



Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio

Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso*

Recibido: 31 julio 2017
Aceptado: 13 septiembre 2017

Resumen

En 2018, el Servicio Profesional de Carrera cumplirá quince años de creación sin sufrir cambios importantes respecto a su diseño original. Un método para analizar la forma en que opera el Servicio Profesional de Carrera se encuentra en el análisis empírico y normativo de la información que se genera en las instituciones públicas sujetas al mismo. El artículo emplea la información del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, de los años 2015 y 2016, respecto a elementos relevantes como ingreso, capacitación y desarrollo profesional a fin de plantear algunas posibilidades y necesidades de cambio en su diseño.

Palabras clave

Profesionalización, Servicio Profesional de Carrera, Desarrollo Profesional.

Abstract

The Servicio Profesional de Carrera in Mexico will fulfill fifteen years on 2018. It didn't suffered many changes, any important since original design. Empirical and legal analysis are the best method for to explain his

* Profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM y Consultor en Administración Pública.

operation form. This method is the same to use for study any public institution. This article to use the information of Servicio Profesional de Carrera from 2015 and 2016, on relevant elements such as income, training and professional development, for to pose any needs and possibilities of change on design.

Keywords

Professionalization, Servicio Profesional de Carrera, Professional Development.

1. Introducción

Ya desde la tercera década del siglo XX, Marshal Dimock enunciaba que el campo de la administración pública era muy complejo en virtud de que “tiene relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales” (Dimock, 2009:115). La administración del factor humano responde a esa situación de complejidad.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es el primer ejercicio por establecer un servicio civil estandarizado en la administración pública centralizada, dirigido al personal de mando en el Gobierno Federal. Por el número de instituciones y servidores públicos que comprende es el más relevante en el país. Apareció en el año 2003 y atravesó el cambio de las administraciones emergidas del Partido Acción Nacional (Vicente Fox Quesada y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa) al Partido Revolucionario Institucional (Enrique Peña Nieto).

El análisis se ubica en los años 2015 y 2016, periodos para los cuales existe información estadística completa, además de que permite generar una fotografía de la actual forma de operación. El documento analiza el SPC a través de la normatividad aplicable y de información primaria aportada por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Particularmente orienta a reconocer la necesidad del cambio en el diseño del SPC para fortalecer la profesionalización con base en el mérito, a casi 15 años del inicio de su implementación.

Ante la amplitud del SPC, el documento es una aproximación para su estudio, a fin de ubicar áreas de oportunidad y cambio en el modelo de servicio civil que establece. Por lo

cual, se ha optado por delimitar el análisis a elementos distintivos de tres de sus siete subsistemas: ingreso, capacitación y certificación de capacidades y desarrollo profesional. La tercia propuesta, junto con la evaluación del desempeño, permite observar la movilidad y fortalecimiento de capacidades y habilidades de los servidores públicos desde su ingreso bajo la idea del mérito. No obstante, la evaluación del desempeño se ha considerado dentro del estudio ya que la información, a diferencia de los otros subsistemas, está desagregada en cada una de las instituciones sujetas al SPC. Pese a ello, los tres subsistemas de trabajo son suficientes para el propósito trazado.

2. El Servicio Profesional de Carrera

El esquema de servicio civil de carrera contenido en el SPC, aborda la profesionalización de los servidores públicos a partir de procesos de selección que culminan con el ingreso de un servidor público calificado que da certeza y continuidad a los procesos que se desarrollan en las instituciones. Una vez dentro, se ejecutan acciones de capacitación y desarrollo para fortalecer sus capacidades y promover su movilidad profesional al interior del servicio público.

En la exposición de motivos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), se definen una serie de elementos problemáticos que hacen necesaria la creación de un servicio de carrera (Auditoría Superior de la Federación, 2014:13):

- Falta de confianza ciudadana hacia los servidores públicos.
- Falta de continuidad de las políticas públicas.
- Trastornos en los cambios de administración.
- Pérdida de servidores públicos experimentados.
- Discrecionalidad en la designación de los servidores públicos.
- Demanda de la ciudadanía de contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad.
- Compadrazgo, corrupción, discrecionalidad y arribismo como factores que determinaban el ingreso y la permanencia de los servidores públicos.

