

COMPARACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE CARRERA DE MÉXICO Y BRASIL

José Luis Méndez Martínez

61



 *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil

José Luis Méndez Martínez

Expediente

Presidente

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

Diretor-Executivo

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras (substituto)

Diretora de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor

Fernando de Barros Filgueiras

Projeto gráfico e Capa

Ana Carla Gualberto Cardoso

Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

Editoração eletrônica

Erica Carneiro Passos de Carvalho



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) é um organismo internacional, autônomo e de natureza intergovernamental, fundado em 1957 pelos Estados Latino-Americanos que acolheram uma recomendação da XI Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Atualmente, é composta por 19 Estados-membros que desenvolvem atividades acadêmicas, pesquisas e modalidades de cooperação em 14 países da América Latina e do Caribe, além da Espanha. Todas essas unidades compõem o Sistema Flacso.

A Flacso no Brasil, com sede na cidade de Brasília e duas unidades, uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo, a Flacso Brasil desenvolve atividades de pesquisa e de formação nas áreas de educação, direitos humanos, saúde, juventude, violência.



 *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil

José Luis Méndez Martínez

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

R1754s Martínez, José Luis Méndez

Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil / José Luis Méndez Martínez. -- Brasília: Enap : Flacso Brasil, 2018.

30 p. : il. -- (Cadernos Enap, 61).

Inclui bibliografia
ISSN: 0104-7078

1. Serviço Público. 2. Burocracia. 3. Gestão de Pessoas. 4. Administração Pública – Brasil. 5. Administração Pública – México. I. Título. II. Martínez, José Luis Méndez.

CDU 351:005.731(81:899)

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802



Enap, 2018

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumario

Introducción	7
I. EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL EN MÉXICO 2003-2018	9
A. Antecedentes	9
B. Alcance y características generales	9
C. Subsistemas	15
Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos	15
Subsistema de Ingreso	15
Subsistema de Desarrollo Profesional	16
Subsistema de Capacitación y certificación de capacidades	16
Subsistema de Evaluación del desempeño	17
Subsistema de Separación	17
Subsistema de Control y evaluación	17
II. EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL EN BRASIL 2002-2018	19
A. Antecedentes	19
B. Rasgos y organización generales	19
C. Subsistemas	20
1. Planificación de recursos humanos	20
2. Gestión del Empleo	21
3. Gestión del Rendimiento	22
4. Gestión de la Compensación	23
5. Gestión del Desarrollo	23
6. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	23
III. COMPARACIÓN DE LOS SPC DE MÉXICO Y BRASIL Y CONCLUSIONES GENERALES	25
Entrevistas	27
REFERENCIAS	27



Introducción

En general, los servicios profesionales de carrera (SPC) han mostrado ser instituciones muy importantes para el desarrollo de las naciones, al reducir la inestabilidad institucional del aparato estatal, así como promover el mayor profesionalismo, la menor corrupción y el desarrollo de una memoria institucional para resolver los problemas públicos, (Johnson 1982; Evans 1995; Evans y Rauch 2002). A la vez, involucran riesgos que pueden afectar el adecuado desempeño de las administraciones públicas, como la excesiva rigidez para responder a los contextos locales o a las necesidades del gobierno democrático (Tendler 1997; Grindle 2012).

Con el fin de identificar algunas oportunidades y riesgos de los SPC, el presente texto busca comparar las características básicas de los servicios profesionales de México y Brasil, destacando las lecciones que cada uno de estos países puede derivar del otro (aunque, dado el país de residencia del autor, con mayor énfasis en el primer caso).

En ambas naciones estamos ante la presencia de SPC establecidos legalmente para la burocracia federal y con antecedentes importantes de esfuerzos de profesionalización desde el siglo XX (Gaetani 2002 y 2013; Méndez 2011), especialmente en el caso del país sudamericano. Sin embargo, existen también diferencias importantes, ya que mientras el SPC brasileño sigue el “modelo de cuerpos” (se ingresa a un cuerpo funcional y luego se asigna un puesto), el mexicano sigue el “modelo de empleo” (se ingresa a un cargo específico predefinido en un catálogo de puestos).

Cada uno de estos modelos ha involucrado ventajas y desventajas para el desarrollo de un SPC efectivo (entendido en general como un sistema de gestión de personal público basado en el mérito, a diferencia del “sistema de botín”). La conclusión básica de este texto es que mientras el SPC de México puede mostrar a Brasil (y otros países) algunas ventajas --por ejemplo en los nombramientos en cargos con perfiles más definidos para el desempeño de los funcionarios--, el análisis del SPC brasileño puede a su vez mostrar formas para reducir la resistencia a la aplicación de los concursos de ingreso al permitir una mayor movilidad horizontal para la formación de equipos de trabajo.

El estado del SPC en México y Brasil se puede evaluar en función de un “tipo ideal”, que he denominado “servicio profesional moderno” (SPM), el cual integra los principios del “servicio profesional de carrera clásico” (SPCC) (ingreso por mérito, estabilidad laboral, capacitación y carrera, por ejemplo) con los de la Nueva

Gestión Pública (NGP) (evaluación y compensación por desempeño, movilidad laboral, competencia externa, etc.). En otras palabras, debe involucrar el ingreso y la capacitación basados en competencias laborales y el reconocimiento del mérito a través de la carrera y los incentivos, pero también la evaluación del desempeño conforme a dichas competencias y a la planeación estratégica, así como la detección y resolución de los desempeños bajos o insuficientes, ya sea con medidas positivas como la capacitación y el *couching* o negativas como las sanciones (entre ellas, la posible separación del cargo).

Desde mediados de los años noventa, comencé a plantear que la administración pública mexicana debía profesionalizarse siguiendo el modelo del SPM (Méndez 1995 y 1999). Ello porque un SPM permite alcanzar un balance entre los principios de democracia y meritocracia, donde las autoridades electas deben tener suficiente capacidad para desarrollar políticas públicas al mismo tiempo que se asegura la existencia de un aparato de mandos medios relativamente estable, profesional y honesto, además de una igualdad de oportunidades en el acceso a ciertos puestos públicos.

Una amplia evidencia muestra que el SPC (ya sea en su modalidad de SPCC o de SPM) ha sido un factor promotor del crecimiento y desarrollo económico-social para las naciones (Evans y Rauch 1999; Scartascini y Tommasi 2014; Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990; World Bank 1997; González 2014). Existen estudios estadísticos que apoyan empíricamente este hecho, pero también es evidente la diferencia en el nivel de desarrollo que han alcanzado donde se ha implementado (Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, España, Japón, Corea, Taiwán, etc.) frente a donde no (casi todos los países de África, como también la mayor parte de los países centroamericanos y algunos sudamericanos). Se puede argumentar igualmente que es un instrumento efectivo en contra de la corrupción, que por desgracia aún es un fenómeno demasiado frecuente en los países de América Latina.

Por todo ello, sería deseable que el SPM se desarrollara de manera más amplia y efectiva en América Latina. El SPM como marco “ideal” de referencia puede guiar el diseño de un servicio profesional e incluso facilitar su introducción en la región, al evitar las críticas que se han dado al SPCC (como fue el caso de México, por ejemplo). Sin embargo, por supuesto no implica que sea fácil implementarlo, por razones ya sean técnicas o políticas.



I. EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL EN MÉXICO 2003-2018

A. Antecedentes

Describir el estado y naturaleza del SPC en México representa un reto complejo, ya que bajo la estructura federal mexicana existen 32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal) y cerca de 2,500 localidades; a su vez, dentro del ámbito federal se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de los denominados órganos constitucionalmente autónomos y diversos tribunales especializados. El Poder Ejecutivo está constituido por una administración pública centralizada y otra paraestatal, la primera compuesta por la presidencia de la república y las secretarías de Estado (y sus órganos desconcentrados) y la segunda por diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, etc.

En función de esta compleja estructura, el grado de diferenciación de los servicios profesionales es alto. En la siguiente sección se hace una presentación general del avance del SPC en México. Primero se aborda el conjunto del ámbito del Estado federal mexicano (donde existen cerca de 30 servicios profesionales, aunque solo unos pocos funcionan), con una breve referencia a los ámbitos subnacional y local (sólo 5 entidades federativas de 32 han aprobado leyes en esta materia, pero en ninguno de ellas se aplica; tampoco existe un SPC en funcionamiento en municipio alguno del país). Posteriormente se presenta el SPC de la administración pública federal centralizada, creado por la ley del año 2003. No obstante que ha involucrado algunos avances y beneficios importantes, esta ley se ha implementado de manera inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal.

B. Alcance y características generales

El SPC en el Estado Federal Mexicano

Las cifras sobre el personal público en México pueden variar en función de distintos enfoques, por ejemplo según se tome en cuenta las plazas o las personas. Según el Censo Nacional de Gobierno Federal 2017, al cierre de 2016 existían 1,567,381 personas laborando en las instituciones públicas federales. Sin embargo, dado que es donde con mayor precisión se ha desglosado la clasificación del personal en México, se presentarán aquí las cifras del estudio “Servicios de Carrera en el Estado Federal” que realizó la Auditoría Superior de la Federación de México sobre esta materia en 2012-2013. Por supuesto, las cifras sobre el personal han cambiado en alguna medida desde entonces, pero con las de este estudio podemos darnos una buena idea general sobre el tamaño y la distribución de los puestos y las personas en los distintos ámbitos del Estado mexicano.

De acuerdo con el estudio de la Auditoría, en 2012 existían en el Estado Federal mexicano 1, 800, 743 plazas presupuestales (ASF, 2014). De las 1, 800, 743 plazas arriba mencionadas del Estado Federal, el Ejecutivo concentró el 95.8% (1, 725, 549) del total, mientras que 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%) y Tribunales Administrativos 3,750 (0.2%)¹. Por nivel de mando, 1,677, 054 (93.1%) de las plazas tenían funciones operativas, 118,167 (6.6%) de mando medio y 5,522 (0.3%) de mando superior.

Las 1,677,054 plazas de nivel operativo (en su mayoría secretarías, mensajeros, choferes, ayudantes, personal de limpieza, etc.) están reguladas en buena medida por regímenes sindicales propios, que incluyen un escalafón pero en una banda de puestos con salarios bajos y una escala de carrera corta, ya que generalmente no se conecta con el siguiente nivel funcional (el puesto de “enlace” u homólogo --que no tiene personal bajo su mando pero ya realiza tareas relacionadas con la formulación o implementación de una política o servicio público y que generalmente es ya una plaza de confianza o de algún servicio profesional de mandos medios y superiores).

En 2012, según la ASF, 132, 961 plazas del Estado Federal eran susceptibles de pertenecer a algún servicio profesional, lo cual significa el 7.4% del total. De ellas, 107, 440 estaban ya incorporadas a algún servicio de carrera formal, lo que representó el 6.0% de los puestos con que contaba el Estado Federal, y que implicaba una cobertura de 80.8% de los puestos susceptibles de formar parte de un servicio de carrera. Los entes públicos que tuvieron una mayor cobertura de plazas adscritas a un servicio de carrera respecto de las susceptibles de pertenecer a uno de ellos fueron los Tribunales Administrativos, con una cobertura de 98.4%, seguidos por el Poder Judicial (97.4%), el Poder Legislativo (91.6%), los Órganos Constitucionalmente Autónomos (90.6%) y el Poder Ejecutivo (77.6%). Como puede verse, al menos en términos de la existencia formal de un servicio de carrera, el Poder menos profesionalizado es el Ejecutivo (un hecho sorprendente desde el punto de vista de su importancia para la formulación e implementación de las políticas públicas). En función del grado de avance de la profesionalización, el BID otorgó un valor de 41 puntos a México en su Índice de Desarrollo de Servicio Civil, detectando avances en algunos de los subsistemas respecto a su medición de 2004, pero retrocesos en los subsistemas más importantes como el relacionado con el ingreso (Strazza, 2014).

¹ Debe notarse, sin embargo, que esta cifra no incluyó a las plazas de los maestros de educación básica (alrededor de 1,250,000), ya que cuando la ASF realizó esta auditoría no se tenía claridad sobre su número y su sistema de SPC se estaba modificando. Tampoco incluye a los cerca de 40,000 policías federales, que tienen su propio régimen escalafonario, al personal de las universidades y centros de investigación científica, muchos de los cuales también tienen su propio régimen de carrera, ni al personal eventual (con contrato temporal). Estas cifras y las presentadas enseguida provienen de la Evaluación “Servicios de Carrera en el Estado Federal” (ASF 2014), con la excepción de los grupos ya mencionados.

