



Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México

Luciano Strazza

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-681

Septiembre 2014

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México

Luciano Strazza



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Strazza, Luciano.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México / Luciano Strazza.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 681)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Mexico. 2. Public service employment—Mexico. 3. Public officers—Mexico. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie. IDB-TN-681

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en México realizada en 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido México. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo el 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: México, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Miguel Coronado (CID/CME), Edna Miranda (CID/CME), Tzitzí Morán (LMK/CME), Benjamín Santa María (ICS/CGU), David Arellano (Comentarista Externo), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| 1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO..... | 5 |
| 1.1. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL | 5 |
| 1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL..... | 6 |
| 1.3. LOS PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO CIVIL MEXICANO..... | 8 |
| 2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS..... | 10 |
| 2.1. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS | 10 |
| 2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO | 15 |
| 2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO..... | 19 |
| 2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO | 24 |
| 2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN | 29 |
| 2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO | 32 |
| 2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES..... | 36 |
| 2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS | 39 |
| 3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL..... | 42 |
| 3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC) | 42 |
| 3.2. EFICIENCIA (E)..... | 42 |
| 3.3. MÉRITO (M)..... | 43 |
| 3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)..... | 44 |
| 3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL | 46 |
| 3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA..... | 48 |
| 4. CONCLUSIONES..... | 50 |
| 4.1. RECOMENDACIONES..... | 52 |
| 5. INDICADORES | 56 |
| 6. TABLA DE SÍNTESIS | 62 |
| 7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN | 67 |
| 7.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 67 |
| 7.2. NORMATIVA..... | 69 |
| 7.3. TALLERES | 69 |
| 8. ABREVIATURAS | 75 |

RESUMEN EJECUTIVO

Al momento de la evaluación anterior, en diciembre de 2004, el servicio civil mexicano se encontraba en la primera etapa de implementación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC), que abarcaba a una porción muy pequeña de puestos (aproximadamente 40.000) pero muy estratégicos (dirección media y alta). La ley fue publicada en abril de 2003 y su primer reglamento se expidió un año más tarde. Con dos años y medio por delante para lograr su plena implementación (tal era el plazo determinado por el primer artículo transitorio de la propia LSPC), los desafíos no sólo eran sostener el consenso político que había posibilitado su aprobación, sino fundamentalmente contar con capacidades de gestión para implementar una ley compleja y ambiciosa, pues venía a romper con largos años de una cultura de la administración pública poco meritocrática y muy dependiente de los intereses particulares de los partidos políticos. La gran masa de servidores, enrolados en los puestos operativos de base, no estaba alcanzada por la ley, aun cuando esa había sido la intención original de sus promotores.

En ese marco, México presentaba en 2004 un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) de 41 puntos, superado por Brasil (64), Chile (59), Costa Rica (47), Uruguay (47) y Colombia (46), entre los países incluidos en ambas mediciones. El desafío en el momento de aprobación de la ley en materia de políticas de gestión de recursos humanos era la instalación de un sistema de mérito transparente y orientado a resultados. Se preveía por entonces que el proceso de transformación distaría de ser lineal debido a las típicas inercias culturales y organizacionales que reflejaban dinámicas muy enraizadas y de larga data.

En los años que transcurrieron desde 2004 hasta el presente diagnóstico finalizado en 2013, la LSPC atravesó dos períodos diferentes. El primero se extendió desde la expedición del primer reglamento (2004) hasta el final de la administración del presidente Fox (2006). Dicho período se caracterizó por un ritmo de implementación de la ley acelerado y de alta prioridad para el gobierno, pero a veces problemático y poco consistente técnicamente. El corto plazo determinado por la propia ley imponía exigencias adicionales a la envergadura propia de la empresa. Aquí se lograron avances en varios subsistemas, en particular en los de Planificación, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y la Organización de la Función de los Recursos Humanos.

El segundo período transcurrió desde 2007 hasta 2013. Se caracterizó por la continuidad de la implementación de la ley en un contexto de menor prioridad por parte de la nueva administración y también por la mayor flexibilidad en el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC) a través de los nombramientos provisorios. También resultó afectada la Organización de la Función de Recursos Humanos, por el menor protagonismo que la Secretaría de la Función Pública (SFP) pasó a tener vis a vis el rol creciente de las instituciones sectoriales (en especial en materia de ingreso). Ambas dinámicas contaron con el apoyo normativo del segundo reglamento de la ley, redactado en 2007.

En estos dos períodos, las novedades en el personal operativo de base fueron muy pocas, pues en la práctica es muy reducido el margen para introducir en este universo acciones de cambio. La combinación de una ley burocrática muy protectora y el poder de acción colectiva de la representación sindical estrechan considerablemente el margen de acción para la modernización.

Esta dinámica oscilante impactó de manera variable en las valoraciones de los subsistemas y los índices. En relación con los primeros, se observan progresos respecto de 2004 en los siguientes:

Planificación (de 33 a 40 puntos), Organización del Trabajo (de 53 a 60) y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 40 a 45). Pero al mismo tiempo hubo retrocesos en Gestión del Empleo (de 43 a 37), Gestión de la Compensación (de 45 a 35) y Organización de la Función de Recursos Humanos (de 50 a 30). La Gestión del Desarrollo se mantuvo constante (36 puntos).

En cuanto a los índices, se registran avances en los de Eficiencia (de 35 a 40 puntos) y Capacidad Integradora (de 40 a 45), pero retrocesos en los de Mérito (de 47 a 40), Consistencia Estructural (de 45 a 40) y Capacidad Funcional (de 40 a 39).

Un tercer período de la LSPC se inició con la asunción del presidente Peña Nieto y allí residen los retos a futuro. El principal es mantener vigente a la función de gestión de recursos humanos y asignarle una entidad rectora que sea capaz de pensarla estratégicamente y no como un mero producto derivado de otras decisiones macro. Este desafío adquiere sentido si se toma en cuenta la decisión de la administración Peña Nieto de suprimir la SFP y reemplazarla por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, aunque al momento de finalizarse este diagnóstico todavía no se había explicitado quién, en qué condiciones y con qué objetivos asumiría la rectoría del servicio civil en su conjunto.

Relacionado con lo anterior, es central que se promueva una estrecha coordinación entre el organismo rector y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un actor muy fuerte e importante en la institucionalidad pública.

Otro reto de primer orden es extender la modernización hacia el gran universo de los trabajadores operativos de base, hasta el momento sumergido en lógicas estáticas y de alto nivel de sindicalización que obturan las iniciativas de cambio.

A la par de abren desafíos específicos en materia de políticas concretas, entre ellas la planificación, la gestión por competencias, el acceso por mérito, los incentivos, la evaluación de desempeño y la alta gerencia pública.

Como telón de fondo, tras diez años de la sanción de la LSPC, es fundamental fortalecer la rendición de cuentas a la ciudadanía mostrando los avances conseguidos en este tiempo. Eso ayudará a mejorar la calidad de las políticas de los recursos humanos y el diálogo político y social. El recientemente firmado Pacto por México y la emisión de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) ofrecen la mejor ventana de oportunidad para asentar los objetivos estratégicos contenidos en ellos en una burocracia pública que los haga posibles. Los actuales debates sobre la profesionalización de la carrera magisterial y de la seguridad pública apoyan esta tesis, pues reflejan el reconocimiento explícito de que las prioridades sociales no se pueden satisfacer sin un servicio civil planificado, competente y motivado.

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

1.1. El contexto institucional

México es un país de desarrollo medio-alto con una población de 112.336.538 habitantes.¹ Se organiza como una república federal integrada por 31 estados y el Distrito Federal. Al igual que otros países federales se divide en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El Estado federal, al igual que el estatal, está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El artículo 90 de la Constitución Política establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Dicha ley debe distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado, y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

El país es la segunda economía más grande de América Latina, posición que ha logrado sostener a pesar de la desaceleración de Estados Unidos y Europa. Su producto interno bruto (PIB) viene creciendo en el último lustro en el orden del 4% anual. El ingreso per cápita está en el orden de los US\$9.500 (Banco Mundial, 2011). Según las previsiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México dispone de las condiciones macroeconómicas para continuar con la expansión de su crecimiento, calculado en 3,1% para 2013. Esto se apoya, principalmente, en la recuperación de la demanda interna y externa y en las reformas estructurales impulsadas.

En los últimos años, la tasa de pobreza osciló en alrededor del 47%, mayormente localizada en áreas urbanas. La indigencia, por su parte, es de aproximadamente el 10% (Banco Mundial, 2011). Esto significa que a pesar del crecimiento económico, todavía hay una gran deuda social en el país que ha motivado a los últimos gobiernos a sostener la inversión social a través de diferentes programas (por ejemplo, Oportunidades y Seguro Popular).

En el plano político, en 2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de la mano de Enrique Peña Nieto, recuperó la presidencia, tras dos sexenios del Partido Acción Nacional (PAN), el primero liderado por el presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) y el segundo por el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012). La agenda de los presidentes del PAN estuvo mayormente focalizada en el combate a la pobreza y la seguridad nacional, con cierto espacio para las reformas administrativas, en especial en el caso de Fox (“Agenda del Buen Gobierno”) (véase Márquez, 2012).

Una novedad en el diálogo democrático se dio al día siguiente de la asunción del presidente Peña Nieto, cuando el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) suscribieron el denominado “Pacto por México”. Dicho acuerdo tiene como finalidad fortalecer la construcción mexicana en torno a tres ejes: i) fortalecimiento del Estado; ii) democratización de la economía y la política, y ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y iii) participación de los

¹ Datos del censo de 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales. El pacto asume cinco acuerdos: i) sociedad de derechos y libertades; ii) crecimiento económico, empleo y competitividad; iii) seguridad y justicia; iv) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y v) gobernabilidad democrática. Cada uno de ellos contiene acuerdos particulares, que suman un total de 95 compromisos.

Al igual que sus antecesores, el presidente Peña Nieto ha formulado un Plan Nacional de Desarrollo en el cual se fijan los objetivos estratégicos para su sexenio. Bajo el objetivo general de “Llevar a México a su máximo potencial”, el PND se propone cinco metas nacionales: i) México en paz; ii) México incluyente; iii) México con calidad educativa para todos; iv) México próspero; y v) México actor con responsabilidad global. Cada meta se abre en líneas de acción con indicadores. Asimismo, se plantean tres estrategias transversales: i) democratizar la productividad; ii) gobierno cercano y moderno (donde se inserta la profesionalización del servicio civil);² y iii) perspectiva de género. Apoyada en estos elementos, la estrategia general se enfoca en el aumento de la productividad.

1.2. Antecedentes del servicio civil

Originalmente, el empleo público mexicano se rigió por la Constitución de 1917, cuyo artículo 123, Apartado B, diferencia a los funcionarios civiles “de base” (también conocidos como “operativos sindicalizados”) de los funcionarios “de confianza” (mando y operativos), designados en forma discrecional. Desde entonces los dos grupos han conformado universos distintos por lo general inconexos, con sus propias reglas de juego (BID, 2006:321).³

Hasta la sanción de la LSPC en 2003, se hicieron múltiples intentos por conformar un servicio civil integral. Sin embargo, la lógica particular de los dos universos de agentes públicos y la presencia de carreras especiales en instituciones tales como la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), la Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Procuraduría General de la República (Servicio de Procuración de Justicia), entre otros, obstaculizaron los proyectos de darle mayor organicidad al empleo público.

² Uno de los objetivos de esta línea de acción es “Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados” (Gobierno de la Federación, 2013:59).

³ Los funcionarios de base son trabajadores que por lo general carecen de estudios terciarios o universitarios y desempeñan tareas operativas y administrativas (choferes, personal de mantenimiento, secretarías, archivistas, personal técnico de nivel bajo, etc.). Sus posibilidades de desarrollo son muy limitadas pero gozan de inamovilidad en el cargo. Tienen con el Estado una relación laboral amparada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Por su parte, los funcionarios de libre designación se integran a los altos funcionarios y los burócratas de nivel medio. Los primeros están nombrados políticamente por el presidente y los secretarios de Estado, mientras que los segundos se componen por profesionales semiindependientes que ocupan cargos técnicos, legales y administrativos. La relación con el Estado es administrativa (y no laboral) y se rigen, en lo que corresponda, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La LSPC introdujo algunas modificaciones importantes en esta porción de la burocracia pública (BID, 2006:321), particularmente en la Administración Pública Federal Centralizada sujeta al SPC para los niveles de enlace y hasta director general.

Tal situación se extendió durante muchos años hasta la sanción de la LSPC, cuando se dio el primer paso concreto con la conformación del Servicio Profesional de Carrera. Se pensó en este como un cuerpo profesionalizado y sustentado en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad. Se lo estructuró en diferentes subsistemas: Ingreso, Capacitación y Certificación, Desarrollo Profesional, Separación y Evaluación de Desempeño, que además se apoyan en dos subsistemas transversales: Planeación de Recursos Humanos, y Control y Evaluación (OCDE, 2011:56). Aun cuando la ley no garantiza inamovilidad (como sí tiene el personal de base), les confiere estabilidad en el puesto de acuerdo al rendimiento.

Si bien en un comienzo se quiso incluir en la nueva lógica tanto a los trabajadores de base como a los de confianza, diversas restricciones de viabilidad política llevaron a optar por incluir sólo a este último segmento (Pardo, 2012:8). Más allá de eso, es de destacar que la ley se aprobó con el apoyo de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) y con casi la unanimidad de los votos parlamentarios (Grindle, 2012:194; Pardo, 2012:6).

En 2004, a poco más de un año de la sanción de la ley, se emitió su primera reglamentación, que centralizaba la operación y el control en la Secretaría de la Función Pública. Con el tiempo, comenzaron a llegar recurrentes quejas por parte de las instituciones, que argumentaban una fuerte tendencia a la congestión administrativa e incluso a la parálisis (Pardo, 2012:9). En consecuencia, en 2007 se emitió un nuevo reglamento que buscó dar más flexibilidad a la operación, que se desconcentraba en las instituciones y las hacía corresponsables de la gestión, aunque conservó en la SFP la capacidad de supervisión, control y centralización de la información (OCDE, 2011:55; Pardo, 2012:9-10).⁴ Como se analiza más adelante, muchos observadores consideraron que el cambio perjudicó considerablemente la calidad en la implementación de la ley, no tanto por el espíritu del nuevo reglamento sino fundamentalmente por el uso sesgado y arbitrario que se le dio (en particular en lo que respecta al ingreso).

Para finalizar, en 2010 se emitió el “Manual RH”, un documento que repara la gran dispersión normativa que existía hasta entonces en materia de reglamentaciones específicas de organización y recursos humanos. A partir de la versión de 2011 se incorpora la normativa correspondiente al SPC y se emite el “Manual RH-SPC”, con lo que se integra la normatividad dispersa de los subsistemas del SPC. La primera parte del documento (hasta el capítulo V) rige la operación para las aproximadamente 300 instituciones que componen la administración pública federal. Su nivel de especificidad no es muy alto, pues la idea fue dejar margen de maniobra para que las instituciones puedan introducir adaptaciones funcionales a sus necesidades organizativas. La segunda parte está dedicada a la gestión de los recursos humanos en el SPC (unas 75 instituciones aproximadamente) y su nivel de detalle es mucho mayor ya que excede la declaración de principios o lineamientos. El manual tuvo sucesivas versiones (2010, 2011, 2012) y actualmente se encuentra en proceso de ajuste con el objetivo de facilitar la operación de los diversos temas que hacen a la gestión de los recursos humanos en la administración pública mexicana.

De este modo, la administración pública federal mexicana se compone de unas 300 instituciones aproximadamente. De ellas, alrededor de 200 se localizan en la administración pública paraestatal y 100 aproximadamente forman parte de la administración pública federal Centralizada, de las cuales cerca de 75 están sujetas al SPC. Por su parte, el servicio civil se compone de tres subuniversos o segmentos: i) los altos mandos (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y jefe de unidad); ii) el

⁴ Para un análisis detallado sobre las continuidades y rupturas entre ambos reglamentos, véase SFP (2007). El tema, de todos modos, se retoma más adelante en el informe.

SPC (que va desde directores hasta nivel de enlace); y iii) personal operativo (de base y de confianza). Cada una de estas “porciones” funciona de acuerdo con reglas de juego particulares e instrumentos diversos. Por ello, a lo largo del informe se buscará dar cuenta de esta diversidad.

1.3. Los principales actores institucionales del servicio civil mexicano

La gobernanza del servicio civil mexicano está compuesta por una diversidad de actores. La Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Políticas de Recursos Humanos (UPRH), es la máxima responsable del sistema. Bajo el impulso de la LSPC, funciona como organismo rector del sistema, al definir políticas y supervisar su ejecución (Pardo, 2012:6).⁵

En las instituciones, un actor muy importante es el Oficial Mayor, el cual interviene en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros. Este es asistido por la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH), que depende de la autoridad de la cartera, y cuyo rol es el de ejecutar las diferentes políticas del área. Las DGRH son actores estratégicos para la SFP, pues operan como brazos ejecutores de las políticas.

Según lo señala la LSPC, en cada una de las dependencias existe un Comité Técnico, que es el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del SPC (art. 72). Este comité es responsable de la planificación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, con la finalidad de mejorar los recursos humanos y prestar un mejor servicio público a la sociedad. Lo integran un funcionario de carrera representante de la DGRH, un representante de la SFP y el Oficial Mayor de la institución o su equivalente, quien lo preside. En su accionar, el comité puede buscar asistencia en especialistas, instituciones educativas, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc. (art. 74). En el caso del personal operativo de base, cobran relevancia las Comisiones Mixtas de Escalafón.

Adicionalmente, en las entidades existen las áreas de control interno (Órganos Internos de Control), cuyos titulares dependen de la SFP (y en ella el titular de control interno depende del presidente). Estas áreas representan un grupo de socios estratégicos de la SFP, pues, por un lado, participan como representantes de la Secretaría en el Comité Técnico y, por el otro, la ayudan a supervisar el cumplimiento de los procesos de recursos humanos.

En paralelo, el SPC cuenta con un Consejo Consultivo, que emite recomendaciones y opiniones sobre políticas, estrategias y prácticas para asegurar y facilitar el desarrollo del SPC. Está integrado por un representante de la SFP (quien lo preside), los responsables de los subsistemas previstos en la Ley, los presidentes de los comités de profesionalización de las dependencias, representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, y del sector privado, académico y social (BID, 2006:339).

⁵ “La SFP define las normas para la regulación de instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. Establece las bases para la auditoría de todas las dependencias y entidades de la administración federal para supervisar el cumplimiento de las regulaciones en asuntos como planeación, presupuesto, financiamiento, inversión, deuda pública, etc. Organiza y coordina el desarrollo administrativo de entidades y dependencias de la administración federal. En este sentido, se encarga de dirigir, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal”. (OCDE, 2011:54).

Otro actor clave es sin duda la SHCP. Se trata de una de las instituciones “globalizadoras” debido a que sus decisiones son transversales y alcanzan al conjunto de instituciones, al igual que la SFP, y posee autoridad para formular el presupuesto, administrarlo, autorizar erogaciones, modificaciones presupuestarias que impactan a estructuras, etc. A través de sus disposiciones, tiene una gran capacidad de condicionamiento del funcionamiento general del servicio civil, en particular en lo que refiere a estructuras y salarios (véase el apartado sobre planificación y gestión de la compensación). Esta facultad técnica y regulatoria le confiere una gran capacidad y peso político de manera que ninguna decisión macro que la SFP pretenda tomar se puede llevar a la práctica sin el aval de la SHCP.

Por último, otro actor clave es la Auditoría Superior de la Federación. Ella ejerce el control general sobre la operación de las políticas de recursos humanos (y de las políticas en general). Funciona a través de un cuerpo técnico que responde a una comisión de la cámara de diputados, integrada por los diferentes partidos con representación. El auditor general, máxima autoridad de la auditoría, es una persona sin filiación a ningún partido político. Habitualmente la Auditoría Superior solicita informes sobre distintos aspectos del empleo público.

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de los Recursos Humanos

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH) consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).

Coherencia estratégica (punto crítico 1)

La planificación de los recursos humanos en el servicio civil de México conserva similares características a 2004: cuenta con instrumentos normativos pero estos no se han plasmado plenamente en prácticas de reflexión y programación cuantitativas y cualitativas. Como consecuencia, la planificación en su conjunto no logra contribuir a la gestión de los recursos humanos y resigna protagonismo justo cuando más se la necesita: en un contexto de racionalización del gasto como el que ha imperado en México en los últimos tres sexenios.

Los instrumentos normativos con los que se cuenta son de diferente nivel y, en teoría, regulan y guían la planificación. Algunas de estas herramientas ya estaban presentes en el momento del diagnóstico anterior, pero otras no. Entre las primeras, y de más alto nivel, cabe mencionar la propia Constitución Política (que define cuáles son los servicios gestionados por el Estado y cuáles aquellos posibles de ser provistos por terceros), el PND (que define los ejes estratégicos nacionales, las políticas derivadas y sus objetivos e indicadores) y la Ley de Planeación 4091/83 (que contiene las bases de la planificación de las instituciones públicas).

Esos instrumentos se traducen luego, en un nivel inferior y para cada institución, en un Programa Estratégico Institucional y un Programa Operativo Anual. El primero se utiliza para planear la acción de la organización por un conjunto de años y el segundo, para lo mismo pero por el plazo de un año.

Todos estos instrumentos se acompañan de un instrumento técnico surgido en 2010: el “Manual RH-SPC”. Este manual, que recopila lo que hasta entonces estaba disperso en una multiplicidad de documentos legales y técnicos, es la norma que contiene todos los criterios de gestión de las políticas

de recursos humanos, entre ellos la planificación,⁶ y a partir de 2011, se incluye lo correspondiente al SPC.

