

Los Sistemas de Servicio Profesional en México

(2003-2018)

José-Luis Méndez
El Colegio de México

ENAP, Brasilia, Septiembre 2018

INTRODUCCIÓN

Descripción del SPC en México: reto complejo

- Razones:
 - República Federal con ámbito federal, estatal (32 entidades federativas) y municipal (2,457 municipios)
 - En ámbito federal
 - Poderes ejecutivo, legislativo y judicial
 - Órganos constitucionalmente autónomos
 - Tribunales especializados
 - En función de esta compleja estructura, hay alto grado de diferenciación de los servicios profesionales

Poder Ejecutivo en México

Otra razón es diversidad interna del Poder Ejecutivo

- Administración pública centralizada
 - Presidencia de la república
 - Secretarías de Estado
 - Órganos desconcentrados
- Administración pública descentralizada (paraestatal)
 - Organismos descentralizados (IMSS)
 - Empresas productivas del Estado (PEMEX)
 - Instituciones nacionales de crédito (BANOBTRAS)
 - Etc.

Temas generales

- Presentación sobre los siguientes temas generales
 1. Alcance y características generales de los Servicios de Carrera en México
 2. El SPC en la Administración Pública Federal Centralizada
 3. Subsistemas del SPC en APFC
 4. Evaluación General del SPC en la APFC
– Conclusiones

**ALCANCE Y
CARACTERÍSTICAS
GENERALES DE LOS SPC EN
MÉXICO**

El SPC en el Estado Federal Mexicano

- 2016: 1,567,381 personas laborando en las instituciones públicas federales (Censo Nacional de Gobierno Federal 2017)
- En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó el estudio “Servicios de Carrera en el Estado Federal”
- Presenta un panorama general de los servicios de carrera en el Estado Mexicano y se tomará como referencia indicativa general

Composición del Gobierno Federal

- Estudio 2012 de la ASF
 - 2012: en Estado Federal mexicano 1, 800, 743 plazas presupuestales
 - De ellas, el Ejecutivo concentró el 95.8% (1, 725, 549)
 - El 4.2% (75,194) restante correspondió a los demás entes públicos:
 - Poder Judicial 40,964 (2.3%)
 - Organismos Autónomos 24,826 (1.4%)
 - Poder Legislativo 5,654 (0.3%)
 - Tribunales Administrativos 3,750 (0.2%)

Niveles de mando y operativo

- División por nivel del total de plazas
 - 5,522 (0.3%) de mando superior
 - 118,167 (6.6%) de mando medio
 - 1,677,054 (93.1%) con funciones “operativas”
 - En su mayoría secretarias, mensajeros, choferes, ayudantes, personal de limpieza, etc.
 - Reguladas por regímenes sindicales propios

Susceptibilidad de los puestos a pertenecer al SPC

- 2012: Del total, sólo 132,961 plazas del Estado Federal (7.4%) susceptibles de pertenecer a algún servicio profesional
- División por cobertura de plazas adscritas a un servicio de carrera del total de sus plazas
 - Tribunales Administrativos (98.4%)
 - Poder Judicial (97.4%)
 - Poder Legislativo (91.6%)
 - Órganos Constitucionalmente Autónomos (90.6%)
 - Poder Ejecutivo (77.6%)

Número de servicios de carrera

- En el conjunto del Estado federal mexicano en 2012, un total de 25 servicios de carrera
 - De éstos servicios, únicamente alrededor de 20 funcionaban en alguna medida
- En Poder Ejecutivo, 12 servicios de carrera, con un universo de 82,051 puestos
 - De éstos, 479 (0.6%) fueron de mando superior, mientras que 43, 448 (52.9%) fueron de mando medio y 38, 124 (46.5%) fueron de personal de analista/enlace