Bajo esta idea, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El artículo 1 de esta Ley determina que su objeto consiste en “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

La LSPCAPF define al servicio profesional de carrera como un Sistema. El artículo 2 lo caracteriza como un "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".

El Sistema del SPC se compone de siete subsistemas: Planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, así como control y evaluación. El trabajo de análisis está centrado en los subsistemas de ingreso, capacitación y certificación de capacidades y desarrollo profesional.

Además de la LSPCAPF, el Sistema del SPC es regulado, entre otras disposiciones, por el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPCAPF); el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (Disposiciones); y el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

A través de la información que deriva de la operación del Sistema es posible observar algunos fenómenos notables en relación a esas normas, que guían el análisis empírico que a continuación se presenta.

3. Análisis empírico

Para desarrollar el análisis cuantitativo de la operación del Servicio Profesional de Carrera, se requirió a la Secretaría de la Función Pública, a través de una solicitud de

acceso a la información pública, una serie de datos estadísticos consolidados para los años 2015 y 2016.

Hasta el año 2015, han sido 76 instituciones las sujetas al Servicio Profesional de Carrera: 14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; así como 60 Órganos Administrativos Desconcentrados. En 2016, la creación de la Secretaría de Cultura, incrementó en una dependencia la cifra anterior.

El artículo 5 de la LSPCAPF, define que el SPC comprenderá los niveles de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace. De conformidad a estos niveles se realizará el análisis de la información disponible.

En los años 2015 y 2016 se observan variaciones en el número de puestos sujetos al SPC. El siguiente cuadro las ilustra:

Tabla 1. Puestos sujetos al SPC por nivel de puesto 2015-2016

Nivel de Puesto	2015	2016
Dirección General (DG)	298	318
Dirección General Adjunta (DGA)	587	600
Dirección de Área (DA)	2,885	2,782
Subdirección de Área (SA)	9,664	8,844
Jefatura de Departamento (JdD)	10,592	9,728
Enlace (E)	12,097	10,562
Total	36,123	32,834

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018¹, aunado a medidas de racionalidad administrativa y austeridad en el gasto, bien pueden justificar la reducción de puestos en niveles de Director de área a Enlace, sin embargo ello no explica el

¹ El Programa establece en una línea de acción disminuir el gasto destinado a servicios personales como proporción del gasto programable de la Administración Pública Centralizada, estrategia coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, plantea como meta al 2018 una reducción de 5% en la proporción del gasto en servicios personales con relación al gasto programable neto de la Administración Pública Centralizada (Gobierno de la República 2013:54). Anualmente las instituciones deben aproximarse a esa meta.

crecimiento de Direcciones Generales y de Direcciones Generales Adjuntas sujetas al SPC.

En términos generales, la variación anual es del 10 por ciento a la baja. En el nivel de Enlace es más notoria la reducción de puestos sujetos al SPC: 1,535 puestos menos en 2016 con respecto a 2015.

Los puestos sujetos al SPC pueden tener una de las siguientes situaciones: ocupado por un servidor público de carrera titular; ocupado de manera temporal por un servidor público eventual; vacante definitiva; vacante temporal, así como alguna otra situación que se derive de cuestiones de orden laboral, administrativa o presupuestal. Son de interés de este análisis los puestos ocupados con servidores públicos de carrera titular y eventuales. El artículo 5 del Reglamento de la LSPCAPF, los caracteriza como:

I. Eventuales:

- a) Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño;
- b) Los nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley;
- c) Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema por virtud de un convenio, y

II. Titulares:

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

Bajo esa clasificación, la ocupación de puestos tiene la siguiente estructura:

Tabla 2. Ocupación de puestos sujetos al SPC, al 31 de diciembre de 2015 y de 2016

Nivel de Puesto	2015			2016		
	Titulares	Eventuales	Total	Titulares	Eventuales	Total
DG	251	68	319	246	42	288
DGA	490	166	656	472	121	593
DA	2,475	518	2,993	2,245	368	2,613
SA	8,186	853	9,039	7,490	609	8,099
JdD	8,777	828	9,605	8,003	612	8,615
E	9,771	606	10,377	8,863	587	9,450
Total	29,950	3,039	32,989	27,319	2,339	29,658

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

La información de ocupación, en primera instancia y con la misma fuente de la Secretaría de la Función Pública, revela un grado de inconsistencia en los niveles de Director General y de Director General Adjunto en el año 2015: al sumar los puestos ocupados con titulares y eventuales se observa que es mayor al de puestos reportados como sujetos al SPC.