Sin embargo, pese a la existencia de este conjunto de instrumentos cuyo funcionamiento está previsto en forma de “cascada” o “secuencia”, la planificación continúa teniendo, como en 2004, una fuerte influencia de lo presupuestario, pues en ese proceso se definen la cantidad de plazas, los incrementos salariales y los topes en las percepciones (BID, 2006:322). Esto ha llevado a una carencia de estudios, diagnósticos y relevamientos profundos y consistentes sobre las necesidades cuantitativas y, en particular, cualitativas de personal. Las directrices que existen para planear dotaciones son muy generales y por lo usual no se cumplen (Talleres UPRH y DGRH, 2013).⁷ Si bien hay un registro anual de estructuras, este no suele ser el resultado de una planificación a fondo de las necesidades, sino una práctica muy mecánica, inercial, ligada al ejercicio de formulación presupuestaria y, en especial, carente de criterios cualitativos. Se trata, por supuesto, de un problema de prácticas (planificación) y capacidades (de sus responsables directos) pero no de instrumentos (presupuesto).

Siguiendo el razonamiento anterior, este déficit en la planificación ha sido agravado por la gestión deficiente que las instituciones hicieron del marco presupuestario definido por la autoridad en la materia: la SHCP.⁸ Como se explica a continuación, la falta de planificación (en especial cualitativa) dentro de contextos de control del gasto ha agravado la planificación general de las estructuras.

Se pueden mencionar dos principales condicionamientos. El primero es el programa de recorte aplicado en 2011-2012, cuyo objetivo era alcanzar una reducción del 2,5% de las estructuras sustantivas y administrativas. Estos recortes han sido generalizados y no han considerado las especificidades de cada organismo (Taller DGRH, 2013).⁹ El segundo condicionamiento es la disposición tomada por la SHCP mediante la cual se desincentiva financieramente la ampliación de las

⁶ El manual establece que el diseño y la transformación de las estructuras organizacionales debe considerar criterios tales como: i) la congruencia institucional: alineación de las estructuras con el PND, el marco jurídico, los objetivos sectoriales y la misión y objetivos institucionales; ii) la dimensión y operación organizacional; iii) el diseño de puestos; iv) la adecuación organizacional; y v) la política organizacional de la administración pública federal (Título Primero, Capítulo I).

⁷ A la fecha sólo se cuenta con estudios sectoriales de prospectiva realizados por las instituciones del SPC en 2006 y 2007.

⁸ Esto se produjo en el marco más amplio de las reformas administrativas impulsadas por el presidente Calderón, entre ellas el Programa Especial de Mejora de la Gestión (2008-2012), cuyo objetivo fue “transformar a la administración pública para que su actividad alcance un mayor y mejor impacto en la sociedad mediante un cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública” (Márquez, 2012:2). La SFP fue la institución responsable de coordinar el programa.

⁹ Sin embargo, cabe señalar que los programas de racionalización de estructura no son nuevos sino que han formado parte de la agenda de los últimos tres sexenios en diferentes momentos (Taller DGRH, 2013). En el caso de la actual administración, el presidente Peña Nieto emitió en diciembre de 2012 un decreto de contención del gasto que busca limitar tanto el crecimiento de las estructuras como la suba indiscriminada de niveles. El decreto fija que todas las instituciones deben reducir en un 5% el gasto de servicios personales, no sólo para mantener controlado el gasto de largo plazo (que resulta comprometido cuando las plantas y los niveles jerárquicos crecen en forma constante y masiva debido al incremento del salario y de las prestaciones previsionales), sino también para redirigir esos recursos hacia los programas prioritarios de cada una de las instituciones. La forma en que ese 5% era recortado (recorte de vacantes, desvinculaciones, reducción de remuneraciones, etc.) quedó a libre decisión de las propias instituciones, que son las que mejor conocen sus áreas de oportunidad (Entrevista SHCP, 2013).

estructuras. Así, una entidad sólo puede crear un nuevo cargo en su estructura transfiriendo a la SHCP una “cuota” equivalente al 30% de la erogación presupuestaria asociada al mismo.¹⁰

Estos condicionamientos fueron asumidos en las DGRH en general (pues existen organismos exceptuados de los recortes de estructuras)¹¹ como limitantes que impiden la habitual e inercial tendencia a engrosar estructuras (aún sin que exista una justificación técnica para hacerlo). A raíz de ello, en la actualidad las DGRH no suelen plantearse el crecimiento de las dotaciones (cuando ello corresponda y tenga un fundamento técnico solvente, ya que existen situaciones donde debido al exceso de personal se hace necesario racionalizar estructuras), sino el constante ejercicio de proteger lo que se tiene. En algunos casos las restricciones han llevado a que las instituciones administren la planificación mediante reorganizaciones internas de empleados, horarios y cargas de trabajo (Taller DGRH, 2013).

Pese a todo, sería incorrecto atribuir la falta de planificación sólo a los condicionamientos presupuestarios, pues también se observa que no existe una conciencia clara de la importancia que esa función tiene, máxime en contextos de restricción financiera. Por el contrario, las instituciones parecen considerar que la planificación es un subproducto de la formulación presupuestaria y de la política fiscal en general, por lo que reservan muy poco espacio al ejercicio reflexivo más amplio que permitiría ligar los objetivos estratégicos del organismo con la planta de recursos humanos que necesita para alcanzarlos. Fortalecer ese puente es una de las principales tareas del área rectora, pues las políticas de austeridad, lejos de reducir la importancia de la planificación, la incrementan debido a que actualmente las instituciones enfrentan el desafío de hacer lo mismo pero con menos recursos. Una mala planificación sólo agrava los déficits.

Otro aspecto que ha debilitado la función general de planificación es la relativa desconexión entre los diferentes segmentos del empleo público (SPC y puestos operativos y de base, principalmente) y la lógica presupuestal por programa. De hecho, en cada uno de esos segmentos han primado lógicas particulares (tal como se revisará a lo largo del informe), y la planificación no ha sido una excepción. En ese marco, fortalecer la cultura de la planificación en recursos humanos requerirá de una necesaria conexión entre dicha función y la lógica por programas que rige la acción gubernamental federal en México. Esto implicará, entre otras cosas, que las estructuras, funciones, actividades y resultados estén conectados con las actividades y logros de los programas, en tanto centro de congruencia entre medios y fines gubernamentales (Entrevistas con especialistas, 2013).

¹⁰ Esta medida se tomó debido a que las entidades utilizaban este recurso para incrementar el salario de sus servidores (en los niveles a partir de enlace y mando congelados desde 2003). Frente a ese congelamiento, las autoridades de las instituciones habían adoptado la práctica recurrente de crear cargos de más alto nivel como mecanismo para obtener mejoras salariales para sus empleados, que en la práctica continuaban en la misma función que antes (Taller DGRH, 2013).

¹¹ Este es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Defensa, la cual recientemente creó el Cuerpo de Gendarmería. La naturaleza “estratégica” que ha tenido esta área de gobierno para las últimas administraciones, particularmente en la del presidente Calderón, le ha permitido quedar al margen de las disposiciones fiscalistas (Taller DGRH, 2013).

Información de base (punto crítico 2)

El avance más tangible respecto de 2004 en el campo de la planificación reside en la mayor cantidad y mejor sistematización de información, que resulta del desarrollo de nuevos sistemas de información y su complementación con los ya existentes.

Por un lado se dispone del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) que cuenta con 20 campos con datos básicos de todos los empleados de las aproximadamente 300 instituciones del nivel federal (incluye las del gobierno central y las descentralizadas, también denominadas “paraestatales”).¹² La información centralizada por el RUSP se genera y se carga en forma directa por cada uno de los organismos con periodicidad quincenal. Eso lleva a que la utilidad del sistema de información dependa mucho del cumplimiento de los plazos de reporte y de la calidad de la información. Esto último es uno de los desafíos que enfrenta en la actualidad la UPRH, la cual ha detectado ciertas inconsistencias en la información suministrada y gestiona su reparación (Taller UPRH, 2013). Para ello, el área rectora se apoya en la normativa vigente y en los manuales de uso del sistema. Aun con esas oportunidades de mejora, se percibe que en comparación a 2004 ha progresado mucho en el número de instituciones que registran la información y en la diversidad de datos (Taller UPRH, 2013).

Por otro lado, en los últimos años se ha venido desarrollando intensamente el sistema RH Net, el cual agrupa información más global que el RUSP. En particular, reúne datos sobre puestos, concursos, evaluaciones, capacitación, entre otros. Su universo de aplicación es el SPC (que tiene aproximadamente 36 mil puestos; 28.000 cubiertos en la actualidad), pero también está conectado con el RUSP (que alcanza a los 1,6 millones de servidores en todo el sector público, entre los que se cuentan los 331.000 de la administración pública federal).¹³

Otro avance iniciado en 2009-2010 es la unificación de la información sobre la declaración patrimonial de los servidores (en el marco de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Esto ha permitido al área competente contar con información más confiable, y a las propias instituciones, eliminar duplicidades (Taller UPRH, 2013).

En conjunto, se observa que actualmente existe mejor información para planificar que en 2004. Sin embargo, como se mencionó, esto todavía no ha logrado enriquecer la práctica misma de la planificación aún muy regida por los criterios cuantitativos, carente de análisis cualitativos y, por ende, con menores posibilidades de construir dotaciones más capaces.

¹² A fines de 2012, el RUSP había conseguido tener información actualizada sobre el 95,94% de servidores públicos y el 98% de cumplimiento de los envíos obligatorios (SFP, 2013:28).

¹³ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011:54-56) el gobierno federal mexicano emplea aproximadamente a 1,6 millones de personas en el conjunto del sector público (cifra que no incluye médicos, maestros, policía y ejército) y a 330.000 en la administración de nivel federal. Hacia 2012, el sistema tenía una cobertura del 97% de servidores de carrera (SFP, 2013:28).

Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)

Si bien se considera que el nivel técnico de las dotaciones es todavía adecuado para el funcionamiento de la administración pública, existe la percepción que las políticas de recorte, beneficiosas en términos fiscales, pudieron haber perjudicado la riqueza y capacidad de las estructuras.¹⁴

Como consecuencia del achicamiento de las dotaciones, comenzó a ser frecuente la extensión del horario laboral y el agrupamiento de funciones. Incluso es usual encontrar organismos que padecen una sobrecarga de trabajo por tener que hacer lo mismo con menos recursos.¹⁵ Esto, por supuesto, no opera de la misma forma para todas las instituciones, pues las paraestatales que no están alcanzadas por la LSPC muestran un mayor margen de maniobra en este sentido, al igual que los organismos “estratégicos” del sector central, como la Secretaría de Defensa Nacional.

Frente a esta situación de recorte cuantitativo y cualitativo, las entidades han ensayado diferentes estrategias de mitigación de daños. Una de ellas, de carácter constante, es la negociación política con la SHCP para lograr la aprobación de estructuras. Una segunda es la reevaluación de los puestos (de nivel de enlace hacia arriba), con la finalidad de incorporar más capacidad técnica, aun a riesgo de ser menos preciso con los perfiles (véase el apartado sobre organización del trabajo). La tercera estrategia fue la utilización de las plantas eventuales, aun cuando estas también están limitadas (Taller DGRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013).

Sin embargo, todo esto se ha dado de un modo más manifiesto en el SPC, ya que el universo de personal de base tiende a ser más estático como resultado de la protección legal y la representación sindical que posee.

Por su parte, el gasto en personal como proporción del gasto total y en relación con el producto interno bruto (PIB) se redujo de 2004 a 2013.¹⁶ En el primer caso, el gasto pasó del 28,8% (2004) al 23,5% (2013), con lo que se ubica por debajo del 25% que es considerado como parámetro de gasto sostenible (Banco Mundial, 2001). En el segundo caso, la relación bajó del 6,7% al 6%.¹⁷

¹⁴ Como contrapunto, México presenta buenos resultados en el índice de efectividad del gobierno (*government effectiveness*). Este indicador, elaborado por el Banco Mundial, mide las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del gobierno. En el caso de México, desde 1996 y hasta 2012 los valores se han mantenido relativamente constantes y elevados, pues el promedio en todo este período ha sido de 61,5. Para más información metodológica sobre los indicadores, véase Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2010). Para más información sobre las mediciones interanuales visítense la página web <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

¹⁵ Un ejemplo de ello es la propia UPRH, que en la actualidad opera con sólo un tercio del personal con el que contaba hace algunos años, sin por ello haber resignado funciones (Taller UPRH, 2013).

¹⁶ Los datos que se presentan a continuación corresponden al sector público no financiero, e incluyen a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y otras empresas públicas, pero no a gobiernos estatales y locales.

¹⁷ Para más datos, véase la página web www.imf.org. La información de 2004 está disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06352.pdf>. La de 2013, se encuentra en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13334.pdf>.

Administración de la planificación (punto crítico 6)

Al igual que en 2004, la planificación dispone de diversos instrumentos normativos pero, a excepción de los sistemas de información, carece de instrumentos técnicos y de prácticas específicas que trasciendan lo estrictamente presupuestario.

En ese contexto, el desafío actual consiste en construir de forma gradual una cultura de la planificación que ayude a amortiguar los impactos de las políticas de recorte y no a agravarlos, como sucedió hasta ahora. La construcción de esa cultura requerirá un fuerte y sostenido liderazgo de la entidad rectora, el desarrollo de instrumentos técnicos de planificación (en línea con las herramientas normativas) y la puesta en funcionamiento de prácticas apoyadas en la asistencia técnica a las DGRH.

2.2. Organización del Trabajo

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir (Longo, 2002).

Calidad de la estructura de puestos de trabajo (Puntos críticos 7 y 8)

El universo de servidores públicos en México está sujeto a diversas clasificaciones: una referida a la naturaleza de la función (civil y militar); otra a los niveles (mando superior, mando medio, enlace y operativo); y una tercera al tipo de relación con el Estado (personal de confianza que incluye al personal del SPC, y personal de base). Asimismo, hay trabajadores cuya vinculación tiene un carácter temporal y/o está ligada a un proyecto en particular (véase el apartado sobre gestión del desarrollo).

En 2004 el cuadro se caracterizaba por una gran falencia en la descripción de los puestos y los perfiles. De hecho se considera que esta es una de las principales debilidades de base que condicionó la efectiva implementación de la LSPC, la cual preveía haber completado en el plazo de tres años la implantación de todos los procesos, pero en la práctica se topó con diversos condicionantes, entre ellos la ausencia de descripciones de puestos y perfiles (Entrevistas con especialistas, 2013; Entrevista SHCP, 2013). Tal como lo señala el diagnóstico anterior, la situación era de mucha precariedad y se caracterizaba por: i) la falta de alineación entre las responsabilidades de los puestos y las estrategias organizacionales; ii) la ausencia de correspondencia entre el diseño de puestos y los criterios de gestión; y iii) la mala distribución de la carga de trabajo en los diferentes puestos (BID, 2006:324-325). A eso se sumaba la baja cobertura que tenía la práctica de describir puestos y perfiles.

A partir de 2004, y como cimiento necesario para la implementación de la LSPC, se inició un intenso trabajo de elaboración de la descripción de los puestos¹⁸ y su sistematización en el “Catálogo de Puestos”.¹⁹ Gradualmente se consiguió ampliar la escasa cobertura, lo que constituye uno de los principales logros en este segmento compuesto por las aproximadamente 75 instituciones del SPC. El otro avance fue el registro de los manuales institucionales en el sistema RH Net (Taller UPRH, 2013). Como marco de esto, se emplearon los criterios técnicos de la organización del trabajo contenidos en el “Manual RH-SPC” (título segundo, cap. V a VII).

Sin embargo, todavía quedan varias oportunidades de mejora. Como se pudo constatar con los diferentes entrevistados, una de ellas es que las descripciones de los puestos siguen siendo demasiado genéricas y no siempre están conectadas con los objetivos de la entidad.²⁰ Otra oportunidad radica en las diferencias entre los niveles de puestos de base, muy poco diferenciadas en los escalones intermedios, lo cual impacta en la relación jerárquica, pues las diferencias entre jefes y subordinados son poco perceptibles (Taller DGRH, 2013; Taller con sindicatos, 2013). Una tercera oportunidad de mejora es que los perfiles son también demasiado generales y flexibles, lo cual dificulta a posteriori la selección de los mejores candidatos en los concursos de mérito.

Esta falta de especificidad en las descripciones de puestos y perfiles, que impacta en su utilidad como herramienta de organización del trabajo, tiene al menos cuatro causas complementarias:

- i) **Capacidades técnicas.** Particularmente al comienzo del proceso (tras la sanción de la ley), no se contaba con capacidades técnicas suficientes para diseñar un instrumento hasta entonces muy poco utilizado en México. Si bien la UPRH ha promovido constantemente el ajuste de las descripciones, el proceso de aprendizaje no siempre se da en los plazos deseados, pues aun en la actualidad existen brechas entre instituciones.
- ii) **Plazo de implementación.** Una segunda causa fue el apremio que hubo para cumplir con este requerimiento debido a la puesta en marcha de los concursos y al plazo de tres años que la ley tenía para lograr su plena implementación a partir de su entrada en vigor.²¹ Esa urgencia hizo que

¹⁸ El puesto involucra tres elementos principales: i) su descripción o contenido, determinado por el conjunto de funciones concretas; ii) su perfil o requisitos, determinados por los elementos esenciales para desempeñarlo; iii) su valuación, determinada por el valor relativo de los diferentes trabajos a fin de establecer un sistema racional de paga y la importancia del puesto dentro de la organización (SFP, 2005:2).

¹⁹ Según el “Manual RH-SPC”, “el Catálogo de Puestos es el instrumento técnico que se integra por los puestos de las Instituciones, mediante la identificación de la información que corresponde a su denominación, adscripción, código, rama de cargo o puesto, funciones y remuneraciones, entre otros” (párrafo 17.1).

²⁰ El manual señala que la descripción del puesto incluye los siguientes elementos: i) datos e identificación del puesto: nombre de la institución, rama de cargo, tipo de funciones (confianza o base), puesto del superior jerárquico al que reporta y, en su caso, la unidad administrativa o área de adscripción; ii) objetivo general: finalidad o razón sustantiva del puesto: da cuenta de por qué ese puesto existe y cuál es el resultado o impacto que aporta para la consecución de la misión y objetivos institucionales; debe ser específico, medible, alcanzable, realista y congruente con las funciones y el perfil del puesto; iii) funciones: descripción del conjunto de las actividades realizadas para alcanzar el objetivo general del puesto, las cuales deberán reflejar alineación y congruencia organizacional; iv) relaciones internas y externas: puestos con los que tiene relación funcional; v) aspectos relevantes: actos de autoridad, puestos subordinados, presupuesto bajo su responsabilidad, retos y complejidad, trabajo técnico calificado, trabajo de alta especialización y declaración de la situación patrimonial (párr. 19).

²¹ La Ley se publicó en abril de 2003 y en el artículo primero transitorio se especifica que debía entrar en vigor a los 180 días de su publicación (seis meses aproximadamente). En el segundo transitorio se establece que el reglamento se debía expedir a más tardar a los 180 días de haber entrado en vigor la Ley (unos seis meses más aproximadamente). Y en el artículo cuarto transitorio se establece que “El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley”. En síntesis, la ley se

muchas veces se prefiriera utilizar los manuales disponibles, aun sin que fueran técnicamente del todo consistentes (Entrevistas con especialistas, 2013).

- iii) **Criterios descriptivos.** La tercera causa, muy vinculada a las anteriores, fue el fuerte sesgo de criterios técnicos que las descripciones alcanzaron en ese primer momento, mucho más volcadas a la titulación y la experiencia que a las competencias.
- iv) **Recurso adaptativo.** La cuarta causa, y no menor, fue el empleo de descripciones amplias y flexibles (a veces formuladas “a medida”) como recurso funcional para incorporar el personal ya preseleccionado por las autoridades, aunque no fuera el más adecuado para la función (Taller UPRH, 2013; Taller DGRH, 2013).

Las tres primeras causas corresponden a los años iniciales tras la sanción de la LSPC, cuando la inexperiencia y la urgencia condicionaron mucho la calidad de las descripciones de puestos. En cambio, la cuarta causa comenzó a ganar protagonismo a partir de 2007, a partir de la decisión de interrumpir el avance del proceso de implementación del SPC en general y de ciertos procesos (en especial el sistema de acceso, apoyado por los manuales de puestos y perfiles).

Desde 2009 la UPRH ha promovido la revisión y ajuste de los manuales con el objetivo central de acotar la flexibilidad y amplitud de las descripciones, de manera que los concursos cuenten con bases más útiles y alineadas con la realidad institucional (que además se modifica a medida que cambian las prioridades de gobierno).

La situación, en general, es mejor en las entidades paraestatales, ya que al no estar regidas por la LSPC tienen la posibilidad de desarrollar sus propios instrumentos de organización del trabajo.

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)

En relación con los perfiles, el “Manual RH-SPC” indica que su descripción debe contemplar los siguientes elementos: i) la escolaridad y áreas de conocimiento; ii) la experiencia laboral; iii) los requerimientos o condiciones específicas para el desempeño del puesto; y v) las competencias o capacidades (párr. 20).