Estado de los servicios civiles

- Servicios “consolidados pero mejorables”
 - Servicio Profesional Electoral, Servicio Exterior Mexicano y Servicios de impartición y procuración de justicia
 - Ingreso por mérito efectivo, aunque evaluación del desempeño aún débil
- Servicios “parcialmente implementados y frágiles”
 - Servicio Profesional de Carrera de APFC y Servicio Fiscal
 - Ingreso, promoción y separación sólo parcialmente se dan por mérito
- Servicios “deficientes/inexistentes”
 - La gran mayoría de los servicios
 - La aplicación de los principios profesionales es todavía muy frágil, incierta o inexistente
- Tipo ideal: Servicio Profesional Moderno (SPM): ingreso por concurso pero permanencia sujeta a capacitación y evaluación del desempeño

SPC en los Estados y Municipios

- La gestión de personal en estos dos ámbitos continúa estando cercana al sistema de botín, con alta inestabilidad de los servidores públicos
 - La profesionalización se ha limitado a algunas áreas, como nómina, registro de plazas, formación y, en menor medida, la evaluación del desempeño (y de programas)
- Se han aprobado leyes que introducen un SPC en algunos estados (Aguascalientes, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas)
 - Existe formalmente un sistema de SPC, pero no se ha implementado

El SPC en la Administración Pública Federal Centralizada

El SPC en Administración Pública Centralizada

- 2003: Ley que estableció SPC para APFC (Secretarías y sus órganos desconcentrados)
 - Ingreso y permanencia de analistas, mandos medios y mandos medio-superiores bajo exámenes de ingreso, evaluación del desempeño y capacitación permanentes
 - Modelo de SPC “Moderno” (JLM), a diferencia del SPC “Clásico”
 - Seis puestos:
 - Director General
 - Director General Adjunto
 - Subdirector
 - Jefe de Departamento
 - Enlace.
 - Solamente quedaron exentos
 - “Gabinetes de apoyo” (asesores)
 - “Puestos de libre designación” (justificaciones particulares)

El SPC en Administración Pública Centralizada

- Operación por
 - Unidad de Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública
 - Comités Técnicos de Profesionalización
 - Oficial Mayor, Director General de Recursos Humanos y Contralor Interno de cada Secretaría
 - Comités Técnicos de Selección
 - Superior Jerárquico, Director General de Recursos Humanos y Contralor Interno de cada Secretaría
 - Consejo Consultivo

El SPC en Administración Pública Centralizada

- 2004: Primer reglamento de la Ley
 - Mayor poder a Unidad del SPCF en Secretaría de la Función Pública
- 2007: Segundo Reglamento de la Ley
 - Mayor poder a las Oficiales Mayores de cada Secretaría, que ahora operan los concursos, evaluaciones, etc., por su cuenta

Instituciones y plazas sujetas al SPCAPF

- Al 2016: 76 instituciones sujetas al Servicio Profesional de Carrera (Sánchez 2017)
 - 15 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal
 - 60 Órganos Administrativos Desconcentrados.
- Al 2018: solo 48 en total
- Puestos (originalmente cerca de 40,000)

Puestos sujetos al SPC	
2015	2016
36,123	32,834

Art. 5° Reglamento de LSPCAPF

Define puestos ocupados como:

- **Titulares**

- Los que ingresan al Sistema, mediante concurso público y abierto, con excepción de los señalados en el inciso a) de la fracción anterior
- Los que ingresan al sistema, cuando han obtenido su nombramiento al acreditar las evaluaciones, cumpliendo los requisitos que se hayan establecido para ese propósito.

- **Eventuales**

- Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño
- Los que ocupen temporalmente un puesto por virtud de un convenio
- Los nombrados por medio del artículo 34

Artículo 34 de la Ley

“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...o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares...podrán autorizar el nombramiento temporal* para ocupar un puesto...sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley”

- * Diez meses

Art. 5 Reglamento de LSPCAPF: Personal con nombramiento

2015			2016		
Titulares	Eventuales	Total	Titulares	Eventuales	Total
29,950	3,039	32,989	27,319	2,339	29,658

2017			2018		
Titulares	Eventuales	Total	Titulares	Eventuales	Total
22,952	2,910	25,862	22,874	2,798	25,672