Tabla 3. Comparación de niveles seleccionados de puestos sujetos al SPC y su ocupación

Año	Nivel	Puestos Sujetos al SPC	Puestos Ocupados
2015	DG	298	314
	DGA	587	656
2016	DG	318	288
	DGA	600	593

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

Uno de los aspectos que más cuestionamientos ha generado respecto al Sistema del SPC, es la ocupación temporal de puestos al amparo del artículo 34 de la LSPCAPF (Méndez, 2010:189). Tal artículo de la Ley indica:

En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito

o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

La ambigüedad respecto a los casos excepcionales, ha permitido que la aplicación de este artículo sea la regla y no la excepción. La ocupación se realiza hasta por diez meses, siempre y cuando no exista un titular y el puesto no haya sido declarado desierto en un concurso de oposición, de conformidad a lo definido en el artículo 40 del Reglamento de la Ley.

En términos prácticos, la determinación de las causas excepcionales para la ocupación de puestos por artículo 34 de la LSPCAPF se encuentra bajo la potestad de las Oficialías Mayores o equivalentes en las Dependencias. En los Órganos Administrativos Desconcentrados, que no pueden realizar este tipo de nombramiento, la autorización es un elemento de control administrativo y de empoderamiento a las Oficialías Mayores.

Invocar el artículo 34, tiene dos posibilidades de fundamentación en el RLSPCAPF:

Artículo 92.- Las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y de selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley y con sujeción a lo establecido en este Reglamento y en las demás disposiciones aplicables.

La autorización del nombramiento previsto en el artículo 34 de la Ley confiere a la persona designada para ocupar el puesto de que se trate, el carácter de servidor público y no constituye para éste derecho alguno de ingreso al Sistema.

Artículo 52.- Las dependencias podrán ocupar temporalmente puestos con servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior que cubran el perfil requerido para el puesto en los siguientes casos: (...)

II. Por determinación del titular de la dependencia o del Oficial Mayor o equivalente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 92 de este Reglamento, con motivo de los causas excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley, hasta por diez meses.

Esta diferenciación es importante en términos de reconocer el mérito de los servidores públicos. Bajo el artículo 92 del Reglamento, es posible el ingreso de personas que procedan de una institución sujeta al SPC (previa separación) o de personas externas al

servicio público. Por su parte, el artículo 52 del RLSPCAPF permite la promoción, aun cuando sea temporal, de un servidor público de carrera titular dentro de la institución, previa acreditación del perfil y que tenga un nivel de puesto inmediatamente inferior al que se promueve. Este último caso da la posibilidad de movilidad dentro del Sistema. Además, la normatividad para la ocupación por artículo 34 de la LSPCAPF y 92 de su Reglamento, no requiere explícitamente el cumplimiento del perfil de puesto.

Entendida la diferencia entre ambas formas de ocupación por artículo 34, los datos para los años 2015 y 2016, son:

Tabla 4. Ocupación por Artículo 34 de la LSPCAPF según artículo del RLSPCAPF al 31 de diciembre de 2015 y de 2016

Nivel de Puesto	2015			2016		
	Art. 92	Art. 52	Total	Art. 92	Art. 52	Total
DG	68	0	68	42	0	42
DGA	166	0	166	121	0	121
DA	513	5	518	366	2	368
SA	841	12	853	601	8	609
JdD	822	6	828	611	1	612
E	606	No aplica	606	587	No aplica	587
Total	3,016	23	3,039	2,328	11	2,339

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

La información de la tabla 4, permite un acercamiento a la movilidad del personal al interior del Sistema SPC y de la capacidad de desarrollo profesional en el servicio público federal:

- a) En 110 oportunidades de ocupación de un puesto vacante para Director General, entre 2015 y 2016, ninguna institución quiso o pudo considerar a un mando de nivel inmediato inferior (Director de Área o Director General Adjunto) para esa posición. Misma situación se presenta en 287 ocasiones de vacantes para Director General Adjunto de ese mismo bienio.
- b) En 886 eventos susceptibles de ocupar una posición de Director por parte de un Subdirector de carrera titular, sólo en el 0.8 por ciento de los casos se aprovechó esa circunstancia.