El personal del Poder Ejecutivo susceptible de pertenecer a un servicio estuvo adscrito en un total de 12 servicios de carrera y representó un universo de 82,051 puestos. De éstos, 479 (0.6%) fueron de mando superior, (que representó 15.3% del total de las 3,134 plazas de mando superior del Poder Ejecutivo y 41.5% de las 1,154 plazas de mando superior susceptibles de integrarse a un servicio de carrera), mientras que 43, 448 (52.9%) fueron de mando medio (45.3% de las 95,936 plazas de este nivel del Poder Ejecutivo y 83.1% de las 52,276 plazas del mismo susceptibles de integrarse al servicio de carrera) y 38, 124 (46.5%) fueron de personal operativo (2.3% de las 1,626,479 plazas de personal operativo del Poder Ejecutivo y 72.8% de las 52, 369 plazas de este nivel susceptibles de integrarse al servicio de carrera).

A partir del estudio de la ASF, es posible señalar que existen en el conjunto del Estado federal mexicano un total de 25 servicios de carrera que tienen algún nivel de formalidad y que pueden ser denominados como tales porque buscan integrar los diversos procesos usualmente relacionados con el SPC.² Sin embargo, a partir del análisis de la ASF es posible deducir que de estos servicios únicamente alrededor de 20 funcionan en alguna medida, los cuales a su vez podemos dividir en tres grupos.

En primer lugar, los que se encuentran ya consolidados, que serían unos 5 o 6; entre ellos está el Servicio Profesional Electoral –que es el que más se acerca a un SPM, ya que gestiona de manera más efectiva tanto el ingreso como la evaluación--³, el Servicio Exterior Mexicano y los servicios asociados a las funciones de impartición y procuración de justicia – que se acercan más a un SPC, ya que el ingreso por mérito es efectivo aunque la evaluación del desempeño sea aún débil. Un segundo grupo está formado por los que podrían encontrarse en un proceso intermedio de desarrollo, esto es que tienen importantes deficiencias, pero también algunos avances,

² Estos son el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Secretaría de la Función Pública), Servicio Exterior Mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores), Servicio Fiscal de Carrera (Servicio de Administración Tributaria), Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal (Procuraduría General de la República), Servicio Profesional de Carrera Policial (Policía Federal), Sistema de Profesionalización (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), Servicio Profesional Agrario (Procuraduría Agraria), Sistema de Desarrollo Profesional (Centro Nacional de Metrología), Sistema de Profesionalización (Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua), Servicio Profesional de Carrera (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente), Servicio Profesional de Carrera (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal (Instituto Mexicano del Seguro Social), Servicio Profesional (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), Servicio Profesional de Carrera (Consejo de Promoción Turística de México), Servicio Civil de Carrera (Cámara de Senadores), Servicio de Carrera (Cámara de Diputados), Servicio Fiscalizador de Carrera (Auditoría Superior de la Federación), Carrera Judicial (Consejo de la Judicatura Federal), Servicio Civil de Carrera (Instituto Federal de Defensoría Pública), Carrera Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), Servicio Profesional Electoral (Instituto Nacional Electoral), Servicio Profesional de Carrera (Instituto Nacional de Geografía y Estadística), Servicio Civil de Carrera (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional.

³ Sobre la evaluación del desempeño en el Servicio Profesional Electoral puede verse López 2014 y Méndez y Raich 2000.

como por ejemplo el servicio profesional de carrera federal (en el cual el ingreso, promoción y separación sólo parcialmente se dan por mérito) y el servicio fiscal de carrera del Servicio de Administración Tributaria. El tercer grupo, que conforma la mayoría, se encuentra en realidad en un estadio bajo de desarrollo, ya que la aplicación de los principios profesionales --ya sea del SPC o de la NGP-- es todavía muy frágil e incierta⁴.

Por último, por lo que respecta al SPC en las 32 entidades federativas y las 2,456 localidades, por desgracia en su mayor parte la gestión de personal es aún altamente discrecional y se encuentra muy poco integrada. El desarrollo de los rasgos de un SPC se ha limitado a algunas áreas como la nómina, el registro de plazas, la formación y, en menor medida, la evaluación del desempeño. En otras palabras, la gestión de personal en estos dos ámbitos estatales continúa estando cercana al sistema de botín que desapareció en los países más desarrollados hace aproximadamente un siglo.

En 2015, 2.3 millones de personas laboraron en las administraciones públicas de las entidades federativas mexicanas (estados)⁵. En algunas de ellas se han aprobado leyes que en alguna medida introducen un SPC, específicamente en Aguascalientes, Distrito Federal, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas (Morales 2009). Así, en estas entidades existe formalmente un sistema de SPC en cierta medida integrado y basado en el mérito para los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación y sanción del personal público. Sin embargo, en la búsqueda de información que se realizó para este texto no se encontró evidencia de que estos servicios profesionales funcionen realmente; por ejemplo, no se encontró evidencia de que el ingreso por mérito a través de concursos o la promoción basada en el mérito se hayan puesto en operación. Puede agregarse que más de la mitad de los estados subnacionales han emitido normas para profesionalizar en una u otra medida sus administraciones públicas y cerca de la mitad de las legislaturas estatales han establecido normas para que las administraciones municipales se profesionalicen. Por ejemplo, una revisión de los sitios de internet relacionados con el SPC muestra que en algunos de los estados existe una capacitación más o menos permanente o incluso una incipiente evaluación del desempeño.

En 2017, casi un millón de personas trabajaban en los cerca de 2, 500 municipios de México. Aunque varios municipios han avanzado hacia una mayor profesionalización, no han establecido realmente el sistema integrado de gestión profesional de personal que un SPC implica; entre los que habían registrado mayores avances hacia 2005 estaban Aguascalientes, Aguascalientes; Acapulco de Juárez, Guerrero; Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla de Baz, Estado de México; Zitácuaro, Michoacán; Monterrey, Nuevo León; y Hermosillo, Sonora

⁴ Esta clasificación de los servicios profesionales del Estado Federal diverge un tanto de la presentada en la Evaluación de la ASF, a mi parecer demasiado optimista en varios casos.

⁵ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/publica2017_Nal.pdf, consultado el 21 de agosto de 2018.

(Merino 2006b, 119). Sin embargo, el diagnóstico general que en 2011 Arrellano et al (2011, 85) presentan es que “el servicio público en los municipios sigue una tendencia de alta volatilidad e inestabilidad, pues los funcionarios y servidores municipales responden a los intereses de las autoridades que los contratan temporalmente [...]. Anualmente alrededor de 60 mil funcionarios municipales rotan de sus puestos como consecuencia de los cambios en los ayuntamientos del país”. Sin duda, esta situación ha involucrado una gran debilidad institucional de los gobiernos de los Estados y sobre todo de los municipios, la cual ha contribuido incluso en algunos casos a que el gobierno municipal sea controlado por el crimen organizado.

El SPC en la Administración Pública Federal Centralizada

Por ser el núcleo del Poder Ejecutivo (las secretarías y sus órganos desconcentrados) –que tienen un impacto crucial en la formulación e implementación de las políticas públicas nacionales–, es pertinente extenderse en este reporte sobre el denominado servicio profesional de carrera federal (SPCF). La ley que estableció este servicio fue aprobada en 2003 por una confluencia particular de factores (Martínez 2005; Pardo 2005; Méndez 2010; Grindle 2012a y 2012b). Con ella, se introdujeron para el universo de analistas, mandos medios y mandos medio-superiores de la administración pública federal centralizada del Ejecutivo (esto es, las secretarías o ministerios y sus órganos desconcentrados) los exámenes de ingreso y la permanencia en el puesto basada en la evaluación del desempeño y la capacitación. Si bien para 2016 el SPCF involucraba 76 instituciones (Sánchez 2017), incluyendo a 15 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, y 60 Órganos Administrativos Desconcentrados de las mismas, para el 2018 el número de instituciones había bajado a solo 48. Por otro lado, si bien las plazas involucradas al inicio eran de cerca de 40,000, para el 2016 ya solo eran poco más de 32,000; sin embargo, sólo estaban ocupadas cerca de 25,000 (Entrevista 01-Mx).

Así, el sistema de gestión de personal involucrado en la ley de 2003 se diseñó como un SPM, que combina principios del SPCC y la NGP. Dicho SPCF incluyó seis puestos del gobierno central federal: enlace, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general adjunto y director general (usualmente esta última posición está justo abajo del Subsecretario de Estado). De estos puestos, solamente quedaron exentos del SPC los puestos de los gabinetes de apoyo (coordinaciones de asesores, direcciones de comunicación social, etc.) y un grupo reducido de puestos designados como de “libre designación”. Debe señalarse además que no se siguió el diseño por cuerpo de los SPC, sino uno de empleo (como se dijo, en el que el concurso es por un cargo organizacional específico no por una plaza dentro de un cuerpo funcional). Este diseño sería una de las razones principales de la resistencia al mismo por parte de las autoridades políticas. El SPCF fue encargado a la Secretaría de la Función Pública (SFP), dentro de la cual se creó una Unidad de Servicio Profesional y se estableció un Consejo Consultivo. El primer reglamento de esta Ley fue emitido en 2004.

Puede argumentarse que el SPCF representó un avance histórico en el desarrollo de la gestión del personal público en México respecto al sistema de botín anterior. Podemos señalar por ejemplo que con base en él sólo entre 2004 y 2012 se realizaron más de 40,000 concursos de puestos en los que ha resultado un ganador⁶, lo que elevó significativamente la igualdad de oportunidades y la aplicación del principio de mérito. Una prueba de ello es el importante impacto que a sólo dos años de su aplicación el SPCF tuvo sobre la equidad de género: mientras en los más de diez años que van de 1991 a 2003 la proporción de mujeres en la Administración Pública Federal Centralizada aumentó trece puntos (de 7 a 20%), del 2003 en que entró en vigor el SPCF al 2005, es decir en solo en dos años, dicha proporción aumentó en diez puntos (de 20% a 30%) (González 2014, 105-106).

Adicionalmente, en los primeros años de su funcionamiento miles de funcionarios se certificaron como servidores públicos de carrera después de una evaluación rigurosa; por último, hoy en día todos estos funcionarios están obligados a capacitarse permanentemente y a sujetarse a una evaluación anual de desempeño. Es importante señalar estos impactos positivos porque --junto con el esfuerzo profesional de muchos funcionarios en la SFP y otras secretarías por instaurar un servicio profesional en la administración pública federal centralizada--, han tendido a quedar oscurecidos por las críticas que este servicio profesional ha recibido (Muñoz 2013).

Otros beneficios que el establecimiento de un SPC trajo consigo fueron la incorporación del concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público, la generación de reglas de juego para el SPC, que sobrevivieron cambios de administración, contar con más y mejor información sobre los recursos humanos para su planificación, mejor descripción de puestos y perfiles en catálogo de personal, y extensión de la encuesta de clima laboral a un número diez veces mayor de instituciones y personal.

No obstante que el SPCF representó un avance histórico en relación al anterior sistema de botín, muchas de estas críticas se encuentran por desgracia justificadas, ya que a partir de 2004 el SPCF comenzó a implementarse de una manera inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal. Para empezar, aunque su primer reglamento, siguiendo a la respectiva ley, preveía un equilibrio entre la autonomía de las secretarías para operar con cierta autonomía el SPM y una regulación normativa general por parte de la SFP, los directivos responsables de su implementación entre mayo de 2004 y noviembre de 2006 emitieron diversos lineamientos particulares para que fuera la SFP la que definiera y operara directamente los instrumentos de las evaluaciones de ingreso y de desempeño (que por ley les tocaba definir y operar a las Secretarías).

⁶ Los nombramientos por concurso durante la administración de Vicente Fox (abril de 2004 a septiembre de 2006) fueron 2,904 (Secretaría de la Función Pública 2006, 90). De acuerdo al libro blanco 2012 de la SFP (SFP 2012), entre 2007 y el 31 de agosto de 2012 se realizaron 38,265 concursos de los que resultó un ganador. Así, en el periodo 2004-2012 se dio un total de 41,169 concursos con ganador. Sin embargo, debe notarse que en función de estos reportes quedan seis meses sin contabilizar.



Peor aún, estos directivos seleccionaron dichos instrumentos en forma inadecuada, en buena medida porque, como han señalado Pardo (2009) y Dussauge (2011), trasladaron acríticamente instrumentos de la gerencia privada. Además, quisieron desarrollar todos los sistemas del SPM en una forma digital simultánea, lo cual generó muchos problemas y retrasos. De esta manera, para 2011 un informe de la OECD señaló respecto al SPCF que “la implementación resultó abrumadora, sobre todo por la falta de experiencia técnica, capacidad y herramientas adecuadas de RH” (OECD 2011:236). La OECD también indicó que el Consejo Consultivo, donde los representantes de la sociedad civil son una reducida minoría, fue convertido en una mera instancia legitimadora.

Debe notarse que el SPFC, como ya se señaló, fue aprobado por el congreso bajo el modelo de empleo, en el que el ingreso está planteado para cargos específicos no para cuerpos funcionales. Este modelo puede involucrar algunas ventajas, como que cada miembro del servicio profesional tenga mayores competencias para el cargo que ocupa y en esa medida pueda alcanzar una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Otra ventaja es que se evita la existencia de una reserva de funcionarios públicos pagados pero que están “a disposición” o en cargos “comodín” y por lo tanto no están contribuyendo claramente a la creación de valor público.