SUBSISTEMAS DEL SPC EN APFC

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

- Funciones

- Identificar y calcular las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal
- Evaluar el impacto en la disponibilidad de personal de las rotaciones, retiro y separación de los servidores
- Administrar el Registro Único del Servicio Público Profesional
 - Padrón con la información sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de cada uno de los servidores públicos del sistema.
- Administrar el Catálogo de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada,
 - Evitar duplicidad y sobredotación en los recursos humanos

Subsistema de Ingreso

- Funciones
 - Reclutar al personal público
 - Establecer los requisitos y procedimientos para la selección de los aspirantes del sistema.
 - Por convocatorias públicas abiertas
 - Se atrae a aspirantes a ocupar un cargo en la administración pública; en ellas
 - Se establecen los puestos disponibles a concurso, los perfiles, requisitos y lineamientos

Subsistema de Ingreso

- Existe el portal de internet *www.trabajaen.gob.mx*,
 - Busca que la ciudadanía conozca cuales son las plazas vacantes, los concursos abiertos, así como las bases, periodos y tiempos de cada una de las etapas de los concursos.
- Reclutamiento e ingreso operado por Comités Técnicos de Selección
 - Superior Jerárquico del puesto en concurso, Director General de Recursos Humanos de la Secretaría y un representante del Órgano Interno de Control
- En 2016, 51 Comités, que coordinan el ingreso en las 76 instituciones en ese entonces sujetas al SPC (Sánchez 2017)

Subsistema de Ingreso

- Ingreso por concurso
 - Revisión curricular
 - Exámenes de conocimientos y habilidades
 - Evaluación de experiencia en funciones afines a las del puesto
 - Entrevista

Subsistema de Desarrollo Profesional

- Funciones
 - Determinar la mejor carrera para cada servidor público que se encuentra en el sistema (trayectoria de ascenso y promoción, con base en sus conocimientos, aptitudes, experiencia, intereses, etc.)
 - Reubicaciones por razones de reestructuración de la APF o solicitud de servidor público
 - Operado por Comités Técnicos de Profesionalización
 - Es poco operacional dado que cada puesto se debe concursar (con algunas excepciones) y hay poca movilidad horizontal

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

- Funciones

- Determinar e implementar los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera se capacitan para desempeñar su cargo
- La capacitación no puede ser menor a 40 horas efectivas anuales.
 - No cumplir con esta disposición puede hacer acreedor al servidor a la separación de su cargo.
- Realizar evaluaciones para acreditar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos.
- La certificación de capacidades otorga puntos adicionales a los servidores públicos que busquen un ascenso

Subsistema de Evaluación del Desempeño

- Funciones
 - Medir y contrastar los resultados del desempeño de los servidores públicos
 - Los Comités Técnicos de Profesionalización en coordinación con la Secretaría de la Función Pública emiten las reglas de dichas evaluaciones y recaban la información y evidencia de las mismas

Subsistema de Evaluación del Desempeño

- Proveer información a otros subsistemas para identificar necesidades de capacitación o áreas de mejora (**no se ha dado**)
- Los servidores con calificaciones excelentes pueden ser acreedores de estímulos, reconocimientos e incentivos (**no se han dado**)

Subsistema de Separación

- Funciones

- Regular los casos en los que se termina el nombramiento o ejercicio de funciones de un servidor público de carrera

- Razones

- Defunción, renuncia, sentencia que se le imponga al servidor incumplimiento de sus obligaciones, insuficiencia de capacitación, deficiencias en su desempeño, etc.