- c) Respecto a la ocupación de subdirecciones vacantes, en 1,462 oportunidades, en menos del 1.4 por ciento de las veces fue considerado un Jefe de Departamento para cubrir esa posición.
- d) En las vacantes de Jefes de Departamento ocupadas por artículo 34 de la LSPCAPF en el periodo de análisis, de los 1,440 puestos posibles solamente 7 fueron ocupados con servidores públicos internos.
- e) Para el caso de Enlaces, no aplica lo relativo al artículo 52 del Reglamento toda vez que es el primer nivel de ingreso al Sistema del SPC.
- f) Considerando los niveles de Director General a Jefe de Departamento encontramos que por cada 1,000 nombramientos por artículo 92 corresponden 9 por artículo 52, fracción II del RLSPCAPF.

Tal panorama da pauta para algunos comentarios que permitan explicar esta situación:

- a) Las instituciones no han logrado generar condiciones de desarrollo para el personal sujeto al SPC, que permita su movilidad al interior de la institución a través de promociones verticales (ascensos entre jerarquías).
- b) El personal de las instituciones y los operadores del SPC en las mismas no tienen conocimiento respecto a la aplicación de movimientos con base en el artículo 52 del Reglamento de la LSPCAPF, de manera que es subutilizada.
- c) Existe una subestimación en las instituciones respecto a las posibilidades de obtener resultados adecuados a partir de promociones de servidores públicos de carrera titulares.
- d) No se ha logrado ni se ha promovido la conformación de planes de carrera y estrategias de reemplazo en las instituciones, que permitan tener al elemento humano adecuado ante una situación de vacancia.
- e) En general, no existen las condiciones reales (ambiente, incentivos, información, intención o compromiso) que permitan la movilidad ascendente de los servidores públicos de carrera.

Al comparar el número de puestos sujetos al SPC y los puestos ocupados (por servidor público de carrera titular o eventual), es posible obtener una aproximación a la vacancia anual de este tipo de puestos. La vacancia anual es del orden del 9 por ciento. Aunada a

los puestos que ocupan servidores públicos de carrera eventuales, los puestos sujetos al servicio profesional de carrera que carecen de titular son del 17 por ciento anual.

Tabla 5. Puestos sujetos al SPC sin titular, al 31 de diciembre de 2015 y de 2016

Nivel de Puesto	2015			2016		
	Puestos	Titulares	Sin Titular	Puestos	Titulares	Sin Titular
DG	298	251	47	318	246	72
DGA	587	490	97	600	472	128
DA	2,885	2,475	410	2,782	2,245	537
SA	9,664	8,186	1,478	8,844	7,490	1,354
JdD	10,592	8,777	1,815	9,728	8,003	1,725
E	12,097	9,771	2,326	10,562	8,863	1,699
Total	36,123	29,950	6,173	32,834	27,319	5,515

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

El artículo 92 del RLSPCAPF define que: “Dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la autorización del nombramiento, el puesto deberá convocarse a concurso, con base en la descripción, perfil y valuación del puesto registrado en el Catálogo, con anterioridad a dicha autorización”, asimismo indica que el nombramiento quedará sin efectos al declarar ganador en el concurso respectivo. Tal concurso debe resolverse en un máximo de noventa días hábiles a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Aparte de los puestos ocupados por artículo 34 y que deben ser publicados cuarenta y cinco días después de su autorización, los otros puestos sin titular (puestos que bien pudieron ser declarados como desiertos en una convocatoria anterior, con o sin ocupación por artículo 34 vigente, o que estando vacantes no se decidió hacer un nombramiento eventual) también pueden ser objeto de concurso. Los concursos son a través de Convocatorias públicas que pueden estar dirigidas a servidores públicos en general; a todo interesado que desee ingresar al Sistema, o a todo interesado que integre la reserva de aspirantes de la rama de cargo o puesto que corresponda a la vacante en la dependencia. Las Convocatorias publicadas son, en su mayoría, dirigidas a todo interesado que desee ingresar al Sistema del SPC.