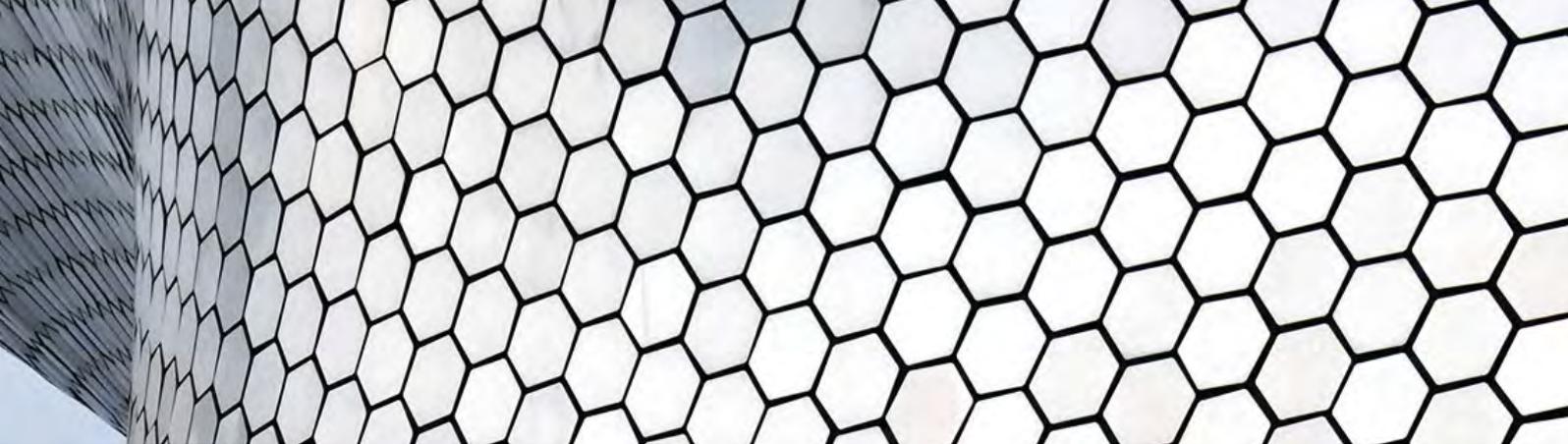
Sin embargo, al menos en el caso mexicano, este tipo de SPC “de empleo” ha involucrado una mayor resistencia de los funcionarios superiores para aceptar los nombramientos por concurso de sus colaboradores. Por desgracia los intentos por corregir este problema, aunque sea parcialmente, no han podido fructificar. Dussauge (2011), por ejemplo, hace referencia a varias diferencias intraburocráticas al inicio de la implementación del SPM mexicano, varias de las cuales se dieron alrededor de una propuesta para mitigar los inconvenientes del modelo de empleo y facilitar así la implementación efectiva del SPM mexicano. Por ejemplo, a fines de 2003 se le presentaron al Secretario y Subsecretario de la Función Pública algunas recomendaciones para establecer perfiles de puesto más generales –con el objetivo de fomentar la movilidad horizontal y la formación de equipos estables de trabajo--, ampliar el margen formal de libre designación a ciertos puestos bajo una justificación técnica aplicable bajo la ley --para evitar incurrir en la simulación-- y reforzar la presencia de los representantes de la sociedad civil en el Consejo Consultivo –a fin de mejorar la vigilancia y promover una aplicación efectiva de los procedimientos

(especialmente el de ingreso). Sin embargo, estas recomendaciones fueron desoídas por el Secretario y Subsecretario de ese entonces.

Argumentando una excesiva centralización del primer reglamento (que en realidad se dio no por éste sino por el conjunto referido de lineamientos que se apartaron del mismo), durante el siguiente gobierno de Felipe Calderón se diseñó y aprobó un nuevo reglamento, que descentralizó en exceso funciones centrales del servicio profesional a las secretarías; esto, aunado a que a su vez la SFP se abstuvo de cumplir con su papel de vigilancia y sanción (Dussauge 2011), llevó a que con este nuevo reglamento se dejaran de aplicar varios de los principios profesionales, especialmente el ingreso por mérito (Méndez 2010). Así, en el mismo reporte de 2011, la OECD (2011:236) señalaba que “el acento actual en la descentralización da la impresión de que la gente puede contravenir el sistema esgrimiendo el artículo 34 de la Ley” (que permite el nombramiento temporal en forma directa de un funcionario en un cargo del SPCF en condiciones especiales).

De esta forma, Pardo ha indicado que “el sistema no estuvo liderado por funcionarios comprometidos con el *ethos* de sector público” (Pardo 2009, 362), los cuales evadieron varios de los principios de mérito, lo cual derivó en varias debilidades del SPCF. Las primeras dos tienen que ver con el ingreso. Por un lado, bajo el nuevo reglamento de 2007 --que debilitó en exceso a la Unidad responsable de la profesionalización de la SFP-- no existen ya mayores obstáculos para que los funcionarios responsables de la gestión del SPCF en las secretarías “faciliten” la entrada de sus favoritos. Entre los mecanismos que han sido citados por varios autores, y por el propio reporte de la OECD, están los de la entrega de las pruebas de manera subrepticia a los favoritos, el que unas personas presenten los exámenes por otras, etc. (Grindle 2012a y 2012b; Méndez 2010; OECD 2011). De esta forma, una gran cantidad de concursos se han realizado en forma opaca por las propias secretarías, lo que ha generado grandes dudas sobre la imparcialidad de sus resultados. Y no sólo la gestión de los concursos ha sido opaca, sino también la gestión de los recursos de revocación presentados ante los mismos, lo cual ha incidido para que en los últimos años los inconformes presenten ya muy pocos recursos.

Por otro lado, entre 2004 y 2012, a través de la aplicación del artículo 34 de la ley (que en realidad estaba previsto para situaciones excepcionales –huracanes, terremotos, etc.), más de 20 mil servidores públicos ocuparon por



varios meses un puesto por medio de una designación directa, lo que les permitió conocer las funciones del mismo y posteriormente ganar el concurso para ocuparlo en forma permanente (OECD 2011). Así, existe información que permite asumir que poco más de la mitad de los funcionarios nombrados por artículo 34 ganan el concurso (Entrevista 01-Mx) (de acuerdo con Sánchez (2017), quizá el porcentaje sería mayor de contar con información completa), por lo que es 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 y sólo aproximadamente 25,000 concursos se habrían dado con igualdad de oportunidades y competencia real. De acuerdo con Sánchez (2017), a mayor nivel de puesto, mayor probabilidad de que el ganador sea por art 34. Para este autor, 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.

Debe destacarse adicionalmente que a los alrededor de 25 mil concursos en los que no habría participado un funcionario nombrado por artículo 34, le deberíamos restar los casos en los que se les han pasado subrepticamente las pruebas a los candidatos favoritos de los responsables de la gestión del SPCF en las secretarías; aunque por razones obvias no es posible contabilizar estos casos, la opacidad con la que en dichas secretarías se manejan los concursos y la larga tradición clientelista del Estado mexicano pueden hacernos pensar que es un número alto.

Otras debilidades o insuficiencias del SPC mexicano han sido el número elevado de concursos desierto (uno de cada tres en 2004-2006 y uno de cada cinco en 2007-2010) (Méndez 2010 y OECD 2011), el otorgamiento de la planta bajo requisitos poco estrictos a miles de funcionarios de carrera, una capacitación basada sobre todo en conocimientos, la casi nula movilidad horizontal⁷, la reducida posibilidad de que los recursos de revocación de concursos tengan efectos, las altas tasas de separación por motivos distintos al mérito, a la vez que las dificultades para separar a funcionarios con bajo desempeño (aunque debe notarse también que a partir de 2008 el sistema de evaluación de desempeño se mejoró sustancialmente).

Ante estos antecedentes, y una ineficiencia en general del Estado para combatir la corrupción, el nuevo gobierno del PRI que llegó al poder en 2012 propuso la desaparición de la SFP, el traspaso de algunas de sus funciones a la Secretaría de Hacienda y de las restantes a una nueva comisión contra la corrupción. Sin embargo, estos cambios no se realizaron y la SFP siguió realizando sus funciones con un Subsecretario como encargado de despacho por un tiempo, hasta que nombraron un Secretario poco más de un año después de iniciado el gobierno.

Según el Primer Informe de Labores de la SFP durante el gobierno de Peña Nieto (2013: 67-69), al 30 de junio de 2013, el SPCF estaba integrado por 35,245 puestos de los niveles de enlace hasta director general, 1,896 plazas de Gabinete de Apoyo y 576 servidores públicos de libre designación, distribuidos en 77 instituciones. Se menciona que, del 1 de enero al 30 de junio de 2013, se realizaron 2,254 concursos, de los cuales 766 contaron con ganador, 14 fueron cancelados, 332 se declararon desierto y 1,142 continuaban en proceso. Del 1 de enero al 30 de junio de 2013 se recibieron 24 recursos de revocación a los procedimientos de ingreso, de los cuales cuatro fueron desechados, siete revocados, tres confirmados y 10 continuaban en proceso. De enero a junio de 2013 se realizaron 78 movimientos laterales, 25.8% menos que los 105 realizados en el mismo periodo de 2012. Asimismo, se registraron 968 trayectorias de ascenso y promoción y 424 planes de carrera.

El Informe indica que en el mismo periodo se registraron 1,536 puestos ocupados temporalmente al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, lo que muestra que en el gobierno de Peña Nieto por desgracia esta práctica continúa. Paradójicamente, en el mismo Informe (SFP 2013: 68) se reconoce que “el Servicio Profesional de Carrera en la APF (SPC) es un mecanismo que garantiza a todo individuo igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, ya que su ingreso, permanencia y ascenso dependerá de sus méritos, preparación, comportamiento ético y de un trato equitativo con igualdad de género”. También debe destacarse la importancia que el gobierno de Peña Nieto ha dado al servicio profesional de carrera una vez aprobada la reforma educativa, que mejoró dicho servicio, por ejemplo asegurando una evaluación del desempeño más sistemática y estricta.

Dado que en la inmensa mayoría de los nombramientos por artículo 34 no hay una justificación real del nombramiento

⁷ 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).

con base en una situación excepcional, y que una alta proporción de los mismos gana posteriormente el concurso del puesto, dichos nombramientos en realidad no han respetado el principio de igualdad de oportunidades. Se menciona también que el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera sesionó los días 18 de abril y el 29 de julio para abordar temas relacionados con la mejora de la operación y funcionamiento del sistema, aunque no se indica si el consejo presentó observaciones o recomendaciones al funcionamiento del servicio profesional.

Durante el primer semestre de 2013 se realizaron 137,783 acciones de capacitación con 1,490,313 participantes, de los cuales el 3% está adscrito a instituciones sujetas del SPC (lo cual muestra que gran parte del esfuerzo de profesionalización se ha dirigido a la capacitación de funcionarios fuera del SPCF). En enero y febrero de 2013, se realizó el proceso anual de evaluación de desempeño correspondiente al ejercicio 2012, el cual se aplicó a 23,762 servidores públicos sujetos al SPC. Esta valoración se llevó a cabo a través de 98,884 metas individuales, alineadas a 2,783 metas institucionales sustantivas. En una escala de 0 a 100, la calificación promedio obtenida entre las instituciones informantes fue de 87.0, un promedio no muy alto que puede ser resultado de los esfuerzos que se han llevado a cabo para mejorar el proceso de evaluación (SFP 2013: 69).

El segundo Informe de Labores de la SFP (2014: 74-76), indica que, al 30 de junio de 2014, el SPCF está integrado por 36,635 puestos de los niveles de enlace hasta director general distribuidos en 73 instituciones. Asimismo, se identifican en dichas instituciones 2,056 plazas de Gabinete de Apoyo y 802 de libre designación. Esto muestra que se dio un ligero aumento en las plazas respecto al año anterior.

El informe señala que durante el primer semestre de 2014 se publicaron 3,399 convocatorias para concursos, de los cuales 1,530 contaron con ganador, 6 fueron cancelados, 571 se declararon desiertos y 1,292 continuaban en proceso. Durante el primer semestre de 2014, se identificaron 974,340 candidatos registrados en el portal de "TrabajaEn". En este mismo periodo de 2014 se recibieron 27 recursos de revocación a los procedimientos de ingreso, de los cuales 3 fueron desechados, 1 revocados, 1 confirmados y 22 se encontraban en proceso. En el periodo del 1 de septiembre al 31 de diciembre, se recibieron 25 recursos de revocación a los procedimientos de ingreso, de los cuales 5 fueron desechados, 9 revocados y 11 confirmados. Al 30 de junio de 2014, se registraron 1,561 puestos ocupados temporalmente al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. De enero a junio de 2014 se realizaron 122 movimientos laterales, 50.6% mayor a los 81 realizados en el mismo periodo de 2013. Aunque este año fue mayor, en realidad el bajo número de movimientos laterales confirma la poca flexibilidad horizontal del SPCF. En el primer semestre de 2014 se registraron 168 trayectorias de ascenso y promoción y 18 planes de carrera.

