.
12. OCDE (2002), *Public Sector an Employer of Choice: Report on the Competitive Public Employer Project*, KIRSI ÄIJÄLÄ, OCDE, Paris.
13. OECD, *Public Service as an Employer of Choice*, Policy Brief, June 2002.
14. OECD, *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*, Policy Brief, September 2004.
15. OECD, *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, Policy Brief, October 2004.

16. OECD, *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, Policy Brief, July 2004.
17. OECD, *Public Sector Modernisation*, Policy Brief, October 2003.
18. Osborne, David, *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.
19. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril del 2004.
20. Theo Toonen, *Public Sector Reform in Western Europe*, documento presentado en la Conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana University, Bloomington, abril 5-8 1997.