Desde la emisión de la Convocatoria a la determinación y declaración de ganador del concurso respectivo, las actividades entran dentro de las atribuciones del Comité Técnico de Selección (cuerpo colegiado integrado por el superior jerárquico del puesto que se concursa actuando como presidente, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Director General de Recursos Humanos o equivalente que funge como secretario técnico).

Al 31 de diciembre de 2015 y de 2016, los ganadores de concursos publicados en las Convocatorias de ocupación de los puestos del Sistema son:

Tabla 6. Puestos sujetos al SPC declarados con ganador en 2015 y 2016

Nivel de Puesto	2015	2016
DG	67	48
DGA	145	135
DA	530	390
SA	1,252	786
JdD	1,340	707
E	1,095	424
Total	4,429	2,490

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

Respecto a la información, es preciso hacer una serie de consideraciones. La primera de ellas consiste en aclarar que los puestos ocupados por artículo 34 de la LSPCAPAF, no se encuentran reflejados en la información de ganadores de concurso; un ganador de concurso obtiene un nombramiento como servidor público de carrera titular y en ese acto deja de ser servidor público de carrera eventual. La segunda, es factible que una persona sea ganadora de concurso en el mismo año en dos o más puestos diferentes, de la misma o distinta institución, de manera que la información puede no ser unitaria.

Resalta que el número de ganadores de concursos se redujo en 2016 respecto al año anterior. Esta situación deriva de la aplicación del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal para el año 2016, donde se establecen cambios en nivel, grado y grupo de los puestos que afectó a la operación organizacional y presupuestal de las instituciones².

Cada puesto concursado, aun cuando existe un proceso general estandarizado, asume características propias en cada Institución, acorde a los elementos que defina cada Comité Técnico de Profesionalización (CTP). El CTP, de conformidad al artículo 13 del RLSPCAPF es “el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad”.

Según el artículo 74 de la LSPCAPF, el CTP está “integrado por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá”. Al 31 de diciembre de 2015, en la Administración Pública Federal se encontraban integrados 51 de estos Comités que coordinan a las 76 instituciones sujetas al SPC en ese año. Al terminar el año 2016, eran 77 instituciones sujetas al SPC y que se encuentran en la competencia de 50 Comités. De acuerdo con sus condiciones particulares, cada institución puede conformar su propio CTP, o ser incluida en el CTP del sector a que corresponde.

En todos los casos, los concursos deben cumplir con una serie de etapas comunes pero se diferencian en la forma como se desarrollan las etapas: el tipo de evaluaciones y la cantidad de reactivos, las tablas de puntuaciones, la programación de fechas, los requisitos documentales y otras situaciones administrativas que son variables. No obstante, existe una constante: la forma más probable de obtener un nombramiento como servidor público de carrera titular es haber sido beneficiado con un nombramiento eventual por artículo 34 de la LSPCAPF.

² El Acuerdo publicado el 31 de mayo de 2016, en su artículo tercero transitorio establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública establecerán las disposiciones específicas para la aplicación del Tabulador de sueldos y salarios a que se refiere el anexo 3A del Manual de Percepciones. En él se determina que las plazas vacantes a partir del 1 de junio de 2016 deberán ubicarse en el grupo, grado y nivel que les corresponda en el nuevo tabulador, de manera que los nombramientos eventuales y la publicación de concursos debían cubrir este aspecto. Las mismas disposiciones establecieron como fecha límite el 15 de noviembre de 2016 para concluir las gestiones de actualización de las estructuras organizacionales. De este modo, no se publicaron concursos ni se autorizaron artículos 34 en ese periodo.

Tabla 7. Puestos sujetos al SPC declarados con ganador en 2015 y 2016, que ostentaron previamente un nombramiento por Artículo 34

Nivel de Puesto	2015			2016		
	Ganadores	Ganadores con Art. 34	Porcentaje de Ganadores	Ganadores	Ganadores con Art. 34	Porcentaje de Ganadores
DG	67	42	62.7	48	37	77.1
DGA	145	97	66.9	135	97	71.9
DA	530	348	65.7	390	260	66.7
SA	1,252	674	53.8	786	445	56.6
JdD	1,340	672	50.1	707	369	52.2
E	1,095	554	50.6	424	241	56.8
Total	4,429	2,387	53.9	2,490	1,449	58.2

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

Dada la información estadística que presenta la tabla 7, a mayor nivel de puesto mayor probabilidad de que el ganador sea un artículo 34. De igual modo, en los niveles de Enlace a Subdirector, donde se ubican la mayor cantidad de puestos en concurso y con ganador, tiene mayor posibilidad de ganar un artículo 34 respecto a otro candidato.