A su vez, de octubre de 2013 a junio de 2014, se realizaron 299,701 acciones de capacitación con 2,947,692 participantes, de los cuales, el 6.5% está adscrito a

instituciones sujetas del SPC. Asimismo, en enero y febrero de 2014 se realizó el proceso anual de evaluación de desempeño correspondiente al ejercicio 2013, el cual aplicó a 23,302 servidores públicos sujetos al SPC. Esta valoración se llevó a cabo a través de 94,315 metas individuales, alineadas a 2,317 metas institucionales sustantivas. En una escala de 0 a 100, la calificación promedio obtenida entre las instituciones informantes fue nuevamente de 87.0. Respecto a la evaluación del desempeño del personal de nivel operativo, 40 instituciones aplicaron la evaluación a 136,612 servidores públicos de este nivel y se otorgaron 7,646 estímulos y 1,077 recompensas. En una escala de 0 a 100, la calificación promedio obtenida entre las instituciones informantes fue de 96 (como se puede ver más alta que la del SPCF). Si bien en el Primer Informe de Labores de la SFP se señaló que, en el marco de la Ley de Planeación, el Programa Especial del Servicio Profesional de Carrera sería publicado en 2014, en noviembre de este año el programa aún no se había publicado.

Es de notarse por otro lado que, de acuerdo al Primer Informe de la SFP del gobierno de Peña Nieto (SFP 2013: 70), durante el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de mayo de 2013 se registraron 2,936 separaciones de servidores públicos de carrera. A su vez, durante el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio de 2014, se registraron 2,051 separaciones de servidores públicos de carrera (SFP 2014: 76). Estas cifras suman un total de 4,987 separaciones en once meses (y ello sin contar las separaciones que hayan tenido lugar entre julio y diciembre de 2013, que con la tendencia de los meses anteriores y posteriores se puede presumir también fue alta). Esta cifra es muy elevada para un SPC (que en teoría promueve la estabilidad en el puesto de los funcionarios profesionales), y fue mucho mayor a la de alrededor de mil separaciones registradas en los primeros trece meses de la administración de Felipe Calderón. La SFP no especifica en el informe los niveles de puesto de dichas separaciones, pero hay cierta evidencia de que con la entrada del nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto se dio una vez más un recambio muy alto en el nivel de Director General (y en cierta medida también en el nivel de los Directores Generales Adjuntos), muy probablemente haciendo a un lado las previsiones del SPCF.

En términos generales, es difícil justificar la separación de un funcionario de carrera cuando no se da de acuerdo a los procedimientos de evaluación considerados por un SPC. Sin embargo, debe señalarse que buena parte del origen de esta salida de los funcionarios de más alto nivel al inicio del presente gobierno está en las decisiones del presidente anterior, Felipe Calderón, y de los entonces secretarios de la Función Pública, quienes permitieron que en las secretarías se presionara la renuncia de muchos Directores Generales para colocar en sus puestos a nuevos funcionarios, haciendo a un lado los principios y procedimientos del SPCF, así como a la flexibilización de los requisitos para certificar y otorgar la titularidad a quienes eran ya funcionarios a la entrada en vigor del SPCF. Así, aunque no se justifique, desde un punto de vista político es entendible que un nuevo gobierno no desee trabajar con funcionarios que ingresaron al servicio sin seguir los criterios meritocráticos y que por lo tanto

se perciben como directamente asociados al gobierno anterior, especialmente al nivel de Director General. Debe destacarse al mismo tiempo que el problema para el Estado mexicano --y su grado de profesionalización-- es que ello involucra un círculo vicioso en el que, como nadie confía en que el ingreso se esté haciendo realmente en forma profesional y neutral, cada nuevo gobierno difícilmente querrá dejar en sus cargos a los funcionarios, y así sucesivamente.

Después de 15 años en que el SPCF ha estado en funciones, aunque obviamente esto no es algo que aparezca en los informes oficiales, el alto grado de simulación es ya evidente para propios y extraños, porque en los concursos participa un número significativo de personas, tanto candidatos como evaluadores y contralores, y hay cerca de 30,000 miembros del servicio que observan cotidianamente la manera en que éstos se realizan. En este contexto, no es de sorprender que la existencia de dicha simulación sea fácilmente detectada en los diagnósticos del SPCF de los académicos, así como de los organismos internacionales que han estado interesados en las condiciones nacionales del SPC como la OECD, el Banco Mundial o el BID, o aún de los organismos más interesados en la competitividad en general como el Foro Mundial --cuyos reportes al final de cuentas suelen reflejar las condiciones reales de cada país en ésta y otras materias.

Observamos, en resumen, un SPCF con serias debilidades e insuficiencias en cuanto al ingreso por mérito y en igualdad de oportunidades, la movilidad horizontal, la estabilidad basada en la evaluación del desempeño (en lugar de las altas tasas de separaciones forzadas, especialmente después de los cambios de gobierno), la poca transparencia y vigilancia independiente de los procedimientos (y también de la revisión de las inconformidades ante algunos de ellos, como los concursos), las dificultades para separar a funcionarios con bajo desempeño, etc.

En este contexto, considero que una nueva ley de para el SPCF sería positiva ya que podría reducir el alto grado de simulación que lo afecta, así como sus demás debilidades (asumiendo que el congreso pudiera aprobar un diseño adecuado, lo que sin embargo siempre resulta ser un proceso bastante complejo). En diversos textos he propuesto que una forma en que ello se podría conseguir sería, aparte de la posibilidad ya mencionada de un sistema de alta dirección, la transformación paulatina del SPCF actual de cargos a uno de cuerpos o grupos funcionariales, que promoviera la profesionalización de los servidores públicos pero redujera a la vez la resistencia que existe a los nombramientos por concurso y permitiera una mayor movilidad horizontal, reduciendo así la simulación y facilitando la conformación de equipos de trabajo más estables, como sucede por ejemplo en Brasil (o en México en el Instituto Nacional Electoral). Este cambio tendría que venir acompañado por una entidad responsable de la gestión del servicio profesional con mayor participación de la sociedad civil a la vez que más técnica e independiente, sino para todos los procedimientos, al menos para el ingreso.

A continuación, se describirá con mayor detalle el funcionamiento formal del SPCF, en función de los subsistemas establecidos en su ley de creación, que son los de ingreso, certificación, promoción y capacitación, de evaluación, de separación y de control y evaluación del SPCF.

C. Subsistemas

Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Este subsistema se encarga --en coordinación con otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal distintas a la SFP-- de identificar y calcular las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal de la administración pública federal centralizada, así como de diseñar la estructura jerárquica que sea capaz de suplir esas necesidades. A través del análisis de la información que le proveen las diversas dependencias a la SFP, se definen los perfiles y requisitos de los puestos y cargos, de forma que la administración pública federal tenga el número adecuado de personal para el cumplimiento de sus funciones.

Este subsistema tiene también la función de evaluar los impactos en las rotaciones, retiro y separación de los servidores, de forma que no afecten el funcionamiento de las dependencias, así como de administrar el Registro Único del Servicio Público Profesional, el cual es un padrón que contiene la información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de cada uno de los servidores públicos que ingrese al sistema. También este subsistema administra el Catálogo de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, el cual sirve para evitar duplicidad de funciones y la existencia de plazas que no se requieran. Este catálogo incluye todas las plazas federales ya sean del SPCF o no, y es estrictamente controlado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ninguna dependencia puede crear una plaza sin la autorización expresa de esta secretaría (que de hecho tiende a autorizar plazas nuevas sólo en casos excepcionales).

Para una correcta planeación de los recursos humanos este subsistema se plantea proyectar los impactos y efectos que tendrían las reestructuraciones de personal, de forma que la rotación, retiro, separación no afecte en el funcionamiento de la administración o la provisión de servicios públicos, y elabora estudios sobre posibles escenarios administrativos para que se pueda determinar que cargos y qué perfiles demandará el servicio profesional para poder atender las necesidades de personal del Poder Ejecutivo Federal. Busca asimismo que exista igualdad de género en los puestos de la administración pública.

Subsistema de Ingreso

Este subsistema tiene por objetivo reclutar al personal público, así como establecer los requisitos y procedimientos para la selección de los aspirantes del sistema. A través de convocatorias públicas abiertas se atrae a los aspirantes a

ocupar un cargo en la administración pública; en ellas, se establecen asimismo los puestos disponibles a concurso, los perfiles, requisitos y lineamientos, que son publicados en el Diario Oficial de la Federación. Además el subsistema pone a disposición del público en general el portal de internet www.trabajaen.gob.mx, el cual 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 (evaluaciones o entrevistas).

Para seleccionar a un posible candidato se analiza la capacidad, los conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a través de exámenes generales. Con base en ellos, los Comités Técnicos de Selección (conformados por Superior Jerárquico de puesto correspondiente, el Director General de Recursos Humanos y Contralor Interno de cada Secretaría) determinan a los candidatos acreedores al nombramiento como servidor público de carrera. El objetivo es que sean elegidos los candidatos más capaces para ocupar un puesto en la administración pública, con base en el mérito y la igualdad de oportunidades. Los exámenes generales y demás pruebas buscan que los candidatos satisfagan las necesidades asociadas a cada plaza. Por ello es necesario llevar a cabo una revisión curricular del candidato para comprobar que realmente tenga la formación académica que señala y se requiere. Después los exámenes de conocimientos y habilidades buscan que verdaderamente tengan los conocimientos necesarios para el puesto. La evaluación de la experiencia permite conocer qué tanto el candidato está familiarizado con las actividades y tareas del puesto, de forma que la curva de aprendizaje del servidor público sea más rápida. Las entrevistas tienen como finalidad conocer de primera mano al candidato y escuchar de propia voz los motivos que lo llevaron a aspirar al puesto. Está planteado que la determinación de los comités debe hacerse de la forma más objetiva, imparcial y transparente posible.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Este subsistema se encarga de determinar cuál es la mejor carrera para cada servidor público que se encuentra en el sistema; esto es, la trayectoria de ascenso y promoción, con base en sus conocimientos, aptitudes, experiencia, intereses, etc. Establece que los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo de mayor responsabilidad o jerarquía si cumplen con los requisitos que establezcan los comités. Los Comités Técnicos de Profesionalización (conformados por el Oficial Mayor de cada Secretaría –el responsable con nivel de Subsecretario del manejo de todos los recursos humanos y materiales en cada dependencia–, el Director General de Recursos Humanos y el Contralor Interno de cada Secretaría) cumplen una importante tarea dentro de este sistema pues, en coordinación con su respectiva dependencia y la Secretaría de la Función Pública, definen los planes de carrera, considerando aptitudes, experiencia y mérito, además de que deben apoyar a los servidores públicos de carrera a realizar sus planes de carrera. La Dirección General de Recursos Humanos y los Comités Técnicos establecen las reglas para los ascensos, los puntajes,

etc. Asimismo, valorarán la capacitación que reciban los servidores públicos, la certificación de capacidades, su formación académica, los resultados de su evaluación del desempeño, a experiencia acumulada y la disponibilidad presupuestaria. Para que un servidor público de carrera pueda ser sujeto a una promoción o ascenso por concurso debe contar con al menos dos evaluaciones del desempeño anuales.

La movilidad en el sistema no sólo puede ser vertical, sino también horizontal en otros ramos de igual responsabilidad o jerarquía. En otras palabras, los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos de movimientos o reubicaciones en otras áreas o unidades administrativas, siempre y cuando estos movimientos cumplan con condiciones de equivalencia entre los puestos, en los procesos, en la jerarquía, así como que los puestos sean afines. Este subsistema también se encarga de llevar a cabo reubicaciones por razones de reestructuración de la APF, cuando algunos puestos se encuentren en un proceso de desaparición. De igual manera, los servidores adscritos al sistema del SPC podrán solicitar un intercambio, siempre y cuando éste haya sido aceptado por otra dependencia y sea autorizado por su superior jerárquico. Los intercambios tienen como propósito fortalecer el desarrollo profesional del servidor, por lo que terminado el plazo deberá volver al cargo en el que originalmente estaba nombrado.

Subsistema de Capacitación y certificación de capacidades

En este subsistema se determinan los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera se preparan y actualizan para desempeñar un cargo en la administración pública. Las normas establecen que los Comités Técnicos de Profesionalización --una vez detectadas las necesidades de cada dependencia-- establecerán programas de capacitación para los servidores públicos, con el fin de mejorar, complementar o actualizar sus conocimientos y habilidades, así como de certificarlos en las capacidades correspondientes. La capacitación de los servidores públicos de carrera 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.

Este subsistema establece que las capacitaciones de los servidores adscritos al SPCF deben ser consistentes con el cargo que ocupan, y que se deben establecer previamente los objetivos del curso, el temario, las capacidades que se fortalecerán, las evaluaciones que se realizarán y el plan curricular. Los cursos que establezca el Comité serán obligatorios para los servidores públicos, a menos que con una certificación demuestre que ha desarrollado y mantiene actualizados los conocimientos y habilidades respectivas. También será obligatorio tomar los programas de actualización sobre los cursos que hayan tomado previamente. La certificación de capacidades otorgará puntos adicionales a los servidores públicos de carrera que busquen un ascenso.

Este subsistema se encarga también de celebrar convenios con distintas instituciones para capacitar los servidores de las dependencias y de realizar evaluaciones para acreditar

los conocimientos y habilidades de los servidores públicos. Los cursos podrán ser impartidos por otros servidores públicos siempre y cuando sean considerados como expertos por los comités. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública podrá ajustar o modificar los programas de capacitación cuando lo considere necesario.

Subsistema de Evaluación del desempeño

En este subsistema se miden y contrastan los resultados del desempeño de los servidores públicos y de las dependencias, y en esa medida el cumplimiento de sus funciones y metas asignadas. Se evalúa el comportamiento en relación a las metas programáticas, la capacitación y aportaciones al servicio público. Los Comités Técnicos de Profesionalización deben establecer las evaluaciones en relación a los distintos cargos, y en esa medida definir y operar las evaluaciones del desempeño de los servidores públicos. Para este propósito se deben establecer indicadores cuantificables y verificables que puedan aportar una valoración del cumplimiento individual de cada servidor público de carrera. Cada dependencia en coordinación con la Secretaría de la Función Pública emite las reglas de operación de dichas evaluaciones y recaba la información y evidencia para ellas. Los instrumentos de evaluación del desempeño son revisados por la Secretaría a más tardar el mes de agosto anterior, de forma que las valoraciones sean lo más objetivas y útiles para la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

Este subsistema es importante por varias razones, pero una de ellas es que provee de información a otros subsistemas para identificar necesidades de capacitación o áreas de mejora. También establece los reconocimientos, incentivos y estímulos a los que pueden ser acreedores los servidores públicos de carrera con base en sus méritos y desempeño. Los puntajes de los métodos de evaluación son Excelente (90 de 100), Satisfactorio (70 de 100), No satisfactorio (60 de 100) y Deficiente cuando su calificación sea menor a 60. Los servidores con calificaciones excelentes podrán ser acreedores de estímulos, reconocimientos e incentivos. Los puntajes no satisfactorios serán valorados de forma individual por el comité para detectar las causas y tomar las medidas necesarias. En el subsistema se establece que los servidores públicos que no acrediten su segunda evaluación del desempeño serán separados de su puesto y del Sistema. Las evaluaciones del desempeño que realicen las dependencias deberán ser durante los meses de enero y febrero de cada año. Las segundas evaluaciones realizadas a servidores con calificaciones no satisfactorias o deficientes serán hechas en los tres y seis meses siguientes a su primera evaluación.

Subsistema de Separación

Este subsistema regula los casos en los que se termina el nombramiento o ejercicio de funciones de un servidor público de carrera. Ello puede ser por defunción, renuncia, alguna sentencia que se le imponga al servidor por incumplimiento de sus obligaciones, por no capacitarse, por deficiencias en su desempeño, etc. Las Direcciones Generales de Recursos Humanos u homólogos de

cada dependencia son los encargados de integrar un expediente único con la evidencia documental que pruebe las faltas o incumplimientos de los servidores públicos de carrera. Además, este subsistema se encarga de regular el otorgamiento de las licencias para que los servidores de carrera dejen de desempeñar su cargo de manera temporal; para ello el Comité Técnico de Profesionalización elaborará un dictamen, donde se encuentre la autorización de su superior jerárquico, además de un dictamen de que el sustituto provisional cuenta con los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar el cargo que queda temporalmente desocupado.

Subsistema de Control y evaluación

Por último, este subsistema se encarga de evaluar el desempeño de todo el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. El objetivo es establecer elementos para su mejoramiento, así como para identificar deficiencias a través de la información proporcionada por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. Está establecido que la Secretaría de la Función Pública elaborará el Programa para el Servicio Profesional de Carrera, y a partir del mismo la Secretaría elaborará los programas operativos anuales del sistema que permitan realizar un diagnóstico general del SPC en cada dependencia, así como establecer los objetivos, determinar las líneas de acción por cada uno de los subsistemas y de esta manera poder determinar las metas del sistema en cada una de las dependencias. Se encuentra establecido que la Secretaría de la Función Pública, a través de los órganos internos de control de las demás dependencias, llevará a cabo el seguimiento correspondiente a cada subsistema para prevenir deficiencias o corregirlas.



II. EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL EN BRASIL 2002-2018

A. Antecedentes

Geddes ha argumentado que, gracias al tamaño similar de sus clientelas políticas y la competencia político-electoral entre dos fuerzas políticas de peso similar (Geddes 1994), Brasil desarrolló en la primera mitad del siglo XX uno de los sistemas de SPC más avanzados de la región latinoamericana. De esta manera, desde la primera mitad del siglo XX, una buena parte de la burocracia federal brasileña se organizaba ya bajo los parámetros del SPC (Ramíó y Serna 2007). No obstante, estos primeros pasos en la profesionalización convivieron con esquemas clientelares de ingreso al gobierno, por lo que durante muchos años existió un modelo dual (Llano, 2014).

Con todo, el SPC se consolidará en Brasil partir de la promulgación de la Constitución de 1988, que fortaleció los derechos de los funcionarios públicos, institucionalizó la estabilidad, la pensión y el concurso como principal mecanismo de acceso al servicio público (Pacheco, 2008). Asimismo, a mediados de los años 1980 se creó la Escuela Nacional de Administración Pública.

Brasil ha tenido un SPC bastante extendido porque aplica en múltiples áreas y niveles y para la mayoría de los funcionarios públicos (aproximadamente el 70%); ciertos principios profesionales se encuentran firmemente establecidos, como el ingreso por mérito --ya que los exámenes son realmente competitivos-- la estabilidad y derechos funcionariales --es difícil separar a alguien del cargo-- y la capacitación --ya que la Escuela Nacional de Administración Pública se encuentra claramente consolidada (aparte de la existencia de múltiples escuelas regionales). Debe destacarse que el modelo de gestión de personal brasileño es una combinación de cargos de libre designación con cargos de un SPC organizado bajo el modelo de cuerpos, lo que ha involucrado ventajas y desventajas; entre las primeras, podemos citar una mayor movilidad laboral y por lo tanto una menor resistencia de las autoridades políticas al ingreso por mérito; entre las desventajas estarían evaluaciones de ingreso más generales y laxas y por lo tanto una menor adecuación entre perfil y cargo.

En los años noventa, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-98 y 1999-2002) promovió algunas reformas administrativas bajo el modelo de la NGP. Así, se buscó revisar el régimen de estabilidad y de pensiones, se promovió la evaluación y compensación del desempeño, se favoreció la movilidad horizontal, la terciarización de ciertos servicios y la “agencialización” de ciertas áreas de la administración, así como la creación de múltiples regímenes laborales para empleados públicos (Bresser 1999). Sin embargo, la reforma terminó diluyéndose considerablemente, sobre todo a partir del inicio del segundo mandato de Cardoso (1999); posteriormente fue

revertida en algunos aspectos, por ejemplo en cuanto a la terciarización (Gaetani 2002; Pacheco 2011).

Durante la gestión de Lula da Silva (2003-06 y 2007-11) se impulsaron propuestas como la capacitación basada en gestión por competencias y la reestructuración de las cuerpos o carreras (Llano 2014); este gobierno, con una orientación de centro-izquierda, estuvo más abierto a aceptar las demandas gremiales. Asimismo, consolidó el ingreso por mérito y otros aspectos del SPC, contratando personal a través de exámenes de mérito en los puestos donde Cardoso había promovido la terciarización. Al mismo tiempo, es posible que debido al esquema de gobierno de coalición que ha existido en Brasil se haya mantenido o incluso elevado el grado de politización de ciertas áreas (por ejemplo, el ministerio del trabajo). Hacia el final del gobierno de Lula se buscó avanzar hacia un modelo de gestión por desempeño, pero la implementación del mismo ha observado resistencias y dificultades técnicas que han impedido el cumplimiento de sus objetivos. El intento de relacionar la evaluación con la compensación no fue exitoso, en parte porque tuvo el efecto ya común de empujar hacia abajo los niveles de las metas a fin de distribuir “políticamente” los incentivos al desempeño (Iacoviello y Rodríguez 2010; Pacheco 2011). La sucesora de Lula, Dilma Rousseff, continuó con las reformas desarrolladas por el primero, si bien impulsó propuestas como delimitar un tope máximo en la jubilación de servidores públicos y la creación de un fondo complementario de pensiones (Funpresp).

Como puede verse, en Brasil, como en México, ha existido un sistema de gestión del personal profesionalizado que ha tenido vaivenes, aunque en este caso sujeto a un ciclo de construcción, desconstrucción y reconstrucción (Grindle 2012) (a diferencia del de México, más bien sujeto como indiqué a una desconstrucción después de que fue establecido).

B. Rasgos y organización generales

De acuerdo con Llano (2014), hacia 2014 había en la administración directa federal en Brasil 585,910 servidores públicos de la administración directa, autarquías y fundaciones en el poder ejecutivo federal. Esta cantidad había aumentado a 617,146 para 2016. El total de personal de los tres poderes de la unión era en 2016 de 2, 213, 730 (Boletim Estatístico de Pessoal, Septiembre de 2016, con datos del Siape). Al ser un sistema federal, los diferentes órdenes de gobierno tienen su propio cuerpo de servidores públicos; en este sentido, en 2008 Pacheco (2008) indicaba que “no existe un sistema de información sobre el personal que integra los diferentes poderes y esferas de gobierno, que son la Unión, los 27 estados (incluido el Distrito Federal) y los más de 5.600 municipios”.

En Brasil el SPC es regido por varias dependencias (Iacoviello y Potenza 2013) al interior del Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (MPDG). Éstas son la Secretaría de la Gestión, encargada de aspectos generales de la gestión gubernamental y las estructuras organizacionales; la Secretaría de Gestión del Personal, encargada de la negociación laboral y resolución de

conflictos y de la gestión de las carreras (subsistemas de planificación, ingreso, evaluación del desempeño, etc.); y la Secretaría de Presupuesto, que fija los límites financieros al gasto en personal. El otro actor relevante es la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), que coordina el Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU), creado en 2003.

Brasil tiene uno de los SPC más desarrollados América Latina. De acuerdo con Llano (2014), al aplicar una línea base entre 0 y 100 para medir el desarrollo del servicio civil en 18 países de la región, Brasil obtiene un puntaje de 64 en 2004 y de 65 en 2013, manteniendo al país en el primer lugar en 2004 y en el segundo en 2013 (el otro país con puntajes altos es Chile, aunque este último país ha seguido procesos de profesionalización distintos).

La descripción del SPC brasileño puede hacerse en relación a varios subsistemas funcionales. La que se hace a continuación está en buena medida basada en la presentación de los mismos realizada por Llano (2014): Planificación de recursos humanos; Gestión del Empleo; Gestión del Rendimiento; Gestión de la Compensación; Gestión del Desarrollo y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

C. Subsistemas

1. Planificación de recursos humanos.

La principal herramienta de planificación gubernamental en Brasil es el Plan Plurianual (PPA), en el cual se establecen las metas y programas del gobierno con una periodicidad cuatrienal, el cual se complementa con la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley Anual de Presupuesto. La planificación y contratación de recursos humanos está centralizada en el MPPG mencionado arriba. Para reponer o ampliar personal las organizaciones gubernamentales deben solicitar con anterioridad la autorización de cualquier contratación a la Secretaría de Presupuesto de este ministerio.

El Sistema de Gestión de Personas del Gobierno Federal (SIGPE) es una plataforma que sirve como el instrumento de gestión del personal civil del gobierno federal aplicable a los órganos participantes del Sistema de Personal Civil de la Administración Federal en relación a la creación de puestos, la selección del personal, el ingreso al servicio, los movimientos y progresión funcional, la gestión de

gratificaciones, la jubilación, etc. A su vez, hacia 2014 la principal herramienta de gestión de la información del personal civil del Poder Ejecutivo Federal era una base de datos en línea denominada Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE), creada en 1989.