Sin embargo, por los motivos ya señalados, existe la visión compartida de que los catálogos de puestos no son útiles para la planificación general de las plantillas ni para los concursos de acceso. Una debilidad específica, además de las descripciones demasiado amplias y flexibles, es la escasa presencia o incluso la poca precisión conceptual de las competencias. En ese sentido no es posible encontrar descripciones que refieren a habilidades de las personas sino a conocimientos sustantivos. Esto es algo que también ha detectado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011:58), que expresa que “una de las limitaciones del SPC es considerar las capacidades como conocimientos generales y/o específicos a través de grados académicos [a diferencia] de países miembros de la OCDE, [donde] las competencias o capacidades pueden definirse como una

publicó el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 8 octubre del mismo año. En ese momento inició el plazo de seis meses para publicar el reglamento de la Ley del SPC y comenzar su funcionamiento. El reglamento se expidió 2 abril de 2004 y a partir de ese momento se contaba con dos años y medio para su plena implementación (es decir, hasta el 6 de octubre de 2006).

combinación de conocimientos, habilidades y comportamientos que conducen al buen desempeño de un puesto”. A la par, por lo general se constata que las descripciones (y también los concursos) se apoyan demasiado en la experiencia y especialmente en la titulación, en detrimento de las competencias.

La impresión general al respecto es que por tratarse de un tema novedoso, aún no ha logrado tener el desarrollo necesario en lo conceptual y, por ende, en su traducción en instrumentos y prácticas de gestión (Taller UPRH, 2013; Taller DGRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013). Todavía se carece de claridad acerca de cuáles son las competencias adecuadas y eso conlleva a que se las aborde de forma muy flexible o imprecisa. Muchos concursos se ven afectados por esta fragilidad metodológica (véase el apartado sobre gestión del empleo). Todo esto es mucho más manifiesto en el personal de base que en el SPC, a pesar de que en este último también ocurre (Taller UPRH, 2013). Probablemente fruto de la estrategia errónea de querer trasplantar el concepto del sector privado al sector público, sin las necesarias adecuaciones del caso, actualmente existe un gran escepticismo respecto de las ventajas de esta aproximación, incluso en la propia clase política (Entrevistas con especialistas, 2013).

Por ello, desde 2010 la UPRH ha venido trabajando en la construcción de una estrategia de fortalecimiento conceptual de las competencias y en su gradual inserción en las políticas de recursos humanos. En particular, junto con el Consejo Nacional para la Normalización de las Competencias Laborales (Conocer) se han elaborado los estándares de competencias transversales que pueden ser aplicables a toda la administración pública federal, estadual y municipal.

El modelo está conformado por el paquete de conocimientos, habilidades, destrezas y conductas, y contempla siete estándares de competencias para todos los niveles. Cada estándar posee un propósito, una descripción, la indicación sobre su nivel en el Sistema Nacional de Competencias, las ocupaciones relacionadas, los criterios de evaluación, etc. Los estándares son:

- i) Liderazgo en el servicio público.
- ii) Presupuestación del gasto público con base en resultados.
- iii) Aplicación de la armonización de la contabilidad gubernamental en la administración pública.
- iv) Manejo del nivel básico del Sistema Gubernamental Armonizado de Información Financiera (sig@if).
- v) Asesoría en materia de contraloría social en la administración pública.
- vi) Gestión de la productividad en el servicio público.
- vii) Gestión de la capacitación en la administración pública.

Actualmente se ha comenzado por las instituciones SPC y el objetivo es que las 300 instituciones generen sus estándares particulares de acuerdo a sus objetivos estratégicos, para luego alinear los perfiles de puestos. Se busca que la educación formal vaya paulatinamente perdiendo peso y que las competencias ganen relevancia. Estas serán evaluadas cada cinco años y su aprobación, en términos de actualización, funcionará como requisito para permanecer en el cargo. Se prevé que de no aprobar la

certificación, la persona compense el déficit mediante actividades de capacitación.²² La LSPC considera que este es un requisito indispensable para la permanencia en el sistema.

2.3. Gestión del Empleo

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).

Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)

La meritocracia en el ingreso a la administración pública mexicana mantiene las mismas bases normativas y procedimentales que en 2004, añade otras nuevas y revela ciertas novedades en su funcionamiento real, especialmente en el SPC.

Las innovaciones normativas que alcanzan al procedimiento de ingreso son dos. Una es el reglamento de la LPSC elaborado en 2007, el cual, como se verá luego, promovió una mayor desconcentración de la función y otorgó a las instituciones más autonomía en la gestión de este proceso. La segunda novedad es el “Manual RH-SPC” (2010), que integra regulación general en materia de ingreso para todas las instituciones de la administración pública federal.

El mecanismo de ingreso para la mayoría de las instituciones de la administración pública federal (aproximadamente 300), está detallado en la primera parte del “Manual RH-SPC” (título tercero, capítulos I y II). Básicamente consiste en dos grandes etapas: i) reclutamiento y ii) selección. En la primera se debe llevar a cabo el reporte de vacantes a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), dar a conocer las fuentes de reclutamiento y realizar la difusión en el portal del empleo, abierto en 2006 y gestionado por la STPS. La segunda etapa involucra las evaluaciones, las entrevistas, la confección de expediente y el nombramiento (SFP, 2013b:2).

En paralelo, con la sanción en 2003 de la LSPC, se constituyó un mecanismo especial para el servicio profesional de carrera que también contempla las dos grandes fases: el reclutamiento como instancia que permite atraer aspirantes, y la selección como proceso que posibilita analizar la capacidad, los conocimientos, las habilidades y las experiencias de los candidatos (SFP, 2013b:6). Sobre esa base, se apoyan tres tipos de concursos: i) públicos y abiertos; ii) de la reserva de aspirantes (donde participan los candidatos que fueron finalistas en concursos anteriores y ya forman parte de la listas de elegibles); y iii) para servidores públicos (de los que sólo participan los que ya pertenecen a esa categoría).

El procedimiento completo va desde la necesidad de cubrir un puesto hasta que finalmente se certifica el proceso de selección y contempla las siguientes etapas (SFP, 2013b:9):

²² El proceso de certificación de competencias comprende cuatro etapas: i) identificación y descripción de las competencias profesionales; ii) inscripción al inventario; iii) evaluación; y iv) certificación (SFP, 2013c:7).

- i) **Autorización de vacante.** Es el inicio del proceso. Refleja la necesidad funcional de una entidad y la aprobación de la SHCP para cubrirla mediante concurso.
- ii) **Descripción, caracterización del perfil y valuación del puesto.** Esta tarea tiene una directa vinculación con los instrumentos de organización del trabajo, específicamente los catálogos de puestos, donde se encuentran sistematizadas las descripciones de puestos y perfiles, y también se indica la valoración del puesto. El objetivo de esta fase es lograr la mayor congruencia posible entre las características del cargo y las del postulante.
- iii) **Reclutamiento y convocatoria.** Fase destinada a difundir el concurso y a captar la mayor cantidad de candidatos. Por lo general se canaliza a través del Diario Oficial de la Federación y de la página web www.trabajaen.gob.mx (gestionada por la SFP y conectado con el resto de las funciones de RH Net).²³
- iv) **Selección.** Fase de aplicación de diferentes pruebas de conocimientos, habilidades, experiencia, titulación, etc. La secuencia de pruebas es la siguiente: i) revisión curricular (eliminadorio); ii) exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades (eliminadorio);²⁴ iii) evaluación de experiencia y valoración del mérito;²⁵ iv) entrevistas;²⁶ y v) determinación (decisión final). La identidad de los candidatos sólo se descubre recién en la instancia de entrevista, pues hasta entonces se guarda el anonimato. Según lo dispone la LSPC, toda la etapa de selección debe completarse antes de los 90 días corridos. En caso de que se venza el plazo, la entidad encargada del concurso recibe una certificación negativa, sin ningún perjuicio para el candidato.
- v) **Nombramiento.** Una vez conocido el ganador, se lo acredita en el SPC.
- vi) **Certificación.** Posteriormente, el representante de la SFP dispone de 15 días para revisar que el proceso se haya desarrollado de acuerdo a los plazos y procesos estipulados.

Con el objetivo de promover la imparcialidad, las pruebas son realizadas por el Comité Técnico de Selección, que está integrado por el superior jerárquico inmediato (con derecho a veto),²⁷ el titular de la DGRH y un representante de la SFP (generalmente el titular del Área de Auditoría de Control y

²³ Este sistema informático está diseñado como ventanilla única para la administración y el control de la información de los procesos de ingreso. A través de él se reciben y procesan las solicitudes de registro a los concursos de ingreso; se envían mensajes a aspirantes, candidatos y/o finalistas; se difunden los resultados de cada etapa; y se realiza la integración de la reserva de aspirantes, entre otros (SFP, 2013b:10).

²⁴ El examen de conocimiento se refiere al puesto y para ello las instituciones pueden usar sus propias herramientas de evaluación o servirse de las que provee las SFP. Por su parte, las habilidades evaluadas son el liderazgo, el trabajo en equipo, la negociación, etc. También en este caso las entidades pueden apoyarse en sus instrumentos o en los que la SFP está desarrollando con el Centro Nacional de Evaluación (Taller UPRH, 2013).

²⁵ El reglamento señala en su artículo 34 que la selección debe contemplar la medición de la experiencia. Esto se gestiona a través de un sistema de puntos que permite confeccionar el orden de mérito y el pase de los primeros candidatos (la cantidad está definida en la convocatoria) a la entrevista (Taller UPRH, 2013). La DGRH tiene la obligación de registrar en RH Net la puntuación obtenida por los candidatos.

²⁶ La entrevista es realizada por el Comité Técnico de Selección (CTS) mediante una metodología que considera el contexto institucional, la estrategia y el resultado. Se busca que esté alineada con el enfoque de competencia (Taller UPRH, 2013).

²⁷ Según el artículo 37 del Reglamento 2007 “el superior jerárquico del puesto en concurso podrá, por una sola vez y bajo su estricta responsabilidad, vetar durante la determinación al finalista seleccionado por los demás integrantes del Comité Técnico de Selección para ocupar el puesto, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente”, atribución otorgada por la LSPC en el artículo 74.

Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno). Además, el postulante puede presentar un “recurso de revocación” o una “inconformidad”.²⁸

Hasta fines de 2012 se habían llevado a cabo 46.000 concursos, con 820.000 usuarios registrados en la página web www.trabaja.gob.mx, un promedio de 37 aspirantes aceptados por concurso y 103 días corridos de duración promedio por cada proceso. De los tres tipos de concursos, el más utilizado fue el abierto (99,85%), seguido por el de “reserva de aspirantes” (0,11%) y finalmente el destinado a los servidores públicos (0,04%) (SFP, 2013b:10-16).

Sin embargo, a pesar de todas estas pautas, actualmente existe la visión generalizada de que, sobre todo a partir de 2007, ha crecido la brecha para las decisiones discrecionales. Básicamente esto es producto de causas concurrentes tales como las que se mencionan a continuación (Taller UPRH, 2013; Taller DGRH, 2013; Taller con sindicatos, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013; OCDE, 2011:57):

- i) **Restricciones presupuestarias.** Las políticas de austeridad operan como límite para la realización de concursos, pues la aprobación de las estructuras y la cobertura de vacantes deben contar con respaldo fiscal y el aval de la SHCP. Esto no significa que las políticas de control de gasto sean malas en sí mismas ni tampoco que la contratación de personal siempre sea una acción positiva. Lo que se pretende reflejar es que frente a las disposiciones de la autoridad presupuestaria (que, como se vio, desincentivan el crecimiento de las estructuras), las entidades han tendido a resolver la incorporación de personal por la vía de los contratos de trabajo. Y tal como lo ha observado la Auditoría Superior de la Federación, falta transparencia en la asignación y ejecución del crédito para personal contratado y personal eventual (este tema se retomará más adelante).
- ii) **Debilidad de los instrumentos técnicos.** Una segunda causa fue cierta debilidad técnica de las herramientas utilizadas para aplicar las pruebas de selección (y también las de organización del trabajo, por ejemplo, las descripciones de puestos), las que no ayudaban a elegir al mejor postulante para el cargo.
- iii) **Uso recurrente del artículo 34 y del veto.** La LSPC prevé que por motivos excepcionales (cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad o el ambiente en alguna zona o región del país) se puedan hacer nombramientos provisionales sin necesidad de concurso. Esto debe ser autorizado por el Oficial Mayor de la entidad y debe hacerse conocer a la SFP. Además se dispone el llamado a concurso del puesto dentro de los 45 días hábiles luego del nombramiento provisorio y una duración límite de 10 meses. A pesar de todas estas regulaciones, a partir de 2007, y bajo el amparo del nuevo reglamento de la ley, se comenzó a hacer un uso recurrente y distorsionado del artículo 34, lo que llevó al crecimiento exponencial de los nombramientos sin los justificativos de excepcionalidad requeridos e incluso sin respetar necesariamente las limitaciones temporales (Cejudo Ramírez, 2012:5). En los hechos, el recurso fue utilizado por las autoridades de las entidades para facilitar el acceso de personas de su preferencia, ya sea por conocimiento directo o como parte de acuerdos políticos. Según estimaciones, en la segunda mitad de la administración Fox, es decir en un

²⁸ Hasta diciembre 2012, se habían presentado 474 recursos de revocación, el 18% de los cuales fue rechazado y en el resto de los casos se ordenó continuar con el procedimiento (SFP, 2013b:13).

período de tres años, unas 2.290 personas fueron incorporadas bajo esta figura, cifra que creció a 7.000 durante los primeros siete meses del gobierno de Calderón (Pardo, 2012:9). Si bien la cifra ha ido bajando a lo largo del sexenio, se calcula que el 40% de los concursos fueron ganados por personas que ya ocupaban el cargo bajo el artículo 34 gracias a dos factores combinados: la ayuda que les dio la experiencia adquirida en el puesto en el transcurso del interinato y el apoyo directo de las autoridades de la institución.²⁹ El uso del artículo 34 se complementó con la utilización frecuente de la capacidad de veto del superior inmediato, último recurso para bloquear la llegada de postulantes no preferidos y allanarle el camino a los priorizados. Todo eso fue paulatinamente minando la confianza general en el sistema de mérito y en su transparencia. Con el tiempo, la sensación de falta de objetividad en las pruebas terminó produciendo una merma en la cantidad de postulantes.³⁰ Actualmente, existe la percepción de un sistema de acceso poco meritocrático, con uso “político” del derecho a veto y arbitrariamente favorable para las personas nombradas por el artículo 34. En otras palabras, “el SPC ha sido entorpecido por la falta de compromiso con el proyecto de convertir al mérito (en lugar de lealtad partidista, personal o de grupo) en el criterio definitorio para entrar al servicio público” (Cejudo Ramírez, 2012:6).

- iv) **Nuevo reglamento.** Bajo la consideración general de que el reglamento de la LSPC centralizaba demasiado la gestión en la SFP y eso generaba cuellos de botella operativos –y, según Grindle (2012:220), limitó la expectativa que los ministros tenían de controlar las nominaciones–, en 2007 se formuló un nuevo reglamento. En términos generales, este se propuso cinco cosas: i) desconcentrar las decisiones sobre políticas de recursos humanos, con el objetivo de descomprimir la operación; ii) flexibilizar los sistemas de capacitación y evaluación de desempeño; iii) establecer la corresponsabilidad de las entidades con la calidad de los procesos de recursos humanos; iv) crear mayor control social; y v) centralizar la información en la SFP. Sin embargo, en la práctica, el nuevo reglamento fue utilizado de forma sesgada por las autoridades de las instituciones, quienes aprovecharon la desconcentración de funciones para hacer uso extendido del artículo 34, ante la falta de control suficiente por parte de la SFP y de la corresponsabilidad por las decisiones tomadas. Esto ayudó a que los ministros gozaran de un margen más amplio para incorporar a personas de su preferencia (Grindle, 2012:221-223).

A esto que ocurre en el SPC, debe agregarse la amplia discrecionalidad en el acceso del personal de base. Esta ha sido una constante en el empleo público mexicano, incluso antes de 2004 (BID, 2006:326). Actualmente, la situación se caracteriza por la ausencia de los concursos de mérito y el ingreso por nombramiento directo, bajo una lógica de negociación política de la que no están exentos los actores sindicales. Esto constituye un punto no menor, dado que este grupo representa aproximadamente el 85% del personal de la administración pública.

²⁹ Tomando períodos relativamente similares, se estima que durante el gobierno de Fox la cantidad de incorporaciones basadas en mecanismos competitivos (2.904) fue muy parecida a aquellas realizadas por vías no competitivas (2.290). Mientras tanto, en la administración de Calderón la brecha fue muy superior (2.486 versus 7.000 aproximadamente). Estas cifras son indicativas del paulatino deterioro de los mecanismos competitivos de ingreso (Pardo, 2012:9).

³⁰ Según datos de la UPRH, en 2004 había unos 600 postulantes para cada concurso, cifra que en la actualidad ha bajado a 80 (Taller UPRH, 2013).

Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)

Si bien las pruebas de selección de los agentes del SPC contemplan la evaluación de las capacidades y habilidades, la baja maduración conceptual que todavía exhibe el tema (véase el apartado sobre organización del trabajo) afecta la calidad de la selección. En la actualidad lo más frecuente es que las pruebas pongan el énfasis en la experiencia y, sobre todo, en la titulación antes que en las competencias. La distorsión en el uso del artículo 34 y del veto ha debilitado más este aspecto, pues los criterios de selección se alejan de la evaluación de las habilidades blandas. La situación es todavía más precaria en el segmento de los trabajadores de base, donde la incorporación de competencias en los perfiles es casi inexistente y raramente se organizan concursos de mérito.

Movilidad (punto crítico 13)

En la actualidad la movilidad del personal exhibe dificultades muy similares a las de 2004. Por un lado, se observa que eso es mucho más fácil de aplicar en instituciones puntuales donde la operación lo requiere en forma casi constante, como por ejemplo el Servicio Militar y el Servicio Exterior. Sin embargo, esto no forma parte de la realidad del resto de los organismos, donde la movilidad geográfica es mucho menos usual. Algo similar ocurre en el caso de las instituciones del SPC, cuya ley y reglamento prevén la movilidad pero que en la práctica es poco utilizada (Taller UPRH, 2013). En particular, es muy infrecuente la movilidad en el personal de base, ya que el pasaje de una institución a otra implica la pérdida de los derechos acumulados por el servidor y un período de tiempo en la nueva institución para comenzar a recuperarlos, problema que en la práctica los servidores públicos resuelven utilizando la figura de la “licencia”, que les permite trasladarse sin perder el puesto original.

Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)

La desvinculación del personal presenta realidades muy diferentes dependiendo de si se trata de personal de base o servidores del SPC. De acuerdo al artículo 123 de la Constitución, los primeros gozan de estabilidad e inamovilidad en el puesto, lo cual les confiere una gran protección frente a decisiones de recorte o despidos por cambios de gobierno (eventualmente la desvinculación en este universo puede tramitarse por vía de programas de retiro voluntario). El personal de base está alcanzado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), la cual no cubre al resto de los empleados. Los mecanismos habilitados para el despido implican una muy engorrosa puesta en práctica y difícil conclusión, lo que termina operando como un desincentivo al despido (Taller UPRH, 2013).

Hasta la sanción de la LSPC, todos los servidores que no formaban parte del universo de trabajadores de base eran considerados “de confianza”. Ellos no estaban regidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (de hecho, estaban excluidos expresamente por la propia Ley) y no gozaban de estabilidad en el cargo. Con la sanción de la LSPC esto se modificó y todos los trabajadores de las instituciones sujetas al SPC comprendidos entre el nivel de enlace y director general gozan de

“permanencia” en el cargo (aunque no de “inamovilidad”), sujeta entre otras cosas a su desempeño. Esto significó un gran avance respecto del paradigma histórico de México, donde una franja del empleo público carecía por completo de protección frente a las discrecionalidades (Entrevistas con especialistas, 2013).³¹

Sin embargo, no se han suprimido todos los problemas. Uno de ellos es la falta de coherencia normativa como resultado del diseño de las leyes que rigen a los dos universos de trabajadores. Por un lado está la LFTSE, nacida en la década de 1960 que tiene un enfoque muy corporativo y de monopolio sindical, la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Por el otro, la LSPC, la cual en el caso de la desvinculación define criterios administrativos y no establece los mecanismos procesales sino que remite el tema en forma supletoria a lo dispuesto por la LFTSE, a pesar de que esta última no está preparada para dar cuenta de las especificidades del SPC.³² La premura con que fue sancionada la LSPC, gracias a la ventana de oportunidad brindada por el acuerdo entre los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), y la poca disposición a plantear un conflicto con los sindicatos operaron como incentivo para no modificar la incongruencia normativa.

El segundo problema en materia de estabilidad de los servidores públicos fueron los despidos sucedidos a partir de 2007, cuando se inició un proceso de rotación que se apoyó en diversos factores: el nuevo reglamento de la LSPC, el uso como regla de una excepción en el proceso de incorporación (art. 34), el período de un año de prueba que rige para el nivel de enlace y los despidos sin el debido proceso (Taller con sindicatos, 2013). Este conjunto de prácticas fue un mensaje negativo para el sistema que se produjo en la coyuntura crítica del primer cambio de gobierno tras la creación del SPC (Entrevistas con especialistas, 2013).

Como resultado, en la actualidad se ha generalizado la impresión respecto de la escasa protección que tienen los SPC frente a un cambio de gobierno y la excesiva protección de la que gozan los servidores públicos de base. Esto se completa con la idea de que al asumir los gobiernos pretenden remover obstáculos para definir más fácilmente nombramientos y despidos, pero buscan reinstalar esos obstáculos antes de finalizar el período, de modo de proteger sus nombramientos (Taller UPRH, 2013; Taller DGSC, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013).