Para hacer un análisis más profundo sería necesario conocer el número de puestos concursados y concluidos en cada año, ya que la información de la tabla da cuenta de ganadores de concursos que concluyeron en el año, pero que pudieron iniciar un nombramiento por artículo 34 de la Ley otorgado durante el año anterior a la conclusión del concurso. En este mismo sentido, puede haber ganadores de concurso beneficiados por un artículo 34 pero que a la fecha de determinación de ganador el nombramiento ya no estaba vigente.

Complementariamente, se debe anotar que el traspaso de información que se realiza a través del sistema RhNet³ suele ser inconsistente derivado, entre otras razones, por el registro inoportuno de la información, lo cual genera conflictos en la calidad de la información.

³ Sistema informático administrado por la SFP, a través del cual las instituciones realizan la transmisión de la información del servidor público y efectúan los trámites, autorizaciones y consultas de la dinámica del mismo.

Lo anterior significa que el porcentaje de ganadores de concursos, tras ostentar un nombramiento por artículo 34 de la LSPCAPF, puede ser mayor al señalado. Es factible que el porcentaje promedio de ganadores de concurso tras haber sido beneficiados por un nombramiento eventual sea superior al 80 por ciento de los puestos concursados. Esta situación puede ser variable de institución a institución, dependiendo de la complejidad de la organización.

Otro aspecto íntimamente relacionado con la profesionalización de los servidores públicos, más allá del reclutamiento y la selección, es la movilidad. Tal aspecto se encuentra contenido en el Subsistema de Desarrollo Profesional, mismo que el artículo 13, fracción III de la Ley, establece que “contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos”.

Uno de sus componentes es el movimiento o trayectoria lateral, que se define en el artículo 2, fracción X del Reglamento como “los cambios del servidor público de carrera a otro puesto con características y perfil equivalentes, homólogos o afines, en la misma u otra dependencia”.

Los movimientos laterales solo pueden implicar el cambio de puesto de un servidor público de carrera titular a otro vacante, o el intercambio de puestos entre dos servidores públicos de carrera titulares. El artículo 49 del RLSPCAPF establece:

Los servidores públicos de carrera titulares podrán ser sujetos de movimientos o trayectorias laterales, en los casos que así lo soliciten; por necesidades del servicio para ser reubicados en otra área o unidad administrativa de la propia dependencia o de alguna otra, o cuando sus puestos se encuentren en proceso de desaparición con motivo de una reestructuración, observando al efecto los requisitos siguientes:

- I. Que se cuente con la autorización del Comité Técnico de Selección de la dependencia en que se lleve a cabo el movimiento o trayectoria lateral y, en su caso, con la anuencia del servidor público de carrera titular y de su superior jerárquico;
- II. Que el perfil de los puestos considerados para llevar a cabo estos movimientos cumplan condiciones de equivalencia, homologación y afinidad;

- III. Que el movimiento no implique incremento o disminución en las percepciones del servidor público de carrera titular de que se trate, mayor al 30%, ni una promoción a otro rango, en cuyo caso tendrá que contarse con la anuencia del servidor público de carrera titular, y
- IV. Que el servidor público de carrera titular sujeto a movimiento o trayectoria lateral cubra el perfil del puesto correspondiente.

De los 29,950 servidores públicos de carrera titulares en 2015, sólo fueron objeto de movimiento lateral 287, es decir el 0.9 por ciento de los casos. En 2016, se registraron 235 movimientos laterales que, respecto a los 27,319 puestos con titular, representa un porcentaje similar. Considerando los puestos sujetos al SPC, los porcentajes de movilidad son menores al 0.8 por ciento. La movilidad de servidores públicos dentro del SPC es marginal, y la que se da entre instituciones prácticamente es inexistente. De igual forma, se deben considerar que los datos presentados son generales, de manera que existen instituciones donde este tipo de movimientos no se generan.