De acuerdo al estudio de Llano (2014), el gobierno federal brasileño cuenta con un documento denominado “Metodología para la planificación de la fuerza de trabajo de las entidades y organizaciones de la administración pública federal”, que define los principios metodológicos para la planeación, la construcción de escenarios, análisis del contexto, los perfiles de las organizaciones, las visiones a futuro, previsiones cualitativas y presupuestarias para la mejor estructura de las organizaciones del gobierno federal. En dicho estudio se reporta que en el periodo 2004-2012 se dio un incremento del 132% en el gasto en personal civil activo del Poder Ejecutivo, asociado al aumento de servidores públicos pero principalmente a las políticas de recomposición salarial. La cantidad de servidores públicos civiles del nivel federal aumentó un 8,9% desde 2004 hasta 2012, concentrándose el 86% de la variación en Educación.

La planificación estratégica se ha promovido en las organizaciones, aunque en un grado desigual según la institución. Sin embargo, existe una alta burocratización de los trámites para la habilitación de estructuras y concursos, lo que junto a la rigidez de las estructuras de las carreras, dificulta la oportuna asignación de recursos y la redistribución de personal de acuerdo a las necesidades de gestión de las organizaciones (Entrevista 03-Br).

En el sistema de gestión de personal de Brasil existen múltiples tipos de cargos. A nivel general, se pueden distinguir dos grandes grupos: los cargos dentro de una carrera que se obtienen por concurso y los cargos que se obtienen por un nombramiento libre de un superior jerárquico, en general denominados Dirección y Asesoramiento Superiores (DAS) o cargos “comisionados”. Los cargos DAS abarcan un amplio espectro, que va desde el mayor nivel jerárquico en ministerios y organismos hasta funciones de supervisión de nivel relativamente bajo. Sin embargo, los cargos jerárquicos pertenecen a una estructura de cargos comisionados, denominados DAS, que pueden ser ocupados también por funcionarios de carrera. En esta situación, estos servidores acumulan su cargo de carrera con el cargo DAS. Llano (2014) reporta que el total de los cargos DAS en los niveles 1 a 6 se incrementó



un 17,5% de 2004 a 2012. Si bien estos cargos continuaron aumentando hasta 2014, de este año al 2016 se redujo su número de 22, 926 a 17,128 posiciones DAS y muchos de ellos fueron convertidos en posiciones de “funciones comisionadas” que se destinan exclusivamente a servidores de carrera. Estas funciones, denominadas Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE), son equivalentes a las DAS en sus atribuciones y jerarquía. (Entrevista 01- Br). Un porcentaje de cargos DAS debe ocuparse con personal de carrera y existen mecanismos por los cuales en general el mantenimiento de este porcentaje es respetado (Entrevista 02-Br). Es frecuente que un cargo jerárquico tenga, además de los cargos jerárquicos bajo su dirección, varios colaboradores de carrera (asesores, analistas, etc., que pueden tener un rango mayor o menor que el/ella) (Entrevista 02-Br). Una vez que un funcionario es nombrado en una posición DAS o comisionada es altamente probable que se mantenga ocupando un cargo similar a lo largo de su carrera, ya sea de mayor, igual o ligeramente menor jerarquía, y en la misma entidad u otra diferente; aunque ocurre, difícilmente regresará a su puesto de carrera como colaborador de otro DAS. Como se dijo, esta combinación de cargos directivos de libre designación con un SPC ha permitido una amplia flexibilidad en el nombramiento en los cargos de dirección del Estado federal brasileño.

En cuanto a los cuerpos o carreras, desde hace varias décadas se han creado una multiplicidad de ellas en función de actividades públicas específicas, o por órganos o áreas de actividades, sin una base conceptual sólida en términos de clasificación de cargos, sino más bien como producto de presiones políticas o sindicales. Ello llevó a la OCDE (2011) a destacar la inexistencia en 2010 de un sistema formal y unificado de clasificación de puestos. La falta de un marco general ha favorecido la coexistencia de distintos modelos de organización de cargos. En el 2018 eran ya 30 los sistemas diferentes de remuneraciones (Entrevista 03-Br). La descripción de los cargos en las carreras más antiguas es un tanto más específica, mientras que tiende a ser más genérica y flexible en el caso de las carreras de más reciente creación. El efecto adverso de las posiciones que han sido diseñadas a partir de criterios genéricos es la dificultad para captar perfiles adecuados y la generación de una alta rotación de personal.

Desde 1970 existe el Plan de Clasificación de Cargos, a cargo del MPPG. Este plan define los puestos de trabajo, el perfil que deben cubrir los interesados y el grado de especialización. Hace una diferenciación de puestos entre cargos de dirección y de naturaleza operativa. Anteriormente existía el Boletín Estadístico de Personal e Información organizativa, una importante publicación mensual gubernamental con los datos más relevantes acerca de los gastos del personal, el número de funcionarios públicos e información organizacional de interés para el Subsistema. Este dejó de publicarse en forma impresa y fue sustituido por el Panel Estadístico de Personal, el cual desde junio de 2017 brinda información estadística sobre el personal del gobierno federal. El Panel es una herramienta digital que brinda información a los gestores públicos, pero que también pretende ofrecer transparencia a la ciudadanía en relación a los cargos de la administración pública.

Debe notarse, sin embargo, que de algunas de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo se detectó que, no obstante la existencia de estos mecanismos, en relación a la gestión de los cargos y estructuras existe una falta de suficiente planificación, organización y coordinación entre los distintos entes involucrados (el Ministerio de Finanzas, el de Planeación, los sindicatos, la Escuela Nacional de Administración Pública, etc.), lo cual ha derivado tanto en la sobre como en la subdotación de personal en distintas áreas del Estado (Entrevista 01-Br).

2. Gestión del Empleo

El subsistema de ingreso realiza la función de reclutar a nuevos servidores públicos, dándole publicidad a las convocatorias de los procesos de selección, y de ocupar las plazas estatales mediante concursos. Estos procesos se llevan a cabo mediante exámenes de conocimientos y la revisión de títulos de las cualificaciones de los solicitantes, aunque puede haber algunos otros tipos de pruebas. Dada la naturaleza general de los perfiles y con el objetivo de evitar recursos legales contra los concursos, sólo se evalúa el conocimiento formal de los postulantes, sin evaluaciones de competencias laborales, lo cual limita la captación de perfiles adecuados para ocupar los puestos ofertados (Pacheco (2008).

El Decreto presidencial nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, regula los concursos públicos para los órganos de la administración pública federal directa e indirecta (ministerios y entidades vinculadas), con la excepción de las carreras de Abogado general de la Unión, Procurador de la Hacienda Nacional, Defensor Público y Diplomático. Cada estado tiene leyes específicas para realización de los concursos públicos, aunque usualmente siguen directrices semejantes a las de la instancia federal. De acuerdo con Llano (2014), la organización y ejecución de los concursos suele ser realizada por prestadores seleccionados mediante procesos de licitación pública, la mayoría de ellos universidades públicas o fundaciones semipúblicas.

El ingreso meritocrático se generalizó como mecanismo de incorporación a la administración pública brasileña hacia fines de los años ochenta, a partir de la aprobación de la Constitución de 1988. El sistema se estructura estrictamente en torno a los principios de igualdad ante la ley, publicidad e imparcialidad. La fuerte sujeción a las regulaciones legales impide la interferencia política en los procesos de selección. La cantidad de ingresos por concursos y contrataciones por tiempo determinado se ha incrementado significativamente. Por ejemplo, de 2004 a 2012 accedieron a puestos públicos 319.228 servidores, de los cuales 188.543 (59%) se incorporaron a través de concursos y 130.685 (41%) vía contrato eventual. La evolución en el ingreso al sector público por concursos, así como por contratos temporales, entre 2004 y 2012, se puede visualizar en la Tabla 1.

Tabla 1. Evolución de los ingresos por concurso y por contratos temporarios

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Concurso	16.121	12.453	22.112	11.939	19.360	29.728	36.600	20.059	20.171	188.543
Contratación Temporaria	11.707	15.131	11.478	12.523	18.635	15.667	13.231	16.075	16.238	130.685
Total	29.832	29.589	35.596	26.469	40.003	47.404	51.841	38.145	38.421	319.228

Fuente: Llano 2014 con base en el Boletim Estadístico de Pessoal, enero 2013.

Los órganos públicos identifican sus necesidades de plazas, en función de nuevas necesidades por mayor demanda de servicio (existe una regulación sobre las situaciones por las que puede quedar vacante un cargo público). En función de ello, envían al MPPG su solicitud de apertura de nuevas plazas, el cuál evalúa la existencia de la necesidad de las mismas así como la existencia de disponibilidad presupuestal. Si la solicitud es aprobada, el órgano solicitante puede firmar un contrato con una entidad organizadora de concursos públicos, la cual es la responsable de la planeación, aplicación y corrección de las evaluaciones correspondientes a las etapas de selección de los candidatos. Las plazas se otorgan en función de la existencia de recursos presupuestales al momento de terminación del concurso. Aun siendo aceptado el servidor público para su cargo podrá ser puesto a prueba por un periodo de hasta tres años a partir de su contratación. Como se dijo, el nombramiento en cargos DAS y cargos comisionados no está sujeto a procesos competitivos y transparentes, si bien algunas áreas han definido mecanismos de selección para su incorporación. Recientemente se ha debatido si el nombramiento de dichos cargos debe estar sujeto a al menos algunas condiciones generales (Entrevista 03-Br).

Como se indicó más arriba, existen cuotas obligatorias de puestos DAS para ser cubiertas exclusivamente por agentes de carrera. El Decreto 5497/05 estableció que el 75% de los cargos DAS de los niveles 1 a 3 y el 50% de los puestos de nivel 4 serán provistos únicamente por servidores de carrera. Sin embargo, el decreto 9, 021 de 2017 cambió estos porcentajes a 50% para los DAS, niveles 1 a 4 y 60% para los DAS de niveles 5 y 6. En el caso de los cargos DAS, si bien no existe un procedimiento formal para su selección y nombramiento, algunos organismos evalúan antecedentes, experiencia y credenciales académicas. Cuando cambia un ministro, tiende a cambiar un porcentaje superior al 50% de los funcionarios públicos en los dos niveles subsiguientes (Secretario y Director) (Entrevista 04-Br).

La alta especificidad de algunos cargos, generalmente en las carreras más antiguas, dificulta la movilidad horizontal, pero los cargos con descripciones más genéricas las permiten en mayor medida (aunque en realidad estos mecanismos no parecen ser utilizados sistemáticamente). Como ya se dijo, existe una alta tasa de rotación, lo que se puede observar por el hecho de que mientras los ingresos por concurso ascendieron a 188.543 en el período

2004-12, la cantidad de funcionarios civiles (efectivos y temporarios) registra un incremento de sólo 47.833 agentes en el transcurso de esos años (Llano, 2014).

En los hechos, los servidores públicos han mantenido una gran estabilidad en sus cargos (Marconi, 2002); sólo pueden ser desvinculados por falta grave, aunque es frecuente que aún en tales casos la justicia reintegre a los empleados. Aquéllos que son separados de la administración por evaluaciones deficientes durante el período de prueba, también suelen ser repuestos en sus cargos, con lo cual esta previsión ha perdido utilidad. En términos generales, no hay despidos por motivos políticos.

3. Gestión del Rendimiento

La gestión del rendimiento involucra la evaluación del desempeño de los servidores públicos a partir de los objetivos planteados por las organizaciones gubernamentales. Con la aprobación de la Ley 11784/08 se establece un sistema general de evaluación del desempeño individual e institucional, que sustituyó a un esquema de regulaciones muy fragmentado. Este nuevo sistema de evaluación del rendimiento, que se implementa a partir de su reglamentación en 2010 (Decreto 7133), se estructura en base a la definición de metas institucionales e individuales, previamente pactadas entre el directivo y los funcionarios involucrados. Sin embargo, para mediados de 2018 aún existían 4 modelos generales de evaluación del desempeño, que se estaban buscando homologar en mayor medida (Entrevista 02-Br).

Existe un componente variable ligado al desempeño que representa entre el 50% y el 100% del salario base. El significativo peso del bono por desempeño sobre la totalidad de la remuneración es un factor que favorece la definición de metas de fácil alcance que terminan por transformar a la gratificación en un componente remunerativo prácticamente fijo, distorsionando los objetivos de este subsistema. Por otro lado, ha habido una tendencia a colocar calificaciones altas en las evaluaciones, por diversos motivos (uno de ellos, evitar tener que discutir directamente con el evaluado las metas y resultados) (Entrevista 02-Br).

4. Gestión de la Compensación

Las compensaciones salariales se dividen en dos esquemas de remuneración: uno variable que, como se acaba de señalar, es un salario base con una posible gratificación sujeta al desempeño institucional o individual --y, en algunos casos, un suplemento vinculado a la calificación profesional-- y otro esquema que no incluye componentes variables. La definición de los salarios se acuerda en una mesa de negociación permanente y precisa de la aprobación del Congreso para aprobarse, lo que significa que el establecimiento de los salarios está bastante centralizado. Entre 2004 y 2012, la política de recomposición remunerativa se tradujo en un incremento del 92,5% de la retribución media del personal civil del Poder Ejecutivo. Los reajustes han estado condicionados por la variable fuerza política relativa de los actores sindicales, lo que ha contribuido a introducir complejidad, desigualdad, incongruencia y opacidad al sistema salarial, lo cual ha favorecido una alta rotación. Hacia 2012, los salarios en el sector público superaban las remuneraciones del sector privado. Además, ha existido una baja amplitud salarial que desalienta el progreso de los empleados a lo largo de la carrera. Existen diferencias salariales significativas entre los ocupantes de cargos DAS que son servidores públicos y quienes no lo son. Los directivos que no provienen del ámbito público perciben una remuneración fija, mientras que los funcionarios públicos de carrera reciben su salario original más el 60% de ese concepto (Llano, 2014).

5. Gestión del Desarrollo

La gestión del desarrollo se centra en la promoción y formación de los servidores públicos. Como el servicio profesional brasileño se estructura por carreras, las oportunidades de desarrollo dentro de cada carrera se centran en la mayor remuneración salarial a través del avance en rangos. En el sistema de desarrollo están involucrados el MPPG, la Escuela Nacional de Administración Pública y la Red de Escuelas de Gobierno de la Unión. La gestión del desarrollo se alinea con planes anuales de capacitación (PAC) que son definidos de forma descentralizada por los órganos de la administración pública y son monitoreados por el Comité Gestor de la Política Nacional de Desarrollo de Personal. Sin embargo, tradicionalmente la implementación completa de los PAC ha presentado dificultades de diverso tipo (Llano, 2014).

Este subsistema cuenta con el Programa de Perfeccionamiento de Carreras a cargo de la ENAP, la cual mantiene un programa de perfeccionamiento de carreras abierto a los servidores federales, pero otras escuelas de gobierno de SEGU también ofrecen cursos y mantiene programas de perfeccionamiento, abiertos o restringidos a determinadas carreras. El Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU) y la Red Nacional de Escuelas de Gobierno son iniciativas distintas: el SEGU es una red prevista en el Decreto n. 5707. La Red Nacional de Escuelas de Gobierno tiene un alcance más amplio, que incluye escuelas de gobierno de los estados y municipios. Ambas son coordinadas por la ENAP. En 2012 la red contaba con 21 instituciones participantes. Sin embargo, la capacitación no es obligatoria y es tomada por los servidores públicos básicamente con el objetivo de estar en mejores condiciones para promoverse (Entrevista 05--Br).

Existen disparidades salariales entre las carreras, lo que ha generado una alta rotación interjurisdiccional que dificulta la retención de los servidores públicos en los organismos con niveles salariales menores. Para mediados de 2018 existían 309 carreras en el Estado federal, cada una de las cuales tiene uno o más sindicatos (Entrevista 04-Br). Para estos sindicatos es posible irse a la huelga. Por ejemplo, la carrera de recaudadores puede declarar la huelga e impedir que se desarrolle la recaudación fiscal mientras ésta dure. Desde 2006 se han creado carreras transversales que abordan políticas sectoriales con la finalidad de dotar a determinadas áreas de cuadros técnicos calificados, como es el caso de la carrera de Desarrollo de Políticas Sociales, Analista de Infraestructura, Especialista en Infraestructura y Analista en Tecnología de la Información.

Según sea la carrera, se asciende en una escala de rangos en función de un criterio o de una combinación de criterios que incluyen desde la antigüedad hasta el desempeño, o exigencias ligadas a la capacitación, aunque en general prima el tiempo de servicio sobre el resto de las pautas. Las carreras son cortas, por lo que el tope salarial se puede alcanzar en alrededor de 15 años (aunque también es posible hacerlo en menos tiempo) (Entrevista 04-Br). Esta situación, además de limitar las perspectivas de progreso del trabajador, favorece la emergencia de presiones sindicales para reajustar salarios y reestructurar las carreras. Las expectativas de ascenso se cubren a través de los cargos DAS o de las funciones comisionadas, pero, como se dijo, sin mediar mecanismos formales de ascenso. El establecimiento de porcentajes fijos de ciertos niveles de cargos DAS para que sean ocupados por servidores públicos contribuye a mejorar la percepción de éstos respecto las posibilidades de movilidad. Así, los cargos DAS y comisionados han generado un segmento laboral competitivo.

6. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

De acuerdo con Llano (2014), este subsistema es el más informal ya que no está regulado por directrices generales. Sin embargo, al parecer algunas instituciones gestionan en mayor medida las relaciones humanas con el fin de generar un mejor clima organizacional, mayor comunicación entre miembros de las organizaciones y la procuración de la salud laboral (Longo, 2002). La Secretaría de Gestión de Personal es la encargada de llevar a cabo las comunicaciones y relaciones entre el gobierno y los sindicatos a los que puedan estar afiliados los servidores de planta permanente.

Si bien no existen directrices generales orientadas a gestionar el clima laboral, algunas instituciones efectúan mediciones en forma regular y otras más sin una periodicidad predeterminada. La participación de los servidores públicos en asociaciones de funcionarios públicos es elevada. Hacia el 2012 la tasa de sindicalización del gobierno federal ascendía a 55% (Llano, 2014). Como se dijo, la negociación colectiva fue instaurada en 2003 y ha sido reforzada a través del Sistema Nacional de Negociación Permanente, que ha incidido sobre el desarrollo de la política salarial, la reestructuración de las remuneraciones y la reformulación de carreras y cargos.



III. COMPARACIÓN DE LOS SPC DE MÉXICO Y BRASIL Y CONCLUSIONES GENERALES

En este texto se presentó una descripción general del SPC en México y Brasil. En esta última sección, se buscará hacer una evaluación del estado del SPC en ambos países en función del “tipo ideal” mencionado al principio del texto, denominado “servicio profesional moderno” (SPM), y que integra los principios del SPC con los de la NGP.

En el caso de México, se abordaron los antecedentes y características generales de los sistemas profesionales en el conjunto de los ámbitos federal, subnacional y local, luego se describió el desarrollo del servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada y sus respectivos subsistemas. Se indicó el gran subdesarrollo que existe en materia de SPC en los ámbitos estatal y local respecto al federal, así como cierto retraso en el Poder Ejecutivo respecto al Legislativo, el Judicial y los Órganos Constitucionalmente Autónomos, ya que falta por desarrollar servicios profesionales en aproximadamente un 30% de dicho poder. Sin embargo, en el Poder Legislativo y el poder Judicial Federales los servicios profesionales también podrían hacerse más efectivos. En todo caso, se observó una diferenciación importante entre los 20 servicios profesionales que funcionan en alguna medida en el Estado Federal, entre los cuales sólo 5 o 6 estarían consolidados y únicamente uno, el del Instituto Nacional Electoral, se acercaría realmente a un SPM. La principal debilidad de prácticamente todos los SPC existentes en México se encuentra en la evaluación del desempeño, aunque en muchos de ellos también el subsistema de ingreso dista de ser claramente objetivo e imparcial.

En relación al servicio profesional de la Administración Pública Federal Centralizada, se mostró que, si bien se diseñó como un SPM y en cierta medida ha elevado la igualdad de oportunidades y la aplicación del principio de mérito, se ha implementado de manera inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal (aunque también hay que decir que, pese a las resistencias para su implementación, ya se ha mantenido por 15 años). Si bien el modelo de empleo que se seleccionó para el SPCF puede ofrecer ciertas ventajas (como procedimientos de ingreso más ajustados a las necesidades las plazas --y por lo tanto mayor eficacia en el desempeño por parte de quienes acceden a los cargos públicos--o una menor sobredotación de personal), ello ha involucrado fuertes resistencias a la implementación de un SPM en México. Ello ha derivado en una implementación débil sobre todo de los procedimientos de ingreso basados en el mérito, que en muchos casos han sido suplantados por mecanismos discrecionales (basados en el artículo 34 de la ley). Otro subsistema particularmente débil en el caso mexicano es el de evaluación del desempeño, ya que ha cumplido poco con sus objetivos, esto es, promover una eficacia creciente en el cumplimiento de las funciones y proporcionar información útil para el mejor desarrollo de los subsistemas de formación y de incentivos y promoción.

Estas debilidades pueden en parte también puede estar relacionadas con otra desventaja de un modelo de empleo, esto es la existencia de menos actores organizados en defensa del profesionalismo público (mientras que el modelo de cuerpo puede sin embargo tener la desventaja de una politización y presiones grupales excesivas).

Por otro lado, si bien tiene importantes posibilidades de mejora en relación a los SPC de otros países, en el caso de Brasil el SPC, a pesar de estar aún basado en esquemas burocráticos clásicos, se ha logrado consolidar como uno de los mejores de la región latinoamericana. Debido a que Brasil no es el país de residencia del autor de este texto y el acceso a la información fue más limitado en función de los recursos disponibles, en este caso la presentación de los sistemas de gestión de personal fue más reducida y se concentró en el poder ejecutivo.

La descripción del SPC brasileño se realizó en relación a varios subsistemas funcionales: Planificación de recursos humanos; Gestión del Empleo; Gestión del Rendimiento; Gestión de la Compensación; Gestión del Desarrollo y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. En cuanto a la primera existen políticas y mecanismos que ha intentado gestionar y ordenar la organización y planificación de la gestión de las plazas públicas, pero sin mucho éxito, ya que existe múltiples sistemas de gestión de las mismas, así como un número excesivo de carreras. Las presiones corporativas han sido excesivas y, en parte derivado de ello, las presiones salariales. El sistema de gestión del empleo, que involucra al ingreso y la capacitación, es el más fuerte y consolidado del SPC brasileño, ya que existen mecanismos objetivos e imparciales para la competencia y el acceso a los cargos públicos, así como un extendido y bien consolidado sistema de formación de los funcionarios. La gestión del rendimiento y la compensación en realidad son débiles y han cumplido poco con su función de promover la eficacia creciente en el servicio público, ya que las exigencias en sido bajas para la definición de metas y la colocación de evaluaciones más precisas. Por último, podría decirse que si bien no en la escala de las carreras propiamente, los servidores públicos tienen la posibilidad de desarrollo a través de los cargos DAS y comisionados. Este esquema ha permitido una flexibilidad importante al SPC brasileño y en esa medida una menor resistencia política a su desarrollo, pero también se ha dado de manera demasiado discrecional.

Como conclusión general, en el caso de México ha existido un sistema de gestión del personal relativamente profesionalizado, pero que ha estado sujeto a un ciclo de construcción inicial y desconstrucción posterior (Grindle 2012). Así, el desarrollo de sistemas de SPC en México aún se encuentra bastante distante del nivel de profesionalización de Brasil (entre otros países como Costa Rica o Chile, para no hablar de los países más desarrollados de Norteamérica, Europa o Asia, de los que está aún más lejos). En función del grado de avance de la profesionalización para 2013, el BID otorgó un valor de 41 puntos a México en su Índice de Desarrollo de Servicio Civil, detectando avances en algunos de los subsistemas respecto a su medición de 2004, pero retrocesos en los subsistemas más importantes como el relacionado con

el ingreso (Strazza, 2014). Brasil, por otro lado, tiene uno de los SPC más desarrollados América Latina. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al aplicar una línea base entre 0 y 100 para medir el desarrollo del servicio civil en 18 países de la región, Brasil obtiene un puntaje de 65 puntos, lo cual lo colocó en el segundo lugar en 2013 (el otro país con puntajes altos es Chile, aunque este último país ha seguido procesos de profesionalización distintos). Debe notarse, sin embargo, que ambos están aún lejos del tipo ideal de un SPM: el caso mexicano tanto por las debilidades en sus subsistemas de ingreso y evaluación del desempeño y el brasileño principalmente por una debilidad en este último, así como en el de gestión de los cargos y estructuras (dada la excesiva dispersión de los regímenes de empleo público).

En función del menor desarrollo de sus sistemas de SPC, México tiene mucho que aprender de Brasil. Aunque el primero podría derivar lecciones de varios de los subsistemas de éste último para la mejora de su SPC, destacaría tres principales. En primer lugar, de la combinación de un segmento laboral de designaciones directas con un modelo de SPC de cuerpo, lo cual ha permitido un ingreso basado en perfiles más genéricos, una mayor movilidad horizontal y vertical, la conformación de manera más flexible de equipos de trabajo, y en esa medida un subsistema de ingreso más competitivo. En esta medida, considero que el modelo brasileño ha mostrado ser más pertinente para las condiciones de los países latinoamericanos, caracterizados por la alta desconfianza interpersonal y fuertes tradiciones clientelistas. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, del subsistema de ingreso, que como se acaba de indicar en Brasil ha implicado un alto nivel de competencia entre los candidatos, ya que se basa en pruebas que se aplican y califican de una manera objetiva e imparcial, a través de organizaciones independientes del gobierno, asegurando con ello un alto grado de igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos. Por último, México podría aprender del subsistema de formación brasileño, que ha involucrado a la Escuela Nacional de Administración Pública y a múltiples escuelas regionales,

que han conformado toda una red de capacitación de los funcionarios, y que incluyen en sus programas formativos tanto cursos en línea como presenciales (además de que la ENAP realiza investigaciones de diverso tipo relacionadas con el gobierno y la administración pública y tiene un programa propio de publicaciones).

A su vez, Brasil podría derivar también algunas lecciones importantes de los SPC desarrollados en México. Destaco aquí también tres. En primer lugar, destaca la menor dispersión de tipos de entidades de la administración pública mexicana y si no una mayor planificación, al menos una mayor coordinación entre los diversos entes que tienen que ver con el personal (quizá en realidad una coordinación forzada por el gran poder de la Secretaría de Hacienda en México). En segundo lugar, y en parte producto de lo anterior, se observa un contraste entre, por un lado, los SPC mexicanos sujetos a catálogos de plazas bien definidos, con perfiles más precisos y que han evitado un aumento descontrolado de plazas y remuneraciones, con, por otro lado, el gran número de carreras y regímenes profesionales existentes en Brasil, que ha generado una dispersión excesiva, el descontrol y la emergencia de fuertes intereses corporativos de cada carrera, lo que ha ido en detrimento del interés de la sociedad en su conjunto en la medida en que ha involucrado por ejemplo incrementos salariales constantes (probablemente por encima de los obtenidos en el sector privado). De este contraste se derivaría (aunque esto es algo que se ya se reconoce en cierta medida en Brasil) la necesidad de iniciar un proceso de compactación de carreras, para – idealmente— reducir las a alrededor de unas 20 en total. La tercera posible lección que Brasil podría aprender se deriva de la diferencia entre el modelo de empleo de México y el modelo de cuerpos brasileño, ya que éste último parece haber conducido a evaluaciones de ingreso demasiado generales y poco basadas en competencias laborales, lo que podría impactar la calidad del trabajo y los servicios ofrecidos por los servidores públicos. En este sentido, las evaluaciones en función de cargos específicos presentes en el SPCF mexicano podría ser un punto de contraste interesante para el SPC brasileño.



Entrevistas

01-Mx Funcionario de la Secretaría de la Función Pública, Septiembre 3, 2018, Ciudad de México, México.

01-Br Funcionario de la Escuela de Administración Pública, Marzo 5, 2018. Brasilia, Brasil.

02-Br Funcionario del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Septiembre 17, 2018

03-Br Funcionario del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Septiembre 17, 2018

04-Br Funcionario del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Septiembre 17, 2018

05-Br Funcionario del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Septiembre 17, 2018

REFERENCIAS

Amsden, Alice (1989), "Asia's next giant: South Korea and late industrialization". New York, Oxford University Press.

Arceo, Raúl (2012), "El Servicio Profesional de Carrera en México", en Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público. México, Secretaría de la Función Pública.

Arellano, David (2003), "Profesionalización de la administración pública en México ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en David Arellano, Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco (eds.), Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo.

_____ et al (2011), "Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada", en Enrique Cabrero y David Arellano, (eds), Los gobiernos municipales a debate. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Auditoría Superior de la Federación (2014), "Servicios de Carrera en el Estado Federal", Evaluación Número 230, disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf, 23-10-2014.

Cadena, Cecilia et al, (2008) "Civil Service in Comparative Perspective: The Case of Local Government Change in Mexico and the United States", en Convergencia: Revista de Ciencias Sociales 48, pp. 163-202.

Cámara de Diputados (2000), Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. México.

Cámara de Diputados (2003), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), México, última reforma de enero de 2006.

_____, (2007) Reglamento de la ley del Servicio

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México.

Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), Lineamientos generales de carrera magisterial. México, D.F., SEP.

Cruz Flores, Fabricio (2007), "El Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal: Un Asunto Impostergradable", en Revista Servicio Profesional de Carrera 8.

Diario Oficial de la Federación (2013), Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013, 23-10-2014.

Dussauge, Mauricio (2007), "Paradojas de la reforma administrativa en México", en Buen Gobierno 3.

_____ y José Luis Méndez, (2011) El servicio Profesional: Una Introducción General, en José Luis Méndez (comp.), Servicio Profesional de Carrera. México, D.F., Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI Editores.

_____ (2009), "La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades", en Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, No. 2.

_____ (2011) "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience", en Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice N° 13, pp. 51-73.

Echebarría, K. (ed) (2006), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, D.C., BID.

Evans, P. (1995), Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton, NJ, Princeton University Press.

_____ y James Rauch (1999), "Bureaucracy and growth: a cross national analysis of the effects of "Weberian" state structures and economic growth", en American Sociological Review, Octubre.

Gaetani, Francisco, (2002) Cambio en la política de administración pública en Brasil: 1995-1998, Washington, D.C., BID.

_____, (2013), The agenda ahead, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1 de noviembre.

Geddes, B. (1994), Politicians Dilemma: guiding state capacity in Latin America, Los Angeles, University of California Press.

González, Ana Gabriela (2014), Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México.

México, D.F., El Colegio de México, (tesis de licenciatura).

Grindle, Merilee S. (2012^a) "Construcción, deconstrucción y reconstrucción del sistema de servicio civil de carrera: una perspectiva comparativa sobre México", en

_____, (2012) *Jobs for the boys; the politics of public sector reform*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Haro, Guillermo (1999), "Propuesta Académica de Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos de los Ejecutivos Estatales", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México*. México, D. F., INAP.

Hilderbrand, Mary y Miguel Ángel Valverde (eds.), *Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y con tropiezos*. México D.F, Miguel Ángel Porrúa-Harvard Kennedy School-Tecnológico de Monterrey/EGAP.

_____ (2012b) *Jobs for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Iacoviello, M. con Rodriguez, A.L. (2010), "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en C.E. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How Democracy Works*. Washington, D.C, Interamerican Development Bank.

_____ (2006), "Informe de situación del servicio civil en Brasil". En: K. Echebarría (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.

_____ y Potenza, F. (2013), "Evolución de la Función Pública Latinoamericana en Perspectiva Comparada", ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1 de noviembre.

Instituto Nacional de Administración Pública (1999), *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México*. México, D.F., INAP.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Especiales/2014/Marzo/comunica12.pdf>, 23-10-2014.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2015). *Docentes en México*. Ciudad de México.

Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.

Lafuente, Mariano, Christian Schuster y Magdalena Rojas-

Wettig, (2013) "Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina", Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1 de noviembre.

Levy, E. (2012) "Incentivos e condições para o desempenho dos servidores públicos: conclusões a partir de um estudo sobre a Austrália e o Brasil". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.

Llano, M. (2014), *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*, Washington, D.C., BID.

Longo, Francisco. (2002), *Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil*. Washington, D.C., BID.

_____ y Carles Ramió (eds.), (2008) *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, CIDOB.

_____, (2004) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

López, Angel, (2014) "La evaluación del desempeño. Retos y perspectivas en su aplicación en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral", en *Buen Gobierno*, julio-diciembre.

Marconi, N. (2002). *Diagnóstico del Sistema de Servicio Civil del Gobierno Federal en Brasil*. Washington, D.C.: BID.

Martínez, Rafael (2005) *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* México, D.F. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos-Miguel Angel Porrúa.

_____ y Héctor Martínez (2013), "Profesionalización: Análisis y Perspectivas del Servicio Profesional Docente en México." *Buen Gobierno* 15, julio-diciembre.

Méndez, José Luis, (1995) "La profesionalización del Estado Mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", en *El Cotidiano*, No. 70.

_____, (2011) *El servicio profesional de carrera*, en José Luis Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*. México, El Colegio de México.

_____, (1999) *Estudio Introductorio*, en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

_____, (2010) *Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico*, en Jon Pierre y Patricia Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

_____, (1997) "The Latin American

Administrative Tradition", en Jay M. Shafritz (editor), *International Encyclopedia of Public Administration*. Boulder, Colorado. Westview Press.

_____, (1995) "La profesionalización del Estado Mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", en *El Cotidiano*, No. 70.

_____, (1999) "Estudio Introductorio", en Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

_____, (2006b) "La profesionalización municipal en México", en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, D.F., CIDE-SEDESOL.

_____, (2009) "El servicio profesional de carrera en México. Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velazco, *La gerencia pública en América del Norte*. México, D.F., El Colegio de México.

_____, (2010) "El Servicio Profesional de Carrera", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes Problemas de México. Las Políticas Públicas*. México, D.F., El Colegio de México.

_____ y Uri Raich (eds.) (2000). *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*. México, D.F., Instituto Federal Electoral.

Merino, Mauricio (ed.) (2006^a) *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, D.F., CIDE-SEDESOL-Banco Mundial.

Morales, Juan Miguel (2009), *Actualidad y Prospectiva de la Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales en el Estado de México*. México, IAPEM.

Moreno, Carlos Humberto (2013), "El proceso de selección por mérito más grande de la región", ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.

Muñoz, Alfredo (2013), "Reflexión abierta de un policy worker a diez años del servicio profesional de carrera en México", en *Buen Gobierno* 15, julio-diciembre.

OCDE 2011, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. Paris, OECD.

OECD, (2011), *Towards more effective and dynamic public management in Mexico*, OECD publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>

_____ (2011) "Profissionalizacao, mérito e

protecao da burocracia no Brasil", en Loureiro, Maria, et al, *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

Pacheco, Regina (2003), *Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura*, en D. Arellano, et al, *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, CLAD.

_____ (2008) "Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública". En: F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

_____ (2011) "Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público". En: *Revista de Ciências Sociais da PUC (Rio de Janeiro)*. Dossiê especial: governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos (segundo semestre).

Pardo, María del Carmen (2005), "El Servicio Profesional de Carrera en México: De la Tradición al Cambio", en *Foro Internacional XLV*: 599-634,

_____, (2009) *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. México, D.F., El Colegio de México.

Peters, G. y Savoie, D., (1995) *Governance in a Changing Environment*. Montreal, McGill-Queen's Press- MQUP.

Peters, Guy B. (2009), "La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velazco, *La gerencia pública en América del Norte*. México, D.F., El Colegio de México.

Polidano, Charles, (2001), *Administrative reform in core professional services: application and applicability of the new public management*", en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham: Edward Elgar.

_____, (2001) *Why Civil Service Reforms Fail*, IDPM Public Policy and Management Working Paper, Núm.16.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press.

Ramió, C. y Serna, M. (2007), "Revisando impactos; una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil", en *Buen Gobierno* núm. 3.

Sánchez Ildelfonso, L. A. (2017). *Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio*. Encrucijada (27), 19-39.

Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2014), *Government Capabilities in Latin America: Why They Are So Important, What We Know About Them, and What to Do Next*. Washington, D.C., United States: Inter-American Development Bank.

Secretaría de la Función Pública (2004) *Lineamientos del*

Subsistema de Ingreso al Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

_____ (2006) Informe de rendición de cuentas 2000-2006; segunda y tercera etapa. México, D.F.: Secretaría de la Función Pública.

_____ (2008) Programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal, 2008-2012. México, D.F.: Secretaría de la Función Pública.

_____ (2012) Libro Blanco. México, D.F.: Secretaría de la Función Pública.

_____ (2013) Primer Informe de Labores: 2012-2013. México, SFP.

_____ (2014) Segundo Informe de Labores: 2013-2014. México, SFP-

_____ (2004) Lineamientos del Subsistema de Capacitación y certificación de capacidades del Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

_____ (2004) Lineamientos del Subsistema de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

_____ (2004) Lineamientos del Subsistema de Desarrollo profesional del Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

_____ (2004) Lineamientos del Subsistema de Evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

_____ (2004) Lineamientos del Subsistema de Separación del Servicio Profesional de Carrera, México: Secretaría de la Función Pública, 13 de abril.

Souza, Celina (2013), Modernisation of the state and bureaucratic capacity-building in the Brazilian Federal Government, en Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro y Lenaura Lobato (eds.), Policy Analysis in Brazil, Bristol: Policy Press, 39-52.

Strazza, L. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México. Washington, D.C.: BID.

Tendler, Judith, (1997) Good Government in the Tropics. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Truss, Catherine, (2013) The distinctiveness of human resource management in the public sector”, en Ronald J. Burke, Andrew J. Noblet y Cary L. Cooper (eds.), Human resource management in the public sector. Northampton, MA, Edward Elga.

Uvalle, Ricardo, (2010) Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. México, D.F., Plaza y Valdés.

Villoria, Manuel, (2007) El Servicio Profesional de Carrera en Latinoamérica, Madrid, INAP.

Wade, Robert, (1990), Governing the market: Economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization. Princeton, Princeton University Press.

Wescott, Clay, (1999), Guiding principles in civil service reform in Africa: an empirical review, en International Journal of Public Sector Management, 12(2).

Word Bank, (1997), The state in a changing world. Oxford, Oxford University Press/World Bank.