2.4. Gestión del Rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado (Longo, 2002).

³¹ Algunas de las causas que la LSPC determina para la separación del cargo son: no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria (40 horas anuales), desaprobar la certificación de competencias, sufrir dos reprobaciones consecutivas de la evaluación de desempeño y, en el caso de los servidores de nivel de enlace, no aprobar la evaluación del período de prueba (1 año). Los detalles sobre el mecanismo de separación se pueden consultar en el Reglamento de la LSPC, artículos 73 a 84.

³² Por ejemplo, la LFTSE dispone que en un caso de desvinculación debe haber participación del sindicato, mientras que en el SPC no existe la representación gremial (Entrevista con especialistas, 2013).

Planificación del rendimiento (punto crítico 16)

La LSPC señala que “la Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los *aspectos cualitativos y cuantitativos* del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto” (art. 54).

El esquema conceptual de evaluación está integrado por diferentes componentes: i) metas individuales e institucionales; ii) comportamientos gerenciales: liderazgo, visión estratégica, trabajo en equipo, negociación y orientación a resultados (son las competencias transversales para todos y reciben diferente peso según el nivel puesto del que se trate); iii) evaluación de la capacitación; iv) actividades extraordinarias: pensado para capturar los aportes que un servidor hace por fuera del puesto y que sirven de apoyo a otras actividades. El 100% del puntaje se logra con la suma de todos estos cuatro componentes. Adicionalmente existe un factor extraordinario denominado “aportaciones destacadas”, que mide las iniciativas propias que aportan valor para la institución y más allá de la función (por ejemplo, el haber encontrado un área de mejora puede significar que el servidor alcance un porcentaje por encima del 100%).

El “Manual RH-SPC” define a las metas institucionales como aquellos objetivos sustantivos y estratégicos para la institución. Estas derivan del PND y se concretan en los programas sectoriales o especiales, sistemas de evaluación del desempeño, instrumentos de gestión del rendimiento, compromisos de mejora institucional y en otros instrumentos de planificación, información o normativos. Específicamente, se definen en el marco de la Ley de Planeación (dentro del proceso de Planeación Nacional) que se desarrolla cada cambio de administración, durante el periodo en el que se elaboran el PND (que se debe publicar a más tardar a los seis meses de la asunción) y los Programas Sectoriales y Especiales que prevé dicha Ley.

Por su parte, las metas individuales “son los resultados cuantificables esperados de un servidor público para evaluar su desempeño y contribución al logro de los objetivos y metas institucionales” (SFP, 2008:11). Se prevén dos alternativas para la descripción de esas metas: i) a partir de los objetivos del puesto y ii) directamente derivadas de las metas institucionales.

El modelo de evaluación de desempeño se despliega en dos fases. La primera es el proceso de “concertación de metas”, el cual se desarrolla en cinco etapas (SFP, 2008:4-9):

- i) **Introducción.** Se plantea la necesidad de obtener compromisos y responsabilidades como parte de un equipo de trabajo. Se sientan las bases para la construcción de apoyos internos con el objetivo de alcanzar los resultados.
- ii) **Presentación de los puntos de vista.** Se busca conocer los puntos de vista de los servidores en cuanto a sus capacidades y recursos para el logro de las metas. Se pretende que los servidores públicos documenten y se involucren en el establecimiento de objetivos y metas a nivel individual a partir de la identificación de sus capacidades.
- iii) **Facilitar la retroinformación.** El objetivo es establecer y analizar los niveles de contribución que cada servidor público asumirá. Para ello se utilizan técnicas tales como lluvia de ideas,

valoración de experiencias externas, análisis de mejores prácticas, etc. Se busca obtener la máxima flexibilidad dentro de los límites normativos, administrativos y estratégicos.

- iv) **Acuerdos.** Se acuerdan las metas individuales y sus parámetros de medición, así como las estrategias para el logro de los resultados.
- v) **Formalización.** Las metas se formalizan en un plan de desempeño individual.

La UPRH ha promovido la vinculación entre ambas evaluaciones a través de un instructivo (SFP, 2008) que reúne criterios para elaborar y describir las metas de las dos clases, de modo de darle a la gestión del rendimiento un carácter más global e integrado.³³

La segunda fase es la de “revisión de desempeño”, cuyo objetivo es la constatación de los resultados. Se desarrolla en dos etapas:

- i) **Preparación de la revisión.** El superior jerárquico tiene la responsabilidad de, por un lado, ayudar a su personal en la preparación de la revisión y, por el otro, aplicar en forma directa la evaluación final de desempeño.
- ii) **Retroinformación.** Se busca que el evaluador y el evaluado tengan la oportunidad de: i) valorar el grado de cumplimiento de las metas establecidas al inicio del ejercicio; ii) discutir acerca de las actividades que se han desarrollado correctamente y de aquellas donde se han encontrado problemas a fin de acordar las soluciones; y iii) comentar acerca de programas de corto y mediano plazo, de acuerdo con las prioridades del área y de la institución.

El “Manual RH-SPC” determina que cada institución puede desarrollar sus propios instrumentos de evaluación. Esto hace que en la práctica pueda existir una amplia gama de instrumentos y maneras de definir objetivos de desempeño y de evaluarlos. Este margen de acción puesto en un contexto, como ha señalado la OCDE (2011), de una débil cultura de la evaluación conduce a que, más allá de lo propuesto por la norma, la conexión entre los objetivos individuales y los institucionales sea tenue (Taller UPRH, 2013). La escasa vinculación entre unas y otras parece ser el resultado no sólo de la débil cultura de la evaluación, sino de la corta trayectoria que la práctica tiene en la administración pública mexicana, del bajo compromiso de la mayoría de las autoridades y del incipiente desarrollo de las herramientas específicas.

Todo esto es todavía más claro en el segmento de los trabajadores de base, donde las organizaciones sindicales nunca mostraron un compromiso real para fortalecer la evaluación, no sólo en el plano de los incentivos sino en uno de sus requisitos fundamentales: los objetivos de gestión. Incluso no es extraño encontrar situaciones donde las metas de rendimiento terminan de fijarse al final del año, al momento de la propia evaluación, y no al inicio del ejercicio (Taller DGRH, 2013).

³³ Estas acciones incluyen una metodología de despliegue y descripción contenida en los numerales 56.1, 56.5, 357, 358 y 359 del “Manual RH-SPC”.

Seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)

La evaluación de desempeño comenzó una nueva etapa con la aprobación de la LSPC en 2003, ya que hasta entonces no era un ejercicio común y sólo formaba parte de las prácticas de gestión de recursos humanos en ciertas entidades paraestatales y para decidir la entrega de bonos salariales (por ejemplo, el Sistema de Administración Tributaria, la Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, etc.). En el resto de las instituciones, las autoridades tenían una amplia discrecionalidad para decidir su aplicación y el modo de hacerlo.

La aprobación de la LSPC brindó un nuevo impulso a la práctica en esa porción del servicio civil. La ley puntualiza cinco objetivos de la evaluación de desempeño:

- i) Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- ii) Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere la LSPC.
- iii) Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- iv) Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.
- v) Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y su Reglamento.

La LSPC dispone la obligatoriedad de la evaluación y su funcionamiento sobre ciertas características. Por ello la UPRH construyó un prototipo de evaluación en 2005, que opera como modelo marco para que las instituciones, si así lo desean, pueden desarrollar sus propios modelos. En paralelo, la UPRH elaboró un “modelo tipo” que se puso a disposición de las entidades para su aplicación directa. La totalidad de los organismos SPC lo tomaron y es el que utilizan en la actualidad.

El esquema de evaluación contempla la participación de tres evaluadores para el componente “comportamental”: el jefe inmediato, el superior de este último y el propio evaluado (autopercepción). De los tres, el jefe tiene el mayor peso. Por su parte, las “metas” son evaluadas solamente por el superior inmediato. El peso de los componentes varía según el nivel, pero la distribución promedio es 60% para las metas, 30% para el componente comportamental y 10% para el resto de los factores considerados (Taller UPRH, 2013).

Si bien la aprobación de la LSPC significó la apertura de una nueva etapa para la evaluación en este segmento, recién a partir de 2010 la práctica comenzó a aplicarse en todos los mandos de las 300 instituciones del nivel federal. En la actualidad, los aproximadamente 225 organismos centrales (no SPC) y paraestatales se rigen por la parte general del “Manual RH-SPC” y cuentan con la libertad de proponer sus propias metodologías (hay diversas y la SFP supervisa su pertinencia y validez en términos técnicos antes de aprobarlas).

Sin embargo, pese a todos estos avances metodológicos, su implementación no ha estado exenta de dificultades. En primer lugar hay un acuerdo amplio respecto de que no se ejecutan los mecanismos de seguimiento del desempeño. Si bien el segundo reglamento de la LSPC (2007) prevé que se hagan evaluaciones parciales semestrales, estas sólo tuvieron lugar entre 2005 y 2007, pues se eliminaron con el objetivo de simplificar la implementación general de la práctica (Taller UPRH, 2013). Al estar restringido a una evaluación anual, se compromete el objetivo de seguimiento orientado a la mejora, que requiere un contacto más frecuente y desvinculado de la evaluación final de metas ya que esta se asocia, en principio, a una posibilidad de reconocimiento monetario.

En segundo lugar, también es extendido el acuerdo respecto de que la evaluación, tanto del SPC como de la franja de base, carece prácticamente de utilidad como fuente de información sobre los logros y las deficiencias que los servidores muestran en su rendimiento. La principal dificultad para discriminar avances y desafíos es la gran concentración de buenas calificaciones (Taller DGRH, 2013).

Las causas fundamentales del sesgo de benevolencia son, básicamente, tres. La primera es la ya mencionada dispersión y endeblez metodológica dadas por el uso de instrumentos diversos, y la falta de claridad (y/o transparencia) en la formulación de los objetivos de desempeño. La segunda causa es la falta de control y supervisión por parte de la UPRH, tanto en el plano técnico como en el aspecto “normativo”.

El tercer motivo es el desequilibrio de la estructura de incentivos, que tiene beneficios reducidos tanto para los evaluadores como para los evaluados. En la práctica, evaluar significa distinguir desempeño y eso puede implicar desfavorecer a los colaboradores directos cuyo apoyo se requiere para la gestión (más productivo resultaría, por ejemplo, atar el premio a las metas objetivas y dejar la evaluación de comportamientos vinculada a las cuestiones a mejorar). A esto se suma el hecho de que el “Manual RH-SPC” prevé bonificaciones monetarias por buen rendimiento que en la práctica no se cumplen (lo que genera expectativas frustradas)³⁴ y que la norma establece altos costos por mal rendimiento reiterado, cuyo extremo es la desvinculación³⁵ (esto último aplica para el SPC, ya que el personal operativo de base no puede ser desvinculado por calificación deficiente) (Entrevistas con especialistas, 2013).

Como resultado, la evaluación tiene un carácter meramente formal, ritual y sin posibilidad real de cumplir con su rol (Taller DGRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013). El problema de fondo es que al superponerse fines diversos no queda muy claro el “para qué” de la evaluación, lo que afecta la congruencia entre fines y medios (instrumentos).

Aun así, con el correr de los años se han conseguido atenuar algunos de los defectos, en especial en el SPC, ya que en los puestos de base continúan las fuertes resistencias a introducir cambios (Taller UPRH, 2013). Uno de los avances es que la evaluación con sus rasgos positivos y negativos ha logrado ingresar en la rutina de las instituciones SPC. Un segundo punto positivo es que los servidores públicos están aprendiendo a respaldarse en la evaluación de desempeño como instrumento de protección frente a despidos arbitrarios. Un tercer avance refiere a la confiabilidad de las calificaciones. Si bien en los puestos de base todos los resultados están concentrados en la cúspide (arriba del 90% del puntaje total) y eso genera dificultades para asignar estímulos bajo criterios

³⁴ El “Manual RH-SPC” (numerales 63, 367 y 368) prevé los estímulos, reconocimientos e incentivos al desempeño destacado. Sin embargo, por razones presupuestarias, estos no se han aplicado (Taller UPRH, 2013).

³⁵ Dos reprobaciones consecutivas de la evaluación de desempeño (menos de 59 puntos) es causal de separación. Si el despido se quiere hacer luego de la primera reprobación, como ha ocurrido, el servidor tiene la posibilidad de demandar y ampararse en el artículo 60 de la LSPC (Taller UPRH, 2013).

técnicos (por lo que cobran importancia los criterios “políticos”) en el SPC la sobrepuntuación se ha reducido.: hasta 2007 el 80% de los evaluados obtenía 94% de promedio en su calificación, mientras que en 2012 sólo el 20% está por encima del 90% (Taller UPRH, 2013).

Los avances conviven con desafíos pendientes. Uno de ellos es continuar afianzando la calidad metodológica de objetivos e instrumentos de evaluación. El otro es lograr la conexión, actualmente casi inexistente, entre la gestión del rendimiento y la capacitación, con la finalidad de cerrar las brechas de competencias detectadas en la evaluación.

2.5. Gestión de la Compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

Competitividad (punto crítico 19)

Si se compara con el escenario de 2004, se puede observar que la competitividad salarial y, en particular, la equidad interna vertical (distinción equilibrada entre niveles jerárquicos) se han deteriorado.

El primer punto tiene entre sus causas centrales el congelamiento salarial aplicado desde 2003 a los puestos del SPC.³⁶ Esta decisión ha perjudicado mucho la competitividad salarial de esta porción, en especial en los niveles más altos (director general y director general adjunto), quienes están en condiciones de encontrar posibilidades laborales más atractivas en el sector privado o en las entidades paraestatales. Se calcula que desde 2003 hasta el presente, el salario promedio del SPC perdió aproximadamente el 60% de su poder adquisitivo (Taller UPRH, 2013).

En cambio, la competitividad es más clara en la parte superior del servicio civil (los puestos que van de titular de unidad a secretario) y en la inferior (puestos operativos o de base). En el primer segmento se conservan salarios relativamente equilibrados con los del sector privado, debido sobre todo a las diferentes compensaciones y gastos de apoyo que acompañan al salario base. Por su parte, los puestos operativos están insertos en una lógica de negociaciones colectivas anuales que implican el ajuste salarial en relación con el índice de inflación.

Esa combinación de dinámicas genera la partición del servicio civil en tres franjas: dos que son relativamente competitivas con el sector privado por efecto de la composición salarial y de las

³⁶ El último incremento para los mandos superiores se dio en 2003 (1,8%). La medida incluyó el incremento del sueldo base y la reducción de la compensación con el objetivo de mejorar la parte contributiva del salario, pero eso, como contrapartida, aumentó la base imponible para las deducciones (Taller UPRH, 2013).

discusiones paritarias respectivamente, y una más afectada en su competitividad a causa de la política de congelamiento salarial (Taller UPRH, 2013).³⁷

A su vez, las políticas de congelamiento salarial en ciertos tramos del servicio civil han perjudicado seriamente la equidad interna vertical (es decir, la lógica gradación de niveles salariales en función de los niveles jerárquicos). Actualmente es posible encontrar que la parte superior del escalafón de los trabajadores de base está muy cerca de superar remunerativamente a los puestos de enlace, en teoría superiores en rango. A esto se agrega que los trabajadores de base tienen menor carga horaria y nivel de responsabilidad. Todo ello no solamente tiene impacto nocivo en el clima laboral de las organizaciones sujetas al SPC sino que también crea muchas dificultades para atraer, motivar y retener personas.

El panorama se complejiza un poco más al considerar que aproximadamente el 75% de las instituciones del sector público no están sujetas al SPC. Estas instituciones paraestatales cuentan con sistemas salariales propios y se rigen por las condiciones generales de trabajo y los convenios colectivos. Eso les permite ser más competitivas que las instituciones SPC, lo que alimenta la dinámica de “migración interna” hacia las primeras (dinámica que está presente en todos los países de la región).

Por último, la capacidad política de ciertas instituciones cumple un papel no menor en este cuadro de situación. Algunas de ellas (por ejemplo, la SHCP y la Secretaría de Gobernación), debido a su importancia estratégica o al peso político de sus autoridades, conforman estructuras con mayoría de cargos de la máxima jerarquía en su nivel (C1, C2 y C3) y con minoría de cargos de jerarquía más baja (A1, A2 y A3).

Eficiencia (punto crítico 20)

Las sucesivas políticas de austeridad y contención del gasto han permitido mantener en términos razonables los costos salariales del sector público, sin llevarlos a ser excesivos en relación con los del sector privado. En términos relativos, la paridad se hace menos clara en los puestos operativos, los cuales gozan de una serie de beneficios sociales y protecciones menos frecuentes en el sector privado.

Eficacia (punto crítico 21)

En forma similar a 2004, el sistema salarial sigue teniendo dificultades para estimular el rendimiento, el esfuerzo, el aprendizaje y el desarrollo de competencias. Una de las principales es sin duda los traslapes en el tabulador, por los cuales –y como consecuencia de los incrementos salariales en los puestos de base y el congelamiento en los puestos de mando– se ha deteriorado la tasa de compresión

³⁷ No obstante, según un estudio comparativo con el sector privado realizado por American Chamber, la competitividad general del sector público sigue siendo buena (Taller UPRH, 2013).

salarial y muchos servidores de nivel inferior están comenzando a ganar igual o mejor que sus superiores. Actualmente no es extraño encontrar servidores públicos que en lugar de buscar ascensos y promociones prefieren lo opuesto debido a la distorsión de la ecuación salario-horario laboral-responsabilidad.

Otra dificultad es la ausencia de una conexión entre el desempeño y el rendimiento, y la imposibilidad de reconocerlo a través de ventajas en la progresión en la carrera, incentivos por logro de metas o incluso un reconocimiento no monetario. Las políticas de austeridad, la ausencia de un sistema efectivo de seguimiento de metas individuales o colectivas a partir de las cuales establecer una distribución objetiva de conceptos variables en la remuneración y el desorden del tabulador generan una distorsión entre niveles de desempeño y percepción salarial.

Relacionado con lo anterior, aparece lo ya señalado: si bien el “Manual RH-SPC” contempla la posibilidad de retribuciones monetarias extraordinarias por desempeño destacado, debido a restricciones presupuestarias, aquellas no han logrado implementarse. De todos modos, y más allá del impacto negativo que esta falta de cumplimiento ha provocado en las expectativas, no debería perderse de vista que las retribuciones monetarias por buen desempeño individual han tendido a mostrar pobres resultados en la región y conllevan una gran cantidad de problemas de implementación (Hasnain, Manning y Pierskalla, 2012).

Una causa adicional, esta vez específica para el caso del personal de base, es la muy pequeña diferencia salarial que existe entre los escalones del escalafón. Esto produce la sensación de que en caso de que el esfuerzo y el buen rendimiento concluyan en un ascenso, esto no tiene consecuencias salariales demasiado significativas.

Como ya se ha mencionado, la situación es bien distinta en las entidades paraestatales, que al gestionar sus propias escalas salariales, tienen la posibilidad de ir removiendo este tipo de obstáculos o desincentivos.

Coherencia estratégica (punto crítico 22)

El conjunto de factores señalados genera que aunque existen instrumentos técnicos para hacer gestión salarial (por ejemplo, el tabulador del sector central),³⁸ en la última década se dieron una serie de dinámicas que fueron distorsionando la coherencia estratégica global del sistema.

Además de lo ya mencionado, una de las cuestiones que más impacto tiene en la coherencia estratégica remunerativa es la gran asimetría en la composición salarial de las instituciones sujetas al SPC y las paraestatales. En las primeras, el sueldo base representa el 18% del total salarial y el 82% restante corresponde a compensaciones garantizadas (Taller UPRH, 2013), mientras que en las paraestatales la relación es exactamente inversa. Como consecuencia, la gran mayoría de los servidores públicos tiene interés de migrar hacia las instituciones no sujetas, ya que en ellas las condiciones remunerativas de corto plazo (aguinaldos) y de largo (pensiones de retiro) son mucho más atractivas.

³⁸ Además del tabulador del sector central existen otros 70 específicos en el conjunto de las entidades no sujetas (Taller UPRH, 2013).

Lo anterior se produce en un contexto donde también se utilizaron instrumentos diversos para estructurar con racionalidad la política salarial. Uno de esos instrumentos es el manual de percepciones, el cual fija la política salarial de los servidores públicos (incluyendo a los eventuales pero no a los contratados) a través de los niveles remunerativos, la composición, los tabuladores y los seguros y prestaciones, entre otros. También se ha avanzado en la actualización de viáticos, telefonía, alimentación, seguros, percepciones extraordinarias (pago por riesgos), registro de tabuladores y estructuras. Esto involucró la emisión de disposiciones conjuntas con la SHCP. Un tercer avance fue la unificación de la metodología de valoración del puesto, antes muy dispersa. Además, se ha fijado la remuneración total anual, por la cual nadie puede ganar más que el presidente y su jefe. Como complemento se definió el piso y el techo para percepciones ordinarias y extraordinarias, con el objetivo de fijar un rango para los bonos y de ese modo reducir la inequidad.

Sin embargo, restan desafíos por abordar. Uno es corregir los traslapes en el tabulador central para que la curva tenga un dibujo ascendente. Esto es algo sobre lo que las dos instituciones globalizadoras (la SHCP y la SFP) hicieron propuestas de reforma, hasta el momento obstruidas por las políticas de austeridad. Otro importante reto es transparentar la información tanto sobre el personal contratado como el personal eventual, hasta ahora muy poco regulada pese a los pedidos de la Auditoría Superior de la Federación.³⁹

2.6. Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).

Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)

El universo de servidores públicos en México se puede clasificar de diferentes formas. Una de ellas es a partir de cuatro niveles: i) *mando superior*: este primer nivel incluye al presidente de la federación, secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titular de unidad y director general; ii) *mando medio*: este segundo nivel incluye al director general adjunto, directores de área, subdirectores y jefes de departamento; iii) *enlace*: corresponde al escalón más bajo del SPC; y iv) *operativo*: corresponde al personal de apoyo.