Tabla 8. Puestos sujetos al SPC con movimientos laterales al 31 de diciembre de 2015 y de 2016

Nivel de Puesto	2015			2016		
	Internos a la Institución	Entre Instituciones	Total	Internos a la Institución	Entre Instituciones	Total
DG	9	0	9	2	0	2
DGA	4	0	4	6	0	6
DA	44	0	44	32	1	33
SA	105	0	105	93	0	93
JdD	84	1	85	85	1	86
E	40	0	40	13	2	15
Total	286	1	287	231	4	235

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

Respecto al subsistema de capacitación y certificación de capacidades, la capacitación obligatoria para servidores públicos de carrera titulares será de al menos cuarenta horas. Las Disposiciones, en su numeral 297, fracción I, definen que “sólo podrá exigirse ese mínimo de horas de capacitación a los servidores públicos de carrera que hayan ingresado a la dependencia previo al 1 de octubre del año que corresponda. Quienes

ingresen a partir de esa fecha se exigirá el mínimo de horas de capacitación a partir del ejercicio siguiente a su ingreso”.

Tabla 9. Capacitación de servidores públicos de carrera en 2015 y 2016

Rubro	2015	2016
A. Puestos sujetos al SPC	36,123	32,834
B. Puestos con Titular SPC	29,950	27,319
C. Puestos con Titular Obligados a Capacitación	27,364	26,345
D. Servidores Públicos Obligados Capacitados	18,472	18,700
Diferencia B-C	2,586	974
Diferencia C-D	8,892	7,645

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917.

La SFP señala que para el bienio, en su sistema RhNet se encuentran 53,709 registros de personas a las que le es exigible la capacitación obligatoria.

El análisis de la información de la tabla 9 arroja elementos interesantes:

- a) No cumplir con la capacitación obligatoria, en caso de incumplimiento reiterado, es causal de separación del Sistema SPC. En situación de alerta se ubicarían el 32.3 por ciento de los servidores públicos de carrera titulares obligados a capacitación en 2015 y el 29 por ciento en 2016.
- b) El no otorgar o recibir capacitación está relacionado con el presupuesto ejercido en la materia por parte de las instituciones. Los años del presente estudio se ubican en periodos de ajustes presupuestales que afectaron la contratación de capacitación externa. Si consideramos válida esta situación, se plantearía la incapacidad de crear opciones de capacitación interna, dentro de las instituciones, así como de establecer acciones de intercambio de cursos en un esquema de comunicación interinstitucional o de coordinación bajo auspicio de la SFP.
- c) Los servidores públicos de carrera titulares, a pesar de que la capacitación se encuentra como un derecho que les otorga el Sistema, no les interesa o no hacen exigible el mismo; asimismo, es recurrente la negativa de superiores jerárquicos a otorgar facilidades para que personal se capacite. Situaciones que no son observadas por los Órganos Internos de Control.

- d) Al relacionar la información de la tabla anterior respecto a la presentada en la tabla 7, se encuentra que de los 4,429 ganadores de concurso en 2015, resultaron ganadores 2,586 en el último trimestre del año y por lo cual no están obligados a capacitarse. De los 2,490 ganadores en 2016, 974 lo hicieron en el último trimestre. Esto denota una inadecuada planeación de los procesos en las instituciones al concentrar las acciones de ingreso sobre los últimos tres meses de cada año.

El análisis aborda de manera general la situación de la capacitación; sin embargo, la calidad de la misma también es muy variable entre instituciones; en algunas se hacen distinciones entre niveles jerárquicos: pueden considerar el otorgamiento de becas para estudios profesionales y de posgrados, o bien cursos y talleres diversos, en otros no existe oferta.

4. Comentarios finales: la orientación al cambio

La conformación de un servicio civil no es un asunto menor ni sencillo. Encierra una serie de situaciones complejas al involucrar a seres humanos, tal como lo establecía Dimock. Por ello, la construcción es una serie de *proxis*, “mecanismos de aproximación sumamente falibles, para capturar la compleja interrelación de la política, la administración, la carrera, las habilidades, el contexto, la interrelación entre tomadores de decisión, los valores y la lucha política entre partidos, funcionarios electos y designados” (Arellano, 2005:235).