- Direcciones Generales de Recursos Humanos son encargadas de integrar un expediente con evidencia documental de faltas o incumplimientos

Subsistema de Control y Evaluación

- Funciones

- Evaluar el desempeño de todo el Sistema del Servicio Profesional de Carrera
- Establecer elementos para identificar deficiencias y proponer mejoras
- La Secretaría de la Función Pública a través de los órganos internos de control lleva a cabo seguimiento correspondiente a cada subsistema para prevenir deficiencias o corregirlas (**se da poco**)

Evaluación General del SPC en la APFC

Cierto avance respecto a Sistema de Botín

- El SPCF: avance histórico en el desarrollo de la gestión del personal público en México respecto al sistema de botín
- Entre 2004 y principios 2018, 74,503 concursos
 - 49,220 con ganador
 - 23,027 desiertos
 - 1,158 cancelados
 - 1,098 en proceso
 - 678 con veto del superior jerárquico
- Aunque alto porcentaje de concursos desiertos, casi 50,000 con ganador, lo que en parte ha elevado la igualdad de oportunidades y la aplicación del principio de mérito
- La proporción de mujeres en la Administración Pública Federal Centralizada aumentó diez puntos en los primeros dos años (de 20% a 30%). Actualmente de aproximadamente el 35%

Cierto avance respecto a Sistema de Botín

- Avances adicionales (Reporte BID, 2014)
 - Incorporación del concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público
 - Generación de reglas de juego para el SPC, que sobrevivieron cambios de administración
 - Se cuenta con más y mejor información sobre los recursos humanos para su planificación
 - Mejor descripción de puestos y perfiles en catálogo de personal
 - Se extendió la encuesta de clima laboral a un número diez veces mayor de instituciones y personal
 - Mayor capacitación y evaluación del desempeño

Debilidades

- A partir de 2004, SPCF comenzó a implementarse de manera inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal
- Responsables de implementación 2004-2006
 - Emitieron lineamientos para que SFP centralizara los instrumentos de las evaluaciones de ingreso y de desempeño
 - Seleccionaron acríticamente instrumentos de la gerencia privada y no pudieron realizar la implementación en la APFC

Debilidades

- Informe 2011 de la OECD
 - “La implementación resultó abrumadora, sobre todo por la falta de experiencia técnica, capacidad y herramientas adecuadas de RH”
 - “El acento actual en la descentralización da la impresión de que la gente puede contravenir el sistema esgrimiendo el artículo 34 de la Ley”

Debilidades

- Informe 2014 del BID
 - “Existe la percepción de que los concursos sólo sirven para el ingreso de los candidatos preferidos y ya seleccionados por las autoridades”
 - El proceso de profesionalización se encuentra en una coyuntura crítica que todavía no muestra claramente su resolución”
 - “Escenario de incertidumbre”

Artículo 34

- 2004 a 2012: más de 20 mil servidores públicos ocuparon puesto por artículo 34, lo que les facilitó ganar el concurso
- Información parcial permite documentar que entre 50% y 60% de nombrados por artículo 34 ganan concurso
 - Quizá porcentaje sea mayor con información completa (Sánchez 2017)
- Probable que cerca de 15 mil de los más de 40 mil ganadores de concursos (2004-2012) fueron de competidor previamente nombrado por artículo 34
 - Sólo aproximadamente 25,000 concursos con igualdad de oportunidades y competencia real
- Además, hay otras formas de favoritismo, por opacidad de los concursos y falta de vigilancia de Secretaría de la Función Pública

Artículo 34

- “La forma más probable de obtener un nombramiento como servidor público de carrera titular, es haber sido beneficiado con un nombramiento eventual por artículo 34 de la LSPCAPF.” (Sanchez 2017)
- “A mayor nivel de puesto, mayor probabilidad de que el ganador sea por art 34” (Sánchez, 2017)

Porcentaje de puestos sujetos al SPC donde el ganador del concurso tuvo un previo nombramiento de art 34

2015	2016
53.9%	58.2%

Otras debilidades

- Número elevado de concursos desiertos: uno de cada cuatro en 2004-2018
- Reducida posibilidad de que los recursos de revocación de concursos tengan efecto
- Poca motivación y apoyo a capacitación, que además se basa sobre todo en conocimientos en lugar de competencias

Otras debilidades

- Casi nula movilidad horizontal.
 - De los 29,950 servidores públicos de carrera titulares en 2015, sólo fueron objeto de movimiento lateral 287, es decir el 0.9% (Sánchez, 2017)
- Evaluación del desempeño
 - Calificaciones mayoritariamente altas (90-95)
 - No proporciona información útil para capacitación o promoción
- Inexistencia de incentivos al desempeño
- Altas tasas de separación por motivos distintos al mérito

Simulación

Después de 15 años en que el SPCF ha estado en funciones, hay alto grado de simulación

Evidente para propios y extraños

“Secreto a voces” entre miembros del servicio, académicos y analistas de organismos internacionales

Varias posibles causas

- Larga tradición personalista y de camarillas
- Falta de voluntad/liderazgo político de autoridades superiores
- Debilidad de la sociedad civil y poca conciencia sobre la importancia de la capacidad estatal
- Poca participación real de personas y organizaciones de la sociedad civil (universidades, etc.)

Varias posibles causas

- “Modelo de empleo”
 - Ventajas
 - Mayor ajuste de perfil y puesto
 - Menor sobredotación de personal
 - Desventajas
 - Mayor resistencia de superiores jerárquicos a aceptar nombramientos por concurso de sus colaboradores
 - Mayor rigidez por baja movilidad horizontal

CONCLUSIONES

Servicios Profesionales de Carrera débiles

- Gran subdesarrollo de SPC en los ámbitos estatal y local respecto al federal
- Mayor grado de profesionalización (formal) en Poderes Legislativo y Judicial y los Órganos Constitucionalmente Autónomos que en Poder Ejecutivo
- Diferenciación importante en los 25 servicios profesionales del Estado Federal
 - Sólo 5 o 6 están “consolidados”
 - Sólo uno (Instituto Nacional Electoral) se acerca realmente a un Servicio Profesional Moderno

SPCF: situación crítica de alta simulación

- Avances
 - Se diseñó como un Servicio Profesional Moderno
 - Mayor ingreso por concurso, igualdad de oportunidades y aplicación del principio de mérito
 - Profesionalización en el lenguaje gubernamental y público
 - Reglas de juego para el SPC, que han sobrevivido cambios de administración
 - Mayor capacitación y evaluación del personal público
 - Más y mejor información sobre recursos humanos para su planificación
 - Mejor descripción de puestos y perfiles en catálogo de personal
 - Mejor conocimiento del clima laboral en el Poder Ejecutivo

SPCF: situación crítica de alta simulación

- Debilidades: implementación inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal
 - Aplicación inicial de instrumentos inadecuados de capacitación y evaluación
 - Alto porcentaje de concursos sin igualdad de oportunidades ni competencia y mérito reales
 - Alto porcentaje de concursos desiertos
 - Imposibilidad de reclamaciones en los concursos
 - Capacitación con poca motivación y basada en conocimientos en lugar de competencias
 - Evaluación del desempeño poco útil
 - Separación frecuente por motivos ajenos al desempeño

Grado de profesionalización

- El nivel y extensión de la profesionalización en México aún se encuentra bastante distante de los de Brasil, Chile o Costa Rica
- Posibles explicaciones
 - Diferencias en
 - Tradiciones administrativas
 - Experiencia de crisis político-administrativas
 - Modelos de SPC (empleo o cuerpo)

¿Que hacer?

- Rediseño del modelo
 - ¿"Avanzar" hacia un modelo de cuerpos/carreras para reducir resistencia de superiores jerárquicos?
- Mayor participación/vigilancia de la sociedad civil
 - Consejo de SPCF más ciudadanizado

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación, **Servicios de Carrera en el Estado Federal**, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación, 2013.
- Méndez, José Luis, “La Gestión de Personal en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), **Trayectorias de reformas administrativas en México**. México, D.F., El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- OECD, **Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México**, OECD, 2011.
- Sánchez Idefonso, Luis Alfredo, “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”, en **Encrucijada**, Número 27, Septiembre-Diciembre, 2017.
- Strazza, Luciano, **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México**, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014
- Entrevistas