³⁹ Por ejemplo, en el caso del personal contratado se puede conocer ex ante la cantidad de recursos destinado a este fin pero no la cantidad de personas a contratar (dato que sí se puede conocer ex post). En el caso de la planta de eventuales la información es todavía más precaria y esto ha originado sospechas sobre su uso (Taller UPRH, 2013).

Una segunda clasificación corresponde al tipo de escalafón al que pertenecen los servidores civiles. Uno es el SPC, compuesto por seis niveles: i) director general, ii) director general adjunto, iii) directores de área, iv) subdirectores, v) jefes de departamento y vi) enlaces. Este personal está regido por la LSPC y actualmente está integrado por 28.000 servidores públicos distribuidos en aproximadamente 75 instituciones sujetas a la norma. En paralelo está la gran masa de trabajadores del Estado, denominado personal operativo de confianza y de base, cuyo escalafón está compuesto por 16 niveles, de los cuales los dos primeros están casi en desuso y la mayor concentración se da entre los niveles 6 y 16 (Taller DGRH, 2013). Este personal, que está regido por la LFTSE, actualmente equivale a cerca del 85% de la dotación total del sector público y la mayoría es personal operativo de base (Taller UPRH, 2013). Cada uno de estos subconjuntos o carrera tiene sus propias reglas de juego para temas como ingresos, evaluación, incentivos, etcétera.⁴⁰

El SPC, es decir los niveles de enlace a director general, está organizado en tres grupos de responsabilidad (A, B y C) y tres grados (1, 2 y 3). El progreso en los grupos se considera “ascenso” y en los grados “movimientos laterales” o “promoción”.

Según los marcos legales vigentes, la gestión del desarrollo en México involucra a grandes rasgos los siguientes temas:

- i) **Sistemas de puntos y reglas de valoraciones.** Son los puntos asociados con acciones de desarrollo tales como: evaluación de desempeño, capacitación, certificación, estudios, experiencia y trayectorias, y planes de carrera. Las instituciones deben considerar al menos estas acciones para alimentar los puntajes individuales. Estos puntos se utilizan para decisiones sobre ingreso, estímulos, movimientos laterales y ocupación temporal.
- ii) **Trayectorias de ascenso y promoción y planes de carrera.** Se prevé que cada servidor “registre” su ruta de carrera de los puestos a los que quiere llegar mediante concurso. Si la persona registra esa ruta ante la SFP (vía RH Net) se le otorgan puntos adicionales que ayudan luego en el concurso. Hay actualmente unos 3.000 registros.
- iii) **Movimientos laterales.** Están concebidos para poder mover a un servidor, especialmente en puestos con necesidad de rotación y de desarrollo (y que requieren ganar experiencia en otro puesto). Tiene tres justificaciones: petición de la persona, necesidad de la entidad, reestructura del área. El movimiento sólo puede realizarse si la persona cumple con el perfil de la nueva ubicación.

En la práctica, el desarrollo de carrera enfrenta algunas dificultades que afectan su normal funcionamiento y objetivos. Una es la desconexión entre las promociones y la evaluación de desempeño, que podría ser para los servidores un elemento de juicio en los concursos. Otro obstáculo es la limitación que el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPC) dispuso para las promociones, por la cual se impiden mejoras en los escalafones si el salario del puesto de destino supera en un 30% al actual.⁴¹ El tercer elemento es el

⁴⁰ Por un carril paralelo a los dos escalafones aparecen otros dos subconjuntos de empleados: el personal de honorarios (contratado por producto o proyecto) y el personal eventual (cuyo plazo es anual y recibe los mismos beneficios que una plaza de estructura).

⁴¹ Si el salario crece más de un 30%, el puesto debe ser concursado. Esta fue otra de las medidas dispuestas por la SHCP para contener el crecimiento del gasto en personal, que venía subiendo como consecuencia de la necesidad de mejorar la remuneración de los servidores SPC en un contexto de congelamiento salarial (Taller DGRH, 2013).

uso recurrente del artículo 34, que afecta el ascenso de los que han hecho méritos para eso. La cuarta limitación son los traslapes en el tabulador, que en la práctica están operando como un desincentivo al ascenso y a la toma de mayores responsabilidades.

El conjunto de dificultades ha repercutido en el desarrollo de las promociones y en la frecuencia con la que se utilizan. Según datos de la UPRH, se han hecho 1.700 promociones en los últimos 10 años, con una curva estable.

De este modo, como han notado diferentes actores, el SPC mexicano está diseñado como un sistema de carrera que en la práctica funciona como un sistema de empleo, pese a presentar ciertos elementos típicos de carrera (OCDE, 2011; Taller UPRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013). Esta hibridación se consolidó con el pasaje del primer al segundo reglamento, pues aquel preveía un modelo de desarrollo profesional que quedó diluido por la reglamentación de 2007 y por las restricciones fiscalistas de la SCHP (Entrevistas con especialistas, 2013).

En la actualidad la UPRH está buscando reimpulsar la dinámica de carrera del SPC, aun cuando la práctica y la sugerencia de observadores externos (véase OCDE, 2011:57) se inclinan por desarrollar un sistema de empleo en el puesto que sea capaz de cumplir con las expectativas que genera.

En el caso del personal operativo la dinámica de carrera es todavía menos clara que en el SPC, pues allí lo que determina ascensos es el apoyo de los líderes sindicales, la negociación entre organizaciones gremiales y la voluntad del superior inmediato. Al igual que en 2004, no existen los concursos de ascenso y la movilidad por escalafones suele gestionarse bajo la figura de reorganizaciones, permutas y comisiones, entre otros.

Eficacia y calidad de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)

La gestión de la formación exhibe debilidades similares a las de 2004. Si bien la parte procedimental está regulada de manera unificada en el “Manual RH-SPC” (título tercero, capítulo III: Capacitación) a fin de superar la histórica dispersión normativa en la materia, su implementación está todavía en proceso y sus resultados son poco significativos institucionalmente.

Básicamente, el “Manual RH-SPC” establece que la capacitación debe basarse en programas anuales (numeral 46) armados de acuerdo al diagnóstico de necesidades, los cuales se elaboran con base en al menos una fuente individual y una institucional y que deben considerar temas, habilidades y aptitudes a fortalecer; los objetivos institucionales; el uso eficiente de los recursos; generar información para retroalimentar el proceso, etc. (numeral 47). El programa de capacitación debe contemplar las acciones de capacitación (inducción, fortalecimiento del desempeño, actualización, desarrollo), la modalidad (presencial o virtual) (numeral 48) y los mecanismos de evaluación (de reacción, de aprendizaje y de impacto) (numeral 49). Las instituciones pueden consultar la oferta de capacitación a través del portal @CampusMéxico (párr. 51). Además, estas podrán generar competencias y la UPRH coordinará un Comité de Gestión por Competencias.

El proceso de capacitación comprende cinco etapas (SFP, 2013c:2):

- i) **Planificación.** Incluye la detección de necesidades y la elaboración del programa anual de capacitación.

- ii) **Diseño.** Contiene los estándares, modalidades y finalidades.
- iii) **Operación.** Comprende la difusión del Programa, la selección de proveedores,⁴² la logística y la gestión de @CampusMéxico.⁴³
- iv) **Evaluación.** Incluye la evaluación de reacción, de aprendizaje y de resultados.
- v) **Seguimiento.** Comprende la definición de indicadores, monitoreo y retroalimentación del proceso.

Justamente la etapa de seguimiento se ha fortalecido de manera particular en el SPC, pues se logró mejorar la vinculación entre la necesidad que da origen a cada acción de capacitación, su finalidad, la duración, las fechas de impartición, el resultado obtenido y el carácter de la acción (obligatoria u optativa).

Sin embargo, pese los lineamientos y criterios contenidos en el “Manual RH-SPC”, la capacitación en la práctica presenta deficiencias. Una de ellas es la escasa cantidad de horas obligatorias que prevé el programa para cada servidor (40 horas anuales, es decir, aproximadamente 3 horas mensuales), lo que marca una gran diferencia con organismos autónomos, donde la capacitación es mucho más intensa.⁴⁴ A esto se suma que los programas no siempre son el resultado de diagnósticos sólidos sino de la propia iniciativa y preferencia de los empleados, y que, aun con un piso bajo, las horas obligatorias muchas veces no se cumplen. Otra dificultad fue plantearse el objetivo de fortalecer y acreditar competencias sin antes haber hecho el trabajo de normalización de las mismas. Un nuevo problema vino de la mano del segundo reglamento de la LSPC (2007) y la consecuente desconcentración de funciones en las DGRH, que llevó a una mayor dispersión de las iniciativas, a la multiplicación de criterios para administrarla y a una creciente discrecionalidad en la asignación (Entrevistas con especialistas, 2013). Asimismo, se carece de un proveedor principal que sea capaz de concentrar la oferta y de complementarse con proveedores del sector privado.⁴⁵

Por todos estos motivos, se considera que la eficiencia de la inversión en capacitación es baja. Se destacan tres motivos:

- i) **Bajos recursos destinados a capacitación.** Esta es señalada como el principal limitante, sobre todo en las instituciones SPC, ya que las paraestatales presentan una mejor posición. El origen es la falta de una política de asignación de recursos para capacitación y el recorte de estos ante presiones fiscales.

⁴² Algunos de los proveedores bajo convenio con @CampusMéxico son el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Universidad Virtual Anáhuac, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Lasalle, Enseñanza Programada e Ingeniería de Sistemas Educativos (EPISE-Panamericana), Jones International University, Santillana Formación, Harvard Business Publishing, Global English y Universidad Iberoamericana (SFP, 2013c:6).

⁴³ Actualmente @CampusMéxico tiene 126 cursos en línea (SFP, 2013c:6).

⁴⁴ Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene un plan de capacitación donde los empleados deben cursar 35 módulos. Por su amplitud e intensidad, el IFE solicitó a la SFP que validara el programa como una especialización (Entrevistas con especialistas, 2013).

⁴⁵ Hasta el momento, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se dedica más a brindar consultoría y cursos de posgrados que a operar como centro de formación para el sector público (Entrevistas con especialistas, 2013). Esto se debe a que el INAP es una asociación civil independiente que no tiene la obligación de generar toda la capacitación para la administración pública sino que trabaja bajo convenios institucionales (BID, 2006:335).

- ii) ***Distorsión del objetivo de la capacitación.*** Las capacitaciones suelen ser utilizadas por los superiores más como recurso de negociación que como instrumentos de desarrollo de las personas. Esto genera una profunda distorsión del objetivo de la actividad y en parte explica la falta de equidad en la asignación.

- iii) ***Falta de interés de los propios servidores.*** Se produce porque se considera que la capacitación tiene poca utilidad concreta para el trabajo cotidiano y para el desarrollo de carrera. Esto forma parte del desequilibrio de la estructura de incentivos.

Este conjunto de debilidades y causas son manifestaciones particulares del problema de fondo: la ausencia de una política de capacitación apoyada en instrumentos técnicos e incentivos favorables a los intereses institucionales.

En este contexto, surgen los siguientes desafíos de productividad y eficiencia para el conjunto del servicio civil (SFP, 2013c:5):

- i) Mejorar la calidad de los programas de capacitación.
- ii) Fomentar la exposición y réplica de mejores prácticas.
- iii) Impulsar los convenios de colaboración para poder cubrir las necesidades de capacitación de todo el personal utilizando menos recursos.
- iv) Fomentar la evaluación continua del proceso.
- v) Enfocar la capacitación hacia un modelo de competencias.

En el caso del SPC, los desafíos centrales son los siguientes (SFP, 2013c:5):

- i) Asegurar el cumplimiento de las 40 horas para el 100% de los servidores.⁴⁶
- ii) Medir el impacto de la capacitación en los puestos de trabajo y en los servicios brindados.
- iii) Capacitar a los servidores públicos con un enfoque en competencias.

2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002).

⁴⁶ Este es un desafío central pese a que se ha ido incrementando el número de horas de capacitación de los servidores públicos de carrera. En 2010 sólo el 32,8% de los servidores públicos de carrera cumplieron las 40 horas obligatorias, mientras que en 2011 la cifra aumentó al 51% y en 2012, al 78%.

Gestión del clima y la comunicación (puntos críticos 28 y 29)

Cada año desde 2002 se aplica la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO). Esta mide los siguientes factores: i) recompensas y reconocimientos; ii) capacitación y desarrollo; iii) mejora y cambio; iv) calidad y orientación al usuario; v) equidad y género; vi) comunicación; vii) disponibilidad de recursos; viii) calidad de vida laboral; ix) balance trabajo-familia; x) colaboración y trabajo en equipo xi) liderazgo y participación; xii) identidad con la institución y valores; xiii) austeridad y combate a la corrupción; xiv) enfoque a resultados y productividad; xv) normatividad y procesos; xvi) profesionalización de la administración pública federal (APF) y el SPC; e xvii) impacto de la encuesta en la institución (SFP, 2011:34).

Además de crecer en cobertura institucional,⁴⁷ en 2007 se incluyeron algunos reactivos para conocer la percepción de los servidores públicos, del SPC y no sujetos, respecto de la operación y funcionamiento del sistema. Con ello se buscó tener un factor de evaluación de los principios rectores de la LSPC. En los años siguientes se aplicaron diversos ajustes para mejorar la herramienta y lograr resultados comparables, y también se mejoró el seguimiento sobre los planes de fortalecimiento que las entidades deben aplicar para suplir los puntos débiles detectados en la encuesta. En los últimos años, con la emisión del “Manual RH-SPC”, se reguló el marco general para la aplicación de la encuesta y se puso en marcha el registro de los Programas de Acciones de Mejora (Taller UPRH, 2013). A pesar de ello, todavía persiste en los empleados la impresión de que la encuesta no necesariamente se traduce en mejoras concretas en el entorno laboral (Taller DGRH, 2013). Justamente uno de los reactivos con más baja calificación es: “en mi institución existen comités que captan nuestras sugerencias para mejorar” (SFP, 2013:38).⁴⁸

Por otra parte, se prevé que las organizaciones incluyan en sus Programas de Acciones de Mejora – comprometidos por las Oficialías Mayores o las Direcciones Generales de Administración sobre la base de los resultados de la encuesta– las acciones de comunicación interna, con el objetivo de reforzar la percepción de pertenencia y el rol de los servidores públicos en el proyecto global de la organización. Sin embargo, se advierte que es necesario mejorar los instrumentos y su uso (Taller UPRH, 2013).

⁴⁷ En 2002 la encuesta se aplicó a más de 31.000 servidores públicos y 35 instituciones, mientras que en 2011 ese número subió a 432.000 servidores y 259 organismos (SFP, 2011:22). En su mayoría las encuestas fueron respondidas por trabajadores de base (aproximadamente el 60% de ellas).

⁴⁸ El reactivo con peor calificación refiere a los incentivos: “en mi institución hay sistemas de recompensas por resultados”. Otros reactivos mal calificados aluden a capacitación, falta de reconocimiento laboral, prestaciones sociales, apego a la ley, etc. Por el contrario, los reactivos mejor calificados fueron: “me siento comprometido a lograr buenos resultados en mi trabajo” y “me siento orgulloso de ser parte de mi institución” (SFP, 2011:37).

Gestión de las relaciones laborales (puntos críticos 30 y 31)

Como se señaló anteriormente, el universo de trabajadores tiene un carácter mixto. Por un lado, los trabajadores de base están cubiertos por la LFTSE (1963), la cual establece para el personal de base los derechos y obligaciones, el escalafón, la organización colectiva, las condiciones generales del trabajo y las instancias de conciliación y arbitraje, entre otros.

En particular, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para entender en conflictos individuales entre los trabajadores y sus superiores, y en conflictos colectivos entre las organizaciones de trabajadores y el Estado; para conceder o cancelar el registro de los sindicatos, conocer los conflictos sindicales; y para efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos (art. 124).

Los sindicatos forman parte de las Comisiones Mixtas de Escalafón en las entidades, que tienen participación en la formulación del reglamento de escalafón y en las condiciones generales de trabajo, revisables cada tres años (título IV de la LFTSE). Si bien los sindicatos participan en las negociaciones, sus acciones se han centrado en temas como la movilidad, antigüedad y beneficios. El respaldo sindical significa un poderoso recurso de protección de derechos y de negociación para los trabajadores, incluso hasta límites que obstruyen decisiones sobre la gestión de recursos humanos tales como movilidad geográfica, sanciones, etc. (Taller DGRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013).

Por el contrario, el resto de los trabajadores (que se consideran “de confianza” en la LFTSE) no están regidos por dicha Ley. Estos servidores, entre los que se encuentran los SPC y cargos de designación política, carecen de sindicalización y durante muchos años, también de reglas de juego equilibradas (sobre estabilidad, incentivos, etc.). La situación se modificó un poco con la LSPC, que confiere derechos y regulaciones a ese segmento, aunque ello no supuso el reconocimiento del derecho a la organización colectiva (BID, 2006:337). En su lugar, la LSPC remite la tramitación de los conflictos laborales al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a los demás instrumentos de la LFTSE, que en estos temas adquiere un carácter supletorio.

Si bien la mayoría de las DGRH tienen áreas de relaciones laborales que se ocupan de procesar el conflicto laboral, el actor central es el sindicato (Taller con sindicatos, 2013). En México, la LFTSE (art. 78) confiere el monopolio sindical a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que nació en la década de 1930, está muy ligada al PRI y agrupa unos 300 sindicatos específicos (BID, 2006:337; Taller UPRH, 2013).⁴⁹ La exclusividad en la representación le confiere un gran poder de afiliación y de presión (tiene aproximadamente 2 millones de afiliados). A pesar de este poder, la FSTSE se ha caracterizado por construir relaciones de negociación con las sucesivas administraciones que le han permitido obtener ajustes salariales anuales y diversos beneficios para sus representados. Esto incluso se mantuvo en las dos presidencias del PAN, con quienes la FSTSE llevó adelante un programa de modernización sindical (Taller UPRH, 2013).

La mayor confrontación con el gobierno la plantean los sindicatos alternativos, que en lo formal carecen de reconocimiento, pues ello implicaría una reforma de la LFTSE y un conflicto con la

⁴⁹ La vinculación de la FSTSE con el PRI se pone de manifiesto, por ejemplo, en que el secretario general de la federación, Joel Ayala, desde 2012 es senador nacional y anteriormente fue diputado durante tres periodos por ese partido.

FSTSE. Sin embargo, esta falta de reconocimiento no impide que esas fracciones sindicales (algunas nacidas como desprendimientos de la propia FSTSE)⁵⁰ crezcan en representación y presionen al gobierno para satisfacer sus demandas.

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)

No puede analizarse la franja directiva del servicio civil mexicano sin mirar el diseño del SPC, su funcionamiento y algunas propuestas de modificación que actualmente están en discusión.

Sin dudas la sanción de la LSPC significó un impulso para la dirección pública de niveles alto y medio. Los directivos están clasificados por la LFTSE como personal de confianza y, en consecuencia, su nombramiento y remoción quedaban sujetos al libre juego de las decisiones políticas. La constitución del SPC sentó las primeras bases para reforzar una franja pequeña del servicio civil (menos de 40.000 puestos) pero sumamente estratégica. El modelo integrado de carrera, compuesto por diferentes subsistemas (planificación de recursos humanos, ingreso, capacitación y certificación, desarrollo profesional, evaluación de desempeño, separación, y control y evaluación) tuvo como finalidad crear un segmento directivo más meritocrático y capaz de diseñar e implementar políticas públicas.

Sin embargo, su funcionamiento real experimentó progresos y se topó con diversos limitantes (ambos revisados a lo largo de este informe). Como resultado, a 10 años de la creación del SPC, no se puede todavía afirmar que se hayan cumplido a cabalidad los objetivos de la ley y que eso haya permitido construir un segmento directivo significativamente más sólido que en el pasado. Las falencias en términos de ingreso, incentivos, desempeño y capacitación afectan el corazón de la conformación y profesionalización de la franja directiva.⁵¹ Son justamente estos aspectos los que han marcado la diferencia en los países con gerencias públicas más consolidadas (véase Iacoviello, Llano y Strazza, 2012). Como telón de fondo, se constata “una excesivamente alta rotación del personal directivo, renuente a la rendición de cuentas” (Cejudo Ramírez, 2012:7).

⁵⁰ Este es el caso, por ejemplo, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación liderado por Elba Gordillo, que ha venido teniendo una postura de alta confrontación con el gobierno.

⁵¹ Un punto a destacar es el de la capacitación, pues cerca del 85% del presupuesto asignado a los servidores públicos de carrera ha sido distribuido en los niveles de enlace, jefe de departamento y subdirector de área (que pueden ser considerados niveles de dirección media), con el objetivo de fortalecer su desempeño y actualizar las capacidades. No obstante, en los tres niveles superiores (director de área, director general adjunto y director general) la inversión es del 15% (y del 4% en los dos más altos), a la vez que se carece de programas específicos de formación.

El actual interrogante es cómo redirigir el fortalecimiento de una alta dirección pública meritocrática y flexible en un contexto donde existen proyectos de convertir los dos niveles más altos del SPC (director general y director general adjunto) en cargos no sujetos al SPC.⁵² De concretarse estos proyectos, se reduciría la carrera de los seis niveles actuales a cuatro, y si bien esto no impediría la construcción de esa gerencia profesional y estable que en países avanzados y de la región ha dado tan buenos resultados, sí sería una mala señal para el sistema, que se vería reformado aun antes de haber generado las condiciones para su desarrollo y consolidación.

Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)

En los últimos años, la dinámica de funcionamiento de la gobernanza del sistema de gestión de recursos humanos ha encontrado dificultades. Una de ellas es que el consejo consultivo tiene un funcionamiento deficiente y no logra cumplir con su rol. Su trabajo no se traduce en iniciativas de calidad que resulten beneficiosas para el sistema, y regularmente cae en dinámicas burocráticas demasiado lentas y vacías de contenido sustantivo (Entrevistas con especialistas, 2013).⁵³

Otra debilidad está en las capacidades técnicas de las DGRH, algunas de las cuales no consiguen ejecutar con efectividad las políticas de recursos humanos integrales. Estas direcciones son percibidas como áreas netamente administrativas, centradas en controles de asistencia y liquidación de salarios. Esta deficiencia se ha hecho todavía más evidente a partir del reglamento 2007 de la LSPC, el cual desconcentró funciones en las entidades y le quitó cierto protagonismo operativo a la UPRH.

El reglamento 2007 también produjo una debilidad adicional para el sistema debido a la ampliación del poder de discrecionalidad de las autoridades sectoriales (secretarios, subsecretarios y oficiales mayores), quienes haciendo un uso sesgado de la norma muchas veces toman decisiones que contrarían su espíritu (véase el apartado sobre gestión del empleo).

Pero sin dudas la mayor dificultad actual y potencial para el servicio civil es el lento proceso de debilitamiento y pérdida de influencia de la SFP, y en particular de la UPRH. Esto tiene tres expresiones. La primera es la pérdida de poder como resultado del reglamento 2007, que puso en manos de las entidades algunas decisiones sobre la gestión del SPC. Si bien el proyecto de reglamento en el que participó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) preveía en forma conjunta la desconcentración (en las instituciones), la corresponsabilidad (de las instituciones) y control (de la SFP), en la práctica se evidenció lo primero pero no, lo segundo y lo tercero, al menos en la medida esperada (véase el apartado sobre gestión del empleo).

⁵² El argumento que sostiene el proyecto de recorte del SPC es que los puestos de director general y director general adjunto son estratégicos para la conducción política debido a que su trabajo implica la gestión de información confidencial y la responsabilidad sobre recursos económicos (Taller UPRH, 2013).

⁵³ El primer reglamento de la LSPC contemplaba cuatro reuniones ordinarias al año y todas las extraordinarias que resultasen necesarias. El nuevo reglamento de 2007 las ajustó a dos sesiones ordinarias anuales y todas las extraordinarias que se requiriesen. Según datos proporcionados por la UPRH, de 2003 a 2012 el Consejo sesionó en 27 oportunidades, generó 139 acuerdos, cumplió 133 y a diciembre de 2012 tenía seis acuerdos en proceso.

Otra expresión del debilitamiento de la SFP es el gran recorte sufrido por la planta de personal de la UPRH, la cual en corto tiempo quedó reducida a una tercera parte de su dotación original.⁵⁴ Actualmente, la unidad cumple sus funciones de manera muy exigida, apoyada en reingenierías diversas y extensión del horario.⁵⁵

La tercera y más contundente expresión es la posible desaparición de la SFP de la estructura del gabinete presidencial. Este es un proyecto que repetidamente se ha debatido pero que ahora muestra signos de concreción.⁵⁶ En su lugar, y como parte de un compromiso de campaña del presidente Peña Nieto y de su PND, se prevé la creación de una Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con carácter autónomo y rango constitucional (Taller UPRH, 2013; Entrevistas con especialistas, 2013). Sin embargo, todavía no hay confirmación oficial sobre qué ocurrirá con la función de gestión de recursos humanos y bajo qué órbita caerá. Todo esto abre un interrogante acerca del futuro no sólo de la SFP sino, en particular, de la función de gestión de recursos humanos y el rediseño de su esquema de gobernanza. Las posibilidades por el momento no son numerosas.

Por lo pronto, en la actualidad hay dos cosas que se conocen: primero, que existe una propuesta del presidente para que la SFP sea reemplazada por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción; segundo, que la intención (no confirmada oficialmente aún) es que la función vuelva a la SHCP. Pero en paralelo hay dos cosas que no se conocen todavía: la primera es en qué condiciones la función regresaría a la SHCP (es decir, bajo qué parámetros y con qué alcance); y la segunda es cuándo eso ocurriría (ya que la aprobación final de la propuesta del presidente depende del Parlamento). Mientras esto último se devela, actualmente la SHCP se encuentra trabajando con el apoyo del CIDE en un diagnóstico de la situación actual y una propuesta de transferencia y recepción de la función de gestión de recursos humanos en dicha cartera (Entrevista SHCP, 2013).

En cualquier caso, lo más importante será que la decisión resulte funcional al reinicio del proceso de profesionalización activado en 2003 con la sanción de la LSCP y luego desacelerado a partir de 2007 (Grindle, 2012:222). El diagnóstico que el actual gobierno está realizando de todas las herramientas de gestión (entre ellas, las políticas y mecanismos contenidos en la LSPC y su reglamento) con la finalidad de construir un gobierno más eficiente (Entrevista SHCP, 2013), puede constituirse como una ventana de oportunidad para reiniciar el proceso de profesionalización de la administración pública en su conjunto.

⁵⁴ La UPRH estaba compuesta originalmente por 250 personas aproximadamente pero en la actualidad tiene una planta total de unos 80 servidores (Taller UPRH, 2013).

⁵⁵ Cabe señalar que la extensión de horario tiene un carácter informal y sólo se aplica para el personal directivo, pues el personal operativo hace un estricto cumplimiento de la jornada laboral. Incluso es una práctica instalada en la administración pública mexicana cortar el suministro de energía eléctrica al finalizar la jornada laboral reglamentaria, como mecanismo para garantizar su cumplimiento.

⁵⁶ Uno de esos signos es que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya no incluye al artículo 37 que correspondía a la SFP. El otro es que actualmente el cargo de secretario se encuentra vacante y es temporariamente ejercido por el subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas.

3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de la medición anterior (recalculados sobre la base de la nueva metodología calibrada) y los obtenidos en el presente relevamiento, con el objetivo de hacer un análisis comparativo global que permita identificar mejoras y desafíos pendientes.

| ÍNDICE | 2004 | 2013 |
|---|-----------|-----------|
| Eficiencia | 35 | 40 |
| Mérito | 47 | 40 |
| Consistencia estructural | 45 | 40 |
| Capacidad funcional | 40 | 39 |
| Capacidad integradora | 40 | 45 |
| Índice de desarrollo del Servicio Civil* | 41 | 41 |

* Promedio lineal de los cinco índices.

3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

El **Índice Agregado de Desarrollo del Servicio Civil** alcanza en esta oportunidad el mismo puntaje que en la evaluación anterior: 41 puntos en una escala de 0 a 100. Esto es resultado de la compensación entre la baja en tres de los cinco índices y la mejora en los dos restantes. La mayor reducción se produjo en el índice de mérito, seguido por el de consistencia estructural y, en menor medida, por el de capacidad funcional ya que mantuvo prácticamente en el mismo puntaje anterior. Por su parte, los índices de eficiencia y capacidad integradora crecieron levemente.

3.2. Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

| ÍNDICE | Nro. | PUNTO CRÍTICO | PUNTUACIÓN | |
|------------|------|--|------------|------|
| | | | 2004 | 2013 |
| Eficiencia | 3 | No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos. | 1 | 1 |
| | 4 | El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país. | 2 | 3 |
| | 20 | Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos. | 3 | 3 |
| | 27 | La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo. | 1 | 1 |

El índice de **eficiencia** es uno de los dos que creció respecto de 2004. Su suba de 35 a 40 puntos se explica principalmente por una mejor relación entre el gasto en personal y el gasto total/PIB (punto crítico 4). En el primer caso, el gasto pasó de representar el 28,8% (2004) al 23,5% (2013), con lo que se ubica por debajo del 25% que es considerado como parámetro de gasto sostenible (Banco Mundial, 2001). En el segundo caso, la relación bajó del 6,7% al 6%.

En los restantes puntos críticos del índice de eficiencia la situación se mantuvo constante respecto de 2004. Los aspectos más delicados son la distribución de las dotaciones entre las distintas instituciones (punto crítico 3) y la evaluación de las actividades de formación (punto crítico 27) ya que ambos presentan un bajo desarrollo (0-1 puntos), al igual que en 2004.

3.3. Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

| ÍNDICE | Nro. | PUNTO CRÍTICO | PUNTUACIÓN | |
|--------|------|---|------------|------|
| | | | 2004 | 2013 |
| | 10 | El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente. | 2 | 2 |

| | | | | |
|---------------|----|--|---|---|
| Mérito | 11 | Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación. | 2 | 1 |
| | 14 | No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos. | 3 | 3 |

Desde 2004 hasta la actualidad, el índice de **mérito** es el que se vio más afectado (reducción de 47 a 40 puntos). Esta baja es consecuencia directa del debilitamiento del mérito en los ingresos al SPC al menos desde 2007 a la fecha del actual diagnóstico (punto crítico 11). Eso se vio reflejado principalmente en el crecimiento de los nombramientos provisorios y expeditos mediante el artículo 34 y el uso sistemático del poder de veto por parte de las autoridades de las instituciones al momento de dar la aprobación final al postulante preseleccionado. Las restricciones presupuestarias (que incentivan incorporaciones por contrato de trabajo sin concurso) y ciertas debilidades instrumentales (manual de puestos y pruebas de selección) abonaron al debilitamiento general del mérito en los ingresos. La confluencia de estos factores afectó no sólo la calidad meritocrática del proceso de incorporación sino además la estabilidad de las personas que acceden sin los derechos de carrera. En conjunto, esta dinámica desgastó la legitimidad del SPC dentro y fuera de la administración pública. Por ello actualmente uno de los retos centrales es recuperar el mérito como criterio determinante de los ingresos a la carrera.

Por su parte, la situación en el segmento de los puestos operativos de base no ha registrado mejoras, y sigue caracterizándose por la ausencia de los concursos y el ingreso por nombramiento directo, bajo una lógica de negociación política de la que no están exentos los actores sindicales. Esto constituye un punto no menor, dado que este grupo se representa aproximadamente el 85% del personal de la administración pública.

3.4. Consistencia Estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: a) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; b) consistencia directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado; y c) consistencia de procesos, que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

| CONSISTENCIA ESTRUCTURAL | Nro. | PUNTO CRÍTICO | PUNTUACIÓN | |
|--------------------------|------|--|------------|------|
| | | | 2004 | 2013 |
| Coherencia estratégica | 1 | Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto. | 1 | 1 |
| | 6 | Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación. | 2 | 2 |
| | 26 | La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización. | 2 | 2 |
| Consistencia directiva | 32 | Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal. | 2 | 2 |
| | 33 | Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil (SC) son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes. | 3 | 1 |
| Consistencia de procesos | 2 | Los sistemas de información sobre el personal permiten alcanzar un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos (RR.HH.) existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades. | 3 | 4 |
| | 8 | La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo. | 3 | 3 |
| | 22 | Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización. | 2 | 1 |

El segundo índice que más retrocedió respecto de 2004 es el de **consistencia estructural** (de 45 a 40 puntos). Se destacan dos principales causas. La primera y más significativa es el deterioro que sufrió la función de los recursos humanos con la pérdida de capacidades políticas y operativas de la UPRH (punto crítico 33). No solamente desde 2007 la institución fue resignando influencia política (de la mano de la pérdida de prioridad sufrida por la reforma SPC) y capacidad operativa (su dotación se redujo a una tercera parte), sino que en la actualidad no hay definiciones claras sobre su continuidad y, eventualmente, sobre qué organismo y en qué condiciones tomará la función rectora de los recursos humanos. Como resultado, la *consistencia directiva* se ha visto debilitada respecto de lo que podía observarse en 2004.

La segunda causa que llevó a la baja de la consistencia estructural son los problemas de coherencia estratégica remunerativa, derivada de la diferente composición salarial en las instituciones estatales respecto de las paraestatales y de la inequidad vertical ocasionada por los traslapes en el tabulador central (punto crítico 22).

Estas dificultades conviven con una mejora puntual: la mayor disponibilidad de información cuantitativa y cualitativa gracias a la complementación entre el RUSP y el recientemente desarrollado RH Net (punto crítico 2).

El resto de los puntos críticos que componen el índice se han mantenido constantes. El aspecto más delicado es el que refiere a la planificación de las dotaciones (punto crítico 1), que merece atención prioritaria por tener un impacto sobre todo el sistema de gestión de las personas.

3.5. Capacidad Funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (la competencia de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

| CAPACIDAD FUNCIONAL | Nro. | PUNTO CRÍTICO | PUNTUACIÓN | |
|---------------------|------|---|------------|------|
| | | | 2004 | 2013 |
| Competencia | 5 | La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas. | 1 | 1 |
| | 9 | Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto. | 3 | 3 |
| | 12 | La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos. | 3 | 2 |
| | 19 | La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa. | 3 | 2 |

| | | | | |
|-------------------------------------|----|---|---|---|
| | 25 | La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces. | 2 | 2 |
| Eficiencia incentivadora | 16 | La dirección suele definir las pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados. | 2 | 2 |
| | 18 | El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado. | 2 | 2 |
| | 21 | Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias. | 1 | 1 |
| | 23 | Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias. | 2 | 2 |
| Flexibilidad | 7 | El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas. | 2 | 3 |
| | 13 | Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. | 1 | 1 |
| | 15 | Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo. | 2 | 2 |
| | 17 | A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario. | 2 | 2 |
| | 24 | Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados. | 2 | 2 |

Por su parte, la **capacidad funcional** permanece prácticamente igual, ya que presenta un retroceso mínimo (de 40 a 39 puntos) como resultado de la baja en dos puntos críticos, la suba en otro y la estabilidad en el resto. Una baja se produjo en el aspecto referido a la selección por competencias de los candidatos, afectado por el ya mencionado debilitamiento general del sistema de mérito y la merma de los concursos (punto crítico 12).

El segundo aspecto que se debilitó es la capacidad de la estructura de retribuciones para atraer, motivar y retener personal, afectada por el congelamiento salarial del SPC y la inequidad interna generada por los traslapes en el tabulador central, que lleva a situaciones de inequidad vertical (punto crítico 19).

La mejora se produjo en el subsistema de organización del trabajo, a partir de una más adecuada descripción de los puestos, su sistematización en el “Catálogo de Puestos” y su registro y disponibilidad en el sistema RH Net (punto crítico 7). La mejora en este aspecto resultó de gran importancia para el SPC, en particular en los primeros años, pues fue la base de los concursos de provisión de puestos.

La valoración de los restantes puntos críticos se ha mantenido constante desde 2004. La gran mayoría de ellos presenta un nivel medio de desarrollo (2-3 puntos), excepto los relativos a la tecnificación de las dotaciones (punto crítico 5), a la capacidad de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo (punto crítico 21) y a la movilidad geográfica y funcional de los servidores (punto crítico 13), que están en un nivel bajo (0-1 puntos), lo cual los convierte en desafíos prioritarios.

3.6. Capacidad Integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

| ÍNDICE | Nro. | PUNTO CRÍTICO | PUNTUACIÓN | |
|------------------------------|------|--|------------|------|
| | | | 2004 | 2013 |
| Capacidad integradora | 28 | La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables. | 1 | 2 |
| | 29 | La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global. | 1 | 1 |
| | 30 | Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario. | 3 | 3 |
| | 31 | El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados. | 3 | 3 |

Por último, el índice de **capacidad integradora**, al igual que el índice de eficiencia, presenta una evolución positiva (de 40 a 45 puntos). Esto se dio como resultado de la ampliación conceptual (inclusión de nuevos ejes de indagación) y de cobertura (creció 10 veces desde 2002) que se registró en la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (punto crítico 28). A pesar de ello, todavía se mantiene en un nivel bajo la gestión de la comunicación interna (punto crítico 29). Por su parte, no se han registrado mayores novedades en el campo de las relaciones laborales (puntos críticos 30 y 31).

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones del diagnóstico de 2004 indicaban que la sanción de la ley había significado un gran paso para la burocracia mexicana pero que su gran limitación era su acotado alcance (cerca de 40.000 puestos), ya que fue aprobada como instrumento para una porción muy pequeña del sistema. Los dos desafíos que se abrían en ese momento eran lograr una correcta implementación del SPC y transformar la cultura patrimonialista del Estado en otra asentada en el rendimiento (BID, 2006:344).

Si bien esa gran limitación sigue estando presente, a 10 años de la LSPC cabe preguntarse cuál es el balance que deja una década de implementación.

Para comenzar existen dos grandes logros de base. El primero es la incorporación del concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público. Esto, aun con su carácter acotado y en cierta forma todavía inestable, comenzó a romper con una tradición de muchos años construida sobre un sentido común que legitimaba el patrimonialismo. Si bien esta perspectiva está muy lejos de desaparecer en cualquiera de los tres niveles de gobierno, el SPC abrió una brecha en la cultura de lo público.

Esto se complementó con el segundo gran logro de base: la generación de reglas de juego para el SPC que sobrevivieron un cambio de gobierno (2007), riesgo latente entonces, y que enfrenta el desafío de trascender al segundo. Mediante esas reglas se buscó construir una nueva dinámica dentro del empleo público, originalmente para una porción acotada del servicio civil pero con el horizonte de extender sus fronteras al resto del aparato burocrático.

Esas reglas de juego sirvieron de base, a su vez, para que hubiera progresos de orden específico en aspectos puntuales como la planificación, la organización del trabajo, la gestión del clima laboral y la gestión del empleo. Respecto del primer punto se puede mencionar el desarrollo del sistema RH Net, que registra información amplia sobre el SPC pero a la vez está conectado con el RUSP (que engloba al servicio civil en su conjunto). Actualmente hay un acuerdo extendido acerca de que se cuenta con más y mejor información para planificar, aunque ello no se tradujo en el enriquecimiento de la práctica, todavía muy sesgada hacia lo cuantitativo y condicionada por las decisiones presupuestarias.

En relación con la organización del trabajo, se advierten progresos en la descripción de puestos y perfiles y la confección de catálogos de puestos. Como se dijo, este era uno de los déficits de base con el que se encontró la implementación de la ley, que debió ser corregido sobre la marcha. Paulatinamente, las descripciones han comenzado a tomar un enfoque por competencias pero aún es necesario introducir ajustes metodológicos para diferenciar más claramente las competencias de los conocimientos.

En tercer lugar, se logró extender la encuesta de clima laboral a una cantidad de instituciones y servidores 10 veces más alta que en 2002. Gracias a ello, actualmente se cuenta con información más representativa sobre los puntos fuertes y las debilidades que los trabajadores identifican. La información, al igual que los sistemas que la almacenan, es un gran insumo para la planificación y la toma de decisiones en general.

En cuarto lugar, en relación con la gestión del empleo, se divisan luces y sombras. Las luces emanan del trabajo de concursabilidad realizado desde 2004, que ayudó a que en la actualidad el sistema esté

cubierto en aproximadamente un 75%. Ello pudo lograrse sobre la concurrencia de bases normativas, técnicas y operativas. El acceso por mérito fue sin dudas el subsistema de la LSPC que más prioridad recibió en su inicio, y eso se vio reflejado en la obtención de mejores resultados en comparación con los otros subsistemas establecidos en la ley. Sin embargo, al finalizar el sexenio del presidente Fox, y con la asunción del presidente Calderón, la prioridad cambió y el sistema de acceso por mérito, y tal vez el SPC en su conjunto, pasaron a ser temas de orden secundario. Fue a partir de entonces que se evidenció un crecimiento exponencial del ingreso mediante el mecanismo de excepción dispuesto por el artículo 34, el uso frecuente del poder de veto, situaciones de desvinculación arbitraria y, con ello, la gradual pérdida de confianza en el sistema por parte de la ciudadanía en general y de muchos servidores de carrera en particular, quienes vieron obstruido su desarrollo. En la actualidad existe la percepción de que los concursos sólo sirven para el ingreso de los candidatos preferidos y ya seleccionados por las autoridades, y que cuando esa dinámica enfrenta dificultades, se apela al artículo 34 y al veto como recursos de garantía de los intereses particulares.

La pérdida de confianza fue alimentada, además, por “sombras” adicionales. Sin duda la debilidad de la estructura de incentivos es una de ellas y resulta de la fragilidad de sus tres puntos de apoyo. Por un lado, la estructura salarial padece una profunda falta de coherencia estratégica, fruto de la falta de competitividad en determinadas franjas y escenarios de inequidad, donde ciertos niveles casi han equiparado remunerativamente al nivel inmediatamente superior y donde existe una gran asimetría en la composición salarial de las entidades paraestatales respecto de las centrales. Por otro lado, la gestión del desempeño tampoco ha podido realizar grandes aportes para fortalecer la estructura de incentivos, pues a pesar de la generación de instrumentos, todavía es considerada como una práctica formal que acarrea muchos costos y pocos beneficios para evaluadores y evaluados. Por último, el desarrollo de carrera no ofrece a los servidores un horizonte de crecimiento como consecuencia de la falta de coherencia estratégica del tabulador salarial, el uso recurrente del artículo 34 y la desconexión con la política salarial y de desempeño.

Pero quizá la sombra que más pesa sobre la profesionalización sea el escaso tiempo de maduración que tuvo. En parte, esto fue consecuencia del plazo perentorio que se estableció para la implementación total de la LSPC (dos años), sin que en la práctica existieran los cimientos básicos que pudieran darle realismo a ese objetivo. Esta deficiencia en la estrategia de implantación, en parte atribuida a cierto desconocimiento que los líderes tenían de la ley que se había diseñado y aprobado (Entrevistas con especialistas, 2013), resultó contraproducente para la obtención temprana de resultados. Como consecuencia, a partir de 2007, y ante la ausencia de resultados concretos que resguardar, la falta de una coalición social que la protegiera y frente a la necesidad de construir una burocracia de confianza del presidente, la profesionalización salió de la agenda política del gobierno (Grindle, 2012:222). Esto implicó un golpe muy duro para el proceso, que vio truncada su natural maduración ante el manejo inadecuado de las expectativas.

Para finalizar, cabe recordar que todas las luces y sombras mencionadas corresponden al SPC. Ahora bien, ¿cuál es la situación de los trabajadores de base? ¿Qué ha ocurrido en los últimos 10 años en el segmento que representa cerca del 90% del servicio civil?⁵⁷ La respuesta es que ha ocurrido muy poco. Como se mostró a lo largo del informe, es muy reducido el margen para introducir en este universo acciones de cambio. La combinación de una ley burocrática muy protectora y el poder de acción colectiva de la representación sindical estrechan considerablemente el margen de acción. La intención

⁵⁷ Una vez más, es necesario recordar que esto no incluye al sector de educación, al de salud, al servicio exterior, a la policía y al ejército, quienes tienen sus propios esquemas de carrera.

inicial de que la LSPC también alcanzara al personal de base, incluso en un contexto de acuerdo interpartidario, resultó rápidamente desestimada como resultado de la fuerte oposición sindical (Entrevistas con especialistas, 2013). Eso obligó a tomar la segunda mejor opción: iniciar la profesionalización por la parte superior del escalafón (de director general a enlace) para luego, eventualmente, extenderlo hacia el conjunto completo. A 10 años de sancionada la ley, esto parece todavía lejos de lograrse.

4.1. Recomendaciones

De este modo, el proceso de profesionalización se encuentra en una coyuntura crítica que todavía no muestra claramente su resolución. Salir fortalecido de este escenario de incertidumbre implicaría varias cosas:

- i) ***Mostrar avances, generar confianza, construir coaliciones de apoyo.*** Como ya han observado estudios recientes (OCDE, 2011) es crucial generar confianza en el sistema, tanto en la ciudadanía (mostrando que un servicio civil profesional es imprescindible para acceder a bienes y servicios de mejor calidad), como en la clase dirigente (demostrando que la profesionalización puede satisfacer la racionalidad técnica pero también la política). El objetivo es evidenciar que un servicio civil profesional resulta fundamental para las políticas y el diálogo político y social. Para ello es esencial hacer conocer todos los avances logrados hasta el momento y mostrar cómo ellos han comenzado a romper con el pasado patrimonialista. El recientemente firmado Pacto por México y la emisión de un nuevo PND ofrecen la mejor ventana de oportunidad para asentar esos objetivos estratégicos en una burocracia pública que los haga posibles. Los actuales debates sobre la profesionalización de la carrera magisterial y de la seguridad pública apoyan esta tesis, pues reflejan el reconocimiento explícito de que las prioridades sociales no pueden satisfacerse con un servicio público poco consistente, desmotivado y no planificado.
- ii) ***Fortalecer las políticas centrales de la profesionalización.*** Si bien la gestión de los recursos humanos debe ser entendida como un sistema integrado que combina y hace dialogar entre sí diferentes políticas, un conjunto de ellas operan como el corazón del sistema y sostienen el proceso de profesionalización.
 - a. ***Dirección estratégica.*** La necesidad de configurar dotaciones más adecuadas cuantitativa y cualitativamente, remite a la función de planificación de los recursos humanos. Resulta central trascender al presupuesto como único ordenador de la planificación, aunque sin pretender excluirlo. En el caso de México, se tienen distintos instrumentos que ayudarían a darle cuerpo a la función: el Pacto por México, el PND, los planes institucionales y los sistemas de información. Todos ellos, de lo más general a lo más particular, ofrecen un marco de referencia sobre el horizonte estratégico del país. Lo que resta, por tanto, es desarrollar herramientas específicas de planificación y, en particular, capacitar a las DGRH y supervisar la efectiva aplicación de los procesos establecidos.

- b. *Mérito en el acceso.* Un punto clave es recuperar el mérito como criterio de acceso a la administración pública. La conversión de un recurso concebido como excepción (el artículo 34 de la LSPC) en regla y el uso recurrente del poder de veto son distorsiones que lesionan el espíritu del ingreso y la confianza en el sistema. Por ello, resulta imperioso reforzar la supervisión sobre el uso de esas medidas y, de ser necesario, reglamentar más al detalle sus posibilidades de aplicación. El objetivo de fondo es reinstalar los concursos como el principal y más confiable modo de ingreso, reservando la excepción para su materia: los casos genuinamente excepcionales. La revisión de la reglamentación del artículo es una tarea que podría ser llevada al Consejo Consultivo, mientras que una supervisión más estricta es atribución del área rectora que se defina, con apoyo de las áreas de control interno y la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁸
- c. *Competencias.* Se ha iniciado un camino muy positivo que, para rendir plenamente sus frutos, necesita de ajustes conceptuales que permitan la diferenciación clara en cada nivel de puestos entre competencias y conocimientos. Esto luego debería verse reflejado en los catálogos de puestos y perfiles, que son la base referencial de los concursos de mérito.
- d. *Incentivos equilibrados.* Como se vio, es prioritario trabajar en el reequilibrio de la estructura de incentivos. Lo prioritario es corregir los traslapes en el tabulador, para reducir la inequidad, revisar el congelamiento salarial en el SPC y, eventualmente, emparejar la composición salarial de las entidades sujetas respecto de las no sujetas. Todo esto ayudaría mucho a mejorar la competitividad y la capacidad de atraer y retener a las personas. El otro punto focal es la carrera, que actualmente promete una dinámica de desarrollo que no puede cumplir. Dado que tiene elementos de un sistema de empleo, tal vez sea el momento de analizar el giro definitivo hacia ese esquema, de manera de alinear las expectativas a lo que realmente se puede cumplir.
- e. *Seguimiento del desempeño.* En los últimos 10 años, el SPC puso el foco en el ingreso y descuidó la gestión del rendimiento. Como resultado, la evaluación no logró operar como recurso sustantivo y permaneció como un hito formal, ritualizado y con tendencia a la sobrepuntuación. A la luz de lo ocurrido, es necesario poner en primer orden de prioridad a la constatación de resultados institucionales e individuales en la gestión. Para ello, se debe ajustar el instrumental técnico (formulación de objetivos e indicadores, seguimiento del desempeño, evaluación de resultados), capacitar en su uso y supervisar todo el proceso de aplicación. Asimismo, resulta central conectar la evaluación con las oportunidades de avance vertical y horizontal y el desarrollo de competencias, de forma de dar coherencia global a los incentivos del sistema.
- f. *Gerencia pública.* Para terminar, el SPC significó un paso adelante en varios aspectos pero no necesariamente se tradujo en la conformación de una gerencia pública muy profesional y estable, que trascienda el ciclo político-electoral y sea capaz de asegurar

⁵⁸ Llevar el tema de la reforma del reglamento de 2007 al seno del Consejo Consultivo sería una iniciativa interesante, ya que hay acuerdo en que, por un lado, el Consejo no toma decisiones relevantes para el sistema y, por el otro, que el reglamento tuvo efectos perjudiciales. Un modo de atacar dos problemas en uno es que el Consejo revise el reglamento (no para reformarlo enteramente, sino para hacer retoques que consoliden dos de

la implementación de políticas a lo largo del tiempo. El SPC ofrece las bases necesarias para construirlo. De lo que se trata es de seleccionar los niveles que integrarían ese segmento y de generar una política específica para su desarrollo. De concretarse el proyecto de convertir a los directores generales y directores generales adjuntos en cargos políticos de confianza, el cuerpo de gerentes públicos debería colocarse en los niveles subsiguientes (directores de área y subdirectores).

- iii) ***Iniciar el proceso de reforma para los trabajadores de base.*** Como ha reconocido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) y la OCDE (2011), ninguna reforma es plena si no se aplica en el conjunto del servicio civil. Como se vio, el SPC y las recomendaciones que giran en torno a él excluyen al amplio universo de los trabajadores operativos. En este segmento, por las razones ya señaladas, el statu quo es muy difícil de modificar. Y es aún más complicado cuando se avanza con una estrategia de shock. Sin embargo, ello no significa que no puedan comenzar a introducirse reformas específicas bajo una lógica incremental que resulten beneficiosas tanto para los trabajadores como para el sistema. Algunos de los temas a considerar podrían ser la capacitación para la actualización y reconversión laboral, y la gestión del rendimiento.
- iv) ***Fortalecer la función de gestión recursos humanos.*** En vista de los cambios previstos en la estructura de secretarías, que contempla el reemplazo de la SFP por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción y la posible transferencia de la función a la SHCP, el empleo público mexicano enfrenta el desafío de capitalizar el cambio como ventana de oportunidad. Sobresalen dos retos complementarios:
 - a. ***Gestión integrada de recursos humanos.*** Es de vital importancia que, con independencia de cuál sea la entidad rectora a cargo, la gestión de recursos humanos tenga como referencia la integración de políticas y aspectos que se fueron repasando en el informe. Esto implica trascender la típica tensión entre gasto e inversión mediante una mirada más integral, donde los criterios presupuestarios y cuantitativos se complementen con otros criterios y políticas (planificación cualitativa, organización del trabajo, incentivos, evaluación de desempeño, etc.). Tal como lo señalan la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), documento que sistematiza el consenso regional en la materia, y el marco analítico utilizado para el presente diagnóstico, una gestión integrada de gestión de las personas ayuda a alcanzar mejores resultados en las políticas de empleo público.
 - b. ***Coordinación entre la entidad rectora de recursos humanos y la SHCP.*** Un desafío común a varios países de la región, entre ellos México, es seguir fortaleciendo la coordinación y cooperación entre la entidad responsable de los recursos humanos y el área de economía/hacienda. Cuando la función de recursos humanos se ubica bajo la órbita de un área distinta a la que ejerce la autoridad presupuestaria (pues en algunos países coincide, como por ejemplo en Chile), el desafío de coordinación se vuelve esencial. Las causas son dos y complementarias: por un lado, ambas entidades toman decisiones transversales que alcanzan al conjunto de la administración; por otro lado, muchas decisiones tomadas por una entidad impactan en forma directa en decisiones

sus pilares: la corresponsabilidad y el control). De este modo, la iniciativa apuntaría a mejorar el reglamento y, a la vez, se tomaría una decisión “relevante” para el sistema vía Consejo, que es el órgano colegiado más plural.

de la otra. Como resultado, cuando hay falta de coordinación y estas entidades se mueven en forma aislada, la coherencia estratégica del sistema resulta perjudicada.

5. INDICADORES

1. Tasa de designaciones políticas

| | | |
|--|--------------|---|
| I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central | 44.396 | Fuente: Sistema RH Net y Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO), corte al 3 de diciembre de 2013. Nota: Instituciones de la Administración Pública Federal Centralizada (APFC). Puestos de titular de unidad a Secretario de Estado para las instituciones sujetas del SPC y puestos de jefe de departamento a Secretario de Estado en las instituciones no sujetas del SPC. No se incluyen plazas de categorías. De los 44.396 puestos de designación política, 742 corresponden a los niveles de titular de unidad a Secretario de Estado. |
| II. Total de cargos administrativos de la Administración Central | 90.494 | Fuente: Sistemas RH Net y SAREO, corte al 3 de diciembre de 2013 Nota: Puestos de enlace a Secretario de Estado en dependencias y órganos desconcentrados de la APFC. No incluye puesto operativo de base. |
| I / II (en porcentaje) | 0,49% | |

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / producto interno bruto

| | | |
|--|---------------------|---|
| I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central | \$19.974,05 | Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011. Presupuesto asignado a los ramos administrativos que incluye lo previsto para las instituciones de apoyo directo. |
| | millones de dólares | |
| | \$259.422,9 | |
| | millones de pesos | |

| | | |
|--|---|--|
| II. PIB (producto interno bruto nominal) | <p style="text-align: center;">\$1.193.673</p> <p style="text-align: center;">(en millones de dólares a precios corrientes)</p> <p style="text-align: center;">\$15.503.426</p> <p style="text-align: center;">(en millones de pesos a precios corrientes)</p> | <p>Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México (Dato anual).</p> <p>Nota: Producto interno bruto nominal.</p> |
| I / II | 1,67 | <p>Nota: El Fondo Monetario Internacional (FMI) señala una relación del 6% (véase http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06352.pdf) porque toma el presupuesto de servicios personales considerando todos los ramos autónomos, los ramos administrativos, los ramos generales y las entidades de control directo. En cambio, la UPRH proporcionó datos de los ramos generales porque corresponden al sector central (que es lo que se solicita en este punto).</p> |

Incentivos del servicio civil

3. Compresión vertical de los salarios

| | | |
|---|---|--|
| I. Asignación mensual de la máxima categoría | <p style="text-align: center;">\$14.823,65</p> <p style="text-align: center;">(Sueldo bruto mensual en dólares)</p> <p style="text-align: center;">\$192.529,51</p> <p style="text-align: center;">(Sueldo bruto mensual en pesos)</p> | <p>Fuente: “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2012.</p> <p>Nota: Tabulador mando sector central KC3.</p> |
| II. Asignación mensual de la categoría mínima | <p style="text-align: center;">\$604,59</p> <p style="text-align: center;">(Sueldo bruto mensual en dólares)</p> | <p>Fuente: “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2012.</p> |

| | | |
|-------------|---|---|
| | \$7.852,35 (Sueldo bruto mensual en pesos) | <i>Nota:</i> Tabulador enlace sector central PQ1. |
| I/II | 24,52 | |

Incentivos del servicio civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

| | | |
|---|---|---|
| I. Sueldo promedio en la Administración Central | 36.189,77 (Sueldo bruto promedio anual en dólares) 470.032,75 (Sueldo bruto promedio anual en pesos) | <i>Fuente:</i> “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2012. Anexos 3A y 3B de los Tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y enlace de las dependencias y entidades, datos correspondientes a los siguientes grupos jerárquicos: KC3 a PQ1 <i>Nota:</i> Los datos corresponden a una muestra representativa de seis secretarías (Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales) y la Procuraduría General de la República, en base a la ocupación, con fecha de corte al 31 de octubre de 2012, en términos brutos. |
| II. PIB per cápita | \$9.742 (PIB per cápita anual en dólares a precios actuales) | <i>Fuente:</i> Banco Mundial. <i>Nota:</i> El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. Datos en Dólares a precios actuales. Véase http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD . |

| | | |
|-------------|--|--|
| | \$126.529,10 (PIB per cápita anual en pesos a precios actuales) | |
| I/II | 3.71 | |

Incentivos del servicio civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

| | | |
|--|---|--|
| I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en US\$) Datos correspondientes a los siguientes grupos jerárquicos: KC3 a PQ1. | \$3.015,81 (Sueldo promedio mensual en dólares) \$39.169,34 (Sueldo promedio mensual en pesos) | <i>Fuente:</i> “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2012. <i>Nota:</i> Los datos corresponden a una muestra representativa de seis secretarías (Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales) y la Procuraduría General de la República, en base a la ocupación, con fecha de corte al 31 de octubre de 2012, en términos brutos. |
| II. Sueldo promedio del sector privado (US\$) | ND | <i>Fuente:</i> ----- <i>Nota:</i> No se cuenta con la información solicitada. |
| I/II | | |

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

| | | |
|--|---------------|---|
| I. Número total de empleados públicos en la Administración Central | 546.574 | <p>Fuente: Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal, denominado RUSP.</p> <p>Nota: Este dato corresponde a los reportes de personal civil de las instituciones en la quincena enero 1 de 2013, con datos al 31 de diciembre de 2012.</p> <p>Se integra información de los registros de servidores públicos de mando, operativos y categorías, excepto los servidores públicos de instituciones como las Secretarías de la Defensa, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, en virtud de que son instituciones de seguridad pública y nacional.</p> |
| II. Población total | 112.336.538 | <p>Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Dato de población correspondiente al censo del 2010.</p> |
| I/II | 0,0049 | |

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

| | | |
|---|--|---|
| I. Gasto público total de la Administración Central (en millones) | \$71.769,29 | <p>Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011. Se incluye a las instituciones de apoyo directo.</p> |
| | Millones de dólares de presupuesto total | |
| | 932.139,5 | |
| | Millones de pesos de presupuesto total | |

| | | |
|--|--|---|
| I. Número total de empleados públicos de la Administración Central | 546.574 Registro de servidores públicos en la APFC | Fuente: Registro de Único de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP) Nota: Este dato corresponde a los reportes de personal civil de las instituciones en la primera quincena de enero de 2013, con datos al 31 de diciembre de 2012. * Se integra información de los registros de servidores públicos de mando, operativos y categorías, excepto los servidores públicos de instituciones como las Secretarías de la Defensa, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, en virtud de que son instituciones de seguridad pública y nacional. |
| I / II | 0,13 Dólares por servidor público 1,71 Pesos por servidor público | |

Nota: Todos los datos monetarios están expresados en pesos mexicanos y en dólares de Estados Unidos, calculados a Mex\$12.9880 por US\$. La fuente del tipo de cambio es: Banco de México, dato publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012.

Nota general: Destaca que en 2012 se cuenta con sistemas de información para el registro de puestos y servidores públicos que facilitan la identificación de los datos que se reportan

6. TABLA DE SÍNTESIS

| | Situación a diciembre de 2004 | Situación a abril de 2013 |
|--------------------|--|--|
| Contexto | <ul style="list-style-type: none"> Tras 70 años de gobierno del PRI, en 2000 se produce el triunfo del PAN. El presidente Fox tiene entre sus prioridades la reforma administrativa (“Agenda del Buen Gobierno”), acompañando a la lucha a la pobreza y la seguridad nacional. La aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, con el apoyo de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) y con casi la unanimidad de los votos parlamentarios, marcó un hito en la historia del servicio civil mexicano. | <ul style="list-style-type: none"> Felipe Calderón, también del PAN (2006-2012) sucede al presidente Vicente Fox (2000-2006) y sus prioridades de gobierno son la seguridad nacional y el combate a la pobreza. Si bien Calderón impulsa algunas importantes iniciativas de reforma administrativa, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) pierde peso como prioridad de gobierno. En diciembre 2012 regresa el PRI al gobierno al asumir el presidente Peña Nieto, quien lanza un nuevo PND (2013-2018) y suscribe con los líderes de otros partidos el “Pacto por México”, que incluye “Gobierno Cercano y Moderno” como una de sus estrategias transversales. El futuro del SPC y de la gestión de recursos humanos en general es una incógnita, ya que se plantea la desaparición de la SFP, el área que lo lideraba, aunque sus funciones serían continuadas a través de la creación de una Comisión de Transparencia y Anticorrupción de carácter autónomo y rango constitucional. |
| Marco legal | <ul style="list-style-type: none"> El marco jurídico que regula las relaciones laborales del sector público en México cuenta con más de 600 Leyes, Normas, Acuerdos y otros instrumentos orientados a la gestión de recursos humanos. Hay dualidad del sistema de empleo (personal de base versus personal de confianza), asentada en el artículo 123 de la Constitución. La LSPC es de naturaleza administrativa y no laboral porque no tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución, y crea un nuevo segmento de “personal de carrera” diferenciado de los existentes. | <ul style="list-style-type: none"> La administración pública federal mexicana se compone de unas 300 instituciones aproximadamente, de las cuales alrededor de 75 están sujetas al SPC. Siguen coexistiendo entonces tres segmentos. i) los altos mandos (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y jefe de unidad); ii) el SPC (que va desde directores hasta nivel de enlace); y iii) el personal operativo (de base y de confianza). Las dos novedades centrales en términos del marco legal son: i) la emisión de un nuevo reglamento de la LSPC (2007) para descentralizar la gestión del sistema y evitar la congestión administrativa, ii) por debajo de este reglamento, la elaboración del Manual de Recursos Humanos del SPC a fin de reparar la enorme dispersión normativa previa, en el cual se regula la operación de los diferentes subsistemas en las 300 entidades del nivel federal. |

| | | |
|---|---|---|
| Análisis Organizativo de la Función Recursos Humanos | Puntaje 50 | Puntaje 30 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • La SFP es la estructura de mayor jerarquía en la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Federal Centralizada. • En las Secretarías, se destaca la figura del Oficial Mayor, quien interviene en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, asistido por las direcciones generales de recursos humanos de la dependencia. • Otro actor importante es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por sus atribuciones, establece el presupuesto, lo administra, y autorizar erogaciones. • También existe en cada dependencia el Consejo Consultivo y los Comités de Selección y de Profesionalización. | <ul style="list-style-type: none"> • Además de la SFP y la SHCP (instituciones globalizadoras), adquieren relevancia institucional otros actores: los Oficiales Mayores, las DGRH, las áreas de control interno, los Comités Técnicos y Comisiones Mixtas de Escalafón, el Consejo Consultivo del SPC y la Auditoría Superior de la Federación. • La SFP fue gradualmente perdiendo ámbito de acción, capacidad técnica y operativa (su dotación se redujo a un tercio) e influencia política. Se ha decidido su eliminación, y el traspaso de sus funciones a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. • La alta dirección pública encuentra en el SPC posibilidades de desarrollo pero enfrenta obstáculos, deficiencias y amenazas concretas. Se carece de una política específica para este segmento. |
| Planificación | Puntaje 33 | Puntaje 40 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • La planificación ha sido presupuestal más que funcional. Los presupuestos anuales de las dependencias establecen necesidades cuantitativas y metas institucionales y son enviados a la SHCP que revisa el número de plazas propuestas. • Uno de los mayores problemas en la planificación, aún la presupuestal, se vincula con las metas institucionales. Muchas veces, las mismas carecen de rigor, y las estructuras organizacionales suelen ser percibidas como fines y no medios para alcanzar resultados. • La LSPC busca instaurar una verdadera planificación funcional a través de la creación de un RUSP que permita hacer valoraciones cualitativas y cuantitativas del personal necesario. | <ul style="list-style-type: none"> • Continúa muy presente la planificación presupuestal, que si bien ordena y contiene el gasto en personal, en el marco de las políticas de austeridad de la administración Calderón ha resultado en medidas de coyuntura que pierden perspectiva estratégica de largo plazo. • Frente a la restricción presupuestaria las instituciones han generado estrategias para resolver las necesidades de personal: propuesta de nuevas estructuras, pedidos de reevaluación de puestos, reorganización interna de las plantas, extensión de horario de trabajo, contratación de eventuales. • Se desarrolló el RUSP, que ha mejorado notablemente la información disponible para planificar, y se creó el sistema de información RH Net. • Se carece de otros instrumentos específicos y de capacidades directivas para lograr una efectiva planificación funcional. • Se redujo el gasto en personal como proporción del gasto total, del 28,8% (2004) al 23,5% (2013). |
| Organización del Trabajo | Puntaje 53 | Puntaje 60 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • La organización del trabajo presenta una consistencia baja al menos por tres | <ul style="list-style-type: none"> • A partir de la implementación de la LSPC se mejoró la descripción de puestos y perfiles, |

| | | |
|---------------------------|--|--|
| | <p>motivos: i) las responsabilidades de los puestos no están alineadas a las estrategias organizacionales, ii) el diseño de puestos no se corresponde necesariamente a criterios de gestión, y iii) la carga de trabajo de los diferentes puestos está mal distribuida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En las instituciones aún existe confusión entre las actividades de los puestos y sus logros, a pesar de que la SHCP hace varios años emitió guías para elaborar perfiles y descripción de puestos. • Se está trabajando en los perfiles de puestos, comenzando con los de carrera (luego se continuará con el personal de base), aunque los perfiles se ajustan al revisarse las estructuras organizacionales. • Las guías para los perfiles de puestos deberían ser más estables. | <p>la cobertura de los catálogos de puestos y el registro en RH Net.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin embargo, es necesario seguir ajustándolas para que respondan mejor a la realidad y necesidades organizacionales (falta capacidad técnica para desarrollarlas y desde la reglamentación de 2007, perdieron precisión los perfiles, con lo que se comprometió la transparencia de los concursos) • Se comenzó a enriquecer las descripciones de perfiles con las competencias o capacidades básicas. El desafío es precisarlas conceptualmente para diferenciarlas de los conocimientos técnicos, que todavía suelen predominar en los perfiles. Se está trabajando en la definición de estándares para las competencias transversales de la administración federal. |
| Gestión del Empleo | Puntaje 43 | Puntaje 37 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • No hay gestión de carrera para los funcionarios de base. Los sindicatos se limitan a establecer condiciones de trabajo. • La LSPC establece un subsistema de selección de personal claro para el personal de carrera. El procedimiento incluye la publicidad de los concursos, pruebas de selección realizadas por el Comité de Selección en cinco etapas y la asistencia técnica de la SFP. • Todo esto se encuentra actualmente en pleno proceso de implantación, tras la reciente sanción de la LSPC y su reglamento. • El diseño de los mecanismos de carrera no permite responder a las necesidades de efectivos de las organizaciones dado que a la fecha no existen verdaderos procedimientos de intercambio de personal <i>entre</i> las dependencias. Para el <i>personal de carrera</i>, la LSPC contempla el intercambio de empleados pero aún no hay planes de implementación. Por otra parte, las prácticas asociadas a la gestión del <i>personal sindicalizado</i> tampoco permiten su fácil distribución entre dependencias. • Respecto de la desvinculación, el <i>personal sindicalizado</i> tiene estabilidad o <i>inamovilidad</i> por lo que está protegido de despidos a raíz de la rotación del | <ul style="list-style-type: none"> • No se registran mayores novedades en el universo del personal de base. Los ingresos siguen siendo fuertemente influenciados por los sindicatos y tramitados en su gran mayoría por vía de invitaciones directas. • En cuanto al SPC, se realizaron 46.000 concursos en total desde su creación hasta diciembre 2012, pero durante el sexenio de Calderón se redujeron, y se incrementó notablemente el uso del artículo 34 (nombramientos provisionales sin necesidad de concursos) y del veto del superior jerárquico, con grandes perjuicios para la transparencia y confianza en el sistema. • La movilidad sigue teniendo fuertes restricciones y es prácticamente inexistente para el personal de base. • La desvinculación del personal de base sigue siendo un hecho muy poco común por la garantía de inamovilidad constitucional, mientras que en el SPC, a pesar de estar regulada la estabilidad (sujeta a desempeño), se constata alta rotación con los cambios de autoridades, debido a la ambigüedad normativa sobre el proceso de desvinculación del SPC) y la extendida práctica de la designación por excepción (art. 34). |

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| | gobierno. Por el contrario, el <i>personal de carrera</i> , a pesar de que está protegido de despidos políticos, es susceptible de ser desvinculado por motivos técnicos (desempeño). | |
| Gestión del Rendimiento | Puntaje 40 | Puntaje 40 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios de base tienen un rendimiento muy bajo, y los arreglos sindicales no contemplan la gestión del desempeño. • La Norma de Evaluación de Desempeño, de agosto de 2004, apunta a cambiar esto introduciendo la evaluación de los logros de este personal. • El personal de carrera está sujeto al sistema de Evaluación Integral Individual donde se incluye una evaluación por desempeño y la evaluación de metas del plan individual de carrera. | <ul style="list-style-type: none"> • En el caso del personal de base, la evaluación es una práctica muy débil y estéril en cuanto a fuente de mejora. No se advierte interés en hacer un mejor aprovechamiento de la herramienta. Muchas veces los objetivos son definidos en el mismo momento en que debe hacerse la evaluación. • En el caso del SPC, la ley de 2003 dio un nuevo impulso a la práctica de la evaluación, y en 2005 la UPRH construyó un modelo de evaluación como marco orientador para las instituciones, que combina la evaluación de metas y comportamientos. • Pese a los instrumentos generados, la evaluación sigue teniendo un carácter formal. Se advierten dificultades metodológicas en la formulación de objetivos, lo cual complica el seguimiento de metas y por tanto el establecimiento de una base objetiva para su reconocimiento. Aunque ha mejorado en los últimos años, existe una tendencia a la sobrepuntuación. No obstante, de a poco los servidores van incorporándose a la práctica de la evaluación. |
| Gestión de la Compensación | Puntaje 45 | Puntaje 35 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • No ha existido una estrategia salarial consistente con reglas claras de compensación económica por las habilidades involucradas en las tareas y los logros obtenidos. • El componente móvil del salario ha ido perdiendo peso frente a las percepciones ordinarias. No obstante ello, el salario no guarda relación con la complejidad y responsabilidad del trabajo. • Sorprendentemente, la LSPC no establece un subsistema de remuneraciones para el <i>personal de carrera</i>. Establece que los cargos deben ser valuados de forma que entre uno inferior y otro superior existan condiciones de remuneración proporcionales y equitativas a sus responsabilidades. • El sistema es de alta inequidad interna. Sin embargo, en la comparación con los | <ul style="list-style-type: none"> • Se registran dificultades en la competitividad salarial del personal de mando y el SPC, debido al congelamiento salarial mantenido durante la última década. • Además se registra una fuerte inequidad que resulta de los traslapes en el tabulador (lo que produce equiparación salarial entre diferentes niveles jerárquicos). • La composición salarial en las entidades paraestatales es más ventajosa que en el tabulador central que incluye a las entidades sujetas a la LSPC, pues el componente remunerativo es mucho más alto. • La realidad de los puestos de base es bien diferente, pues gozan de incrementos salariales anuales en línea con el índice de inflación. |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>salarios del sector privado, el personal de base sale favorecido. La competitividad salarial del personal directivo es alta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se espera que los sistemas de valoración de puestos, actualmente en operación, colaboren a aumentar la correspondencia entre las tareas y las retribuciones y así fortalecer el principio de “igual pago por igual trabajo.” | |
| Gestión del Desarrollo | Puntaje 36 | Puntaje 36 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • El personal de base no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal, e incluso intercambios con entidades privadas. • Respecto de la capacitación, México no cuenta con un instituto público central de formación como sí tienen otros países de la región. • En general, la oferta de capacitación por parte de las dependencias no responde a un diagnóstico de necesidades. • El <i>personal sindicalizado</i> rara vez recibe capacitación. | <ul style="list-style-type: none"> • En el SPC, el desarrollo de carrera muestra signos contradictorios, pues su diseño original es un sistema de carrera, pero a partir de la reglamentación de 2007 se gestiona como un sistema de empleo. Las principales dificultades que la afectan actualmente son la desconexión con la gestión del rendimiento, las limitaciones presupuestarias, los traslapes en el tabulador y el uso recurrente del artículo 34. En los trabajadores de base, los ascensos dependen del respaldo sindical. • En cuanto a la capacitación, se han hecho esfuerzos diversos pero la función sigue muy condicionada por los recursos presupuestarios y la falta de interés por parte de empleados y directivos. El problema de fondo es la falta de una política estratégica de capacitación que la relacione con los objetivos institucionales. |
| Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales | Puntaje 40 | Puntaje 45 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • En las relaciones laborales del personal de base el sindicato es central, pero aunque garantiza su inamovilidad y asegura varios beneficios sociales, ha introducido inercias que han colaborado con la desmotivación de buena parte de dicho personal. • Las relaciones laborales del personal de carrera están aún un poco confusas dado que a veces la LSPC parece adquirir un carácter administrativo y otras veces laboral en cuanto a la relación de empleo. • Cuenta con amplias prestaciones sociales y se espera que los Comités de Profesionalización y las Direcciones de Recursos Humanos fomenten una cultura de continua retroalimentación entre directivos y subalternos. | <ul style="list-style-type: none"> • La Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO) que se administra desde 2002 creció en cobertura y en complejidad, pero los empleados no consideran que eso se traduzca en el adelanto real de las condiciones de trabajo, pese a que existe la obligatoriedad de ejecutar planes de mejora. • La comunicación interna sigue siendo débil. • Las relaciones laborales continúan con una lógica similar a la de 2004, con la dispersión normativa, instancias de conciliación, el monopolio sindical en la Federación de Empleados al Servicio del Estado, y ciertos sindicatos más conflictivos pero no reconocidos oficialmente por el Estado. |

7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

7.1. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2001 “Aggregate Employment and Wage Bill Concerns.” Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org.
- , 2011. “México: panorama general”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). s/f. “Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública - EC-L1094”. Washington, D.C.: BID.
- , 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- , 2008. “Report on the Civil Service in the Caribbean”. En: M. Mateo Díaz y K. Echebarría (eds.), *Diálogo Regional de Política*. Washington, D.C.: BID.
- Cejudo Ramírez, G. 2012. “Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia”, XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas. 2003. “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”), Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Gobierno de la Federación. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. Publicado en *Diario Oficial*, 20 de mayo de 2013.
- Grindle, M. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in the Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hasnain, Z., N. Manning y J. Pierskalla. 2012. “Performance-related Pay in the Public Sector, A Review of Theory and Evidence”. Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6043. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012. “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 52, febrero 2012, Caracas, Venezuela.
- Kaufman, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues”. Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5430. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Márquez, U. 2012. “La reforma de la administración pública como fruto de la democratización en México: avances”. XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Resumen”. París: OCDE.
- Pardo, M. C. 2012. “The Federal Public Administration in Mexico: an Overview”. Versión borrador del artículo que forma parte de G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en proceso de edición para su publicación).
- SFP (Secretaría de la Función Pública). 2005. “¿Qué es el perfil de puesto?” México, DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2007. “Impacto del nuevo reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera”. México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2008. “Evaluación de desempeño: diálogos de desarrollo y descripción de metas”. México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2011. “Clima y cultura organizacional de la administración pública federal. Encuesta 2011. Presentación de resultados”. México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2013a. “Programa Operativo Anual 2013 y resultados preliminares del Programa Operativo Anual 2012” (15 de marzo). México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2013b. “Presentación Ingreso” (mayo). México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.
- , 2013c. “Procesos de capacitación y certificación”. México DF: Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.

7.2. Normativa

- Constitución Política.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, LFTSE (1963).
- Ley de Planeación 4091/83.
- Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003).
- Reglamento Ley de Servicio Profesional de Carrera (2007).

7.3. Talleres

Los talleres y entrevistas se realizaron del 13 al 17 de mayo y fueron coordinados por Luciano Strazza.

| Lunes 13 de mayo de 2013 Talleres - Grupos de Enfoque BID Taller 1 Miembros de la UPRH | | |
|---|------------------------------|---|
| Institución | Nombre | Puesto |
| Secretaría de la Función Pública | Antonio Casas Vázquez | Director General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera. |
| | Jacqueline Arteaga Fernández | Directora General Adjunta de Planeación y Políticas de Recursos Humanos. |
| | Rodrigo Baños Závala | Encargado de la Dirección General de Organización y Remuneraciones de la SPF. |
| | Juan Carlos Granados Lugo | Director General Adjunto de Evaluación y Seguimiento. |
| | Gaudencio Rayas Cabrera | Director de Política de Recursos Humanos. |
| | José Morales Ramírez | Director de Política de Recursos Humanos. |
| | Juan Ángel Rangel Sánchez | Director de Política de Recursos Humanos. |
| | Felisa Rosario Luna Moreno | Directora de Organización y Remuneraciones. |
| | Gerardo Gerardo Ventura | Director de Organización y Remuneraciones. |

| | |
|------------------------------------|---|
| Leticia Estela Madrid Lee | Directora de Organización y Remuneraciones. |
| Marcela de la Paz Gómez Gamboa | Directora de Organización y Remuneraciones. |
| Alfredo Muñoz García | Director de Evaluación del Desempeño y Desarrollo. |
| Jorge Cedillo Navarro | Director de Cultura y Cambio Organizacional. |
| Oscar Soria Galina | Director de Capacitación y Certificación. |
| Ricardo Gustavo Urbán Balderas | Director de Ingreso. |
| David Jiménez Monroy | Encargado de la Dirección de Información Estratégica de Personal. |
| Carlos Christian Carrillo Elizalde | Director de Estadísticas y Minería de Datos. |
| Lydia Juárez Aguilar | Directora de Control de Información. |
| Oscar E. Hernández Hernández | Director de Seguimiento y Evaluación. |
| María Guadalupe Galván Sánchez | Subdirectora de Capacitación y Certificación. |
| María Inés Flores Cano | Subdirectora de Información Estratégica de Personal. |
| Verónica Noguez Noguez | Subdirectora de Organización y Remuneraciones. |

| Lunes 13 de mayo de 2013 | | |
|--|---------------------------------|---|
| Talleres - Grupos de Enfoque BID | | |
| Taller 2 FSTSE – Sindicatos | | |
| Institución | Nombre | Puesto |
| Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado | Juan Jaime Hernández Cienfuegos | Secretario de Relaciones Intersindicales. |
| | Sergio Gómez Hernández | Presidente de la Comisión Nacional de Profesionalización. |
| Sindicato de Trabajadores de la STPS | Gonzalo Franco Mercado | Presidente del Sindicato. |

| Martes 14 de mayo de 2013 | | |
|---|-------------------------------|--|
| Talleres - Grupos de Enfoque BID | | |
| Taller 1 Miembros de la DGRH | | |
| INSTITUCIÓN | NOMBRE | PUESTO |
| Secretaría de la Función Pública | Jacqueline Arteaga Fernández | Directora General Adjunta de Planeación y Políticas de Recursos Humanos. |
| | Juan Ángel Rangel Sánchez | Director de Política de Recursos Humanos. |
| Secretaría de Gobernación | Irma Martínez Bermúdez | Directora de Planeación y Desarrollo. |
| | Alejandra Feria Montes de Oca | Subdirectora de Planeación y Desarrollo. |
| | Caros Palmerin Angelino | Subdirector de Reclutamiento y Selección. |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | Irais Morales | Subdirectora de Ingreso. |
| Secretaría de Educación Pública | Jesús Isauro González | Director del Servicio Profesional de Carrera. |
| Secretaría de Salud | Angélica Ortega | Directora General Adjunta de Servicio Profesional de Carrera y Capacitación. |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | Elba Matilde Loyola Orduña | Directora General de Recursos Humanos. |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | Migdalia Pérez Retana | Directora de Desarrollo de la Organización |
| Secretaría de Energía | Saúl Monroy | Director de Planeación e Ingreso. |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | Carmen Vega | Directora de Innovación. |
| Procuraduría General de la República | Magdalena Miranda | Directora General Adjunto de Relaciones Laborales. |
| Secretaría de Comunicaciones y | Martha Josefina Carrillo | Subdirectora de Desarrollo y Certificación de Capacidades. |

| | | |
|--|---------------------------------|---|
| Transportes | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | Tania Puente Sendero | Subdirectora de la Dirección de General de Recursos Humanos. |
| Secretaría de Turismo | Israel Rojas Hernández | Subdirector de Administración de Personal. |
| Secretaría de la Función Pública | Luz Adriana Rosales Rivera | Subdirectora de Ingreso. |
| Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal | Alma Rosalia Escalona García | Jefa del Departamento del Servicio Profesional de Carrera. |
| Secretaría de Marina | Lic. Cristóbal F. García | Subdirector de Profesionalización. |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | Ricardo Jesús López Flores | Director del Servicio Profesional de Carrera. |
| Secretaría de Desarrollo Social | José Enrique Rodríguez Ocegüera | Director de Vigilancia del Presupuesto de Servicios Personales. |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | David Aguirre Chávez | Director General Adjunto de Desarrollo Profesional. |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Daniel Silva González | Subdirector de Evaluación del Desempeño y Calidad. |
| Secretaría de Desarrollo Social | Orly Romero Sevilla | |

| Entrevistas a académicos | | |
|---|------------------------------------|---|
| Institución | Nombre | Puesto |
| Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) | Dr. David Arellano Gault | Profesor Investigador Titular de la División de Administración Pública. |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) | Dr. Miguel Ángel Cedillo Hernández | Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Titular del Área de Auditoría para el Desarrollo de Mejora de la Gestión Pública en el Órgano Interno de Control de Pemex Gas y Petroquímica, Profesor Investigador. |

| | | |
|---|-----------------------------|--|
| Universidad Nacional Autónoma de México | Dr. Ricardo Uvalle Berrones | Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública y Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. |
| Universidad Autónoma del Estado de México en el Campus Amecameca | Dr. Roberto Moreno Espinosa | Profesor Investigador, Profesor de Tiempo Completo “E” en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Campus Amecameca y Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Política, Administración Pública y Estudios del Futuro |
| Instituto Federal Electoral | Dr. Rafael Martínez Puon | Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral; académico; ex funcionario público. |
| Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) | Dr. Mauricio Merino Huerta | Profesor Investigador. |

| Entrevistas a exfuncionarios | | |
|---|--------------------------------|--|
| Institución | Nombre | Puesto |
| Ex Titular de la Unidad de Política de RH de la Administración Pública Federal de abril de 2004 a diciembre de 2007 | Lic. Luis de la Fuente Pantoja | Ex Titular de la Unidad de Política de RR.HH. de la Administración Pública Federal (abril de 2004 a diciembre de 2007); consultor independiente. |
| Ex Servidor Público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de 2003 a 2008 | Dr. Rafael Martínez Puon | Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral. |
| Ex Servidor Público dentro del sistema del Servicio Profesional de Carrera | Mtro. Mario Alberto Fócil | Director General de Recursos Humanos en la Secretaría de Economía (se incorporó en la presente administración). |
| Ex Servidor Público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de 2011 a 2012 | Mtro. Alejandro Herrera Macías | Ex funcionario público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de 2011 a 2012; Director General Adjunto de |

| | | |
|---|-------------------------------|---|
| | | Recursos Humanos en la Secretaría de Economía. |
| Ex Servidor Público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de 2003 a 2006 | Mtro. Hernando Aguilera Rocha | Ex funcionario público de la Unidad de Política de Recursos Humanos de 2003 a 2006; Director Ejecutivo en el <i>Social Value Institute</i> . |

| Entrevistas de profundidad con miembros de la UPRH | | |
|---|--------------------------------|---|
| Institución | Nombre | Puesto |
| Secretaría de la Función Pública | Antonio Casas Vázquez | Director General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera. |
| | Ricardo Gustavo Urbán Balderas | Director de Ingreso. |
| | Rodrigo Baños Závala | Encargado de la Dirección General de Organización y Remuneraciones de la SPF. |
| | Felisa Rosario Luna Moreno | Directora de Organización y Remuneraciones. |
| | Alfredo Muñoz García | Director de Evaluación del Desempeño y Desarrollo. |
| | Oscar Soria Galina | Director de Capacitación y Certificación. |
| | César Antonio Osuna Gómez | Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (domingo 19 de mayo de 2013). |

| Entrevistas telefónicas (2/8/2013) a miembros de la SHCP | | |
|---|-----------------------------|--|
| Institución | Nombre | Puesto |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Alfonso Isaac Gamboa Lozano | Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario. |

8. ABREVIATURAS

| | |
|-------|---|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| ECCO | Encuesta de Clima y Cultura Organizacional |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FSTSE | Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado |
| IDSC | Índice de Desarrollo del Servicio Civil |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| LFTSE | Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado |
| LSPC | Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PIB | Producto interno bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| RLSPC | Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal |
| RUSP | Registro Único de Servidores Públicos |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| STPS | Secretaría de Trabajo y Previsión Social |
| UPRH | Unidad de Políticas de Recursos Humanos |