Tras el análisis, una serie de preguntas emergen: ¿Es realmente el SPC un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito o es un sistema más sofisticado para la incorporación al servicio público de personas previa y deliberadamente definidas? ¿El SPC es un sistema que privilegia como estrategia de profesionalización el ingreso y desdeña acciones para el personal que ya labora en las Instituciones? ¿El diseño del actual SPC no fomenta ni impulsa el desarrollo profesional, la movilidad y el ascenso en las instituciones? ¿Los propios servidores

públicos no son sensibles ni están comprometidos con el funcionamiento y crecimiento del SPC? ¿El SPC funciona de acuerdo al propósito con el que fue establecido?

La respuesta a tales interrogantes precisa de análisis más profundos al aquí expuesto, que ofrezcan la oportunidad no sólo de plantear acciones de actualización a su forma de operación sino también a las reglas con las que actúa. Recordemos que parte de los argumentos para la creación del SPC consideraban atacar la discrecionalidad en la designación de los servidores públicos y atender la demanda de la ciudadanía de contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales, además de limitar la discrecionalidad como factor de ingreso y permanencia de los servidores públicos. Es precisa una revisión sobre el alcance del SPC en relación a esos argumentos.

“La administración pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas y programas de modernización. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político” (Sánchez, 2009:98). En este mismo sentido, el SPC precisa de reformas que permitan un nuevo diseño acorde a las expectativas que de él se tienen. Tras su implementación, y desde la perspectiva de la ejecución, al SPC debe sobrevenir una etapa de cambios que permitan superar errores normativos, técnicos y operativos que pongan en el centro de la acción la profesionalización del factor humano basado en el mérito.

María del Carmen Pardo sentenciaba que: “México llega tarde a la modernización de su administración pública y por lo tanto enfrenta un reto mayor: instaurar un servicio civil de carrera al mismo tiempo que mejorar la eficiencia y efectividad del sector público” (Pardo, 2005:631). La información aquí analizada orienta a la necesidad del cambio en el SPC para fortalecer la profesionalización basada en el mérito tras casi 15 años de su implementación.

5. Fuentes de información

Arellano Gault, David (2005), “Los desafíos de una gestión pública meritocrática” en Merino, Mauricio, *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México: CIDE, Secretaría de la Función Pública.

Auditoría Superior de la Federación (2013), *Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”*, México: Cámara de Diputados.

Dimock, Marshall (2009), “¿Qué es la administración pública?”, en *Revista Encrucijada*, número 3, septiembre-diciembre 2009, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n3_09_12_2009/art_clasicos_3_2_marshall.pdf (fecha de consulta: 1 de julio del 2017).

Gobierno de la República (2013), *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, México: Presidencia de la República, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3114/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno.pdf> (fecha de consulta: 1 de julio del 2017).

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), México: Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (fecha de consulta: 1 de julio del 2017).

Méndez, José Luis (2010), “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México: XIII Políticas Públicas*, México: El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (2005), “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México: El Colegio de México.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2007), México: Cámara de Diputados, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/abro_Reg_LSPCAPF.pdf (fecha de consulta: 1 de julio del 2017).

Sánchez González, José Juan (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", en *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, número 1, primer semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439346&fecha=31/05/2016 (fecha de consulta: 10 de julio del 2017).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016b), *Disposiciones específicas para la aplicación del Tabulador de sueldos y salarios a que se refiere el anexo 3A del Manual de Percepciones*, Oficio Circular 307-A-1949 del 17 de junio de 2016, disponible en http://dgrh.salud.gob.mx/Formatos/Oficio_Circular_307-A-1949_SSFP_408_007_2016.pdf (fecha de consulta: 11 de julio del 2017).

Secretaría de la Función Pública (2017), *Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*, México: Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de la Función Pública (2005), *Lineamientos para la operación del sistema informático RhNet*, México: Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de la Función Pública (2016), *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México: Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de la Función Pública (10 de julio de 2017), *Respuesta a solicitud de información pública folio 0002700131917*, disponible en [file:///C:/Users/Anahi/Downloads/0002700131917%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Anahi/Downloads/0002700131917%20(2).pdf) (fecha de consulta: 10 de julio del 2017).



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

27° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.27, septiembre-diciembre 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 20 de septiembre de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación