

EVALUACIÓN NÚMERO 1572-GB
“POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

Contenido

	Pág.
Presentación.....	4
1. Descripción de la intervención del Gobierno Federal.....	9
2. Diseño del marco metodológico de la evaluación	35
2.1. Metodología	39
2.2. Preguntas guía para la evaluación.....	47
3. Resultados de la evaluación, estudios de caso	49
3.1. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)	49
3.2. Secretaría de Bienestar (SB).....	65
3.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	79
3.4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Servicio Exterior Mexicano.....	93
3.5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	108
3.6. Banco de México (BANXICO).....	125
3.7. Conclusión capitular de los estudios de caso.....	139
4. Ejercicios sobre los retornos de inversión en el capital humano	143
4.1. Conclusión del ejercicio de retorno de inversión en el capital humano.....	160
5. Consideraciones finales.....	165
5.1. Sugerencias	170
Referencia bibliográfica.....	175
Siglas y acrónimos	181
Glosario de términos.....	183

Presentación

En los últimos años el mundo laboral se ha sumergido en enormes cambios, debido, entre otros factores, a los avances tecnológicos que han dinamizado el mundo empresarial e industrial, lo que conllevó a una nueva dinámica en el mundo laboral.

El sector público no ha sido ajeno a los cambios provocados por la tecnología, pero aunado a los cambios positivos, el crecimiento de los últimos 70 años ha abierto brechas entre los diversos sectores poblacionales en temas como la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros.

La dinámica en la que se ha visto envuelto el sector público se ha traducido en la creciente necesidad de impulsar intervenciones de gobierno (políticas y programas) para dar atención a las necesidades de la sociedad y que requieren de servidores públicos más preparados para enfrentar el reto del diseño, implementación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno, trayendo consigo la necesidad de una política pública enfocada a formar los servidores públicos que se requieren.

Desde el punto de vista de la Administración, el capital humano es un recurso intangible constituido por conocimientos, tanto explícitos como tácitos, el cual determina la capacidad competitiva de las instituciones y es gestionado para realizar determinadas labores (Bontis, 1998).

De acuerdo con Cappelli y Singh (1992) el capital humano es considerado como el stock de conocimientos y destrezas acumulados por los trabajadores en una organización a lo largo del tiempo, mientras que, la gestión se encuentra orientada a la implementación de estrategias y acciones sobre reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño, remuneraciones; promociones y ascensos y retención, las cuales permiten contratar, formar, emplear y retener al personal que una organización necesita para lograr sus objetivos. Además, éste es considerado un proceso técnico – administrativo que incide en el éxito o en el fracaso de una organización, ya que de su aplicación efectiva y eficiente dependerá la calidad de bienes o servicios que se puedan producir.^{1/}

^{1/} Alfredo Paredes Santos, "Importancia y objetivos de la administración de recursos humanos en la gestión pública", Perú.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para que exista un buen desarrollo económico nacional y eficiencia gubernamental es indispensable contar con capital humano competente que genere valor en el logro de los resultados institucionales. En el caso de México, no cuenta con una política pública orientada a la generación de capital humano suficiente y eficaz que le permita enfrentar sus retos fiscales y atender con eficacia los problemas que aquejan a su sociedad; lo más cercano a ello, es la estrategia del Servicio Civil de Carrera (SCC), y su precedente, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) para la operación de la Administración Pública Federal (APF), con la que se determinó un conjunto de acciones sistemáticas con las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que repercutan en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales.

Al respecto, con base en estudios realizados por organismos internacionales,^{2/} así como de una evaluación de políticas públicas^{3/} y de auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF),^{4/} se ha identificado que la implementación del SCC y SPC presenta deficiencias que repercuten en la credibilidad del desempeño gubernamental. Por un lado, se hace referencia a la falta de un subsistema de remuneración que garantice sueldos competitivos y equilibrados según el grado de responsabilidad de cada servidor, lo que ha provocado un detrimento en la gestión adecuada de la fuerza laboral, en lo relativo a la planeación de los recursos humanos, ascensos y desarrollo profesional, mejoras en la gestión centrada en el desempeño y en el establecimiento de niveles de paga económicamente sostenibles y socialmente aceptables; además, se considera que la impartición de capacitación y certificación de competencias es deficiente, ya que se centra en el aprendizaje a distancia que no necesariamente se alinea a las necesidades de las funciones específicas de cada servidor responsable o a las institucionales.

Por tanto, la importancia de disponer de una política pública de gestión de capital humano proviene de la obtención y retención de servidores públicos suficientes y capaces de atender las necesidades de gobernanza y que retribuyan en el cumplimiento de las demandas de la población, con la que se

^{2/} OCDE, "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", 2011, pp. 207-217.

^{3/} Auditoría Superior de la Federación, Informe de Evaluación Número 230 "Servicios de Carrera en el Estado Federal", de la Cuenta Pública 2012, México, 2013.

^{4/} Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, la ASF realizó seis auditorías de desempeño al SPC en la APF, las cuales son las siguientes: 17-GB "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Gobernación; 230-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; 430-DE "Servicio Profesional de Carrera", Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; 432-DE "Servicio Profesional de Carrera", Instituto Nacional del Emprendedor; 183-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Salud, y 187-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

defina un objetivo claro sobre lo que se espera de un servidor público, y se establezcan estrategias y acciones dirigidas al reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño, remuneraciones; promociones y ascensos y retención.

Dada la inexistencia de una política de gestión de capital humano que regule la operación de la APF y la persistencia de las deficiencias identificadas en la implementación del SPC, el tema de la eficacia de los servidores públicos se considera un asunto de interés público.

El objetivo de la evaluación es medir los efectos que ha tenido la estrategia del SPC, implementada por el Gobierno Federal, en materia de administración de recursos humanos que converge con la gestión de capital humano, a fin de proporcionar elementos que permitan al gobierno identificar las necesidades de la administración del personal y, con ello, esté en posibilidades de definir objetivos estratégicos que integren una política de gestión de capital humano enfocada en la capacitación especializada, remuneración equilibrada y competitiva, y en la generación de condiciones laborales óptimas que influyan en la mejora de las actividades del personal responsable de la ejecución de las políticas públicas sin dejar de lado el aspecto personal, a efecto de que los trabajadores sean capaces de hacer frente a las problemáticas gubernamentales en las que se encuentra inmerso el país y que sean redituables para la atención de las necesidades de la población.

El documento se divide en cinco capítulos. El primero, se refiere al análisis descriptivo del funcionamiento del SPC desarrollado por el Gobierno Federal, como la estrategia más próxima a lo que se entiende por política de gestión de capital humano, el cual integra la problemática que dio pauta a la intervención gubernamental; la composición de la estructura normativa, institucional, operativa, programática y presupuestal que ha regulado su aplicación, y los hallazgos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, así como por la OCDE.

El segundo capítulo, establece el marco metodológico que se estableció para desarrollar la evaluación sobre el capital humano, el cual se basó por las premisas de los economistas Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer, en materia de capital humano; la determinación de la aplicación de seis estudios de caso, así como del ejercicio de retorno de inversión.

El tercer capítulo hace referencia al análisis descriptivo de las técnicas y políticas sobre la gestión de recursos humanos aplicadas en cuatro dependencias de la APF que operan programas prioritarios para el desarrollo y dos entes autónomos que se distinguen como instituciones que han dado

cumplimiento al objeto por el que fueron creados, mismas que conformaron los seis estudios de caso.

En el cuarto apartado se muestran los resultados que derivaron del ejercicio que fue aplicado a los estudios sobre el retorno de inversión en capital humano.

En el quinto capítulo se presentan las conclusiones y sugerencias, enfocadas a las áreas de oportunidad y posibles acciones de mejora necesarias para que, de ser procedente, se establezcan objetivos estratégicos que conformen una política pública de gestión de capital humano.

El alcance temporal de la evaluación comprenderá el periodo 2009-2018, debido a la modificación del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2009, en el que se incluyeron los componentes de remuneraciones y retribuciones; los topes salariales; el derecho a una remuneración adecuada por el desempeño de funciones laborales, y la publicación de las remuneraciones y sus tabuladores. En cuanto al análisis de los estudios de caso, el periodo se delimitó a 2016-2019 para las entidades de la APF y el INEGI, y en el caso de BANXICO, 2019. La discrepancia en los periodos de las diferentes secciones de la evaluación, se debieron a dos cuestiones, la primera a que a partir de 2016 se inició el registro electrónico de la información del personal en las instituciones de la APF, y la segunda, el organismo autónomo no sufrió cambios significativos en su plantilla de personal que pudieran influir en los resultados del ejercicio, por lo que sólo fueron necesarios los datos de 2019.

1. Descripción de la intervención del Gobierno Federal

En este apartado se presenta la intervención del Gobierno Federal, en materia de capital humano, como es el caso del SPC, el cual representó una estrategia gubernamental orientada a la profesionalización de recursos humanos y, por tanto, es la que presenta mayor proximidad a lo que se entiende por política de capital humano. Por ende, el propósito de este análisis descriptivo es conocer el origen, estructura y los resultados de la operación de la estrategia, a efecto de dar un panorama general sobre su funcionamiento.

a) Origen del SPC

De acuerdo con el estudio realizado por la OCDE,^{5/} México no cuenta con una política pública de gestión de capital humano en la que se defina el diseño e implementación de estrategias y acciones enfocadas a formar y conservar el personal más apropiado; el cual, representa un factor o recurso intangible constituido por conocimientos, habilidades y experiencia, mismos con los que debe contar cada entidad gubernamental para cumplir con sus objetivos y extraer las mejores soluciones; sin embargo, lo más cercano a ello, fue la creación de un servicio público profesional, el cual era esencial para el desempeño del gobierno, ya que su desarrollo basado en los méritos aislaría a los servidores públicos de influencias políticas y haría posible capitalizar su experiencia profesional.

El 10 de abril de 2003, se creó el SPC con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la que se estableció la base de la organización, el funcionamiento y el desarrollo del servicio público profesional en la administración centralizada, con la finalidad de proveer una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad que atendieran las demandas de la ciudadanía que reclamaban una gestión pública institucional, moderna y eficiente; que lograra el equilibrio social y regional del país, y por consiguiente incrementara la productividad de la economía y se avanzara en las tareas del desarrollo nacional.

^{5/} OCDE, "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", 2011, pp. 207-217.

Aunado a ello, con el SPC se propuso garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al empleo en la APF con base en los méritos; además de establecer cuadros de servidores públicos de primera línea para gestionar el gobierno en el largo plazo.

La problemática que ha sido causante de cambios estructurales en el SPC; su composición normativa, institucional, operativa, programática y presupuestal, así como los resultados del estudio efectuado por la OCDE y de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, se muestran a continuación:

Problemática

A partir de la implementación del SPC, el Gobierno Federal identificó diversas problemáticas en materia de gestión de capital humano, mismas que fueron señaladas en los diagnósticos de la planeación nacional. Los aspectos identificados fueron los siguientes:

- En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se reconoció que el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. El 59.0% de los mexicanos no estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país, por lo que era necesario implementar estrategias que orientaran a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.
- En el diagnóstico del PND 2013-2018, se indicó que México estaba experimentando la mejor etapa de su historia en cuanto a la disponibilidad de la fuerza laboral. México es un país joven, alrededor de la mitad de la población se encontraba en edad de trabajar durante los próximos 20 años, lo que constituía una oportunidad única de desarrollo para el país. La inversión en capital, por su lado, estaba en niveles comparables al de economías que han tenido un crecimiento económico elevado en años recientes, alrededor del 24.0% del Producto Interno Bruto (PIB).
- Adicionalmente a lo emitido en los diagnósticos, en la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM, emitida en marzo del 2009, el Gobierno Federal señaló la necesidad de contar con servidores públicos capacitados, competentes, profesionales y honestos, por lo que se debía fortalecer el marco jurídico y mantener los criterios para otorgar una remuneración económica que retribuya con

justicia el trabajo que se realiza y que, simultáneamente, sea establecida en coherencia con las posibilidades presupuestarias y con base en la realidad económica nacional y local existente.^{6/}

A continuación, se presenta la estructura normativa, institucional, operativa, programática y presupuestal que reguló la operación del SPC durante el periodo 2009-2018.

✓ *Estructura normativa*

El marco jurídico que le dio sustento a la estrategia del SPC en la APF hace referencia a dos ámbitos:

❖ **Ámbito Nacional**

a. Marco constitucional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 123 y 127.

b. Leyes secundarias:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 64, 65, 66 y 70.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 31 y 37.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, artículos 3, 4, 5, 6 y 8.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 y 4.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

❖ **Ámbito Internacional**

- Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Los criterios establecidos en el mandato constitucional y en las leyes secundarias que rigieron la estrategia del SPC en la APF, fueron los siguientes:

^{6/} Cámara de Diputados, **Dictamen de las comisiones Unida de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Gaceta Parlamentaria, número 2725-X, del 26 de marzo de 2009. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/mar/20090326-X.html>.

MARCO JURÍDICO DE LA ESTRATEGIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2009-2018

Ámbito/ordenamiento	Mandato
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<p>Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley [...].</p> <p>Artículo 127.- Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades [...].</p>
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<p>Artículo 64.- El gasto en servicios personales aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:</p> <p>I. Las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias;</p> <p>II. Las aportaciones de seguridad social;</p> <p>III. Las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos y demás asignaciones autorizadas.</p> <p>IV. Las obligaciones fiscales que generen los pagos a que se refieren las fracciones anteriores, conforme a las disposiciones generales aplicables.</p> <p>Artículo 65.- Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:</p> <p>II. Sujetarse a los tabuladores de remuneraciones en los términos previstos en las disposiciones generales aplicables; Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos.</p> <p>V. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias salvo autorización previa de la Secretaría. Las percepciones extraordinarias son aquéllas que no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente, ya que su otorgamiento se encuentra sujeto a requisitos y condiciones variables. Dichos conceptos de pago en ningún caso podrán formar parte integrante de la base de cálculo para efectos de indemnización o liquidación o de prestaciones de seguridad social;</p> <p>VIII. Abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que impliquen compromisos en subsecuentes ejercicios fiscales, salvo en los casos permitidos en esta Ley. En todo caso, la creación, sustitución de plazas y las nuevas contrataciones sólo procederán cuando se cuente con los recursos previamente autorizados para cubrir todos los gastos inherentes a las contrataciones, incluyendo las obligaciones por concepto de impuestos, aportaciones a seguridad social y demás pagos y prestaciones que por ley deban cubrirse.</p> <p>IX. Abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo que tales contrataciones estén previstas en el presupuesto destinado a servicios personales;</p> <p>XI. Las dependencias y entidades deberán sujetarse a la estructura ocupacional o a la plantilla de personal autorizada por la Secretaría y la Función Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.</p> <p>XII. Las condiciones de trabajo, los beneficios económicos y las demás prestaciones derivadas de los contratos colectivos de trabajo o que se fijen en las condiciones generales de trabajo de la APF, no se harán extensivas a favor de los servidores de mandos medios y superiores y personal de enlace.</p> <p>Artículo 66.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme con las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos.</p> <p>Artículo 70.- La Secretaría será responsable de establecer y operar un sistema, con el fin de optimizar y uniformar el control presupuestario de los servicios personales. La Función Pública contará con un sistema de administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades y para tal efecto estará facultada para dictar las normas de su funcionamiento y operación. El registro del personal militar lo llevarán las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.</p>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	<p>Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>XXIV. Ejercer el control presupuestario de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro.</p> <p>Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>VII. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, SPC en la APF, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las normas de control de gasto en materia de servicios personales.</p>
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional	<p>Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.</p> <p>Artículo 4.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.</p> <p>Artículo 5 y 6.- Las diferencias esenciales señaladas en los artículos 5 y 6 radican en que los trabajadores de confianza funcionalmente realizan actividades de dirección y participan activamente en la acción de gobierno, cuentan con estabilidad limitada en el empleo y no tienen derecho a su reinstalación en caso de un despido injustificado; los trabajadores de base no participan directamente en el ejercicio de una facultad de autoridad, no tienen personal bajo su mando y cuentan con el derecho a la estabilidad en el empleo.</p>

Ámbito/ordenamiento		Mandato
Nacional		Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.
	Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 3.- Los trabajadores serán de confianza o de base. Son trabajadores de confianza los Directores Generales y los Subdirectores Generales; los Directores y Subdirectores adjuntos; los Directores y Subdirectores de División o de Área; los Gerentes, Subgerentes y Jefes de División o de Área; los Subgerentes Generales; los Gerentes; las Secretarías de los Gerentes y de sus superiores; los Contadores Generales; los Contralores Generales; los Cajeros y Subcajeros Generales; los Representantes Legales y Apoderados Generales; así como aquellos que conforme al catálogo general de puestos de las instituciones administren, controlen, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones, o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría, cuando éstas tengan carácter general. En el Banco de México, además de los anteriores, son trabajadores de confianza los que señale su Ley Orgánica. Artículo 4.- Son trabajadores de base aquellos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza.
	Ley General de Responsabilidades Administrativas	La Ley tiene como propósitos: I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos; II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, y las sanciones aplicables a las mismas; III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares; IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.
	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF	Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto 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. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley. Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.
	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF	Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Artículo 3.- Para efectos administrativos, la interpretación del presente Reglamento corresponderá a la Secretaría en lo relativo a la programación, dirección, coordinación, control, evaluación y seguimiento de la operación y funcionamiento del Sistema.
Internacional	Carta Iberoamericana de la Función Pública	La Carta persigue las finalidades siguientes: a) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública; b) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana, y c) servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial del 5 de febrero de 1917; **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial del 30 de marzo de 2006; **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976; **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional**, Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963, reformada el 01 de mayo de 2019; **Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial del 30 de diciembre de 1983; **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, Diario Oficial del 18 de julio de 2016; **Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, Diario Oficial del 10 de abril de 2003; **Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, Diario Oficial del 6 de septiembre de 2007, y **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, los días 26 y 27 de junio de 2003.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal establece que el SPC estará conformado por los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación, y Control y Evaluación.

Los criterios que integran cada subsistema son los siguientes:

SUBSISTEMAS DEL SPC EN LA APF

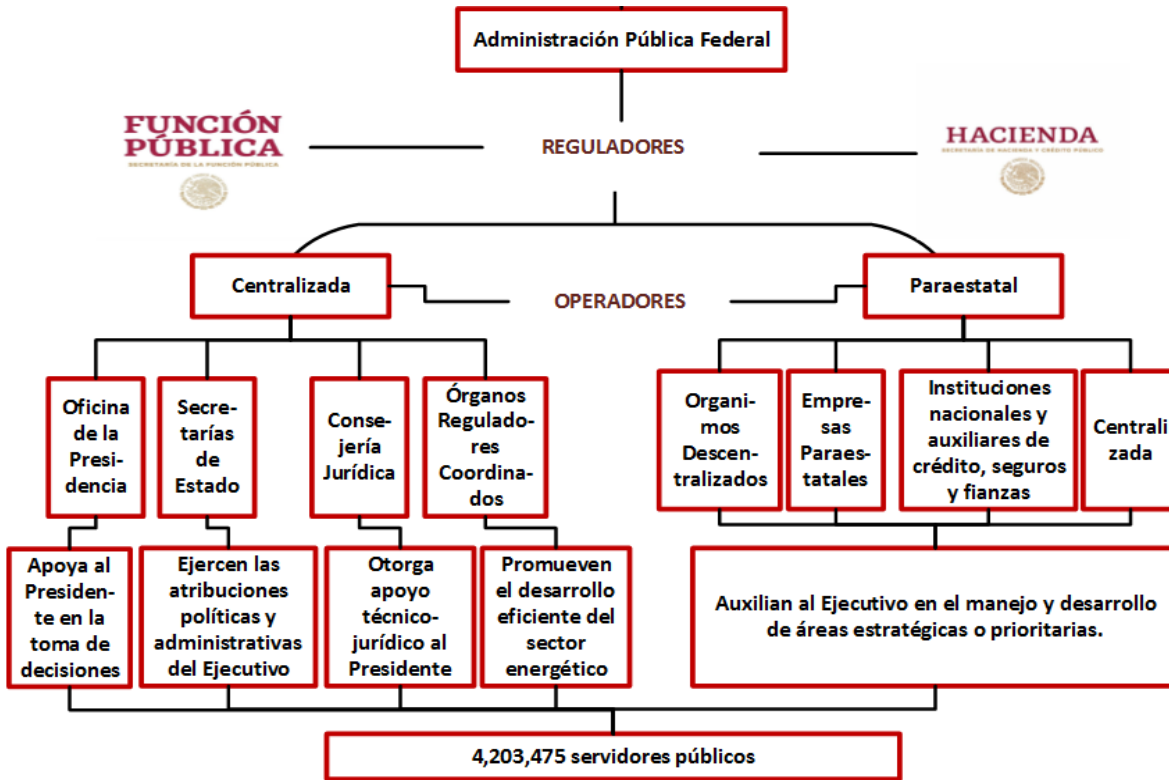
Subsistemas	Características
Planeación de recursos humanos	Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
Ingreso	Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al SPC.
Desarrollo profesional	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; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al SPC.
Capacitación y certificación de capacidades.	Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: <ul style="list-style-type: none"> - conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora - especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado, - aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad, - posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia - habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, y - condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres
Evaluación del desempeño	Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
Separación	Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
Control y evaluación	Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del SPC.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la **Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, artículo 13, Diario Oficial del 10 de abril de 2003.

✓ *Estructura institucional*

Conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, el diseño institucional de la estrategia del servicio se integra por los reguladores y operadores, como se muestra a continuación:

ACTORES ENCARGADOS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL SPC EN LA APF



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicada en el Diario Oficial del 5 de febrero de 1917, reformada el 27 de agosto de 2018; la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, reformada el 30 de noviembre de 2018, e INEGI, **Estadísticas a propósito de Día de la Administración Pública** (23 de Junio), Comunicado de Prensa núm. 274/18, 21 de junio de 2018, p. 1.

❖ Reguladores

- Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP es la dependencia encargada de vigilar la actuación de los servidores públicos federales, determinar la política de compras de la Federación, auditar el gasto de los recursos federales y coordinar a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.

En materia de gestión de recursos humanos, es la encargada de coordinar acciones y determinar criterios técnicos para la aprobación, registro, actualización y modernización de las estructuras orgánicas y ocupaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría; aprobar los sistemas de valuación de puestos, e implementar políticas en materia de planeación, prospectiva y administración de recursos humanos.

A su vez, tiene las atribuciones de vigilar que los servidores públicos se conduzcan a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y sancionar a los que no lo hacen; establecer criterios y estándares de actuación en la aplicación de sanciones a los servidores públicos por incurrir en responsabilidades administrativas, así como detectar e inhibir prácticas de corrupción y conflictos de intereses de los servidores públicos.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La SHCP propone, dirige y controla la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y de deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de los mexicanos.

En materia de gestión de recursos humanos, emite los lineamientos o normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la APF; establece, valida, dictamina y registra los catálogos de puestos y tabuladores para el personal de mando, enlace y operativo; determina el impacto presupuestario de las modificaciones a las estructuras ocupacionales y salariales; lleva el registro de las plazas presupuestarias, y dictamina las normas que emite la SFP en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación de personal, servicio profesional de carrera en la APF y estructuras orgánicas y ocupacionales.^{2/}

- Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Es un órgano de apoyo para el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC), el cual tiene como objetivo emitir recomendaciones y opiniones sobre políticas, estrategias y prácticas para asegurar y facilitar el desarrollo del SPC. Dicho consejo 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 de los sectores privado, académico y social.

^{2/} Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 62, fracción XXVII, DOF: 27 de septiembre de 2017.

❖ Operadores

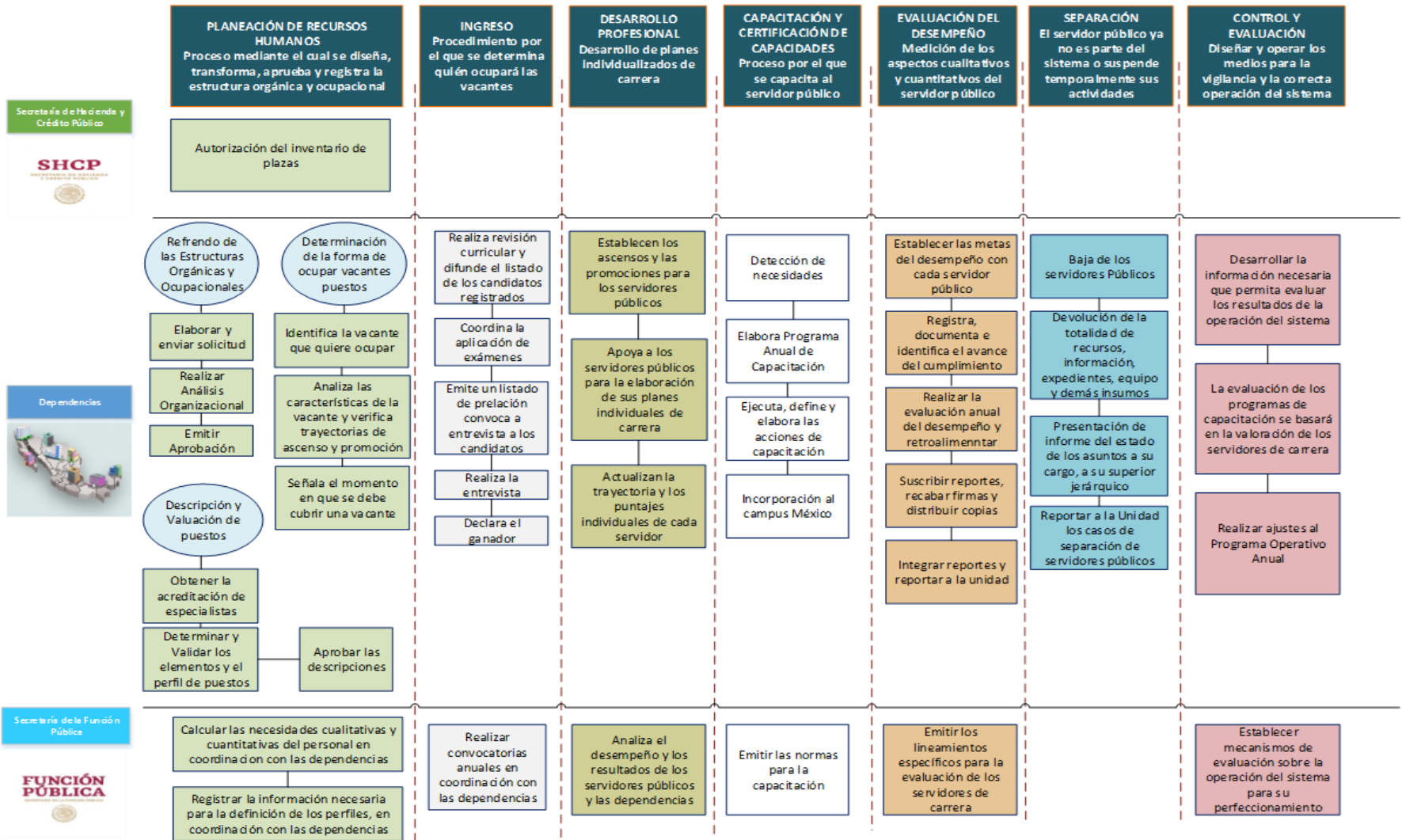
- Dependencias

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF se señala que la operación del SSPC estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada; no obstante, exime de su cumplimiento al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

✓ *Estructura operativa*

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la APF, el SPC se compone por siete subsistemas que hacen referencia a la planeación de recursos humanos; el ingreso; el desarrollo profesional; la capacitación y certificación de capacidades; la evaluación del desempeño; la separación y el control y evaluación. La operación de los subsistemas del SPC se presenta en el cuadro siguiente:

OPERACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los diagramas de flujo proporcionados por la SFP con el oficio núm. UCEPG/209/258/2019, numeral 1.3.

Además, para que se ejecuten los procesos de gestión de recursos humanos en la APF, el SPC dispone de los nueve sistemas informáticos siguientes:

1. Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).
2. Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Ocupacionales (SAREO).
3. Sistema de Registros de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios (SIREHO).
4. Sistema de Validación de la Valuación de Puesto y Nivel Tabular (SIVAL).
5. Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera (MideSPC).
6. Portal de Interpretaciones y Consulta de Recursos Humanos, Organización y Servicio Profesional de Carrera (IRH-SPC).
7. Sistema de Clima y Cultura Organizacional de la Administración Pública Federal (ECCO).
8. Rhnet Información de Transparencia (RHnet), en el que se registran las estructuras orgánicas.
9. Sistema de Capacitación y Certificación (CAPCER).

✓ *Estructura programática*

Con base en los documentos de la planeación nacional y programación sectorial e institucional, el Gobierno Federal definió objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a los subsistemas que integran el SPC en la APF, para el periodo 2009-2018, con el propósito de atender el problema de la profesionalización de los servidores públicos, como se muestra en el cuadro siguiente:

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS ESTABLECIDOS EN LOS DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN NACIONAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL, 2009-2018

	2007-2012	2013-2018
Plan Nacional de Desarrollo	<p>Eje 5 Democracia efectiva y política exterior responsable.</p> <p>Objetivo 3 Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Estrategia 3.2 Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.</p>	<p>Estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento al mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizadas.</p> <p>Indicador: Índice de Integridad Global.</p>
Programación sectorial	<p>Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal</p> <p>Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.</p> <p>Estrategia 3.1. Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar el quehacer sustantivo de las instituciones.</p> <p>Línea de acción 3.1.2. Racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo por medio de modelos de eficiencia y calidad.</p> <p>Indicadores</p> <ol style="list-style-type: none"> Ahorros en gasto administrativo y de operación. Racionalización de las áreas administrativas en las instituciones de la APF. 	<p>Programa para un Gobierno Cercano y Moderno</p> <p>Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados en la APF, incluyendo el gasto federalizado.</p> <p>Estrategia 2.3. Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la Administración Pública Federal (APF).</p> <p>Línea de acción 2.3.5. Fortalecer la oferta de capacitación en materia de Gestión por Resultados (GpR) en los servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno.</p> <p>Indicador Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe.</p> <p>Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal (APF).</p> <p>Estrategia 3.1. Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.</p> <p>Líneas de acción</p> <ol style="list-style-type: none"> Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas. Reorientar las funciones en las unidades administrativas de las dependencias y entidades, y en sus plazas adscritas, evitando duplicidades Promover la eliminación de plazas de mandos medios y superiores cuya existencia no tenga justificación. Privilegiar la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios hacia áreas sustantivas. Presentar propuestas de modificación organizacional que consideren funciones transversales susceptibles a compactarse. Privilegiar la distribución de plazas asignadas al sector para fortalecer las áreas de atención directa a la sociedad y/o las áreas sustantivas. <p>Indicadores</p> <ol style="list-style-type: none"> Cociente del gasto de operación administrativo. Proporción del gasto en servicios personales respecto del gasto programable de la Administración Pública Centralizada. Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados. <p>Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.</p>

		<p>Estrategia 4.2. Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos. Líneas de acción 4.2.1 Establecer convenios de cooperación técnica con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y Servicio Profesional de Carrera (SPC). 4.2.4 Implementar mecanismos de movilidad de los servidores públicos sujetos al SPC. 4.2.6. Fortalecer las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos. 4.2.7 Impulsar los mecanismos para la profesionalización, certificación y educación formal de los servidores públicos. Indicador 1. Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.</p>
<p>Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</p>	<p>Objetivo 1. Gestionar el SPC con base en el desempeño y capacidades profesionales (competencias) de sus integrantes, para su consolidación y fortalecimiento. Estrategia 1.1 Fomentar que los servidores públicos se desarrollen y permanezcan en sus puestos, en función de su desempeño, comportamiento, resultados y potencial. Indicadores 1. Porcentaje de servidores públicos de carrera con metas de cumplimiento individual orientadas al logro de aportaciones institucionales. 2. Porcentaje de metas individuales alineadas a la descripción puesto. Estrategia 1.2 Impulsar que los servidores de carrera adquieran las competencias requeridas para el desempeño de su puesto y otros de mayor responsabilidad. Indicadores 1. Porcentaje de Acciones de Capacitación realizadas. 2. Porcentaje de servidores públicos capacitados con resultado aprobatorio. 3. Porcentaje de Servidores Públicos de Carrera que recibieron al menos 40 horas de capacitación. 4. Número de Servidores Públicos de Carrera que no aprobaron en dos ocasiones la capacitación obligatoria. 5. Porcentaje de información de capacitación reportada. 6. Promedio de presupuesto ejercido en capacitación. Estrategia 1.3 Promover que los puestos se ocupen por los profesionales más competentes para el desempeño de los mismos. Indicadores 1. Concursos certificados con resultado positivo. 2. Porcentaje de ganadores de concurso alineados en RH net. 3. Porcentaje de nombramientos temporales registrados en RH net. 4. Promover el establecimiento de reglas claras para la separación de los servidores públicos de carrera. Indicador 1. Porcentaje de Separaciones registradas en el Sistema de RH net.</p>	<p>Objetivos 1. Gestionar los procesos de recursos humanos del SPC, por competencias y con base en el mérito. 2. Revisar la normativa para mejorar la operación del Sistema del SPC de la APF. 4. Establecer mejoras en los mecanismos de control e información del SPC que permitan su adecuada operación y seguimiento. 3. Establecer mecanismos eficientes de desarrollo profesional y movilidad de los servidores públicos de carrera para la mejora profesional. Indicadores 1. Convocatorias dirigidas a servidores públicos de carrera, publicadas (promoción). 2. Plazas vacantes ocupadas por movimiento lateral por invitación abierta. 3. Ocupaciones temporales realizadas con base en el mérito.</p>

	<p>Estrategia 1.5 Ofrecer oportunidades de desarrollo de habilidades, comportamientos y aptitudes a los servidores públicos de carrera para retener a los elementos más competentes e impulsar su potencial.</p> <p>Indicadores 1. Porcentaje de Movimientos Laterales en el SPC. 2. Promedio de Servidores Públicos de Carrera que desarrollaron y mantienen su perfil y aptitudes.</p> <p>Objetivo 2. Aplicar las mejoras en la normativa y sistemas informáticos que permitan la adecuada operación del Servicio Profesional de Carrera.</p> <p>Estrategia 2.2 Difundir, capacitar y asesorar en la aplicación de la normativa, criterios técnicos, metodologías, guías, instructivos e instrumentos análogos y en la implementación de mejoras a los sistemas informáticos para operar el SPC.</p> <p>Objetivo 3. Establecer las bases para el modelo de gestión del conocimiento del Sistema, generar compromiso con el SPC e incrementar su aceptación.</p> <p>Estrategia 3.3 Capacitar y asesorar a los servidores públicos en materia del SPC.</p>	
<p>Plan de Trabajo Institucional de la SFP</p>		<p>Objetivo 1. Gobierno moderno.</p> <p>Estrategia 1.3 Profesionalización: Garantizar que las y los servidores públicos cuenten con los conocimientos, herramientas y habilidades necesarias para el logro de los objetivos de las dependencias y entidades de la APF.</p> <p>Líneas de acción 1.3.1 Presentar una propuesta de reforma al actual marco normativo del SPC que establezca los principios y las bases generales para la estructura y funcionamiento del Sistema de Profesionalización de la APF. 1.3.4 Fortalecer los mecanismos de evaluación del desempeño de las y los servidores públicos, implementando, además, esquemas de movilidad y convenios de intercambio para los miembros del Servicio Profesional de Carrera.</p> <p>Objetivo 2: Gobierno Abierto</p> <p>Estrategia 2.3 Rendición de cuentas: Fortalecer los mecanismos de fiscalización de recursos públicos y evaluación de la gestión gubernamental por parte de las entidades de fiscalización y la sociedad.</p> <p>Línea de acción 2.3.3 Perfeccionar el sistema de contrataciones públicas a partir de los principios de transparencia, competencia y criterios objetivos que promuevan la integridad y la prevención de la corrupción.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en: Poder Ejecutivo Federal, planes nacionales de desarrollo 2007-2012, México 2007, y 2013-2018, México 2013; **Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012**, México 2008, y **Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018**, México 2013, y Secretaría de la Función Pública, **Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012**, México 2008; programas para el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012, México 2008 y 2013-2018, y **Plan de Trabajo Institucional de la SFP 2016**, México 2016.

✓ Estructura presupuestal

El diseño presupuestario del SPC en la APF se integró por los recursos ejercidos en la rectoría e implementación de la estrategia y en programas presupuestarios relacionados con la profesionalización de los servidores públicos, a cargo de la SFP y SHCP.

En cuanto a los recursos ejercidos por las unidades encargadas de la rectoría e implementación de la estrategia, de 2009 a 2018, la SFP ejerció un presupuesto de 24,652.4 millones de pesos (mdp), monto que disminuyó 8.2% en promedio anual, al pasar de 3,938.3 mdp, en 2009, a 1,824.4 mdp en 2018. Durante el periodo analizado, las unidades de la SFP que participaron en la estrategia ejercieron 3,600.1 mdp, cifra que representó el 14.6% del presupuesto total ejercido por la SFP; dicho monto disminuyó 2.3% en promedio anual, al pasar de 411.9 mdp en 2009 a 335.2 mdp en 2018, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LAS UNIDADES DE LA SFP PARTICIPANTES EN LA ESTRATEGIA DEL SPC EN LA APF, 2009-2018
 (Millones de pesos) *

Clave	Componente / Unidad Responsable	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
Total SFP		3,938.3	3,470.4	2,644.0	2,199.9	1,944.7	2,048.9	2,312.7	2,635.4	1,633.8	1,824.4	24,652.5	100.0	(8.2)
Total Unidad Responsable		411.9	363.1	394.4	356.5	333.5	323.6	358.3	386.1	337.5	335.2	3,600.1	14.6	(2.3)
Servicio de carrera														
	Sub total	169.9	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.8	122.2	93.3	95.7	1,021.6	28.4	(6.2)
408	Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF	129.6	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.8	122.2	93.3	95.7	981.3	96.0	(3.3)
412	Dirección General de Organización y Remuneraciones de la APF	7.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	0.7	n.c.
413	Dirección General de Ingreso, capacitación y certificación	10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.8	1.1	n.c.
414	Dirección General de Evaluación de Sistemas de profesionalización	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	1.1	n.c.
415	Dirección General de Sistemas de Profesionalización	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	1.1	n.c.
Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción.														
	Sub total	242.0	242.1	287.4	275.8	263.9	251.0	268.5	263.9	244.1	239.5	2,578.2	71.6	(0.1)
110	Unidad de Asuntos Jurídicos	103.7	103.9	116.4	117.6	108.5	0.0	0.0	108.0	95.3	84.4	837.8	32.5	(2.3)
118	Dirección General de Información e Integración	20.1	35.3	51.8	45.5	47.2	0.0	0.0	55.5	48.5	53.9	357.8	13.9	11.6
300	Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas	29.9	20.3	20.1	19.2	15.2	13.6	13.5	14.1	13.9	13.8	173.6	6.7	(8.2)
311	Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial	54.6	51.0	53.0	54.3	57.7	49.3	43.3	43.4	39.3	39.8	485.7	18.8	(3.5)
312	Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas	28.8	31.6	46.1	39.2	35.5	36.6	41.0	43.0	47.1	47.7	396.6	15.4	5.8
314	Dirección General de Información e Integración	4.9	0.0	0.0	0.0	0.0	51.6	0.0	0.0	0.0	0.0	56.5	2.2	n.c.
315	Unidad de Asuntos Jurídicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	99.9	111.8	0.0	0.0	0.0	211.7	8.2	n.c.
318	Dirección General de Información e Integración	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	58.8	0.0	0.0	0.0	58.8	2.3	n.c.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2018, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018.**

* Deflactados a valores de 2018, con base en el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993-2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del periodo 2009-2018.

n.c.: No cuantificable.

El ejercicio de los recursos por unidad, mostró que ninguna de las unidades administrativas analizadas se encarga exclusivamente de actividades relacionadas con la profesionalización de los

servidores públicos que pertenecen al SPC, por lo que no es posible identificar el monto del presupuesto ejercido en la rectoría e implementación de la misma. Respecto de la erogación por programa presupuestario (Pp), de 2009 a 2018, la SFP ejerció mediante el Pp O003 “Integración de las estructuras profesionales del gobierno”, 1,021.6 mdp para contribuir con la implementación del SPC; sin embargo, hubo una disminución de los recursos, en promedio anual, del 6.2%, al pasar de 169.9 mdp en 2009 a 95.7 mdp en 2018, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS RELACIONADOS CON LA ESTRATEGIA DEL SPC EN LA APF, 2009-2018
 (Millones de pesos) *

Programa Presupuestario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
Total	411.9	363.1	394.4	356.5	333.5	323.6	358.3	386.1	337.5	335.2	3,600.1	100.0	(2.3)
O003 Integración de las estructuras profesionales del gobierno	169.9	121.0	106.9	80.7	69.5	72.6	89.8	122.2	93.3	95.7	1,021.6	28.4	(6.2)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2017, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018.

* Deflactados a valores de 2018, con base en el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993-2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del periodo 2009-2018.

Los recursos presupuestarios ejercidos por el Pp no fueron utilizados únicamente para la formación de los trabajadores, lo que impide conocer puntualmente el monto de los recursos destinados a la rectoría e implementación de la estrategia del SPC.

Asimismo, en el mismo periodo, la SHCP mediante el programa presupuestario P002 Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público, ejerció un total de 2,286.0 mdp, conforme se observa en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PP P002 DISEÑO Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO DE LA SHCP, 2009-2018
 (Millones de pesos) *

Programa Presupuestario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. %	TMCA
P002 Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público	264.1	275.9	264.0	241.6	199.5	191.7	204.9	206.3	218.3	219.8	2,286.0	0.4	(2.0)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2018, y Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2009-2018.

* Deflactados a valores de 2018, con base en el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993-2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual del periodo 2009-2018.

En el periodo de análisis, se ejercieron 2,286.0 mdp, monto que decreció 2.0% en promedio anual, al pasar de 264.1 mdp en 2009 a 219.8 mdp en 2018; este presupuesto se utilizó para el pago de servicios personales dentro de la SHCP, quien es responsable de la emisión de los lineamientos o normas a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la APF en materia de Servicios Personales.

✓ *Estructura evaluativa*

La implementación del SPC ha sido evaluado constantemente por organismos internacionales, como la OCDE, y por la Auditoría Superior de la Federación. A continuación, se presentan los hallazgos más recientes y principales sobre la implementación del servicio.

✚ OCDE

En 2011, la OCDE publicó el documento "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", que hace referencia a un estudio de la gobernanza pública de México, en el que se analizó el proceso aplicado para racionalizar las regulaciones aplicables a las operaciones del gobierno, el impacto de las políticas de gobierno electrónico y la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Los principales hallazgos de la OCDE sobre la implementación del SPC, fueron los siguientes:

- Los subsistemas de recursos humanos, planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de competencias, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación que integran el SPC se han tratado por separado. Aunque se establecieron subcomités técnicos para recomendar cómo debía operar cada función del SPC, no se han implementado todos los subsistemas pertinentes.
- El subsistema de planeación de recursos humanos se ha centrado en gran medida en el registro de estructuras institucionales con base en consideraciones presupuestarias, y no en la conducción de la planeación de los recursos humanos, por lo que representa un mecanismo para controlar el número de puestos y los niveles de salarios que no agrega valor al SPC. Además, no existe un proceso administrativo para estudiar las funciones y a las personas en el SPC.
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera considera los movimientos horizontales y verticales del personal; sin embargo, el movimiento del personal en el marco del SPC es algo limitado. Básicamente, una vez que se nombra a una persona para un puesto dentro del sistema, existen pocas posibilidades de que pase a otras instituciones o a puestos más altos como parte del desarrollo profesional.
- Cada secretaría y dependencia que forma parte del sistema realiza sus propios procesos de reclutamiento. Se espera que, al hacerlo, sigan los lineamientos y procedimientos

establecidos por la SFP. La aplicación de exámenes es responsabilidad de cada institución, ya que cada una decide sobre las aptitudes que se someten a prueba. Sin embargo, el proceso puede estar sujeto a sesgos.

- El SPC utiliza los concursos abiertos para establecer la transparencia y garantizar el nombramiento de la persona más competente para un empleo dado; sin embargo, existen dos grandes desventajas: I) este procedimiento no permite gestionar la planeación de la sucesión ni el desarrollo profesional; II) es lento y costoso, lo que suma incentivos para que los ejecutivos realicen designaciones al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. El proceso está sujeto a la subjetividad y no hay salvaguardas para evitarlo. El hecho de que el superior jerárquico con poder de veto sea parte del comité de selección y responsable de diseñar los exámenes ha generado desconfianza en el proceso.
- El SPC actualmente no mide la experiencia, por lo que las personas con un cúmulo de experiencia tienen pocas o nulas posibilidades de integrarse a él. Por otra parte, el SPC no toma en cuenta las carreras técnicas, sino sólo los grados universitarios. Éstas son situaciones que contravienen el espíritu de la Ley del SPC, cuya finalidad es desarrollar servidores públicos como profesionales y no sólo profesionistas.
- Hay una falta de regulación y avance en la implementación del subsistema de desarrollo profesional. En las condiciones actuales, el SPC no proporciona los medios para el crecimiento profesional en el servicio público, y no hay mecanismos de ascenso, rotación periódica o movilidad y desarrollo profesional para los servidores públicos de carrera.
- El SPC no es flexible, debido a que no permite al gobierno estructurar el empleo y asignar al personal de manera óptima para satisfacer las necesidades operativas y adaptarse a requerimientos cambiantes.
- Una de las principales lagunas de la legislación del SPC es la falta de un subsistema de remuneración, ya que los salarios no son equilibrados. Los bajos salarios de los puestos bajos y medios no contribuyen a retener el talento y son un incentivo para crear puestos fuera del sistema con niveles similares a los más altos del SPC (homologados).
- El subsistema de capacitación y certificación de competencias se ha centrado en un enfoque de aprendizaje a distancia para impartir conocimientos de manera aplicable a todos los niveles del SPC sin distinguir las necesidades de funciones específicas.



Evaluación

En 2013, la ASF realizó la evaluación de política pública "Servicios de Carrera en el Estado Federal", correspondiente a la Cuenta Pública 2012, en el que se analizaron 20 servicios de carrera existentes en el Estado Federal, a fin de verificar el cumplimiento de objetivos y metas en cuanto a cobertura, integralidad, instrumentación y coherencia, respecto de los objetivos de cada uno de los servicios de carrera, así como de los objetivos institucionales, en el periodo 2000-2012. Los resultados fueron los siguientes:

- **Fortalezas:** a 2012, los servicios de carrera contaron con los elementos básicos para su administración y operación; en cuanto al sistema de gestión del ingreso y movilidad, incluyeron en su diseño normativo mecanismos y requisitos para asegurar que se integren a las plazas del servicio de carrera los candidatos más aptos que demuestren contar con las capacidades y aptitudes que requiere la plaza vacante; en el sistema de aprendizaje y desarrollo, el 70.0% (14) de los 20 servicios de carrera instrumentó el proceso de capacitación de manera coherente con los objetivos del servicio, ya que se realizaron diagnósticos para determinar las necesidades de capacitación, y más del 50.0% de la capacitación impartida estuvo relacionada con los objetivos institucionales; en los 20 servicios de carrera, el diseño de las evaluaciones del desempeño fue coherente con los objetivos del servicio, ya que estableció la evaluación del cumplimiento de las funciones y metas de los servidores públicos con objeto de determinar su contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales, y en los 17 servicios de carrera en los que fue aplicable el proceso de estímulos, se determinó que para su otorgamiento se debe tomar en cuenta el mérito, la productividad y el desempeño de los servidores públicos, lo cual resultó coherente con los objetivos del servicio.
- **Debilidades:** a 2012, la cobertura de los servicios de carrera fue baja, ya que de los 329 entes públicos que conformaron el Estado Federal Mexicano, sólo el 28.9% (95) operó bajo la norma de un servicio de carrera; en el sistema de organización del trabajo, el 25.0% (5) de los servicios contó con un Instituto de Profesionalización que diseñara, operara y controlara la formación que requieren los servidores públicos para contar con las habilidades y aptitudes necesarias para el desarrollo de sus funciones; el 30.0% (6) identificó el gasto ejercido para la operación de los servicios, lo cual limitó la planeación, operación y rendición de cuentas; más del 50.0% de los servidores públicos que ingresaron en ese año no lo hicieron mediante concursos, por lo cual no

se ha atendido la falta de procedimientos para atraer a los mejores servidores públicos; en cuanto al sistema de aprendizaje y desarrollo, el 15.0% (3) de los servicios definió planes individuales de carrera para los servidores públicos, lo que limitó la identificación de las posibles trayectorias y la determinación de las acciones de capacitación requeridas para su desarrollo profesional; respecto del proceso de capacitación, se determinó que sólo el 70.0% (14) de los servicios orientó la mayor parte de sus acciones de capacitación a las necesidades de la institución, por lo que en el resto de los servicios no se garantizó que los servidores públicos adquirieron las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño de su funciones en beneficio de la institución; en relación con el proceso de evaluación del desempeño, el 80.0% (16) de los servicios evaluó a su personal, sin embargo, en apenas 11 se logró evaluar a más de la mitad de los servidores públicos de carrera, lo cual resultó una limitante para conocer las áreas de oportunidad para mejorar las acciones gubernamentales; sólo el 45.0% (9) de los servicios otorgaron estímulos a los servidores públicos para reconocer actos de servicio meritorios; respecto del proceso de sanciones, solamente el 55.0% (11) de los servicios prevé en su normativa sanciones a los servidores públicos por las faltas cometidas relacionadas con el incumplimiento de sus obligaciones, y en cuanto al proceso de separación, sólo el 20.0% (4) de los servicios separó a los servidores públicos que carecieron de las habilidades, conocimientos y aptitudes necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Conforme a los resultados, se determinó que el Servicio Exterior Mexicano de la SRE es el más consolidado, al obtener un nivel de consolidación del 99.3%, seguido por el Servicio Profesional Electoral con un nivel del 97.0% y la Carrera Judicial del CJF con un nivel del 96.4%; asimismo, se identificó que los servicios de carrera con niveles altos de cumplimiento se implementaron en la década de los 90. En contraste los servicios de carrera que obtuvieron un nivel de consolidación menor son el Servicio Profesional del IFAI, con un nivel del 66.8%; el Servicio Profesional de Carrera del INEGI, con un nivel de consolidación del 63.2%, y el Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal del IMSS, con un nivel del 61.8%, los cuales, aunque ya cuentan con una normativa que los regule, están en la fase inicial de la instrumentación de los procesos que lo conforman. En tanto que el Servicio Profesional de Carrera en la APF de la SFP, contó con un nivel de integralidad del 93.3%; de instrumentación, del 77.8%; de coherencia, del 100.0%, y de consolidación, del 89.7%, ubicándose en el sexto lugar de los 20 servicios de carrera implementados hasta 2012.

Auditorías de desempeño

De 2009 a 2018, la ASF ha realizado 15 auditorías de desempeño al SPC, sus resultados muestran deficiencias que se han mantenido y que han impedido su consolidación, debido a ello, se determinó pertinente incluir únicamente el análisis de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, en la que, la ASF realizó seis auditorías de desempeño al SPC en la APF. Los resultados fueron los siguientes:

- Auditoría núm. 17-GB "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Gobernación

A 2018, el Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Gobernación no se ha consolidado, ya que, a 15 años de la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y a 12 de la obligatoriedad de que el servicio operara en su totalidad, careció de una regulación congruente para la ocupación de plazas y en la que especifique el responsable para la elaboración del Programa Operativo Anual; prevalece, la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales, así como para la elaboración de programas específicos de recursos humanos; la falta de identificación de necesidades institucionales para determinar el concurso de plazas; la baja participación de los servidores públicos en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, y de los planes de carrera; la carencia de capacitación y certificación de los servidores públicos de carrera, y de evaluaciones del desempeño, y la deficiencia en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan a mejorar el funcionamiento del SPC.

- Auditoría núm. 230-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

En 2018, la SEDATU no consolidó su Servicio Profesional de Carrera mediante la operación de los siete subsistemas y, con ello, no logró gestionar sus recursos humanos a partir de la planeación de las necesidades de personal, reclutó al 88.1% de los servidores públicos pertenecientes al servicio sin sujetarse a convocatorias abiertas que aseguraran el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y mediante evaluaciones objetivas y transparentes, tampoco realizó movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel, si bien capacitó al personal con conocimientos básicos sobre la dependencia no se acreditó la evidencia completa de los asistentes en aras de adquirir los conocimientos básicos a cerca de la dependencia, especialización,

actualización y educación formal en el cargo, no acreditó acciones en la medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de carrera, careció de procedimientos específicos en materia de separación y, finalmente, no contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento de su SPC.

- Auditoría núm. 430-DE "Servicio Profesional de Carrera", Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)

En 2018, la CONAMER no consolidó su Servicio Profesional de Carrera mediante la operación de los siete subsistemas, pues no logró gestionar sus recursos humanos con una normativa específica acorde a las necesidades de la comisión, reclutó al 43.2% de los servidores públicos pertenecientes al servicio sin sujetarse a convocatorias abiertas que aseguraran el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y por medio de evaluaciones objetivas y transparentes; tampoco realizó movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel; capacitó 53 (74.6%) de los 71 servidores pertenecientes al SPC con conocimientos básicos sobre la dependencia, especialización, actualización y educación formal en el cargo y no realizó evaluaciones para certificar sus capacidades profesionales; presentó deficiencias para la medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de carrera evaluando solo al 50.7% de sus servidores de carrera; careció de procedimientos específicos en materia de separación y, finalmente, no contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento de su SPC.

- Auditoría núm. 432-DE "Servicio Profesional de Carrera", Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

En 2018, la gestión gubernamental del INADEM en la operación y seguimiento así como su regulación por parte de la Secretaría de Economía, del Servicio Profesional de Carrera, fue deficiente; ya que no consolidó su Servicio Profesional de Carrera mediante la operación de los siete subsistemas y, con ello, no logró gestionar sus recursos humanos a partir de la planeación de las necesidades de personal en el 85.7% de sus subsistemas; el 46.4% del personal del SPC que ingresó en 2018 no se sujetó al proceso de convocatoria, lo que impidió asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, tampoco realizó movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel; no acreditó la efectiva capacitación de los 60 servidores sujetos al SPC

que les permitiera adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia, la especialización y actualización de su puesto ni la erogación de los 800.0 miles de pesos asignados para la capacitación de los servidores públicos del SPC o, en su caso, el reintegro de los recursos no ejercidos; midió y valoró al 61.7% del total de sus servidores públicos sujetos al SPC y no entregó reconocimientos, incentivos o estímulos a su personal destacado, careció de procedimientos específicos en materia de separación y, finalmente, no contó con elementos ni estableció mecanismos que sirvieran de insumos a la SFP para el perfeccionamiento del servicio del INADEM.

- 183-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Salud (SS)

A 2018, persiste el problema público referente a la falta de consolidación del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Salud, ya que, a 15 años de la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y a 12 de la obligatoriedad de que el servicio operara en su totalidad, careció de una regulación adecuada para la ocupación de plazas y en la que especifique el responsable para la elaboración del Programa Operativo Anual; prevalece la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales, así como para la elaboración de programas específicos de recursos humanos; el concurso de plazas sin la identificación de necesidades institucionales; la baja participación de los servidores públicos de carrera en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, así como de los planes de carrera; la falta de capacitación de los servidores públicos de carrera y las deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan en mejorar el funcionamiento del SPC.

- 187-DS "Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

En 2018, persiste la falta de consolidación del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que careció de una regulación adecuada para la ocupación de plazas en la que se especifique el responsable de la elaboración del Programa Operativo Anual; prevalece la falta de coordinación con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales, así como para la elaboración de programas específicos de recursos humanos; el concurso de plazas sin la identificación de necesidades institucionales; la nula participación de los servidores públicos de carrera en la elaboración de trayectorias de ascenso y promoción, así como de los planes de carrera; la falta de capacitación y certificación de los

servidores públicos de carrera, así como de su evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, y las deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyan en mejorar el funcionamiento del SPC.

Conclusión capitular

Si bien es cierto que el país no dispone de una política de gestión de capital humano, la estrategia del SPC es lo más cercano que se tiene, cuando de administración de recursos humanos se trata, no obstante, su diseño e implementación en la APF presentó algunas limitaciones que han repercutido en la atención de la problemática que se pretendía atender.

Los hallazgos que se han identificado en la estructura y operación del SPC hacen referencia a lo siguiente:

- En los documentos de planeación nacional, Gobierno Federal insiste sobre la necesidad de optimizar los servicios públicos otorgados a la sociedad, mediante una mejor productividad de éstos, así como la profesionalización de los servidores públicos, al señalar que una de las barreras que limitan el desarrollo nacional es la falta de capital humano.
- La estrategia del SPC no se enfoca a la especialización del servicio público, sino al cumplimiento de criterios básicos de profesionalización, que no necesariamente se corresponde con las necesidades del puesto.
- En los documentos de planeación de mediano plazo no se han definido objetivos específicos, metas ni indicadores orientados a evaluar el nivel de profesionalización de los servidores públicos, así como lo relacionado con la suficiencia y pertinencia de las remuneraciones.
- Los recursos destinados a la estrategia no han sido ejercidos únicamente para la capacitación de servidores públicos; además, no se pudo verificar su contribución en la profesionalización de los trabajadores, ni si existió alguna repercusión en su formación.
- La OCDE señaló que no existe un proceso administrativo para estudiar las funciones y a las personas que pertenecen al SPC; el movimiento del personal es limitado; el proceso de selección de personal es subjetivo y presenta un grado de desconfianza; no mide la experiencia; no considera las carreras técnicas, lo que contraviene con lo dispuesto en la Ley del SPC en cuanto a que se deben desarrollar servidores públicos como profesionales y no sólo profesionistas; no proporciona los medios para el crecimiento profesional en el servicio

público; no permite al gobierno estructurar el empleo y asignar al personal de manera óptima; los salarios no son equilibrados, y la capacitación y certificación de competencias se centra en el aprendizaje a distancia.

- La evaluación realizada por la ASF evidenció, en 2012, la falta de identificación del gasto ejercido para la operación de los servicios que limitó la planeación, operación y rendición de cuentas; procedimientos escasos para atraer a los mejores servidores públicos; limitada determinación de acciones de capacitación enfocadas al desarrollo profesional, que impidieron garantizar que los servidores públicos adquirieran las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones en beneficio de la institución. Asimismo, las auditorías practicadas durante el periodo 2009 – 2018 mostraron principalmente que, el SPC careció de una regulación congruente para la ocupación de plazas; faltó coordinación entre las dependencias de la APF con la Secretaría de la Función Pública para definir las necesidades cuantitativas y cualitativas institucionales; existió una limitada capacitación y certificación de los servidores públicos de carrera, y de evaluaciones del desempeño, y deficiencias en el seguimiento e implementación de medidas preventivas y correctivas que contribuyeran a mejorar su funcionamiento, además, de que no se realizaron movimientos de ascenso que permitieran incentivar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos al ascender o moverse en plazas del mismo nivel.

De acuerdo con el análisis del diseño y los resultados emitidos por la OCDE, así como el de las auditorías efectuadas a la implementación del SPC, se puede percibir que, aunque la estrategia sea la única intervención del Gobierno Federal que aborda cuestiones de administración de recursos humanos, que para efectos de esta evaluación es lo más cercano a la gestión de capital humano, no se han logrado los resultados que se esperaban con su creación, en cuanto a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al empleo en la APF con base en los méritos y de proveer una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad que atendieran las demandas de la ciudadanía, todo esto debido a la persistencia de deficiencias identificadas en los procesos de planeación; reclutamiento, selección e ingreso; capacitación; evaluación del desempeño; estímulos, reconocimientos e incentivos, al ser los subsistemas que conforman el SPC.

2. Diseño del marco metodológico de la evaluación

Para desarrollar el marco metodológico de la evaluación, la ASF diseñó su propio método bajo dos premisas teóricas: la primera, en la Teoría del capital Humano, propuesta por Theodore Schultz en 1961, retomada y consolidada por Gary Becker en 1965, y en el modelo propuesto por Jacob Mincer, en 1974, y la segunda, en la hipótesis de señalización, propuesta por Kenneth Arrow y Michael Spence en 1973, así como Joseph Stiglitz en 1976, que se detallan a continuación.

En cuanto a los postulados de la teoría del capital humano, Schultz enfatizó la importancia de la educación como una inversión para la sociedad, ya que el acceso a ésta y a los servicios de salud, contribuyen a incrementar los ingresos de los individuos, y por ende al bienestar de la población. Por su parte, Becker ^{3/} precisó que la educación representa utilizar tiempo y recursos económicos que generan un costo de oportunidad al individuo, por no incorporarse a una actividad remunerada; en ese sentido, los individuos invierten en sí mismos, basados en un análisis de costo-beneficio que optimiza su ganancia. Por ejemplo, un individuo, al terminar la educación básica toma la decisión de continuar con estudios superiores y otro se incorpora al mercado de trabajo. El primero de ellos, invierte en costos directos para su educación e indirectos por los costos de oportunidad ocasionados durante el tiempo que no trabaje por continuar con su formación académica; sin embargo, cuando se incorpore al mercado de trabajo partirá de una remuneración superior que el segundo y durante su vida laboral tendrá más oportunidad de aumentar sus ingresos. Mientras tanto, el segundo tendrá una expectativa de rendimiento económico durante su vida acorde con su cualificación y manteniendo un máximo del cual no podrá pasar.

Esta inversión se traduce en conocimientos que el individuo va acumulando con el tiempo y que son útiles, no sólo a los individuos sino a la sociedad en su conjunto. Por ello, Becker considera a la educación como el principal generador de capital humano, concepto que define como el conjunto

^{3/} Becker Gary, **El capital Humano, Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación**, Editorial Alianza, Madrid, 1983.

de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos y que le representan un beneficio económico.

Es importante mencionar que, un efecto previsto por Becker en la teoría del capital humano es que los individuos con mayor educación tienden a ser más productivos y, por ende, a recibir mayores ingresos, lo que explicaría la diferencia de ingresos entre uno y otro empleado. Esto implica que el individuo incurre en gastos de educación al mismo tiempo que en un costo de oportunidad por permanecer en la población económicamente inactiva y no recibir renta actual; sin embargo, en el futuro su formación le otorgará la posibilidad de obtener ingresos más elevados.

No obstante, para Mincer ^{9/} la educación no es el único factor que promueve el incremento del capital humano; el aprendizaje y la experiencia laboral también promueven la formación de capital humano en la medida que un individuo adquiere experiencia y destreza en la realización de su actividad, por lo que su ingreso tiende a incrementarse.

Mincer desarrolló un modelo del individuo ya incorporado al mercado laboral, que explica cómo la diferencia de ingresos entre sujetos también es atribuible a la formación que se obtiene al desarrollar un trabajo específico, dado que el entrenamiento y la especialización son acumulables en el tiempo. Lo anterior implica que el ingreso de un individuo con menor experiencia será menor.

Dicho modelo permite estimar los retornos de la educación y del aprendizaje en el trabajo, definida a partir de los ingresos de los trabajadores. ^{10/}

La llamada ecuación *Minceriana* se expresa en la forma siguiente:

$$\ln Y = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 X + \beta_3 X^2 + \varepsilon$$

Donde:

Y = representa los ingresos por un periodo determinado

S = los años de educación escolarizada

^{9/} Mincer Jacob, **Schooling, Experience and Earnings**, National Bureau of Economic Research, New York, 1974.

^{10/} No obstante, los supuestos bajo los que opera el modelo son muy rígidos y dificultan que reflejen la realidad con exactitud. Los supuestos se enlistan a continuación: 1) los ingresos capturan los beneficios totales de la inversión educativa, lo que implica que no se contabilizan ni externalidades ni ventajas no monetarias de los trabajos que requieren educación; 2) la economía es un estado estacionario sin ningún crecimiento salarial y de productividad; 3) sólo una función puede ser utilizada para modelar los ingresos de toda la vida.

X = la experiencia

X^2 = la experiencia potencial al cuadrado (que capta la no linealidad del perfil edad-ingresos)

β_0 = es el intercepto y representa el logaritmo del salario de un individuo que no tiene educación ni experiencia

En la ecuación, la discusión teórica conduce a la inclusión de la educación y la experiencia laboral como variables explicativas de remuneraciones del trabajador, teóricamente, β_1 y β_2 son aproximaciones a las tasas de retorno de ambas variables y deben ser positivos.

En su trabajo, Mincer identificó que la inversión en educación que representa mayor retorno es la que se realiza cuando aún no se ha iniciado la etapa laboral, mientras que, una vez iniciada, los individuos pueden continuar invirtiendo en su educación, pero su rendimiento es decreciente en el tiempo. Por otra parte, la experiencia laboral tiene un rendimiento constante.

En este sentido, el concepto de capital humano propuesto por Mincer, también alude a la inversión que se realiza en los trabajadores, con la intención de aumentar la productividad del factor trabajo e incrementar la producción. Por tanto, la adquisición de conocimientos por medio de la experiencia laboral también puede ser utilizado por las empresas para aumentar la productividad de los factores y particularmente del trabajo.

En lo que corresponde a la remuneración del trabajo, se considera una variable que capta el aumento en el stock de capital humano, dado que representa la diferenciación en el tipo de trabajo.

En lo que respecta a la hipótesis de señalización, Arrow ^{11/}, Spence ^{12/} y Stiglitz ^{13/} suponen que la educación tiene el objetivo de servir como fuente principal de información para los empleadores, en ausencia de otro medio más sofisticado, sobre las características del trabajador. Esto implica que, al desconocer sus características, los empleadores asumen que los más educados tenderán a ser más productivos, en el entendido que serán más cumplidos que los que tienen menor educación.

En ese contexto, se asume que los individuos más "hábiles" son los más educados, y dicha habilidad llevará a invertir en su educación como una manera de "señalizar" dichas habilidades en el mercado

^{11/} Arrow, Kenneth J., **Higher education as a filter**, *Journal of Public Economics*, North Holland Publishing Company, Vol.2, 1973, pp. 193-216.

^{12/} Spence, A Michael. **Job Market Signalling**, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, 1973 pp. 355-79.

^{13/} Stiglitz, Joseph E. **The Theory Of Screening, Education, and the Distribution of Income**, *American Economic Review*, 65. 1975. pp. 283-300.

laboral y esta "señal" será la clave para que los empleadores lo contraten. Una manera que se asume entre empleadores y trabajadores de expresar esa señalización es el diploma de grado escolar.

Aunado a lo expuesto por los teóricos, Hungerford y Solon^{14/} mostraron que además de la ganancia asociada con cada año de educación, también se observa un efecto diferencial de los años en que se consigue el título. En este sentido, en la especificación de la ecuación, los coeficientes asociados a los años de la conclusión del grado deben ser positivos, lo que significa que la retribución de los años de educación que se obtiene por los estimadores representaría el pago por la mayor productividad de los individuos, mediante la inclusión de variables que expresan la tenencia de un título.

Para el caso de México, se tiene como referente el estudio que realizaron Barceinas y Raymond,^{15/} en él se contrasta la teoría del capital humano con la hipótesis de la señalización como factor explicativo de los retornos a la inversión en educación.

Sin embargo, se precisa que las vertientes teóricas y los estudios en las que se basa el diseño metodológico de la evaluación se abocan a mostrar los rendimientos privados de la educación, es decir, el retorno en la inversión que realizan los individuos antes de incorporarse al mercado laboral, por lo que, a partir de la literatura revisada se definieron los modelos econométricos que describen, como primer punto, los retornos que tiene la inversión privada en educación, y en segundo término, los que se obtienen de las acciones identificadas como precursoras de la formación de capital humano que se promueven en el personal que labora en la APF.

Los postulados teóricos y metodológicos asentados fueron adaptados por el equipo evaluador, a fin de obtener datos que permitieran medir los efectos del nivel educativo, experiencia y capacitación de los servidores públicos en su remuneración, como se describe a continuación:

^{14/} Hungerford T y Solong G, **Sheepskin Effects in the Returns to Education**, Review of Economics and Statistics, Núm. 69, 1987, pp. 175-8.

^{15/} Barceinas F. y J L Raymond, **Hipótesis de señalización versus capital humano. El caso de México**, El Trimestre Económico, núm. 277, enero-marzo, 2003, pp. 167-194.

2.1. Metodología

El diseño de la metodología que se determinó para desarrollar la evaluación de capital humano, mediante la aplicación de seis estudios de caso, tiene como objeto evaluar los efectos que han tenido las acciones implementadas por el Gobierno Federal en la operación de la APF, en términos de la administración de recursos humanos, que para efectos del estudio es lo más próximo a la gestión de capital humano.

La ASF determinó realizar un estudio de caso múltiple, constituido por seis casos para estudiar y describir una realidad, a fin de ilustrar la operación de los sistemas de gestión de personal y las acciones que promueven la formación de capital humano. Como instrumento de investigación, se enfocó específicamente en la generación de capital humano, abordando la relación de los procesos implementados por las entidades públicas y las técnicas que ofrecen la motivación para que un individuo se desarrolle profesionalmente, aunque la intención no fue generalizar los datos, pues los resultados se exponen de forma descriptiva.

La selección de las dependencias que conformaron los seis casos de estudios se justifica bajo los criterios siguientes:

Al ser la APF el objeto de estudio, se consideró pertinente seleccionar a instituciones que estuvieran dentro de su marco de actuación y que se rigieran bajo los criterios de SPC, por ser la estrategia que regula la profesionalización de los servidores públicos, y que fueran responsables de la atención de temas prioritarios como lo es el desarrollo social, la economía y el ejercicio del gasto. Las instituciones seleccionadas fueron: la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Secretaría de Bienestar (SB), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

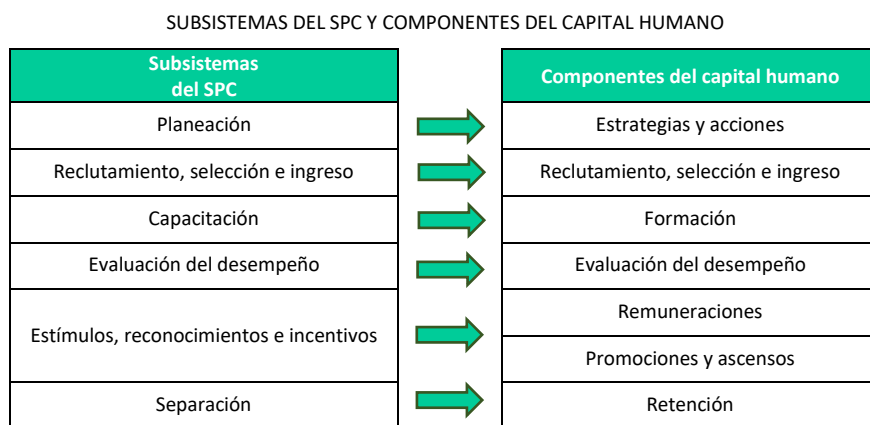
Aunado a ello, se eligieron a instituciones reconocidas gubernamentalmente por dar cumplimiento al objeto por el que fueron creadas durante décadas y las cuales no necesariamente presentan rotación de personal en cada cambio de administración, las cuales fueron: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), mediante el Servicio Exterior Mexicano (SEM); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el Banco de México (BANXICO).

En el caso de la SRE, aun cuando forma parte de la APF, ésta ha desarrollado su propio SEM, integrado por servidores públicos que representan a México en el extranjero y que son responsables

de ejecutar la política exterior, de ahí que la profesionalización de sus integrantes sea estricta y se distinga como institución que ha dado cumplimiento al objeto por el que fue creada.

En cuanto al INEGI, desde su creación en 1983, ha cumplido con generar la información estadística y geográfica de México, referente al territorio, los recursos, la población y la economía; y BANXICO, desde 1925, ha procurado la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Para el desarrollo de cada uno de los casos, se analizaron las técnicas y políticas implementadas por las instituciones para generar capital humano, las cuales fueron clasificadas de acuerdo con los siete subsistemas que integraron el SPC, así como los componentes que constituyen la concepción de capital humano, según los teóricos Cappelli y Singh, los cuales se muestran a continuación:



Para la determinación de la generación de capital humano, se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos. El primero se aplicó para analizar las técnicas y políticas utilizadas por las seis instituciones que conformaron los estudios de caso, y el segundo, para evaluar los resultados de la inversión destinada a la formación de capital humano.

En lo que respecta al método cualitativo, se empleó, para la revisión documental, la normativa que reguló la operación de las acciones que promovieron la formación de capital humano en las instituciones sujetas de evaluación.

En este método también se aplicó la indagación analítica, por medio de la técnica de grupos de enfoque, a fin de obtener información de carácter cualitativo que permita un entendimiento profundo del tema. La investigación se realizó por medio de discusiones guiadas acerca de la operación de los sistemas de gestión de personal y las acciones que promueven la formación de

capital humano con los responsables del área de recursos humanos en cada dependencia, a fin de captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, y provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos.

Previamente a las reuniones, se diseñó un cuestionario que uniformó los tópicos que se discutieron en cada sesión, se determinó el propósito del grupo, la población de análisis, el moderador y la forma de cómo se compilaría la información. Asimismo, se utilizó la técnica de muestra de convivencia,^{16/} en la que se acordó visitar las instalaciones de cada entidad, así como la técnica de bola de nieve,^{17/} pues se identificó y contactó al responsable de la administración de recursos humanos, quien reunió a los encargados de las áreas involucradas en la materia. Esta técnica no es de probabilidad, ya que la selección de individuos no fue al azar, lo que aseguró que los comentarios no salieran del objetivo planteado por el grupo auditor.

Para no perder de vista ninguno de los tópicos establecidos, fue imprescindible llevar a cabo la discusión en el orden establecido en el cuestionario, así como garantizar la confidencialidad del manejo de la información obtenida por los participantes.

La aplicación del método cuantitativo se centró en el uso de la estadística para el análisis de los datos proporcionados. En ese sentido, se realizó una revisión del modelo econométrico empleado para cuantificar los resultados de la gestión de capital humano en la APF.

Asimismo, para medir los efectos de las acciones implementadas en la APF, se aplicó una adaptación de la ecuación desarrollada por Mincer, la cual permite calcular el retorno de inversión que se destina a la educación, experiencia, formación académica especializada (becas) y capacitación. No obstante, el último criterio no fue considerado en el análisis de las técnicas de gestión de capital humano del SEM, debido a que su impartición fue preferentemente en el extranjero. Asimismo, una adaptación del modelo de Ferrer para determinar el efecto diploma.

La descripción de la aplicación del modelo econométrico según la ecuación de Mincer, se presenta a continuación.

$$LNPM = \beta_0 + \beta_1 AÑOS_E + \beta_2 EXP + \beta_3 EXP_2 + \beta_4 HCAP + \beta_5 BECA + \varepsilon \quad (1)$$

^{16/} Muestra de convivencia: la población objetivo es fácil de encontrar en algún sitio en específico; puede ser personal de la institución, grupo de estudiantes, etc.

^{17/} Bola de nieve: se refiere a identificar a una primera persona con las características establecidas, pidiéndole que recomiende o familiarice a "conocidos" que cumplan con los mismos criterios, y así va creciendo la bola de nieve. (UCLA).

Donde:

LNPBM= es el logaritmo natural de las percepciones brutas mensuales del empleado

AÑOS_E= años de escolaridad del empleado

EXP= años de experiencia del empleado, medida como EDAD AÑOS_E-6

EXP_2= años de experiencia al cuadrado

HCAP= horas de capacitación realizadas por el empleado

BECA= variable dicotómica que establece si el empleado ha sido beneficiario del PFAN o el programa institucional

ε = término de error

En contraste con la teoría del capital humano, el efecto diploma (o sheepskin effect) surge con base en los trabajos seminales de Arrow (1973) y Stiglitz (1975) donde se postula que la educación tiene el objetivo de servir como fuente principal de información para los empleadores, en ausencia de otro medio más sofisticado, sobre las características del trabajador. Esto implica que, al desconocer sus características, los empleadores asumen que los más educados tenderán a ser más productivos, en el entendido que serán más cumplidos y virtuosos que los que tienen menor educación.

En ese contexto, se asume que los individuos más "hábiles" son los más educados, y dicha habilidad llevará a invertir en su educación como una manera de "señalizar" dichas habilidades en el mercado laboral y esta "señal" será la clave para que los empleadores lo contraten. Una manera que se asume entre empleadores y trabajadores de expresar esa señalización es el diploma de grado escolar.

No obstante, el trabajo de Hungerford y Solon (1987) no únicamente muestra la ganancia asociada con cada año de educación, sino también observa el efecto diferencial de los años en que se consigue el título. En este sentido, en la especificación de la ecuación, los coeficientes asociados a los años de la conclusión del grado deben ser positivos, lo que significa que la retribución de los años de educación que se obtiene por los estimadores representaría el pago por la mayor productividad de los individuos, mediante la inclusión de variables que expresan la tenencia de un título.

Al respecto, se han realizado diversos trabajos empíricos que estudian esta relación, por ejemplo, Psacharopoulos (1979) y Ziderman (1992), analizar los perfiles salariales de ciclo vital de individuos con diferentes niveles educativos, sectores y antigüedad.

En el caso de México, destaca el trabajo de Barceinas (2003), en donde contrasta la hipótesis de la señalización como determinante de los salarios frente a la teoría del capital humano. Los resultados que obtiene indican la influencia mínima que tiene esta hipótesis en el mercado laboral mexicano.

No obstante, es importante mencionar que los estudios revisados se abocan a mostrar los rendimientos privados de la educación, es decir, el retorno en la inversión que realizan los individuos antes de incorporarse al mercado laboral, por lo que, a partir de la literatura que se revisó se definieron los modelos econométricos que describen, como primer punto, los retornos que tiene la inversión privada en educación, y en segundo término, los que se obtienen de las acciones identificadas como precursoras de la formación de capital humano que se promueven en el personal que labora en la APF.

La aplicación del modelo econométrico, según la ecuación de Ingreso a partir de la hipótesis de la señalización, se presenta a continuación.

$$LNPBM = \varphi_0 + \varphi_1 AÑOS_E + \varphi_2 EXP + \varphi_3 EXP^2 + \varphi_4 BACH + \varphi_5 LIC + \varphi_6 POSG + \varphi_7 HCAP + \varphi_8 BECA + \omega$$

Donde:

LNPBM= es el logaritmo natural de las percepciones brutas mensuales del empleado

AÑOS_E= años de escolaridad del empleado

EXP= años de experiencia del empleado, medida como: EDAD AÑOS_E-6

EXP_2= años de experiencia al cuadrado

BACH= Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el empleado alcanzó al menos 12 años de estudio

LIC= Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el empleado alcanzó al menos 17 años de estudio

POSG= Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el empleado alcanzó al menos 19 años de estudio

HCAP= horas de capacitación realizadas por el empleado

BECA= variable dicotómica que establece si el empleado ha sido beneficiario del PFAN o el programa institucional

ω = término de error

Los supuestos que derivaron de la aplicación de ambos modelos fueron los siguientes:

- Los agentes (empleados e instituciones) consideran la educación como una inversión en capital humano.
- El costo financiero para el individuo de adquirir educación es cero, por lo que únicamente la educación tiene costo de oportunidad.
- La institución incurre en costos financieros al formar capital humano, pero es menor que el aumento en la productividad.
- Las percepciones se determinan de acuerdo con el nivel de responsabilidad del puesto y el grado de escolaridad.
- Las percepciones del empleado es el costo del trabajo, por lo que la diferencia en las percepciones permite identificar la acumulación de capital humano en el individuo.
- Los empleados se incorporan a las dependencias una vez concluidos sus estudios.
- El capital humano es acumulable y es susceptible a la depreciación.
- La capacitación tiene un efecto en la productividad del trabajador y por ende en las percepciones.
- Las percepciones son el reflejo de la productividad del trabajo.

a) Recolección y tratamiento de datos

La información que se utilizó corresponde a los registros administrativos de los sistemas de gestión de personal de las instituciones analizadas. Particularmente, la información que se solicitó a las dependencias de la APF se basó en los campos informáticos contenidos en el Registro Único de Servidores Públicos, cuyo administrador es la SFP.

En cuanto a la suficiencia, no se dispuso de datos confiables de todo el periodo de análisis, debido a que las instituciones contaron con su sistematización a partir de 2016, por lo que únicamente fue

posible hacer un análisis desde ese año, ya que las instituciones evaluadas contaron con dicha información en archivo físico para los años anteriores, lo que dificultó su inclusión en el análisis.

En cuanto al tratamiento de los datos remitidos por las instituciones, se realizó un cruce con los registros de los funcionarios públicos que han sido beneficiarios del Programa de Formación de Alto Nivel para Servidores Públicos (PFAN), a cargo del CONACyT, bajo convenio con las dependencias y entidades que se examinan en el estudio.

Para el cálculo de la tasa de retorno de las instituciones de la APF se utilizaron los datos de la quincena 13 del ejercicio 2018, en el SRE se empleó el último pago de 2018 ^{18/} y en BANXICO se utilizó la quincena 12 de 2019. La diferencia en la temporalidad del corte transversal no resulta relevante, dado que no se identificaron modificaciones administrativas y presupuestales sustanciales que afectaran la operación institucional, ni existió un aumento significativo en las percepciones de los empleados de BANXICO, ni de las otras justificaciones analizadas.

En la estimación de retornos se utilizó el método de Mínimos Cuadrados Generalizados, ya que permite obtener estimadores eficientes, dada la calidad de la información disponible para esta evaluación, y en la transformación de las bases de datos originales se utilizaron los programas de cálculo estadístico R y STATA.

Los cálculos se realizaron por institución, por lo que las poblaciones sujetas al análisis varían dependiendo de cuál se trate.

b) Limitaciones en la disponibilidad de información

Dadas las limitaciones en la información se tuvieron que calcular algunas variables relevantes para el ejercicio, las cuales se enuncian a continuación:

- Para el criterio de grado de estudios máximo de los empleados se hizo uso del catálogo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006 (ANEXO 1), realizada por el INEGI, para determinar cuantitativamente la variable AÑOS_E.

^{18/} Al personal que labora en el extranjero se le paga mensualmente.

- Se excluyeron los datos de los empleados que comenzaron a trabajar antes de concluir sus estudios de licenciatura, así como aquellos en los que no se indicó la conclusión de un grado académico.
- Se eliminaron a los empleados que tuviesen una escolaridad menor a la requerida para el puesto.
- El análisis del modelo econométrico se limitó a un rango de edad de 18 a 65 años, en donde los empleados no sobrepasaran la edad de retiro.
- Para las instituciones de la APF y del INEGI se analizaron únicamente a los miembros del SPC, debido a que son los empleados que tienen mayores incentivos para acumular capital humano, bajo el supuesto que esto contribuye a mejorar sus percepciones.
- En el caso de BANXICO se consideró a los trabajadores de base y de confianza, ya que su gestión se rige bajo las mismas normas de profesionalización institucional.
- Para la SRE se utilizó la remuneración mensual bruta de acuerdo con lo presupuestado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, principalmente para eliminar el efecto sobre los ingresos de la paridad de poder de compra que tienen los empleados del SEM.

2.2. Preguntas guía para la evaluación

Aunado a la metodología, se hizo uso de preguntas guía, las cuales tienen la finalidad de enfocar la relación de causa y efecto entre la política pública diseñada y las acciones realizadas por el Gobierno Federal. Las preguntas que pretende resolver la evaluación son el resultado de las medidas establecidas en las disposiciones jurídicas y su vinculación con las diferentes intervenciones del Estado, las cuales se describen a continuación:

1. ¿El gobierno federal ha implementado estrategias y acciones relacionadas con la generación del capital humano en la APF? De ser así ¿cuáles han sido los efectos que las acciones del gobierno federal han tenido en la formación del capital humano?
2. ¿Los procesos de reclutamiento, selección e ingreso permiten atraer al personal necesario para el cumplimiento en la atención de las demandas y necesidades de la población?
3. ¿Cuáles son los principales mecanismos implementados con los que cuenta el gobierno federal para la formación de los servidores públicos de la APF?
4. ¿Los resultados obtenidos de las evaluaciones de desempeño a los servidores públicos son utilizados con fines de permanencia, otorgamientos de estímulos o separación?
5. ¿Las remuneraciones obtenidas son acordes con las responsabilidades laborales?
6. ¿Qué efectos han tenido las acciones del gobierno federal en la estructura salarial de los empleados públicos? y ¿Cómo han afectado en el ámbito personal?
7. ¿Existe un sistema de ascensos y promociones que incentive el desempeño de los servidores públicos de la APF?
8. ¿Cuáles son las principales acciones que ha implementado el gobierno federal para la retención de talento de la APF?
9. ¿Qué repercusión tiene que el gobierno federal apoye la inversión en la educación de posgrado de sus servidores públicos?
10. ¿Qué visión tiene o qué pretende obtener la APF de su capital humano?

3. Resultados de la evaluación, estudios de caso

A continuación, se presenta los resultados de los seis estudios de caso que se aplicaron para evaluar la gestión del capital humano.

3.1. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)

La Secretaría de Agricultura, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar las ventajas comparativas del sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios.^{19/} Por lo que, es responsable de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, promover el empleo en el medio rural, y de establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo.^{20/}

Para dar cumplimiento a lo anterior, la SADER debe contar con servidores públicos altamente calificados y especializados en la administración y operación del sector agropecuario. A continuación, se presenta la plantilla de personal y el nivel académico de los servidores públicos con los que ha dispuesto la secretaría para dar cumplimiento al objetivo por el que fue creado.

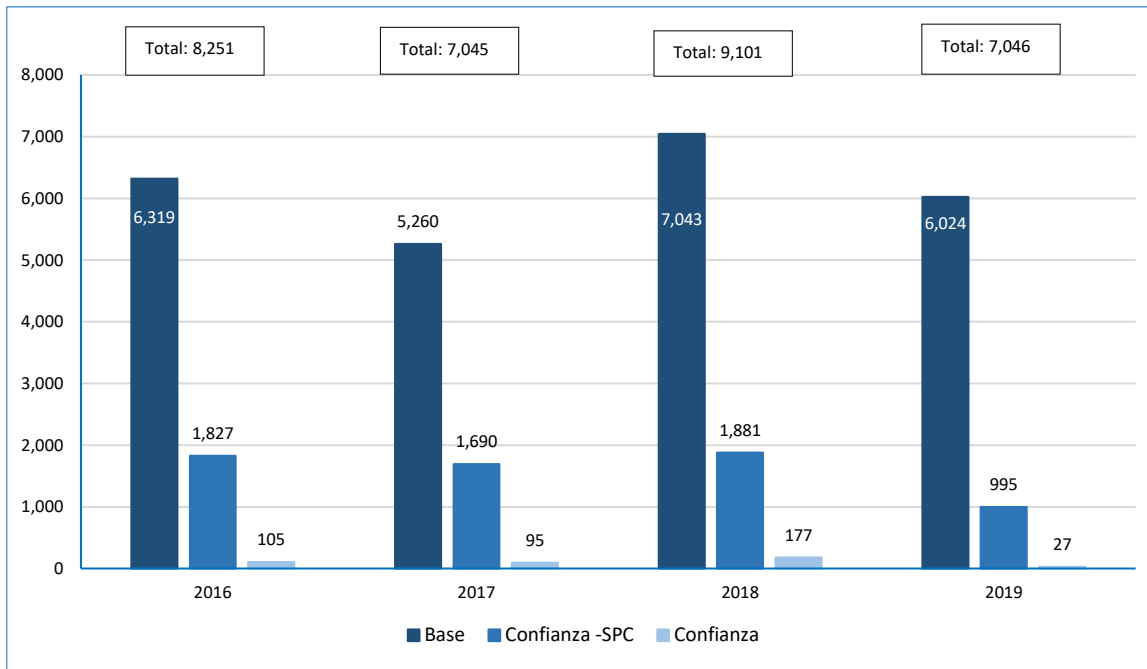
a) Plantilla de personal

De acuerdo con la información de las bases de datos contenidas en el RUSP, la proporción de empleados de base y confianza que laboraron en la dependencia durante el periodo 2016 - 2019, se observa en la gráfica siguiente:

^{19/} Consultado el 21 de noviembre de 2019 en: <https://www.agricultura.gob.mx/que-hacemos>

^{20/} **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, artículo 35 fracciones I, II y III, publicada en el DOF el 9 de agosto de 2019.

SERVIDORES PÚBLICOS DE BASE, CONFIANZA Y SPC EN LA SADER, 2016-2019*
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

* Se consideró el corte de análisis al 30 de agosto de 2019, ya que fue la fecha de entrega de la información solicitada.

NOTA 1: El personal de confianza, se refiere a los servidores públicos que no pertenece al SPC y que ocupan puestos de Secretario, Director General en diferentes Áreas, Director Adjunto, Delegados Estatales (puesto que desapareció en 2019), así como de secretarías, choferes y personal de apoyo.

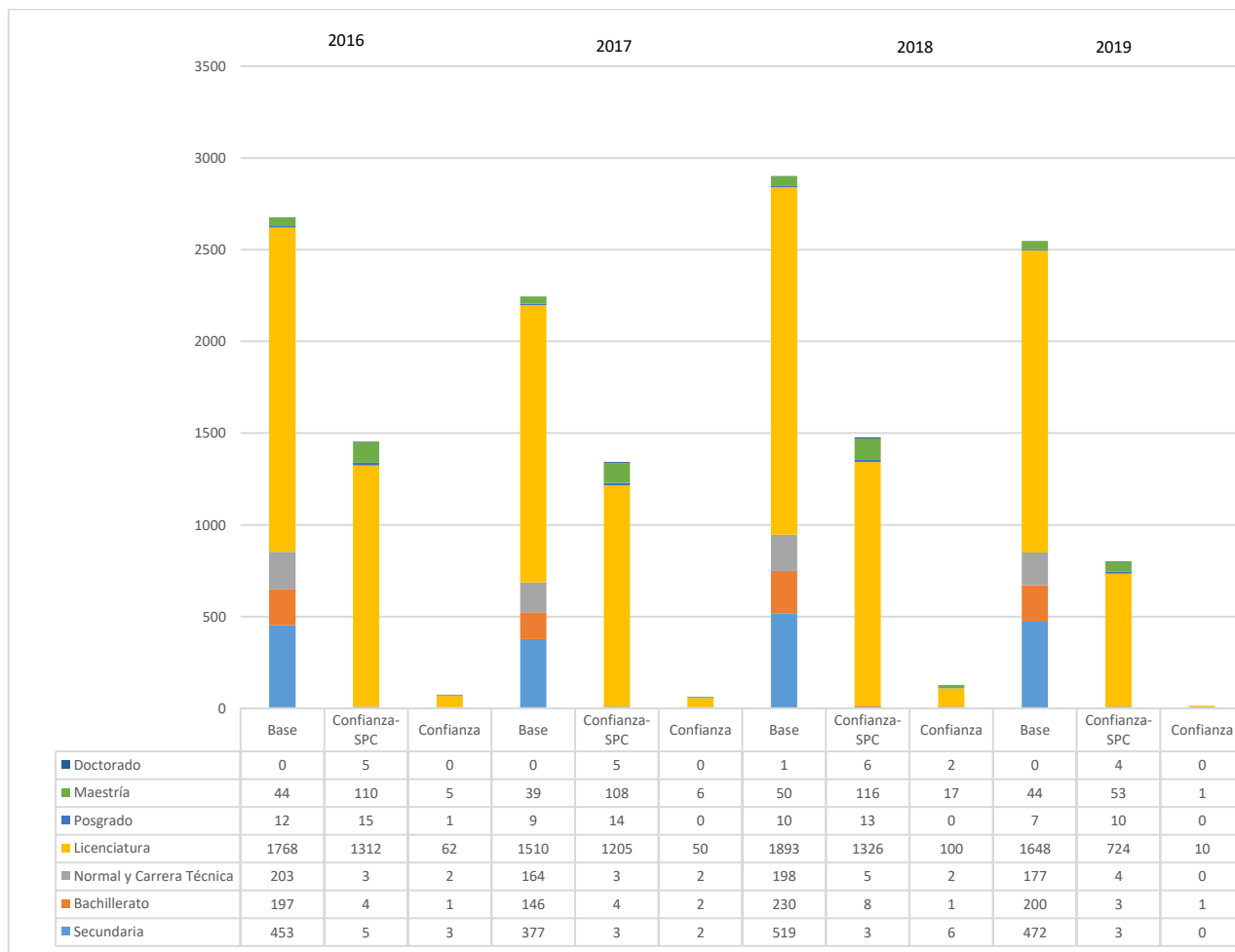
De 2016 a 2019, el total de servidores públicos decreció a una tasa media anual de 5.1%, al pasar de 8,251 servidores públicos, en 2016, a 7,046, en 2019; lo que significó una disminución de 45.5% del personal de confianza incorporada al SPC, al pasar de 1,827, en 2016, a 995, en 2019; el personal de confianza responsable de actividades administrativas disminuyó en 74.3%, al pasar de 105, en 2016, a 27, en 2019; mientras que, el personal de base redujo en 4.7 puntos porcentuales, al pasar de 6,319, en 2016, a 6024, en 2019.

Al respecto, el grupo de enfoque señaló, en términos generales, que la plantilla de personal ha sufrido recortes significativos que han repercutido en el desarrollo eficiente de las actividades que se tienen bajo responsabilidad, ocasionados, en su mayoría, por los cambios de administración gubernamental a los que se sujeta la APF cada inicio de sexenio; al recorte presupuestal por parte de la SHCP, y la falta de criterios normativos que aseguren estabilidad laboral a los servidores.

b) Nivel de estudios

La escolaridad acreditada por los servidores públicos que se encontraron en funciones de la secretaría, durante el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SADER, POR TIPO DE PERSONAL, 2016-2019
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, confianza y confianza del SPC.

NOTA 2: Se excluyó al personal con nivel escolar reportado como “Ninguno”, primaria concluida, así como niveles escolares truncos.

POSGRADO: Se refiere a los servidores públicos que contaron con un año más de estudios.

Con base en la información proporcionada, se identificó que, en el periodo 2016-2019, el nivel educativo de licenciatura terminada, equivalente a 17 años de educación, predominó en todas las plazas, ubicándose en un rango de entre el 70.9% y 75.8%; seguido por el grado académico de secundaria que osciló entre el 10.5% y 14.1%, estrato considerado como el segundo nivel educativo más bajo para poder desempeñar actividades dentro una institución gubernamental y con menores posibilidades de crecimiento profesional, mismo que se concentró en el personal de base.

No obstante, de acuerdo con el análisis realizado y lo expuesto por el grupo de enfoque, se identificó que aun cuando el personal con grados académicos superiores (licenciatura, posgrado, maestría y doctorado) ha integrado entre el 74.4% y 80.7% de la plantilla, el rango de servidores de entre el 52.9% y 67.9% pertenecen al régimen de base, los cuales dadas sus condiciones de trabajo no ocupan puestos operativos sino administrativos, por lo que se percibe que puede existir un riesgo en el cumplimiento de los objetivos institucionales al asignarse actividades sustantivas entre el personal de confianza con estudios mínimos de secundaria, debido a que carecen de formación para llevar a cabo tareas de mayor relevancia. Como acciones de mejora ante el riesgo identificado, el personal de la Secretaría ha buscado concientizar al personal de base sobre la importancia de profesionalizarse, así como de terminar y continuar con sus estudios; sin embargo, se desconoció la implementación, resultados y efectos de estas acciones.

En cuanto al análisis de la estrategia y acciones con las que dispuso SADER para proveerse y desarrollar su capital humano, los resultados fueron los siguientes:

Estrategias y acciones

Para cumplir con sus objetivos, la secretaría cuenta con un reglamento interior, un estatuto orgánico, así como normativa específica para el Servicio Profesional de Carrera, documentos en los que se establece la estructura orgánica de la institución, las atribuciones de los servidores públicos, y los criterios de profesionalización.

Para la gestión y control de los procesos de recursos humanos, la SADER utilizó los 9 sistemas informáticos implementados por la SFP para la operación SPC, así como el Sistema "Trabajaen", en el cual se administra la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, y sirve como ventanilla única para recepción y procesamiento de las solicitudes de ingreso a los concursos públicos y abiertos.

Aun cuando la SADER cuenta con los instrumentos mencionados para la delimitación de funciones y la profesionalización de los servidores públicos, la dependencia refirió que no se disponen de estrategias y acciones específicas para gestionar el capital humano.

Reclutamiento, selección e ingreso

La dependencia cuenta con distintos procedimientos para el ingreso de servidores públicos, de acuerdo con el tipo de personal y la normativa aplicable. Respecto de los trabajadores de Base, en

las Condiciones Generales de Trabajo, no se establecen las estrategias o mecanismos de reclutamiento; respecto del ingreso, los aspirantes deberán presentar su solicitud de ingreso en la forma oficial, tener mínimo 16 años de edad, ser de nacionalidad mexicana, entre otros requisitos administrativos; asimismo, deberán de aprobar los exámenes establecidos por la secretaría para el desempeño de las funciones del puesto-plaza, así como presentar la Cédula Profesional en caso de que se cuente con un grado académico ^{21/}. Respecto del ingreso, la SADER otorgará la constancia de nombramiento al personal de base de nuevo ingreso ^{22/}, así como los nombramientos que pueden ser definitivos, provisionales o interinos. ^{23/}

Por otra parte, para ingresar al SPC, en la plataforma Trabajaen, la dependencia emite la convocatoria pública para concursar la plaza. Las personas interesadas en participar en el proceso de selección e ingreso a la SADER deberán seguir los pasos siguientes:

- 1) Consultar los detalles del concurso y los puestos vacantes en el portal www.trabajaen.gob.mx e inscribirse en la convocatoria. Los candidatos deberán cumplir con las diferentes etapas establecidas en el concurso.
 - a) Revisión curricular. En esta etapa se valora el cumplimiento del nivel de estudios mínimo requerido, así como la experiencia necesaria.
 - b) Exámenes. Presentar un examen de conocimientos inherentes al puesto (normativo y técnico), así como evaluaciones de habilidades.
 - c) Valoración de la experiencia y de mérito. Se efectúa la revisión documental para comprobar la experiencia, el grado de estudios, así como otros elementos meritorios.
 - d) Entrevista. Se realiza una entrevista a los candidatos en la cual participa representantes de la SFP, el área de recursos humanos de la dependencia y quien fungirá eventualmente como superior inmediato del aspirante.
- 2) Al final el Comité Técnico de Selección ^{24/} emite un dictamen sobre el ganador y establece la fecha en que iniciará laborales.

^{21/} Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Condiciones Generales de Trabajo 2007**, artículo 9, México, 2007.

^{22/} *Ibidem*, artículo 12.

^{23/} *Ibidem*, artículo 16. Definitivos. Cubren vacantes definitivas o puestos-plazas de nueva creación; Provisionales, 1) cubrir vacantes mayores de 6 meses originadas por licencia sin goce de sueldo; 2) cubrir vacantes cuando se dicte la baja de un trabajador y que éste reclame su reinstalación ante el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y 3) cubrir vacantes liberadas por abandono de trabajo, e Interinos, ocupar vacantes temporales que no excedan de 6 meses.

^{24/} El Comité Técnico de Selección está conformado por el Oficial Mayor u homólogo de la dependencia u órgano desconcentrado quien estará encargado de presidir el Comité; el Director General de Recursos Humanos u homólogo en la dependencia u órgano desconcentrado; y un representante de la Secretaría de la Función Pública.

3) Cualquier aspecto no previsto en la convocatoria será resuelto por el Comité Técnico de Selección (CTS) en sesión extraordinaria.

En cuanto a las atribuciones del CTS, el presidente tiene derecho de veto al candidato ganador, si esto sucede el concurso se declara desierto y el proceso tiene que ser repuesto. No obstante, lo anterior puede inducir a posibles malas prácticas, ya que no siempre son claras las causas por las que se declara el veto, provocando que se incumpla el principio de igualdad de oportunidades.

Adicionalmente, puede ingresar personal temporal, mediante el artículo 34 de la LSPCAPF, ^{25/} pero para continuar laborando después de un año ^{26/} deberá concursar la plaza y demostrar que está capacitado para ocupar el puesto. Este mecanismo privilegia a los servidores públicos que ya trabajan en la dependencia, debido a que el aspirante que llega a ocupar la plaza generalmente es del cargo inmediato inferior por ser quien cuenta con los conocimientos sobre las actividades que se realizan en el área y la normativa que le es aplicable. Este tipo de técnicas le ha permitido a la secretaría acumular experiencia entre su personal.

El proceso de reclutamiento, selección e ingreso de la SADER se realiza mediante convocatoria; sin embargo, los mecanismos implementados no fueron claros, ya que la selección se hace de conformidad con las personas que se postulan y se desconoció si se realiza una previa identificación interna de candidatos capacitados para ocupar el puesto vacante.

Formación

Las acciones que promueven la formación de capital humano en la SADER provienen de lo establecido en la LSPCAPF ^{27/} donde se establece que la institución deberá de proporcionar capacitación y actualización para que los servidores públicos desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen sus conocimientos y habilidades, a efecto de que ejecuten de manera

^{25/} 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 la LSPCAPF. Este personal no creará derechos respecto del ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

^{26/} **Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual, en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace. DOF: 10 de abril de 2003, última reforma publicada el 09 de enero de 2006.

^{27/} *Ibidem*, Capítulo quinto, art. 46, fracc. I.

eficiente el desempeño de sus cargos, así como prepararlos para que ocupen funciones de mayor responsabilidad.

- Capacitación

En las Condiciones Generales de Trabajo se establece la obligación de la dependencia de proporcionar capacitación al personal de Base.^{28/}

La SADER realiza un Plan Anual de Capacitación (PAC), en el que se establece la oferta de los cursos que se impartirán durante el ciclo presupuestal, ya sea por personal de la institución o por externos. La programación de la capacitación ofrece cursos de educación financiera (finanzas personales) o de manejo de paquetería de Office, entre otros.

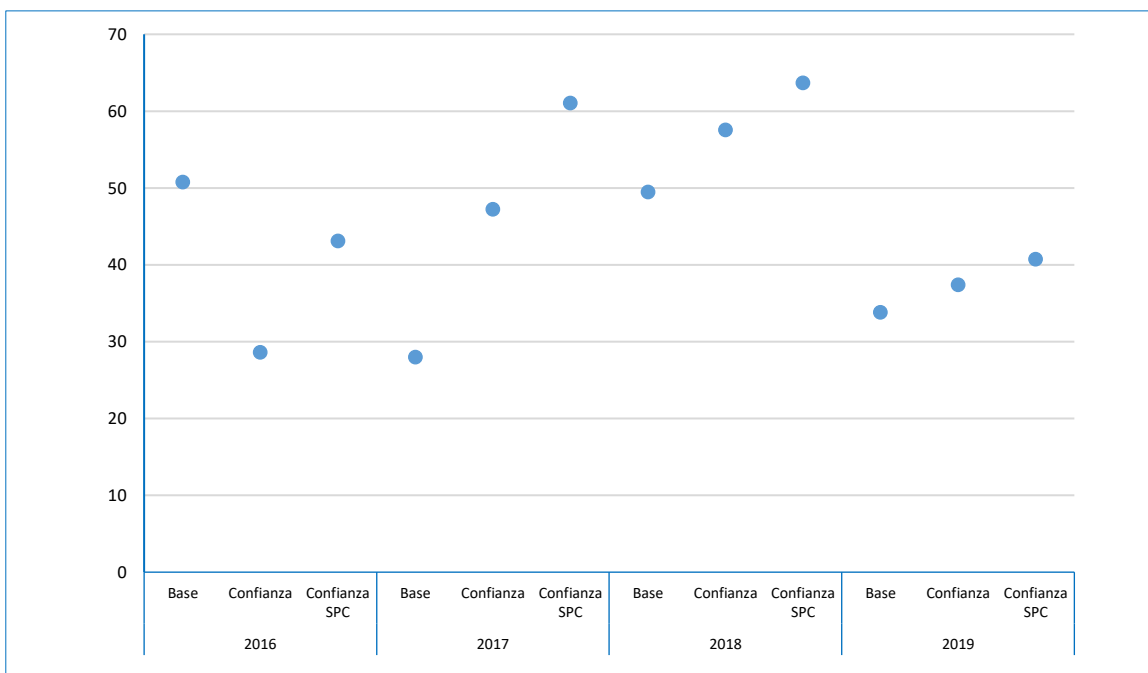
Los servidores públicos eligen, en el transcurso del año, los cursos que les interese tomar. Cabe destacar que los empleados, al menos los del SPC, están obligados a tomar 40 horas de capacitación anualmente, y pueden ser candidatos para recibir becas que les permita incrementar su grado académico.^{29/} Sin embargo, no fue posible acreditar la determinación de mecanismos que permitan detectar las necesidades de capacitación.

En materia de capacitación institucional, de 2016 a 2019, los servidores públicos que ocuparon uno de los diferentes tipos de plaza cumplieron, en su mayoría, con las 40 de horas de capacitación requeridas, como se muestra a continuación:

^{28/} En el Capítulo XVI, art. 145 de las **Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** se especifica como se organizará la capacitación entre el Sindicato y la Secretaría. Asimismo, la Secretaría cuenta con el Manual de Organización de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos, en el que se señala que se promoverá el desarrollo humano y la profesionalización del personal, propiciando las mejores condiciones laborales, de remuneraciones, evaluación, reconocimiento al desempeño y retiro digno, a fin de que los servidores públicos puedan aplicar en forma adecuada e integral sus conocimientos y habilidades para contribuir en el desarrollo de los programas.

^{29/} **Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, artículo 55, fracción I.

HORAS DE CAPACITACIÓN PROMEDIO POR TIPO DE PERSONAL, 2016-2019
 (Horas)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

El personal de la SADER mostró una mayor participación en temas de capacitación, que osciló entre 28 y 61 horas en promedio, en 2017; 49 y 64, en promedio, en 2018, y 34 y 41, en promedio, a agosto de 2019; en comparación con el rango de 29 y 51 horas, en promedio, en 2016.

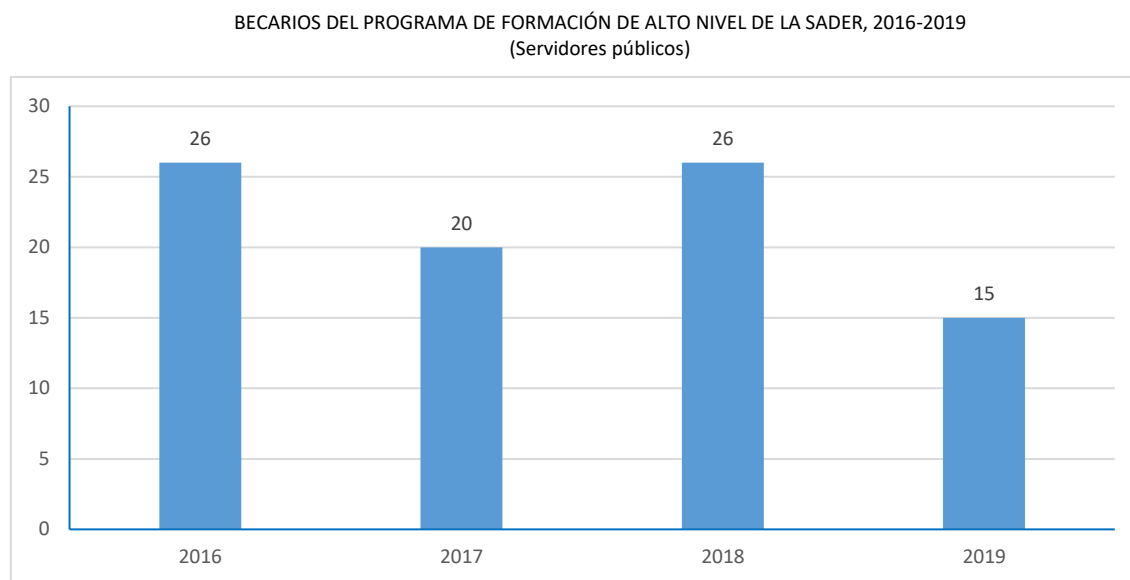
Mientras que los servidores que ocuparon plazas de confianza incorporadas al SPC han ido superando el mínimo de 40 horas reglamentadas, la asistencia del personal de confianza y base no se ha ajustado al promedio recomendado, ya que 2017 y 2019 fueron los años en lo que se reportó una menor participación.

En lo que se refiere a los temas de la capacitación, de 2016 a 2019, se han impartido 144 cursos, de los cuales el 36.1% se enfocó a cuestiones de desarrollo rural, así como a la enseñanza de la operación de los programas presupuestarios a cargo de la SADER, y el 63.9% a asuntos relacionados con educación financiera (finanzas personales); manejo de paquetería de Office, programación neurolingüística, redacción y ortografía eficaz, relaciones interpersonales, entre otros.

- Becas

La SADER participa en el Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el cual otorga becas a servidores públicos para

realizar estudios de posgrado. Los beneficiarios de dicho programa en el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

Durante el periodo 2016-2019, fueron beneficiados 87 servidores públicos con el PFAN, el 1.4% de los 6,393 que han estado en funciones de la secretaría e incorporados al SPC; sin embargo, sólo el 17.2% continúan laborando en la institución.

Evaluación del desempeño

En materia de evaluación del desempeño, el procedimiento que la secretaría aplica tanto para empleados de base como para los de confianza del SPC, presenta la secuencia siguiente:

- 1) A principio del ciclo presupuestario, el empleado propone las metas que planea cumplir. Las metas deben ser consistentes con las actividades y funciones del puesto, y se comprometen en términos de actividad realizada, producto entregado y cumplimiento de plazos.
- 2) El superior inmediato revisa, modifica y autoriza las metas.
- 3) Al final del ciclo presupuestario, el superior inmediato valora el cumplimiento de las metas. La valoración se realiza en función del porcentaje de cumplimiento.
- 4) Los resultados se turnan al área de recursos humanos y se anexa al expediente del empleado.

Para los empleados de confianza, de conformidad con 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, la evaluación es un elemento primordial para que se les otorgue un bono por desempeño. De igual forma en las Condiciones Generales de Trabajo en su capítulo 15, se estipula que de acuerdo con el desempeño y aprovechamiento de la capacitación generarán puntos escalafonarios que posteriormente darán las promociones y los ascensos.

En el caso de los empleados del SPC, en la LSPCAPF se especifica 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.^{30/}

No obstante, de acuerdo con la revisión de la normativa del SPC y lo expuesto por el grupo de enfoque, la Secretaría no dispone de procedimientos claros para definir la metodología y los mecanismos de valoración cuantitativos y cualitativos del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos, que permita evaluar el grado de cumplimiento de sus funciones.

Remuneración

En materia de remuneraciones, la SADER dispone de los criterios establecidos en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en su en el Reglamento Interior, en los que se establecen los procesos e instrumentos para el pago de sueldos, salarios y diversas prestaciones inherentes a la contratación. En relación con la retribución por estímulos y recompensas, se rige por lo establecido en la Ley de Estímulos y Recompensas Civiles.

Asimismo, la Subdirección de Remuneraciones controla la operación del Sistema de Remuneraciones, los movimientos de personal, la nómina complementaria, así como la coordinación de la aplicación de impuestos, descuentos o deducciones generadas por la aplicación de prestaciones económicas y servicios de aseguramiento para los trabajadores. Tanto al personal

^{30/} Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Capítulo Sexto, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 54.

de base y como al de confianza se les otorgan estímulos y recompensas, para lo cual, a lo largo del año deberán haber realizado sus funciones de manera eficiente para cumplir con las metas fijadas.

Es importante mencionar que, las percepciones de los empleados del SPC se fijan a partir de la disponibilidad presupuestal establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación; contrario al caso de los de base, ya que se determina mediante la negociación entre el sindicato y la dependencia.

Las remuneraciones que percibieron los servidores de la secretaría, clasificados por rango de edad, durante el periodo 2016-2019, se presentan en la tabla siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES POR RANGO DE EDAD, 2016 - 2019
 (unidades, años y pesos)

AÑO	Criterio	EDAD RANGO 1 16.4-30.8	EDAD RANGO 2 30.9-45.2	EDAD RANGO 3 45.3-59.6	EDAD RANGO 4 59.7-74.0	EDAD RANGO 5 74.1-88.3
2016	Núm. de Servidores Públicos	1,857	2,397	3,166	836	14
	Remuneración máxima	122,344.0	200,705.4	200,705.4	178,967.9	89,419.7
	Remuneración mínima	8,090.0	8,410.0	8,090.0	8,410.0	8,410.0
2017	Núm. de Servidores Públicos	1,390	2,227	2,558	871	12
	Remuneración máxima	122,344.0	200,705.4	198,499.1	178,967.9	89,419.7
	Remuneración mínima	8,452.0	8,452.0	8,410.0	8,410.0	8,772.0
2018	Núm. de Servidores Públicos	1,859	3,035	2,980	1,235	20
	Remuneración máxima	92,442.0	185,017.0	218,586.5	207,489.2	89,419.7
	Remuneración mínima	8,772.0	8,772.0	8,872.0	8,772.0	9,682.0
2019	Núm. de Servidores Públicos	1,367	2,353	2,303	1,003	21
	Remuneración máxima	69,831.8	132,313.0	78,407.7	69,831.8	31,608.1
	Remuneración mínima	8,872.0	8,872.0	8,872.0	8,872.0	9,192.0

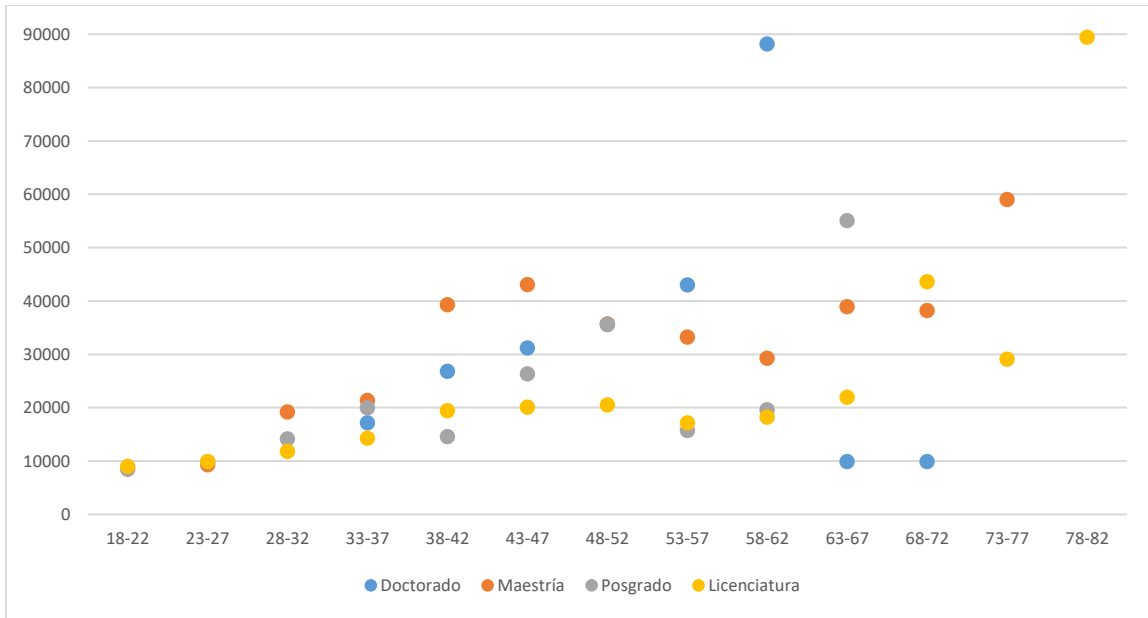
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base y confianza perteneciente al SPC.

De 2016 a 2019, en los rangos 2 y 3 se concentró el mayor número de servidores públicos, de entre 30.9 a 45.2 años, los cuales percibieron las remuneraciones más altas, que fueron desde un máximo 200,705.4 pesos hasta un mínimo de 8,410.0 pesos mensuales. En contraste, el rango 5 registró la minoría y se conformó por personal de entre 74.1 y 88.3 años, con un salario que se ubicó entre los 89,419.7 pesos y 8,410.0 pesos mensuales.

En cuanto a la relación que existe entre los niveles de escolaridad y las remuneraciones de los servidores públicos, se obtuvieron los siguientes resultados:

RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE ESCOLARIDAD Y LAS REMUNERACIONES
 DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA SADER, 2016-2019
 (Pesos y años)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

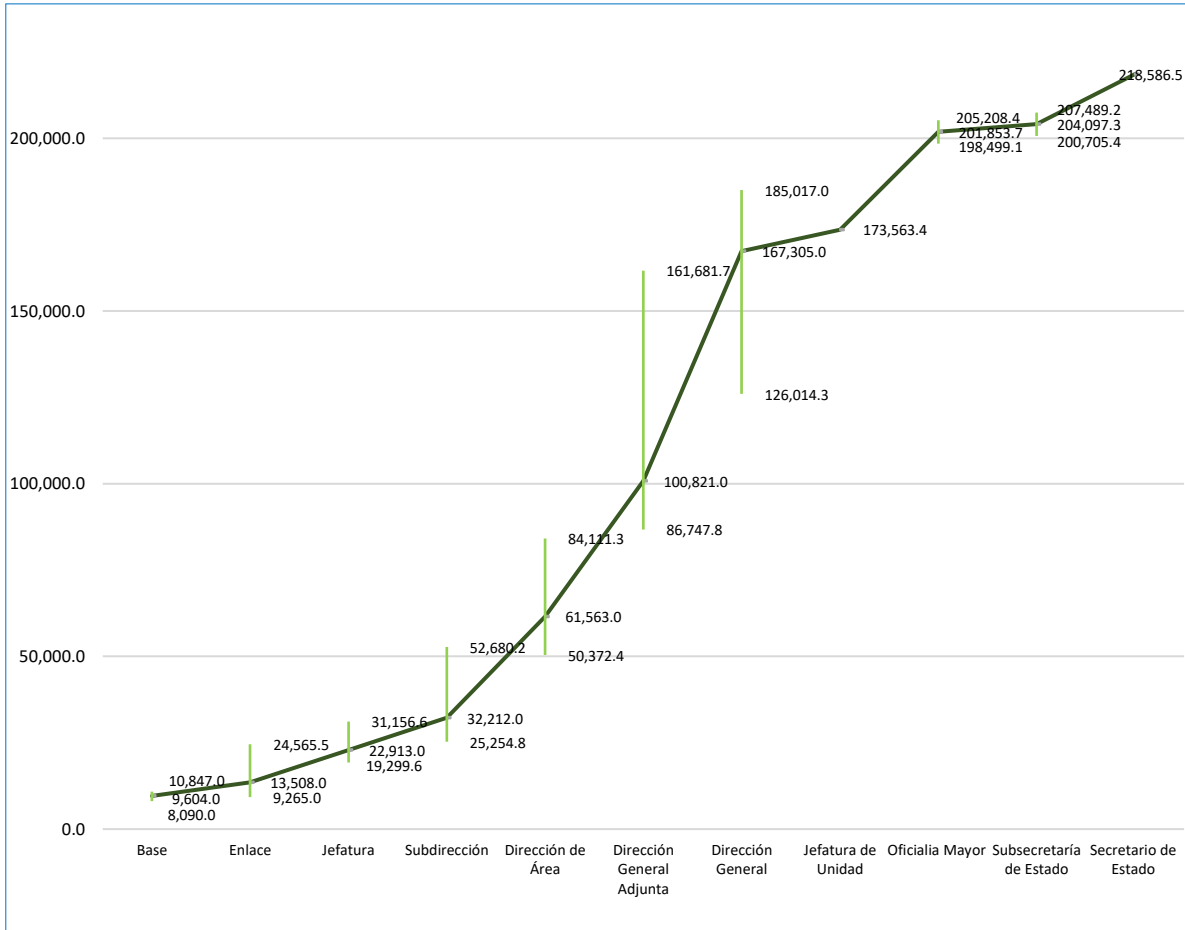
NOTA 1: Incluye personal de base y confianza perteneciente al SPC.

NOTA 2: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

Los servidores públicos de entre 33 y 58 años, con un grado académico de maestría y doctorado, fueron los que percibieron la mayor remuneración, que osciló entre los 34,000 y 43,000 pesos mensuales; mientras que, servidores con licenciatura y posgrado, de entre 18 y 28 años, obtuvieron ingresos menores a los 10,000 pesos mensuales. Por lo que se infiere que, en términos generales, a mayor grado académico y edad productiva laboral se obtienen mejores ingresos.

En relación con los niveles salariales, los resultados se muestran en la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES NETAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE SADER, 2016 - 2019
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

NOTA: Para el cálculo de las remuneraciones promedio mínimas, máximas y promedio, se tomaron en cuenta a los servidores públicos de confianza y base.

El salario de las plazas de base, enlaces y jefaturas de departamento presentaron poca diferencia, dónde la remuneración media y alta de personal operativo alcanza el mínimo que percibe un mando medio; similar a lo que sucede con servidores que ocupan puesto de Dirección General Adjunta, General y Jefatura de Unidad.

Ante este tipo de complejidades, el grupo de enfoque precisó que los sueldos que se tienen determinados para mandos medios no son atractivos para los servidores públicos, ya que representa mayor nivel de responsabilidad con horarios extensos, en comparación con las actividades que desarrolla un nivel operativo y de base, lo que ha ocasionado que personal por formación académica superior, como es licenciatura, ocupe puestos de menor jerarquía y se continúe incrementado la asignación de tareas entre el personas de mando disponible.

Promociones y ascensos

Para el componente de promociones y ascensos la SADER dispone de distintos mecanismos que les permite a los empleados acceder al siguiente puesto o nivel inmediato.

En el caso de los empleados de base, existe la Comisión Nacional de Escalafón, integrada por representantes del sindicato y la secretaría, la cual decide qué empleados ascienden de nivel. Este procedimiento no está completamente claro, ya que ni en los documentos analizados y en la entrevista aplicada al grupo de enfoque, se pudo identificar la totalidad de los criterios que se emplean para los escalafones.

En cuanto a los criterios de los trabajadores incorporados al SPC, la forma de ascender de puesto es mediante el concurso de una plaza; además, se pueden dar renivelaciones de la plaza, sin embargo, el grupo de enfoque señaló que la Secretaría no dispone de procedimientos específicos para realizar tales procesos, en donde se identifique que el ascenso y promoción es otorgado a servidores públicos con la mayor experiencia y habilidades que se requieren para desarrollar las funciones del puesto por ocupar.

Retención

La SADER no cuenta con mecanismos formales para conservar el capital humano, sin embargo, con la información obtenida del grupo de enfoque, se pudo identificar que la capacidad de retención de los servidores públicos está relacionada, por un lado, con la idea de los empleados de no poder encontrar otro trabajo y, por otro, con la "vocación de servicio". ^{31/}

Al respecto, se analizó el índice de rotación de los servidores públicos de la SADER, los resultados fueron los siguientes:

^{31/} Se entiende por vocación de servicio a la inclinación del servidor público hacia el interés común como objetivo y fin prioritario de su labor. La vocación del servicio público es un principio en el que se basa el liderazgo, el cual se encarga de guiar a los empleados públicos hacia el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, solventando así la ruptura que se da en las instituciones de gobierno entre la labor que se desempeña y el fin de dicha labor. Francisco Querol Fernández, *La vocación de servicio público como base para un nuevo liderazgo institucional*, noviembre 2014, disponible en: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/8093/0078058.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SADER, 2016-2019
 (Personas e índice)

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2016	771	1,801	10,752	9,754	12.5
2017	961	1,034	9,754	9,192	10.5
2018	405	519	9,192	9,409	5.0
2019	45	162	9,409	9,418	1.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

En 2016 y 2017 se presentó el mayor índice de rotación, con 12.5 y 10.5 puntos porcentuales, respectivamente, lo que significó que en esos años los movimientos de personal, respecto de la contratación y separación, fueron de 7.4% y 92.6%, respectivamente, por lo que, la secretaría realizó sus actividades con un promedio del 88.5% de su plantilla laboral, aun cuando ésta se redujo durante el periodo de análisis.

De acuerdo con lo señalado por el grupo de enfoque, la rotación del personal de la Secretaría se ha incrementado debido a las constantes reducciones presupuestales que ha emitido la SHCP, ocasionando una reducción de trabajadores y un aumento de costos financieros generados por la separación del servidor público, por lo que se percibe que el cumplimiento de los objetivos institucionales puede estar en riesgo, debido a un posible incremento de tareas entre el personal disponible comprometiendo su eficiencia para dar atención a las actividades asignadas, lo que limita la capacidad institucional para gestionar recursos humanos, en términos de condiciones laborales, contrataciones y remuneraciones.

Respecto de la retención de servidores públicos beneficiados con el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal, por medio de becas, durante el periodo 2016-2019, se obtuvieron los resultados siguientes:

TASA DE RETENCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS BECADOS, 2016-2019

Fórmula	Años	Becarios Conacyt	Tasa de Retención
$TR = \left(\left(\sqrt[n-1]{\frac{Af}{Ai}} \right) - 1 \right) (100)$ Af= Año final. Ai: Año inicial.	2016	26	83.2
	2017	20	
	2018	26	
	2019	15	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SADER mediante el oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019.

Con base en el cálculo de la tasa de retención, se identificó que la SADER conservó al 83.2% de sus servidores públicos de alto nivel y anualmente perdió al 16.8%; sin embargo, se infiere que aun cuando el porcentaje de fuga de capital humano calificado no es significativo representa una pérdida de inversión y que puede influir negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

3.2. Secretaría de Bienestar (SB)

La Secretaría de Bienestar es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos el operar como autoridad de reacción pronta e inmediata, que actúe de forma efectiva para mitigar la afectación de personas y familias, además de contribuir para salvaguardar el bienestar y el cumplimiento de los derechos sociales de las personas y las familias que se encuentran en vulnerabilidad en el territorio nacional, como resultado de una situación de emergencia social o natural. Por lo que, es la responsable de implementar programas orientados a los sectores más desprotegidos del país, para mitigar la afectación de las personas y las familias.^{32/}

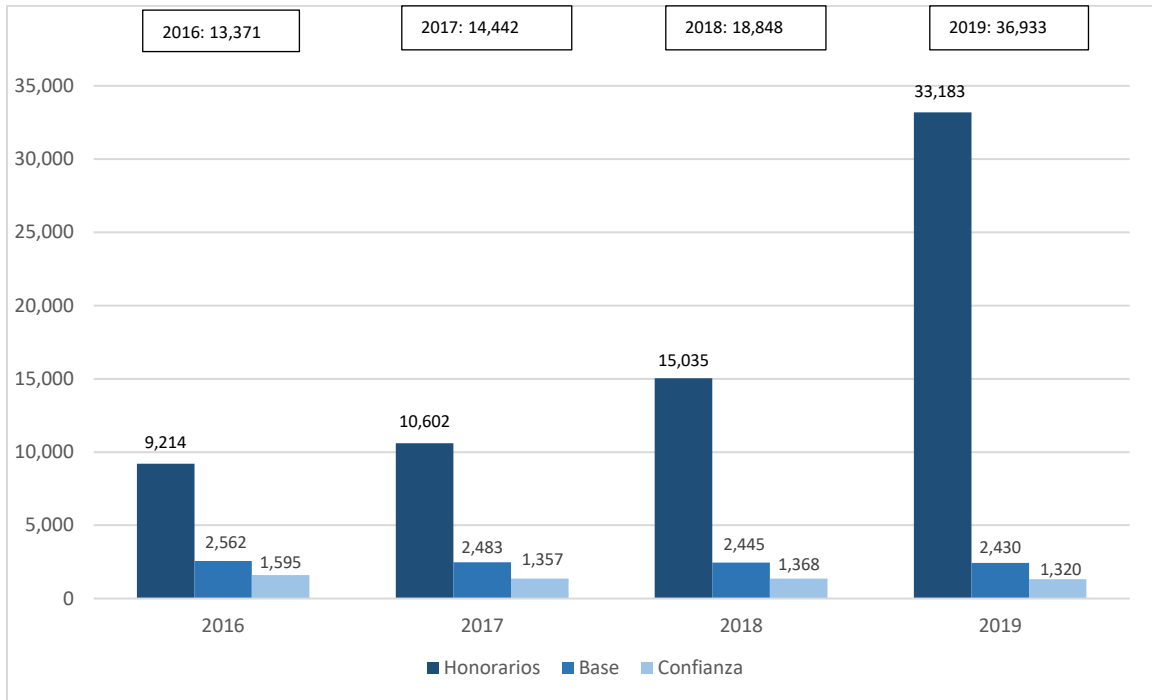
Para dar cumplimiento a lo anterior, la entidad debe contar con servidores públicos altamente calificados y especializados en la administración y operación del sector social. A continuación, se presenta la plantilla de personal y el nivel académico de los servidores públicos con los que ha dispuesto la Secretaría para dar cumplimiento al objetivo por el que fue creado.

a) Plantilla de personal

De acuerdo con la información de las bases de datos proporcionadas por la Secretaría, la proporción de empleados de base y confianza que laboraron en la dependencia durante el periodo 2016 - 2019, se observa en la gráfica siguiente:

^{32/} **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, artículo 32, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, última reforma el 9 de agosto de 2019.

SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, 2016-2019*
(Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

* Se consideró el corte de análisis al 30 de agosto de 2019, ya que fue la fecha de entrega de la información solicitada.

NOTA: Incluye personal de base, honorarios y confianza.

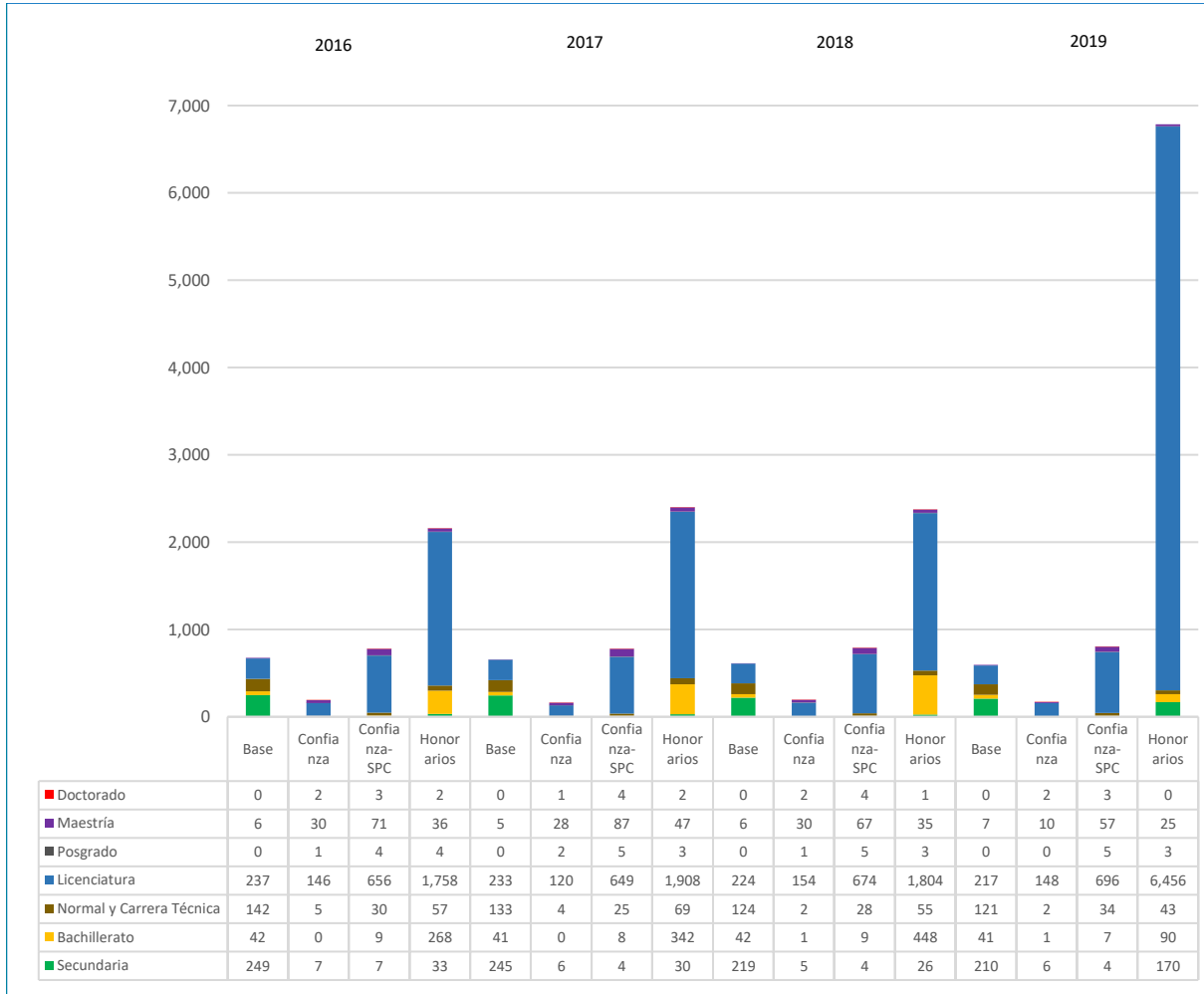
De 2016 a 2019, el total de servidores públicos aumentó a una tasa media anual de 40.3%, al pasar de 13,371 servidores públicos, en 2016, a 36,933, en 2019; lo que significó un crecimiento de 260.1% puntos porcentuales del personal de honorarios, al pasar de 9,214, en 2016, a 33,183, en 2019. En contraste, el personal de base se redujo en 5.2 puntos porcentuales, al pasar de 2,562, en 2016, a 2,430, en 2019, y el personal de confianza, disminuyó en 17.2 puntos porcentuales, al pasar de 1,595 en 2016, a 1,320, en 2019.

De acuerdo con lo expuesto por el grupo de enfoque, la Secretaría sufrió modificaciones en la plantilla de personal, ya que disminuyó el número de trabajadores de confianza; mientras que, los servidores públicos de honorarios incrementaron al doble, siendo asignados en su mayoría como encuestadores y coordinadores de censos sociales para identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo social del nuevo Gobierno Federal; lo que puede ocasionar una limitada profesionalización de los trabajadores y un deterioro en su experiencia para desarrollar actividades que responden a las necesidades institucionales.

b) Niveles de estudio

La escolaridad acreditada por los servidores públicos que se encontraron en funciones de la secretaría, durante el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, POR TIPO DE PERSONAL, 2016-2019
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, honorarios y confianza.

NOTA 2: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

NOTA 3: Se excluyó al personal con nivel escolar reportado como “Ninguno”, primaria concluida, así como niveles escolares truncos.

Posgrado: Se refiere a los servidores públicos que contaron con un año más de estudios.

Con base en la información proporcionada, se identificó que, en el periodo 2016-2019, el nivel educativo de licenciatura terminada, equivalente a 17 años de educación, predominó en todas las plazas, ubicándose en un rango de entre el 71.9% y 89.9%; seguido por el grado académico de bachillerato que osciló entre el 1.7% y 12.6%, estrato considerado como el segundo nivel educativo

más bajo para poder desempeñar actividades dentro una institución gubernamental y con menores posibilidades de crecimiento profesional, mismo que se concentró en el personal de honorarios.

No obstante, de acuerdo con análisis realizado y lo expuesto por el grupo de enfoque, se identificó que, aun cuando el personal con grados académico superiores (licenciatura, posgrado, maestría y doctorado) ha integrado entre el 75.8% y 91.3% de la plantilla, el rango de servidores de entre el 56.7% y 81.2% pertenecen al régimen de honorarios con funciones de campo, lo que implicó un aumento en las actividades administrativas y operativas asignadas al personal de base y sustantivas a los de confianza.

En cuanto al análisis de la estrategia y acciones con las que dispuso la SB para proveerse y desarrollar su capital humano, los resultados fueron los siguientes:

Estrategias y acciones

Para cumplir con sus objetivos, la secretaría cuenta con un reglamento interior, un estatuto orgánico, así como normativa específica para el Servicio Profesional de Carrera, documentos en los que se establece la estructura orgánica de la institución, las atribuciones de los servidores públicos, y los criterios de profesionalización.

Respecto de la gestión y control de los procesos de recursos humanos, la SB utilizó los 9 sistemas informáticos implementados por la SFP para la operación del SPC, así como el Sistema "Trabajaen", en el cual se administra la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, y sirve como ventanilla única para recepción y procesamiento de las solicitudes de ingreso a los concursos públicos y abiertos.

Aun cuando la Secretaría de Bienestar cuenta con los instrumentos mencionados para la delimitación de funciones y la profesionalización de los servidores públicos, la dependencia refirió que no se disponen de estrategias y acciones específicas orientadas a la gestión de capital humano.

Reclutamiento, selección e ingreso

La SB cuenta con distintos procedimientos para el ingreso de servidores públicos, de acuerdo con el tipo de personal y la normativa aplicable. Para el reclutamiento, selección e ingreso del personal de

base, el procedimiento se establece en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social,^{33/} el cual es el siguiente:

- Los candidatos deben presentar la solicitud en forma oficial que autorice la Secretaría para dar cumplimiento con los requisitos administrativos de admisión, presentar los exámenes de conocimientos, psicológicos y aptitudes, conforme al Catálogo Institucional de Puestos, y someterse a los exámenes médicos necesarios; una vez aprobados en el proceso de selección los aspirantes formarán parte de la Bolsa de Trabajo de la Secretaría que administre la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, misma que atenderá los requerimientos de personal de las diferentes unidades administrativas, con el 50.0% de aspirantes propuestos por la Dependencia y el 50.0% de aspirantes propuestos por el Sindicato por lo que se refiere a los puestos de pie de rama.^{34/} Todo trabajador de nuevo ingreso se someterá al proceso de reclutamiento y selección determinado por la Secretaría, sólo podrá ocupar plazas de último nivel escalafonario dentro de su especialidad.

Por otra parte, para ingresar al SPC, en la plataforma Trabajaen, la dependencia emite la convocatoria pública para concursar la plaza. Las personas interesadas en participar en el proceso de selección e ingreso a la secretaría deberán seguir los pasos siguientes:

- 1) Consultar los detalles del concurso y los puestos vacantes en el portal www.trabajaen.gob.mx e inscribirse en la convocatoria. Los candidatos deberán cumplir con las diferentes etapas establecidas en el concurso.
 - a) Revisión curricular. En esta etapa se valora que cumpla el nivel de estudios mínimo requerido, así como la experiencia necesaria.
 - b) Exámenes. Presentar un examen de conocimientos inherentes al puesto (normativo y técnico), así como evaluaciones de habilidades.
 - c) Valoración de la experiencia y de mérito. Se efectúa una revisión documental para comprobar la experiencia, el grado de estudios, así como otros elementos meritorios.
 - d) Entrevista. Se realiza una entrevista a los candidatos en la cual participa representantes de la SFP, el área de recursos humanos de la dependencia y quien fungirá eventualmente como superior inmediato del aspirante.

^{33/} **Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social**, Capítulo II, artículos 10, 11, 12 y 13, se detallan los requisitos de admisión. Disponible en: <http://sntsedesolmx.com/img/docs/cgtsds.pdf>

^{34/} Se refiere a al nivel más bajo del catálogo institucional de puestos. **Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social**. México.

- 2) Al final el Comité Técnico de Selección (CTS) ^{35/} emite un dictamen sobre el ganador y establecerá la fecha en el que ganador iniciará laborales.
- 3) Cualquier aspecto no previsto en la convocatoria será resuelto por el CTS en sesión extraordinaria.

En cuanto a las atribuciones del CTS, el presidente tiene derecho de veto al candidato ganador, si esto sucede el concurso se declara desierto y el proceso tiene que ser repuesto. No obstante, lo anterior puede inducir a prácticas poco confiables, ya que no siempre son claras las causas por las que se declara el veto, provocando que se incumpla el principio de igualdad de oportunidades.

Asimismo, mediante el artículo 34 de la LSPCAPF puede ingresar personal temporal a la dependencia, ^{36/} el cual después de un año deberá concursar la plaza y demostrar que está capacitado para ocupar el puesto. ^{37/} Este mecanismo favorece a los servidores públicos que ya trabajan en la dependencia, debido a que generalmente la plaza es ocupada por la persona del cargo inmediato inferior, ya que cuenta con el conocimiento sobre las actividades que se realizan y la normativa aplicable. Este tipo de técnicas le ha permitido a la secretaría acumular experiencia entre su personal.

El proceso de reclutamiento, selección e ingreso de la SB se realiza mediante convocatoria; sin embargo, los mecanismos implementados no fueron claros, ya que la selección se hace de conformidad con las personas que se postulan y se desconoció si se realiza una previa identificación interna de candidatos capacitados para ocupar el puesto vacante.

Formación

Las acciones que promueven la formación de capital humano en la SB provienen de lo establecido en la LSPCAPF, ^{38/} donde se establece que la institución debe proporcionar capacitación y

^{35/} El Comité Técnico de Selección está conformado por el Oficial Mayor u homólogo de la dependencia u órgano desconcentrado quien estará encargado de presidir el Comité, quien preside el Comité; el Director General de Recursos Humanos u homólogo en la dependencia u órgano desconcentrado; y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Por lo general, el Oficial Mayor y el Director General de Recursos Humanos, mandan un representante.

^{36/} 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 la LSPCAPF. Este personal no creará derechos respecto del ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

^{37/} **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual, en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace. DOF 10 de abril de 2003, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006

^{38/} *Ibidem*, Capítulo quinto, art. 46, fracc. I.

actualización para que el empleado público desarrolle, complemente, perfeccione o actualice los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos, así como prepararlos para que ocupen funciones de mayor responsabilidad.

- Capacitación

En las Condiciones Generales de Trabajo se señala que la obligación de la dependencia de proporcionar capacitación al personal de Base.^{39/}

La dependencia realiza un Plan Anual de Capacitación (PAC), en el cual se establece la oferta de capacitación que se impartirán durante el ciclo presupuestal, ya sea por personal de la institución o por externos. La programación de la capacitación es muy heterogénea, debido a que la dependencia ofrece cursos de manejo de paquetería de Office, administración pública, de actualización de la normativa y procesos institucionales o de protección civil.

Los servidores públicos eligen, en el transcurso del año, los cursos que les interese tomar. Cabe destacar que los empleados, al menos los del SPC, están obligados a tomar 40 horas de capacitación obligatoria anualmente.^{40/} Al respecto, no se pudo acreditar la determinación de mecanismos que permitan detectar las necesidades de capacitación. Tampoco se contó con la información referente a los cursos y horas de capacitación de los servidores públicos de la SB, en el periodo 2016-2019.

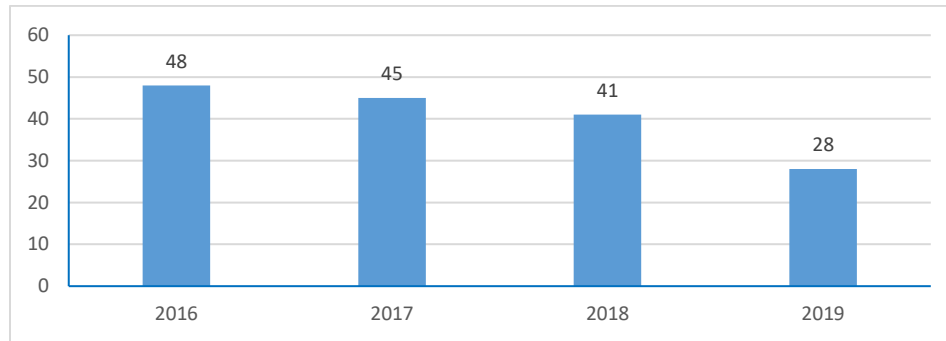
- Becas

La SB participa en el Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por CONACyT, el cual otorga becas a servidores públicos para realizar estudios de posgrado. Los beneficiarios de dicho programa en el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:

^{39/} En el Capítulo II, artículos 10, 11, 12 y 13, se detallan los requisitos de admisión. Disponible en: <http://sntsedesolmx.com/img/docs/cgtsds.pdf>. Asimismo, la Secretaría cuenta con el Manual de Organización de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos, en el que se señala que se promoverá el desarrollo humano y la profesionalización del personal, propiciando las mejores condiciones laborales, de remuneraciones, evaluación, reconocimiento al desempeño y retiro digno, a fin de que los servidores públicos puedan aplicar en forma adecuada e integral sus conocimientos y habilidades para contribuir en el desarrollo de los programas.

^{40/} **Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, Artículo 55, fracción I.

BECARIOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE ALTO NIVEL DE LA SB, 2016-2019
(Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BIENESTAR mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

Durante el periodo 2016-2019, fueron beneficiados 162 servidores públicos con el PFAN, el 2.9% de los 5,640 que han estado en funciones de la secretaría e incorporados al SPC; sin embargo, sólo el 17.3% continúa laborando en la institución.

Evaluación del desempeño

La SB realiza anualmente la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos que la integran. El procedimiento que la secretaría aplica tanto para empleados de base como para los de confianza del SPC, presenta la secuencia siguiente:

- 1) A principio del ciclo presupuestario, el empleado propone las metas que planea cumplir al superior inmediato. Las metas deben ser consistentes con las actividades y funciones del puesto y se comprometen en términos de actividad realizada, producto entregado y plazos establecidos.
- 2) El superior inmediato revisa, modifica y autoriza las metas.
- 3) Al final del ciclo presupuestario, el superior inmediato valora el cumplimiento de las metas. La valoración se realiza en función del porcentaje de cumplimiento.
- 4) Los resultados se turnan al área de recursos humanos y se anexa al expediente del empleado.

Respecto de los trabajadores de base, de acuerdo con el Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Recursos Humanos de la entidad, esta evaluación es un elemento para que se les otorgue un bono por desempeño. De igual forma en las Condiciones Generales de Trabajo, en su artículo 47, se estipula que con base en el desempeño y aprovechamiento de la capacitación generarán puntos escalafonarios que darán las promociones y los ascensos.

Para el caso de los empleados del SPC, en la LSPCAPF se especifica 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.^{41/}

No obstante, de acuerdo con la revisión de la normativa del SPC y lo expuesto por el grupo de enfoque, la Secretaría no dispone de procedimientos claros para definir la metodología y los mecanismos de valoración cuantitativos y cualitativos del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos, que permita evaluar el grado de cumplimiento de sus funciones.

Remuneración

En materia de remuneraciones, la dependencia utiliza los criterios establecidos en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en su Reglamento Interior en los que se establece el proceso de nómina, donde se cumple con los compromisos en materia de personal, como son el pago de sueldos, salarios y diversas prestaciones inherentes a la contratación. En relación con la retribución por estímulos y recompensas se debe de cumplir con lo establecido en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.^{42/}

Asimismo, la Subdirección de Pagos controla la operación del Sistema de Remuneraciones, los movimientos de personal, la nómina complementaria, así como la coordinación de la aplicación de impuestos, descuentos o deducciones generadas por la aplicación de prestaciones económicas y servicios de aseguramiento para los trabajadores. Al personal de base y confianza se le otorgan estímulos y recompensas, para lo cual, a lo largo del año deberán haber realizado sus funciones de manera eficiente para cumplir con las metas fijadas.

Es importante mencionar, que las percepciones de los empleados del SPC se fijan a partir de la disponibilidad presupuestal establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; contrario al caso de los de base, ya que se determina mediante la negociación entre el sindicato y la dependencia.

^{41/} **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, Capítulo Sexto, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 54.

^{42/} Diario Oficial, 31 de diciembre de 1975, última reforma 17 de diciembre de 2015.

Las remuneraciones que percibieron los servidores públicos de la secretaría, clasificados por rango de edad, durante el periodo de 2016-2019, se presentan en la tabla siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES POR RANGOS DE EDAD, DE 2016 A 2019
 (Servidores públicos y pesos)

AÑO	CURP	EDAD RANGO 1 16.8-30.5	EDAD RANGO 2 30.6-44.2	EDAD RANGO 3 44-3-57.9	EDAD RANGO 4 57.8-71.6	EDAD RANGO 5 71.7-85.3
2016	Núm. de Servidores Públicos	4,425	5,019	2,948	937	42
	Remuneración máxima	122,249.1	194,708.3	205,122.1	192,568.0	122,249.1
	Promedio	10,263.0	15,422.0	16,739.0	17,888.0	14,661.0
	Remuneración mínima	5,535.0	4,018.0	4,018.0	5,535.0	6,545.0
2017	Núm. de Servidores Públicos	4,890	5,411	3,123	968	50
	Remuneración máxima	140,685	177,747	211,440	198,499	126,014
	Promedio	9,945	13,325	16,150	17,306	22,442
	Remuneración mínima	5,425	5,325	5,535	5,535	5,535
2018	Núm. de Servidores Públicos	7,013	6,951	3,735	1,094	55
	Remuneración máxima	145,440.6	218,586.5	218,586.5	207,489.2	130,273.6
	Promedio	9,107.0	11,992.0	15,054.0	17,008.0	18,390.0
	Remuneración mínima	5,250.0	4,018.0	5,325.0	5,535.0	5,535.0
2019	Núm. de Servidores Públicos	11,486	13,728	8,548	3,002	169
	Remuneración máxima	122,512	154,365	153,140	139,664	139,664
	Promedio	11,504.0	13,248	13,571	14,282	16,914
	Remuneración mínima	7,298	7,298	7,298	7,298	7,298

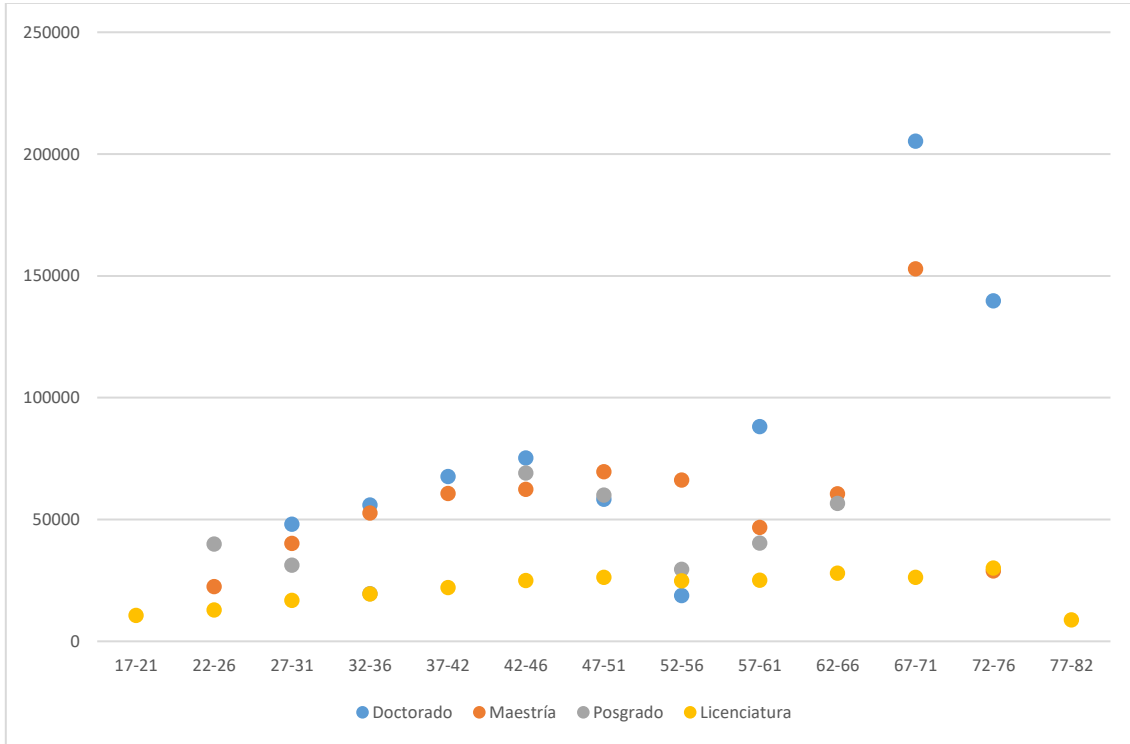
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, honorarios y confianza.

De 2016 a 2019, el rango 2 concentró el mayor número de servidores públicos, de entre 30.6 a 44.2 años, los cuales percibieron las remuneraciones más altas, que fueron desde un máximo de 218,586.5 pesos hasta un mínimo de 7,298.0 pesos mensuales. En contraste, el rango 1 registró la minoría y se conformó por personal de entre 16.8 a 30.5 años, con remuneraciones máximas de 145,440.6 y mínimas de 5,250.0 pesos mensuales.

En cuanto a la relación que existe entre los niveles de escolaridad y las remuneraciones de los servidores públicos, se obtuvieron los siguientes resultados:

RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE ESCOLARIDAD Y LAS REMUNERACIONES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA SB, 2016-2019
(Pesos y edad)



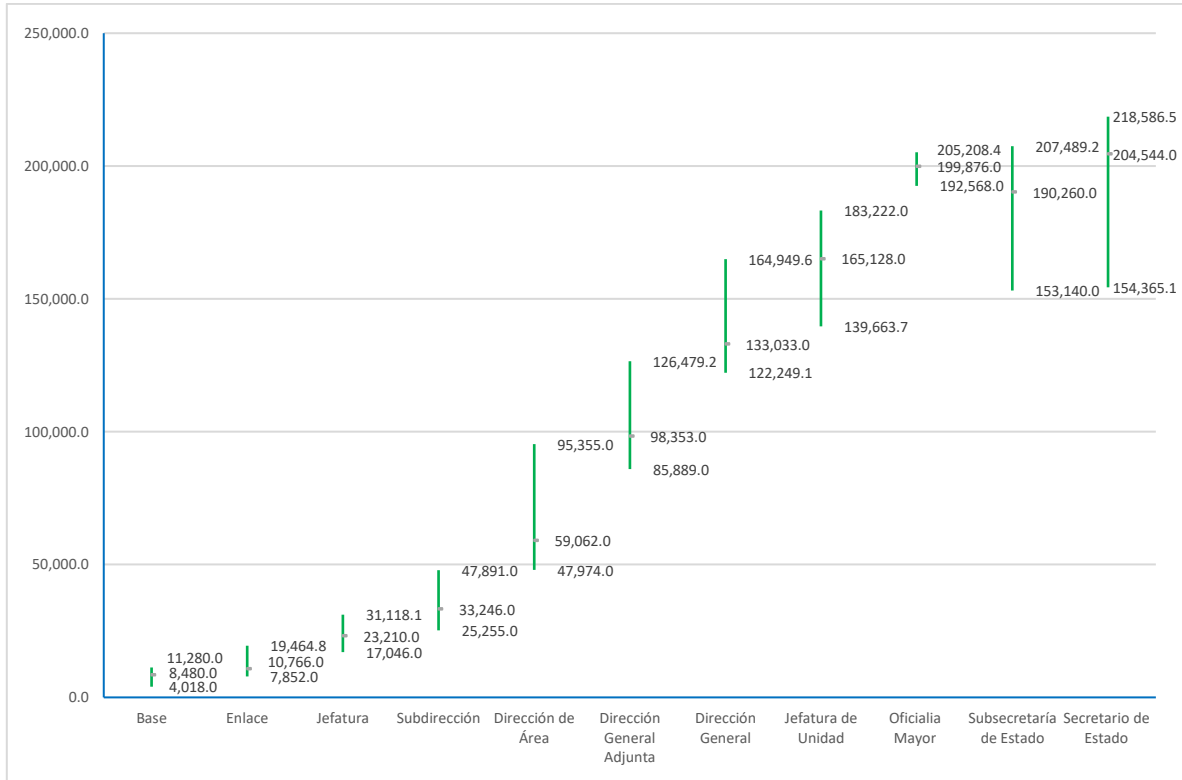
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, honorarios y confianza.

Los servidores públicos de entre 57 y 77 años, con un grado académico de maestría y doctorado, fueron los que percibieron la mayor remuneración, que osciló entre los 47,000 y 205,000 pesos mensuales; mientras que, servidores con licenciatura, de entre 18 y 31 años, obtuvieron ingresos menores a los 20,000 pesos mensuales. Por lo que se infiere que, en términos generales, a mayor grado académico y edad productiva laboral se obtienen mejores ingresos.

En relación con los niveles salariales, los resultados se muestran en la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES NETAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE BIENESTAR, 2018
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

NOTA: Para el cálculo de las remuneraciones promedio mínimas, máximas y promedio, se tomaron en cuenta a los servidores públicos de confianza y base.

El salario de las plazas de enlaces, jefaturas de departamentos y subdirecciones presentaron empalmes, donde la remuneración media y alta de personal operativo alcanza el mínimo que percibe un mando medio; similar a lo que sucede con servidores que ocupan puesto de Dirección General Adjunta, General y Jefatura de Unidad.

De acuerdo con lo expuesto por el grupo de enfoque, los sueldos que se tienen determinados para mandos medios no son atractivos para los servidores públicos, ya que representa mayor nivel de responsabilidad con horarios extensos, en comparación con las actividades que desarrolla un nivel operativo.

Promociones y ascensos

Para el componente de promociones y ascensos la SB dispone de distintos mecanismos que les permite a los empleados acceder al siguiente puesto o nivel inmediato.

En el caso de los empleados de base, existe la Comisión Nacional de Escalafón, en la cual participan representantes del sindicato y la dependencia, y se define qué empleados ascienden de nivel. Este procedimiento es poco claro, ya que ni en los documentos analizados y en la entrevista aplicada al grupo de enfoque, se pudo identificar la totalidad de los criterios que se emplean para los escalafones.

En cuanto a los criterios de los trabajadores incorporados al SPC, la forma de ascender de puesto es mediante el concurso de una plaza, además, es posible otorgar renivelaciones de la plaza, sin embargo, el grupo de enfoque precisó que la Secretaría no dispone de procedimientos específicos para realizar tales procesos, en donde se identifique que el ascenso y promoción es otorgado a servidores públicos con la mayor experiencia y disponibilidad habilidades que se requieren para desarrollar las funciones del puesto por ocupar.

Retención

La SB no cuenta con mecanismos formales de retención del capital humano, sin embargo, con la información obtenida del grupo de enfoque, se pudo identificar que la capacidad de retención de empleados de la dependencia tiene que ver, por un lado, con dificultad de los empleados para encontrar otro trabajo después de salir de la dependencia y, por otro, con el término de “vocación de servicio”, que tienen los empleados.

Al respecto, se analizó el índice de rotación de los servidores públicos de la SB, cuyos resultados son los siguientes:

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, 2016-2019
 (Personas e índice)

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2016	4,858	3,639	14,528	13,371	30.5
2017	4,710	4,053	13,371	14,442	31.5
2018	8,459	11,461	14,442	18,848	59.8
2019	29,546	n.d.	18,848	36,933	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

N.d.: No disponible.

La Secretaría de Bienestar, en el periodo de análisis tuvo considerables índices de rotación, los cuales se encontraron entre el 30.5% y el 59.8%, por lo que se percibe que la consecución de los

objetivos institucionales se pudieron ver afectados, así como la disponibilidad de servidores públicos competentes que respondieran eficazmente las necesidades institucionales.

Respecto de la retención de servidores públicos beneficiados con el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal, por medio de becas, durante el periodo 2016-2019, se obtuvieron los resultados siguientes:

TASA DE RETENCIÓN, 2016-2019
 (Servidores públicos)

Formula	Años	Becarios Conacyt	Tasa de Retención
$TR = \left(\left(\frac{Af}{Ai} \right)^{\frac{1}{n-1}} - 1 \right) (100)$ Af= Año final. Ai: Año inicial.	2016	48	83.6
	2017	45	
	2018	41	
	2019	28	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019.

Con base en el cálculo de la tasa de retención, se identificó que la Secretaría de Bienestar conservó al 83.6% de sus servidores públicos de alto nivel y anualmente perdió al 16.4%; no obstante, se infiere que aun cuando el porcentaje de fuga de capital humano calificado no es significativo representa una pérdida de inversión y que puede influir negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

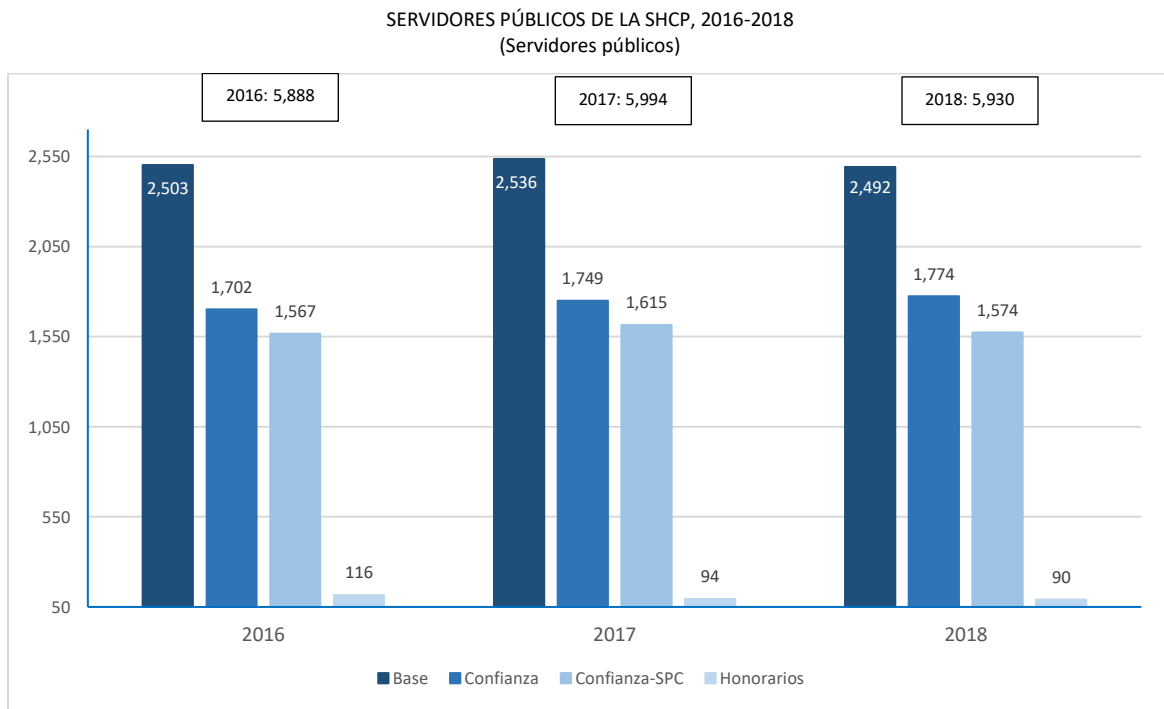
3.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene el objetivo de dirigir y controlar la política económica del Gobierno con motivos financieros, en materia fiscal, gasto e ingreso, y deuda pública; con la finalidad de propiciar un crecimiento económico que fortalezca y permita el bienestar de los mexicanos.^{43/}

Para el cumplimiento de dicho objetivo, es necesario que la Secretaría cuente con servidores públicos altamente calificados y especializados en la administración y operación del sector financiero. A continuación, se presenta la plantilla de personal y el nivel académico de los servidores públicos con los que ha dispuesto la Secretaría para dar cumplimiento al objetivo por el que fue creado.

a) Plantilla de personal

De acuerdo con la información proporcionada, el número de servidores públicos con los que dispuso la SHCP, durante el periodo 2016-2018, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

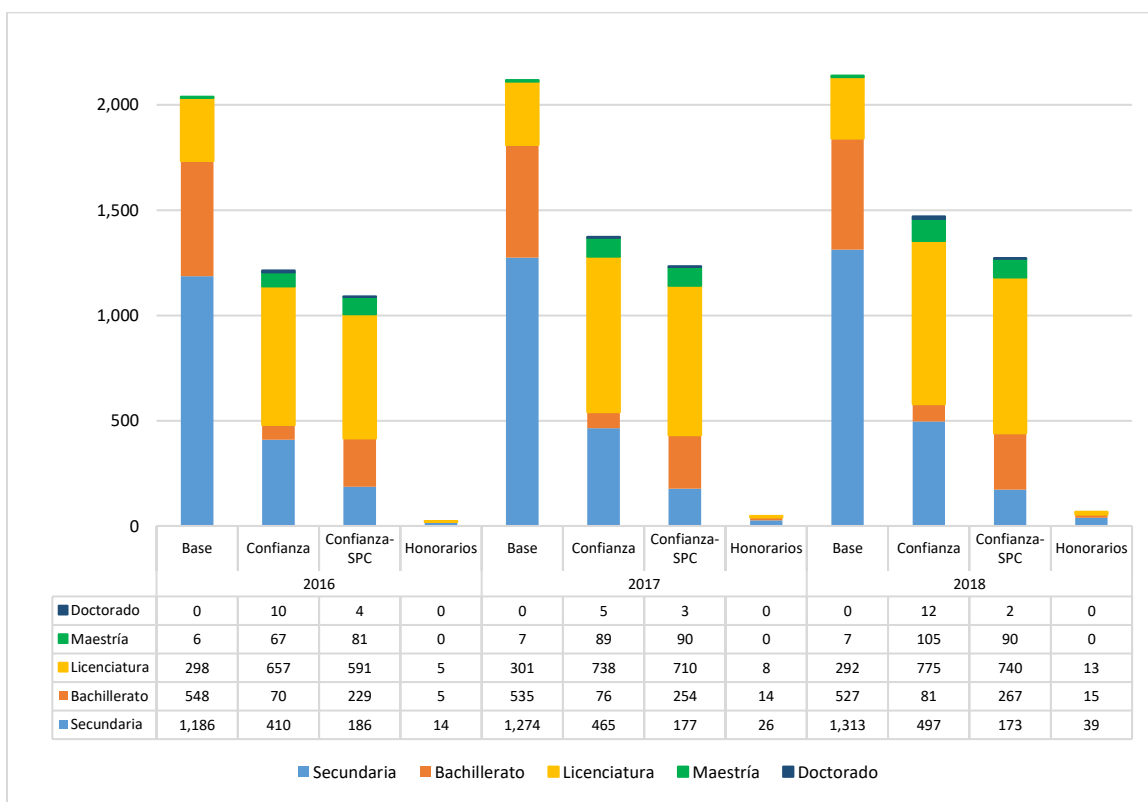
^{43/} Consultado el 21 de noviembre de 2019 en: <https://www.gob.mx/shcp/que-hacemos>

De 2016 a 2018, el total de servidores públicos aumentó a una tasa media anual de 0.4%, al pasar de 5,888 servidores públicos, en 2016, a 5,930, en 2018; resultado del aumento de plazas de confianza en 4.2 puntos porcentuales, al pasar de 1,702, en 2016, a 1,774, en 2018. Los trabajadores incorporados al SPC aumentaron en 0.5 puntos porcentuales, al pasar de 1,567, en 2016, a 1574, en 2018; mientras que, el personal de base se redujo en 0.4 puntos porcentuales, al pasar de 2,503, en 2016, a 2,492, en 2018. No obstante, el personal de base representó, en promedio, el 42.3% de la plantilla de la Secretaría, el personal de confianza, el 29.3%, y los incorporados al SPC, el 26.7%.

b) Nivel de estudios

La escolaridad que fue acreditada por los servidores públicos de la Secretaría se representa en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SHCP, POR TIPO DE PERSONAL, 2016-2019
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

NOTA 1: Se consideró el corte de análisis al 30 de agosto de 2019, ya que fue la fecha de entrega de la información solicitada.

NOTA 2: El personal de confianza, se refiere a los servidores públicos que no pertenece al SPC y que ocupan puestos de Secretario, Director General en diferentes Áreas, Director Adjunto, Delegados Estatales (puesto que desapareció en 2019), así como de secretarías, choferes y personal de apoyo.

Con base en la información proporcionada, se identificó que, en el periodo 2016-2018, el nivel educativo de licenciatura terminada, equivalente a 17 años de educación, prevaleció tanto en los trabajadores de confianza, como los pertenecientes al SPC, ubicándose en un rango de entre el 13.5% y el 15.7%; seguido del nivel académico de secundaria, que osciló entre el 20.1% y 22.1%, estrato considerado como el segundo nivel educativo más bajo para poder desempeñar actividades dentro una institución gubernamental y con menores posibilidades de crecimiento profesional, el cual se concentró en el personal de base.

De acuerdo con las precisiones que efectuó el grupo de enfoque, se identificó que a pesar de que en el personal de confianza del SPC se concentró en los niveles educativos más altos, como licenciatura, maestría y doctorado, el personal de base con un grado académico básico mostró mayor presencia; por lo que se percibe que el cumplimiento de los objetivos institucionales se puede ver comprometido debido a la falta de profesionalización de los trabajadores responsables de la operación.

En cuanto al análisis de la estrategia y acciones con las que dispuso la SHCP para proveerse y desarrollar su capital humano, los resultados fueron los siguientes:

Estrategias y acciones

Para cumplir con sus objetivos, la SHCP cuenta con un reglamento interior, un estatuto orgánico, así como normativa específica para el Servicio Profesional de Carrera, documentos en los que se establecen la estructura orgánica de la institución, las atribuciones de los servidores públicos, y los criterios de profesionalización.

Respecto de la gestión y control de los procesos de recursos humanos, la Secretaría utilizó los 9 sistemas informáticos implementados por la SFP para la operación SPC, así como el Sistema "Trabajaen", en el cual se administra la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, por lo que sirve como ventanilla única para la recepción y procesamiento de solicitudes a los concursos públicos y abiertos, e integra la Base de Datos de Talentos.

Aun cuando la SHCP cuenta con los instrumentos mencionados para la delimitación de funciones y la profesionalización de los servidores públicos, se desconoció si se disponen de estrategias y acciones específicas orientadas a la gestión de capital humano.

Reclutamiento, selección e ingreso

La SHCP cuenta con distintos mecanismos para el ingreso de los aspirantes, los cuales dependen del tipo de plaza vacante, ya sea confianza o base. Respecto de los trabajadores de base, en las Condiciones Generales de Trabajo no se establecen las estrategias o mecanismos de reclutamiento; respecto de la selección, los aspirantes deberán presentar su solicitud ante la DGRH, ser de nacionalidad mexicana, entre otros requisitos básicos; asimismo, el aspirante debe acreditar las evaluaciones que aplique la dependencia para el desempeño de las funciones de puesto, y la DGRH será responsable de verificar que el aspirante no se encuentre inhabilitado para el servicio público.^{44/} En cuanto al criterio de ingreso, la Secretaría es la encargada de otorgar la constancia de nombramiento al personal de base, a fin de formalizar la relación jurídica entre el titular y los trabajadores para que éstos presenten sus servicios a la dependencia.^{45/}

En el caso de las plazas de confianza del SPC, la dependencia emite una convocatoria pública en la plataforma "Trabajaen". Las personas interesadas en participar en el proceso de selección e ingreso a la SHCP, deberán seguir los pasos siguientes:

1. Revisar los detalles del concurso y los puestos vacantes en el portal www.trabajaen.gob.mx; www.gob.mx/hacienda, www.intranet.hacienda.gob.mx y <https://dof.gob.mx/vacantes.php> e inscribirse en la convocatoria.
 - a) Revisión curricular. En esta etapa se valora el cumplimiento del nivel de estudios mínimo requerido, así como la experiencia necesaria.
 - b) Exámenes. Presentar un examen de conocimientos inherentes al puesto (normativo y técnico), así como evaluaciones de habilidades.
 - c) Valoración de la experiencia y de mérito. Se efectúa la revisión documental para comprobar la experiencia, el grado de estudios, así como otros elementos meritorios.
 - d) Entrevista. Se realiza una entrevista a los candidatos en la cual participa representantes de la SFP, el área de recursos humanos de la dependencia y quien fungirá eventualmente como superior inmediato del aspirante.

^{44/} **Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, artículo 11, México, 2017.

^{45/} *Ibidem*. Artículos 13 y 14.

2. Al final el Comité Técnico de Selección ^{46/} determinará el ganador mediante la suma de todas las etapas anteriormente mencionadas, con un puntaje mínimo de 65 puntos, para finalmente emitir un dictamen sobre el ganador y establecer la fecha en que iniciará laborales.
3. Cualquier aspecto no previsto en la convocatoria será resuelto por el Comité Técnico de Selección (CTS) en sesión extraordinaria.

En cuanto a las atribuciones del CTS, el presidente tiene derecho de veto al candidato ganador, si esto sucede el concurso se declara desierto y el proceso tiene que ser repuesto. No obstante, lo anterior puede derivar a prácticas poco confiables, ya que no siempre son claras las causas por las que se declara el veto, provocando que se incumpla el principio de igualdad de oportunidades.

Adicionalmente, mediante el artículo 34 de la LSPCAPF puede ingresar personal temporal ^{47/} a la dependencia, el cual después de un año deberá concursar la plaza y demostrar que está capacitado para ocupar el puesto ^{48/}. Este mecanismo favorece a los servidores públicos que ya trabajan en la dependencia, debido a que generalmente la plaza es ocupada por la persona del cargo inmediato inferior, ya que cuenta con el conocimiento sobre las actividades que se realizan y la normativa aplicable. Este tipo de técnicas le ha permitido a la secretaría acumular experiencia entre su personal.

El proceso de reclutamiento, selección e ingreso de la SHCP se realiza mediante convocatoria; sin embargo, los mecanismos implementados no fueron claros, ya que la selección se hace de conformidad con las personas que se postulan y se desconoció si se realiza una previa identificación interna de candidatos capacitados para ocupar el puesto vacante.

^{46/} El Comité Técnico de Selección está conformado por el Oficial Mayor u homólogo de la dependencia u órgano desconcentrado quien estará encargado de presidir el Comité; el Director General de Recursos Humanos u homólogo en la dependencia u órgano desconcentrado; y un representante de la Secretaría de la Función Pública.

^{47/} 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 la LSPCAPF. Este personal no creará derechos respecto del ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

^{48/} **Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual, en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Formación

En la LSPCAPF ^{49/} se establece que la institución debe proporcionar capacitación y actualización para que el empleado público desarrolle, complemente, perfeccione o actualice los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos, así como prepararlos para que ocupen funciones de mayor responsabilidad. ^{50/}

- Capacitación

En las Condiciones Generales de Trabajo se establece la obligación de la dependencia para proporcionar capacitación al personal de Base. ^{51/}

La SHCP realiza un Plan Anual de Capacitación (PAC), en el que se establece la oferta de los cursos que se impartirán durante el ciclo presupuestal, ya sea por personal de la institución o por externos.

En el caso de la capacitación interna, se programan cursos enfocados al fortalecimiento y desarrollo de las competencias requeridas para el personal, así como a la adquisición de conocimientos técnicos. Para la externa, mediante el @Campus México, se pone a disposición acciones de capacitación dirigidas al desarrollo de conocimientos, habilidades, aptitudes y/o actitudes que se requieren para el desempeño del puesto. Asimismo, en coordinación con la UNAM, desde 2010 se ha implementado un Diplomado en línea sobre Presupuesto basado en Resultados (Pbr) financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por tanto, los servidores públicos eligen los cursos que les interese tomar en el transcurso del año. Cabe destacar que los empleados, al menos los del SPC, están obligados a tomar 40 horas de capacitación obligatoria anualmente. ^{52/} Al respecto, no se pudo acreditar la determinación de mecanismos que permitan detectar las necesidades de capacitación.

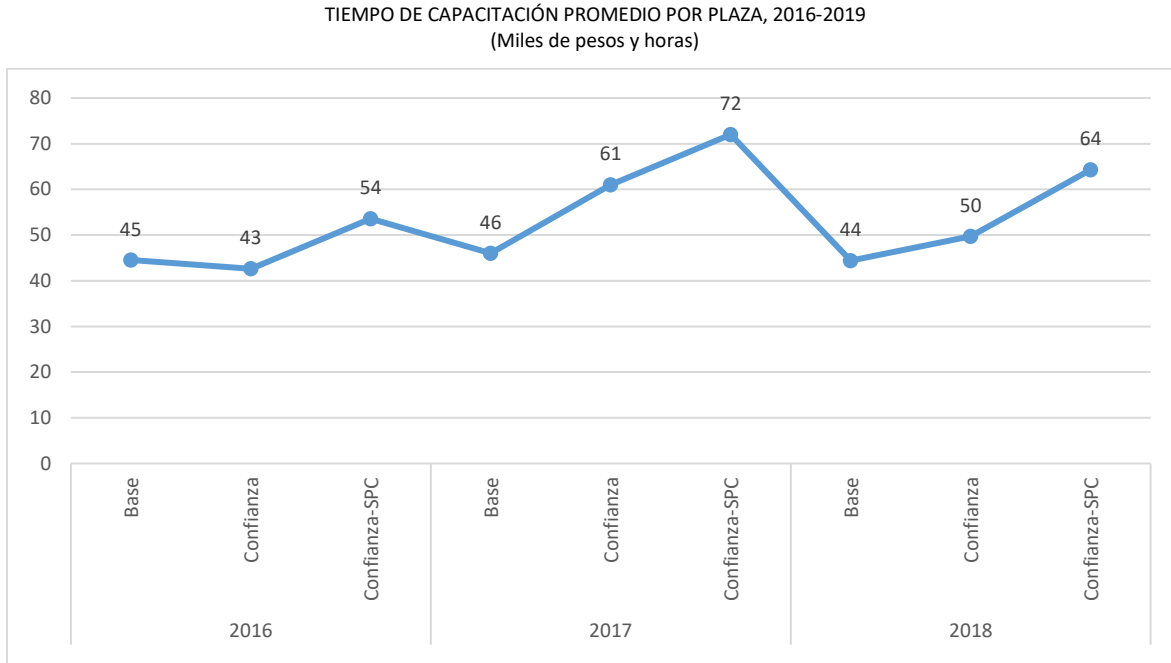
^{49/} Ibídem, Capítulo quinto, artículo 46, fracción I.

^{50/} Ibídem, artículos 65 y 69 fracción XI.

^{51/} En el Título IV, artículos 36 al 40 de las **Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** se especifica como se organizará la capacitación entre el Sindicato y la Secretaría. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338580/CGT_2017.pdf. Asimismo, la Secretaría cuenta con el Manual de Organización de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos, en el que se señala que se promoverá el desarrollo humano y la profesionalización del personal, propiciando las mejores condiciones laborales, de remuneraciones, evaluación, reconocimiento al desempeño y retiro digno, a fin de que los servidores públicos puedan aplicar en forma adecuada e integral sus conocimientos y habilidades para contribuir en el desarrollo de los programas.

^{52/} **Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, artículo 55, fracción I, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

Respecto de las horas de capacitación, de 2016 a 2018, los servidores públicos que ocuparon uno de los diferentes tipos de plaza cumplieron con las 40 horas de capacitación requeridas, como se muestra a continuación:



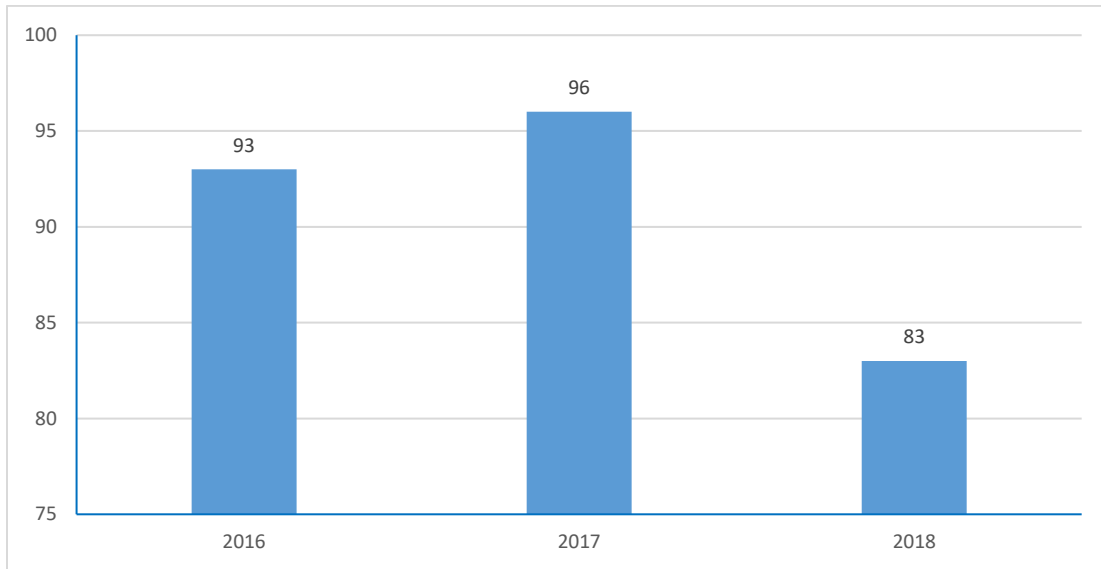
FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

El personal del SHCP mostró una participación constante en materia de capacitación, que osciló entre 43 y 53 horas, en promedio, en 2016; 46 y 72, en 2017; 44 y 64 horas, en 2018, superando el promedio establecido por el SPC, de 40 horas al año.

- Becas

La SHCP participa en el Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por CONACyT, el cual otorga becas a servidores públicos para realizar estudios de posgrado. Los beneficiarios de dicho programa en el periodo 2016-2018, se muestran en la gráfica siguiente:

BECARIOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE ALTO NIVEL DE LA SHCP, 2016-2018
(Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

En el periodo 2016-2018 fueron beneficiados 272 servidores públicos con el PFAN, el 5.7% de los 4,756 que han estado en funciones de la secretaría e incorporados al SPC; sin embargo, sólo el 30.5% continuó activo en la institución a 2018.

Evaluación del desempeño

En materia de evaluación del desempeño, el procedimiento que la SHCP aplica para empleados de confianza y los del SPC, presenta la secuencia siguiente:

- 1) Se realizará dentro del periodo que al efecto se estableció en el método de evaluación registrado ante la Unidad.
- 2) El superior jerárquico, preferentemente deberá realizar la evaluación del desempeño del o los servidores públicos que le hayan adscrito.
- 3) El resultado de la evaluación del desempeño anual se determinará conforme a una escala de calificación de 0 a 100 puntos, considerando al efecto un decimal.
- 4) De acuerdo con lo previsto en el método de evaluación registrado ante la Unidad, la evaluación del desempeño se documentará.
- 5) Cuando sea posible prever la baja del servidor público en la Institución por cualquier causa, deberá documentarse la evaluación del desempeño de dicho servidor público, siempre que el desempeño del puesto hubiera sido igual o mayor a cuatro meses.

- 6) Los resultados de la evaluación del desempeño se reportarán mediante el mecanismo que al efecto determine la Unidad.

Para los empleados de confianza, de conformidad con 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, la evaluación es un elemento primordial para que se les otorgue un bono por desempeño.

Lo que respecta al personal de confianza del SPC, en la LSPCAPF se especifica 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.^{53/}

Para los empleados de base, en las Condiciones Generales de Trabajo, en su artículo 32, se estipula que de acuerdo con las calificaciones resultantes de las evaluaciones se tomarán en cuenta como factores adicionales para promover incentivos y otras acciones de motivación a los trabajadores.

Sin embargo, de acuerdo con la revisión de la normativa del SPC y las precisiones realizadas por el grupo de enfoque, la Secretaría no dispone de procedimientos claros para definir la metodología y los mecanismos de valoración cuantitativos y cualitativos del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos, que permita evaluar el grado de cumplimiento de sus funciones.

Remuneración

En materia de remuneraciones, la SHCP dispone de los criterios establecidos en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y en su Reglamento Interior, en los que se establecen los procesos e instrumentos para el pago de sueldos, salarios y diversas prestaciones inherentes a la contratación.

Para tal efecto, la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría (DGRH) coordina la formulación del anteproyecto de presupuesto del Capítulo 1000 "Servicios Personales" y supervisa su ejercicio; además, es la encargada de distribuir, solicitar, integrar y custodiar su documentación comprobatoria. También es la responsable de coordinar las acciones necesarias para la operación,

^{53/} Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Capítulo Sexto, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 54.

evaluación y control del proceso de elaboración de nómina y del pago de remuneraciones al personal, así como de realizar la liquidación y pago a terceros.^{54/}

Para el caso del personal de base, la Secretaría establece incentivos y reconocimientos que beneficien al trabajador, conforme a sus programas y sistemas de motivación para elevar la productividad, sin afectar la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.^{55/}

Un aspecto determinante, es que las percepciones de los trabajadores de confianza y que pertenecen al SPC, se establecen a partir de la disponibilidad presupuestal de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el caso de los empleados de base, la remuneración se fija mediante la negociación entre el sindicato y la dependencia.

Las remuneraciones que percibieron los servidores de la SHCP, clasificados por rango de edad, durante el periodo 2016-2018, se presentan en la tabla siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES POR RANGOS DE EDAD, DE 2016 A 2018
 (Servidores públicos y pesos)

AÑO	CRITERIO	RANGO 1 18.6-31.5	RANGO 2 31.6-44.4	RANGO 3 44.5-57.3	RANGO 4 57.4-70.3	RANGO 5 70.4-83.3
2016	Núm. de servidores públicos	1,054	1,798	2,238	753	45
	Remuneración máxima	164,950	217,258	218,586	185,017	185,017
	Promedio	25,711	40,099	28,450	24,193	23,444
	Remuneración mínima	4,293	3,926	3,500	4,500	7,890
2017	Núm. de servidores públicos	1,164	1,767	2,186	832	45
	Remuneración máxima	159,557	210,154	211,440	178,968	178,968
	Promedio	24,827	39,028	27,174	22,585	24,680
	Remuneración mínima	4,665	3,926	3,926	6,101	8,252
2018	Núm. de servidores públicos	1,106	1,744	2,146	880	54
	Remuneración máxima	204,437	217,258	218,586	218,586	185,017
	Promedio	25,270	41,021	29,972	25,466	26,092
	Remuneración mínima	4,436	3,500	3,926	6,650	8,672

FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

De 2016 a 2018, en los rangos 2 y 3 se concentró el mayor número de servidores públicos, de entre 31.6 a 44.4 años y de 44.5 a 57.3 años; este último concentró los salarios más altos que oscilaron entre los 211,440 y 218,586 pesos. En contraste, el rango 5 registró la minoría y se conformó por personal de entre 70.4 y 83.3 años, con un salario que se ubicó entre los 7,890 pesos y los 178,968

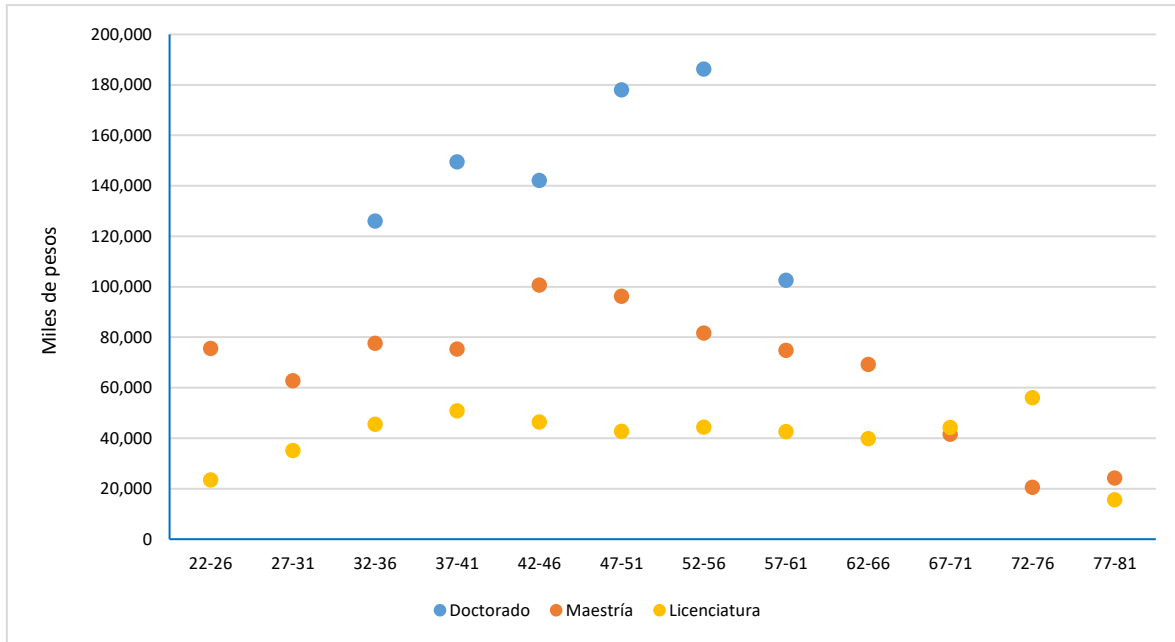
^{54/} Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el DOF de 27 de septiembre de 2017.

^{55/} Condiciones Generales de Trabajo de la SHCP, 2009, disponibles en:
http://www.hacienda.gob.mx/servicio_prof_carrera/doc_comunes/CondicionesGeneralesTrabajo2009.pdf.

pesos mensuales. La remuneración máxima que presentó el rango 5 fue la segunda más alta que recibió en promedio un servidor público en la SHCP.

En cuanto a la relación que existe entre los niveles de escolaridad y las remuneraciones de los servidores públicos, clasificadas por rango de edad, se obtuvieron los resultados siguientes:

ESCOLARIDAD, REMUNERACIÓN PROMEDIO Y EDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA SHCP, 2016-2018
(Pesos y edad)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

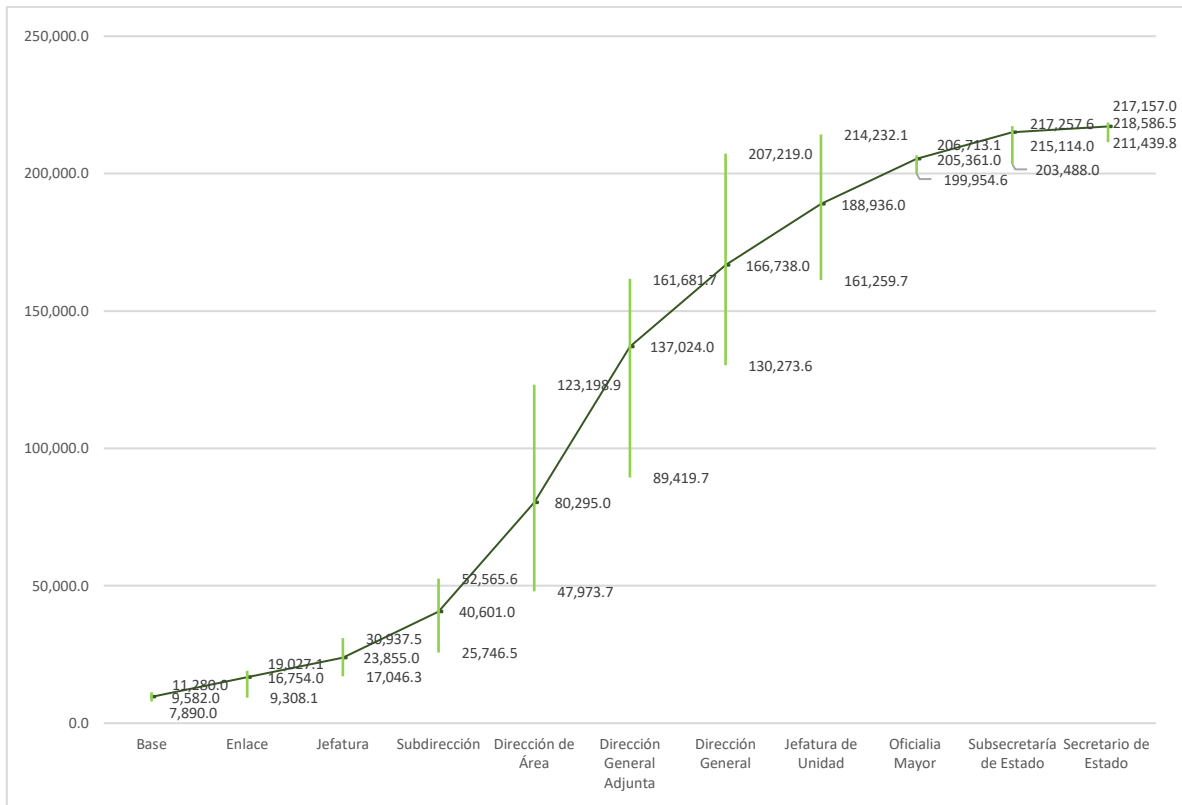
NOTA 1: Incluye personal de base y confianza perteneciente al SPC.

NOTA 2: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

Los servidores públicos de entre 32 y 61 años con doctorado fueron los que presentaron la mayor remuneración, siendo el mínimo de 100,000 pesos mensuales en promedio. Mientras que los trabajadores con maestría, de entre los 32 y 61 años, alcanzaron en promedio los 60,000 pesos, seguido de los que presentaron el grado académico de licenciatura, de entre 22 y 81 años, con una remuneración de entre los 20,000 y 58,000 pesos.

En relación con los niveles salariales, los resultados se muestran en la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SHCP, 2018
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

En promedio, las remuneraciones incrementan de conformidad con el nivel jerárquico; no obstante, la percepción salarial de las plazas de base, enlaces y jefaturas de departamento mostraron una variación poco representativa, ya que en la mayoría de los casos la remuneración promedio y máxima se contraponen con el siguiente nivel jerárquico.

De acuerdo con las precisiones efectuadas por el grupo de enfoque, se observó que los sueldos que perciben los servidores públicos han dejado de ser competitivos en el mercado laboral; ya que es poca la diferencia que existe entre los distintos tipos de plazas y el grado de responsabilidad que representa cada puesto.

Promociones y ascensos

Para el componente de promociones y ascensos, la SHCP dispone de distintos mecanismos que les permite a los empleados acceder al siguiente puesto o nivel inmediato.

Los empleados de base cuentan con la Comisión Mixta de Escalafón, la cual les otorga la participación en los concursos y movimientos escalafonarios para ser acreedores a promociones o ascensos, conforme a los plazos que establece las Condiciones Generales de Trabajo.^{56/} Sin embargo, el procedimiento no es claro, ya que no se logró identificar el tipo de criterios como habilidades, experiencia, formación académica, capacitación, entre otros, que se consideran para otorgar los escalafones.

Los servidores públicos incorporados al SPC pueden ser acreedores para ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía de acuerdo con su mérito, por lo que deben de cumplir con los procedimientos de reclutamiento y selección que establezca la normativa aplicable; sin embargo, no se logró identificar si la Secretaría dispuso de mecanismos específicos para llevar a cabo los procesos de promoción y ascenso, que permitieran acreditar que los candidatos seleccionados son los que presentan la mayor experiencia y habilidades.

Retención

La SHCP no cuenta con mecanismos formales para conservar el capital humano, sin embargo, de acuerdo con las precisiones realizadas por el grupo de enfoque, se pudo identificar que la capacidad de retención de los servidores públicos está relacionada, por un lado, con la idea de los empleados de no poder encontrar otro trabajo y, por otro, con la “vocación de servicio”.

Al respecto, se analizó el índice de rotación de los servidores públicos de la SHCP, los resultados fueron los siguientes:

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE PERSONAL DE LA SHCP, 2016-2018
 (Servidores públicos e índice)

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2016	501	357	5,171	5,315	8.2
2017	195	104	5,315	5,406	2.8
2018	295	481	5,406	5,220	7.3

FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

NOTA: Se proporcionó informacional mensual de las quincenas para cada uno de los años calculados.

^{56/} Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Capítulo Sexto, Del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Artículo 54.

En el periodo de análisis, la SHCP mantuvo índices por debajo del 9.0 por ciento, respectivamente, en 2017 reportó el año más bajo con un 2.8%, lo anterior significó que en esos años los movimientos de personal, respecto de la contratación y separación, en promedio fue de 6.1%, por lo anterior, la SHCP realizó sus actividades con un promedio de 93.9% de personal, aun cuando tuvo un ligero aumento en su plantilla laboral

De acuerdo con la información proporcionada y las precisiones del grupo de enfoque, se identificó que, aun cuando la tasa de rotación ha sido de las más bajas, en comparación con otras dependencias de las APF, la SHCP no cuenta con mecanismos que permitan la retención de sus servidores públicos, propiamente de los más preparados, por lo que se puede deducir que la vocación de servicio es un factor trascendental que motiva a los servidores públicos a permanecer en la institución.

Respecto de los becarios del Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal, se calculó la Tasa de Retención con el resultado siguiente:

TASA DE RETENCIÓN DE LOS BECARIOS DEL PFAN EN LA SHCP, 2016-2018
 (Servidores públicos)

Fórmula	Años	Becarios Conacyt	Tasa de Retención
$TR = \left(\left(\sqrt[n-1]{\frac{Af}{Ai}} \right) - 1 \right) (100)$	2016	93	94.5
	2017	96	
	2018	83	
Af= Año final. Ai: Año inicial.			

FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019.

Con base en el cuadro anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo al 94.5% de sus servidores públicos de alto nivel; asimismo, anualmente perdió al 5.5%, al ser un porcentaje bajo, la Secretaría ha consolidado la retención de su capital humano, salvaguardando su inversión en capacitación y experiencia, y por ende contribuyendo al cumplimiento de los objetivos institucionales.

3.4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Servicio Exterior Mexicano

La Secretaría de Relaciones Exteriores es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene entre sus objetivos ejecutar la política exterior de México, promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte. Por lo que tiene la responsabilidad de conducir la política exterior de México mediante el diálogo, la cooperación, la promoción del país y la atención a los mexicanos en el extranjero, así como coordinar la actuación internacional del Gobierno de la República.^{57/}

Para cumplir con lo anterior, dirige el Servicio Exterior Mexicano (SEM) en sus aspectos diplomático y consular, mediante la capacitación de los miembros del servicio para velar en el extranjero por el buen nombre de México y cumplir con los fines y objetivos de la secretaría.^{58/} Las funciones relativas al capital humano se distribuyen en diferentes actores, de los cuales los más relevantes son el Secretario de Relaciones Exteriores, el Oficial Mayor, el Instituto Matías Romero, la Comisión de Personal y la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH).

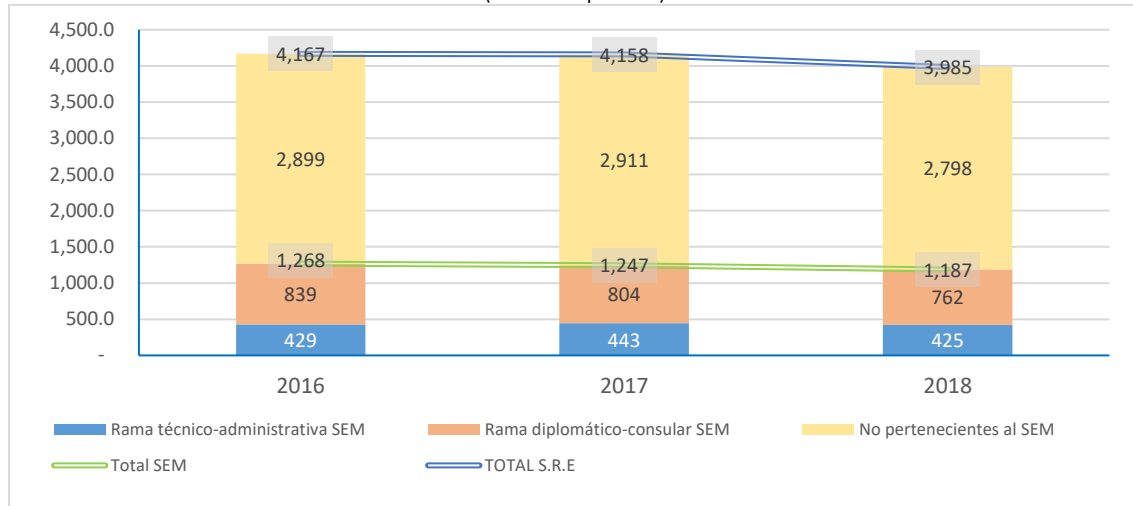
a) Plantilla de personal

Los servidores públicos que integran el SEM comprenden la rama diplomático-consular o técnico-administrativa, y pueden ser de carrera, temporal o asimilado. De acuerdo con la información proporcionada por la secretaría, los servidores que laboraron en la entidad, en el periodo 2016-2018, se muestran en la gráfica siguiente:

^{57/} **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, Diario Oficial del 8 de enero de 2009, artículos 1, 2, 4 y 5.

^{58/} La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene a su cargo las atribuciones y los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), la Ley sobre la Celebración de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SRE Y DEL SEM, 2016-2018
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SFP proporcionada mediante oficio núm. UCEGP-209-798-2019 con fecha de 9 de agosto del 2019 y con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019.

* Se consideró el corte del análisis la última quincena de diciembre de 2018.

NOTA 1: El personal de la rama diplomático-consular comprende los rangos de Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático. La rama técnico-administrativa comprende los rangos de Coordinador Administrativo, Agregado Administrativo "A", Agregado Administrativo "B", Agregado Administrativo "C" y Agregado Administrativo "D".

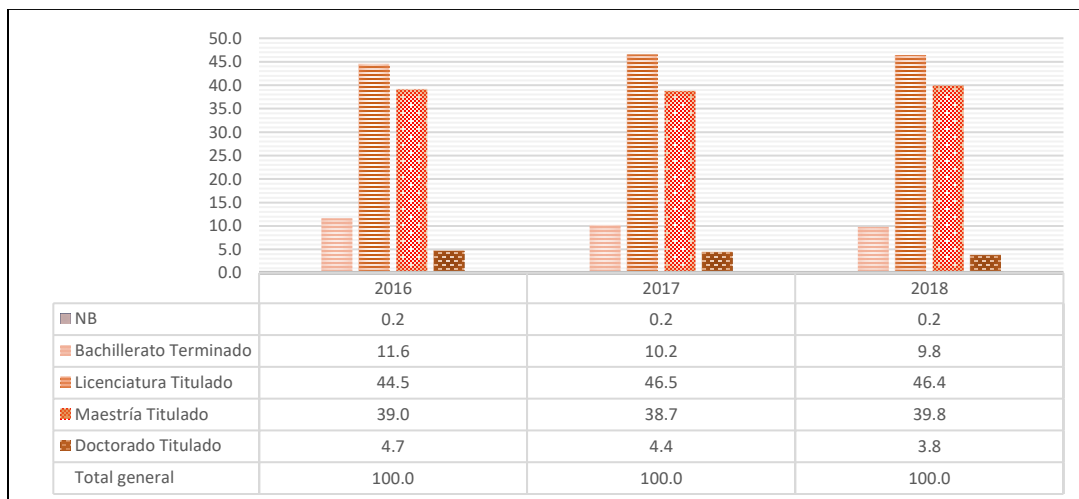
De 2016 a 2018, el número de servidores públicos de la SRE decreció a una tasa media anual de 2.2% al pasar de 4,167.0 en 2016, a 3,985.0, en 2018; la misma tendencia decreciente se presentó en los miembros del SEM, con una disminución media anual de 3.2%, al pasar de 1,268 en 2016 a 1,187 en 2018; y en el personal que no pertenece al SEM de 1.8%, que sumó 2,899 en 2016 y finalizó en 2,798 en 2018.

En cuanto a la estabilidad de la plantilla de personal, el grupo de enfoque recalcó que las bajas de personal han sido mínimas, ocasionadas principalmente por jubilación obligatoria al cumplir los 70 años, esto debido a que todos los que ingresan al servicio valoran su permanencia y difícilmente cambiarían su empleo por el sentido de pertenencia y compromiso con la institución.

b) Nivel de estudios

En cuanto al grado de escolaridad que acreditan los servidores públicos del SEM, se muestran los resultados en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SEM, 2016-2018
 (Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SFP proporcionada mediante oficio núm. UCEGP-209-798-2019 con fecha de 9 de agosto del 2019 y con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019.

NB: Nivel básico.

Nota: Los niveles escolares sin título, en curso o trunco, fueron agrupados en los niveles escolares inferiores siguientes.

El nivel educativo de licenciatura terminada prevaleció en el periodo 2016-2018 con un rango de entre el 44.5% al 46.5%, seguida por la proporción de maestría que osciló entre el 39.0% y el 39.8% del personal. Asimismo, los servidores con nivel bachillerato han disminuido progresivamente su proporción al pasar de 11.6% a 9.8% respecto del total. Se resalta que más del 90.0% del personal de la SEM tiene licenciatura, maestría o doctorado, lo que implica que el nivel de profesionalización del capital humano sea alto y con ello se contribuya a cumplir con la misión del servicio. Al respecto, el grupo de enfoque precisó que las convocatorias para ingresar al SEM son programadas con la suficiente antelación para permitir que los mejores candidatos de diversas universidades, o instituciones, se preparen para el concurso.

En cuanto a las estrategias y acciones, el SEM está exento de lo que establece el SPC,^{59/} por lo que dispone de una política institucional que le permite proveerse y desarrollar su capital humano. Los resultados del análisis se presentan a continuación:

^{59/} Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Estrategias y acciones

Para cumplir con sus objetivos y misión, la secretaría cuenta con un reglamento interior, un estatuto orgánico, así como normativa específica para el Servicio Exterior Mexicano, documentos en los que se establecen la estructura orgánica de la institución, las atribuciones de los servidores públicos y sus unidades administrativas; asimismo, cuenta con diagnósticos mediante los cuales puede prever sus necesidades en materia de recursos materiales, presupuestales y humanos, como la capacitación y desarrollo requerida.

- En la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, se señala que el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Relaciones Exteriores, puede designar Misiones Especiales. La SRE gestiona la autorización de creación de nuevas plazas, vigila que el personal de carrera en el extranjero y en México se ajuste a una rotación programada para que ningún miembro permanezca en el exterior por más de ocho años continuos o más de seis años en el país y autoriza la apertura, cierre o redefinición de Consulados Generales, para lo cual se debe notificar dicha determinación al Senado de la República y tomar en consideración la ejecución de la política exterior mexicana.

La Comisión de Personal recomienda los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo, tomando en cuenta la utilidad, el perfil idóneo de la persona y la viabilidad, y emite recomendaciones de mejora continua del SEM. Al respecto, la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH) lleva a cabo la planeación de los recursos humanos y aplica el sistema de administración de personal de la SRE.

El grupo de enfoque precisó que con la definición de las atribuciones de cada unidad administrativa del SEM, se asegura que la planeación sea estratégica para alcanzar los objetivos y las metas programadas institucionalmente, a fin de atender oportunamente las demandas y necesidades de la población.

Reclutamiento, selección e ingreso

En materia de reclutamiento, la secretaría cuenta con programas de prácticas profesionales y el servicio social, para lo que realiza convocatorias públicas en el ámbito nacional e internacional, dirigidas a estudiantes de los últimos semestres en 397 universidades e instituciones educativas; con lo anterior, identifica y fomenta el interés en pertenecer al equipo de trabajo a los practicantes,

con lo que tendrá más elementos para disponer de los mejores candidatos para ocupar una futura vacante. No obstante, al prestar el Servicio en la institución, quienes fungen como responsables de los prestadores de Servicio Social, identifican a quienes se pueden catalogar como "buenos elementos" y cuando se desocupa una plaza, lo invitan a concursar.

En cuanto a la selección y el ingreso, la secretaría cuenta con distintos mecanismos que dependen de la plaza vacante. La Comisión de Personal emite las recomendaciones para el ingreso, reincorporación, traslados, disponibilidades, aprobación y modificaciones al Plan de Carrera, para el personal del SEM, y da aviso sobre las vacantes en el rango de agregado diplomático, a fin de que convoque a un concurso anual de ingreso para cubrirlos y se instale la Subcomisión de Ingreso.

La convocatoria para los concursos públicos es aplicable a las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa, y cuando existan necesidades específicas, a perfiles especializados en materias o campos de interés para la secretaría; ésta es publicada en el Diario Oficial de la Federación al menos 90 días antes de la primera etapa del concurso; debe dar publicidad en los medios electrónicos institucionales y otros medios para su conocimiento por la población en general; debe indicar el número de vacantes que serán cubiertas, así como las características de los exámenes, entrevistas, cursos, experiencia y las medidas de paridad de género entre mujeres y hombres.

Respecto de los ingresos laterales, se hará por medio de concursos y serán anunciados en la misma fecha que establezca la convocatoria de concursos públicos, sin embargo, el grupo de enfoque indicó que este procedimiento no es utilizado en la práctica, debido a que no son muchas las vacantes disponibles por lo que se ha optado por promover al personal interno.

Para formar parte del SEM, el proceso se realiza por oposición, mediante concursos públicos preferentemente anuales, que son organizados en etapas eliminatorias que incluyen, al menos, los elementos siguientes:

- I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales, en el caso de la rama Diplomático-Consular, y examen de conocimientos generales, en el caso de la rama Técnico-Administrativa, elaborados por el Instituto Matías Romero y garantizando el anonimato del sustentante;
- II. Examen de español diseñado por una institución educativa que cuente con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;

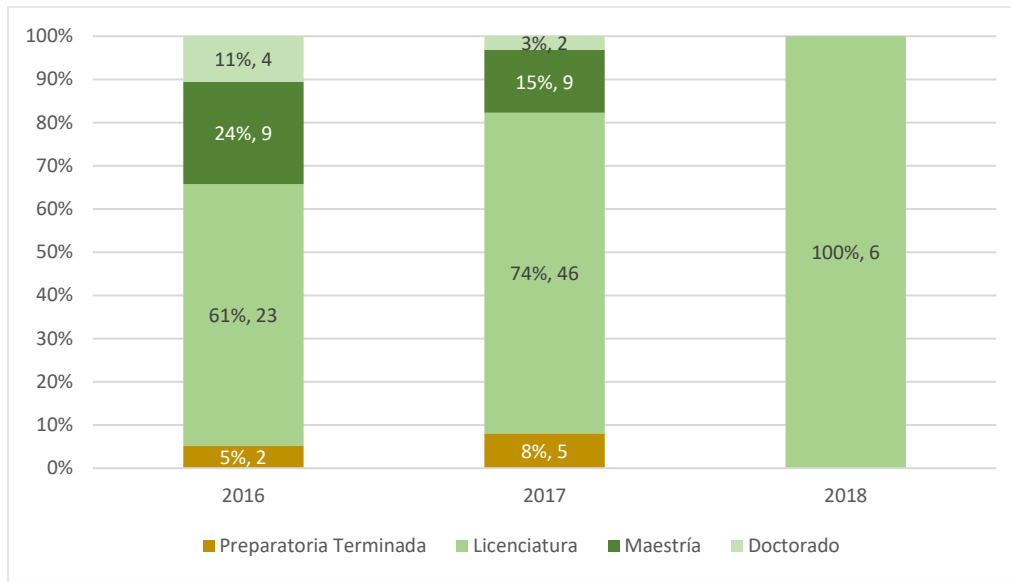
- III. Exámenes para el dominio del idioma inglés y la capacidad de traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas o de aquellos que determine la Subcomisión de Ingreso;
- IV. Elaboración de un ensayo sobre política exterior, en el caso de la rama Diplomático-Consular;
- V. Entrevistas por personal sin ningún nexo con el entrevistado;
- VI. Exámenes médicos y psicológicos;
- VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, incluyendo el conocimiento de la normativa aplicable, cuya duración no excederá de seis meses, y
- VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses.

La Subcomisión de Ingreso verifica que se cumplan con los requisitos establecidos, organiza los exámenes de ingreso de ambas ramas y cuenta con la asistencia de un grupo de apoyo, en calidad de jurados y cuya selección es unánime, para la revisión y calificación de los exámenes hasta que se otorgue el nombramiento.

Los miembros del jurado son miembros del SEM con rango de consejero, ministro o embajador; servidores públicos de la secretaría con nivel mínimo de Director General Adjunto o equivalente; académicos de reconocido prestigio y personalidades de la sociedad civil. Los seleccionados rinden protesta de lealtad y servicio ante el Secretario, así como para conducir su actuación con apego a la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

De los candidatos que fueron seleccionados y que ingresaron al SEM, en el periodo 2016-2018, los grados de estudio que se registraron fueron los siguientes:

GRADO ACADÉMICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE NUEVO INGRESO EN EL SEM, 2016 AL 2018
(Porcentajes y servidores públicos)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019.

Nota: Se tomó la información de la escolaridad del personal con antigüedad menor a 1 año en el SEM, para cada año presentado.

La mayor proporción de servidores públicos de nuevo ingreso contó con licenciatura en un rango de entre 61.0% y 100.0%, seguido por el nivel de maestría con un rango de entre 15.0% y 24.0% y doctorado con un rango de 3.0% al 11.0%, considerado este último el nivel máximo de estudios que califica a la persona para enseñar y ejercer una profesión. De acuerdo con lo expuesto por el grupo de enfoque, el personal que ingresa proviene de distintas instituciones, tanto privadas como públicas, y para 2019, se cambió el requisito de la rama técnico-administrativa de contar como mínimo el de nivel bachillerato por el de carrera técnica.

En el grupo de enfoque señaló que el proceso de selección e ingreso es transparente, ya que en ningún momento se conoce el nombre del concursante, debido a que se le asigna un folio a cada uno; asimismo, destacaron que el personal que ingresa tiene un profundo sentido de vocación de servicio, ya que el proceso de ingreso no es fácil, la aprobación de cada una de las etapas toma meses y, ante las exigencias del servicio en el extranjero, es necesario adaptar la vida diaria, no solo del servidor público, sino que, en ocasiones, también de su familia. Además, precisó que el diseño de ese tipo estrategias les ha permitido asegurarse de seleccionar al talento mejor preparado y, con ello garantizar que el personal de representación en el extranjero esté debidamente preparado.

Formación

Las acciones que promueven la formación de capital humano en el SEM, los programas de capacitación, los proyectos de normas sobre esta materia, la vigilancia de su cumplimiento y evaluación de los resultados son organizados y realizados por la DGSERH. Estos programas proceden de la evaluación que se realiza anualmente y se relacionan directamente con el servicio diplomático que desempeña el servidor público, según su perfil y especialidades que apoyen mejor las necesidades del SEM, según lo expuesto por los directivos.

- Capacitación

La capacitación es impartida por diversas Unidades Administrativas de la propia Cancillería, como el Instituto Matías Romero, así como por instituciones y dependencias con las que se tiene convenio, como la Universidad de Houston, Universidad de Nuevo México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR). Mediante estos convenios se capacita a los cuadros del SEM con estudios en Derecho Estadounidense, economía o comercio internacional, y en materia de Seguridad Nacional. Por regla, el personal que realiza la capacitación en las Universidades de Houston y Nuevo México queda adscrito a las representaciones en el exterior.

Complementariamente, el Instituto Matías Romero es el instrumento directo para la formación y actualización de los recursos humanos de la Cancillería, el cual ofrece capacitación para diplomáticos mexicanos y da cursos sobre México para diplomáticos extranjeros. Asimismo, promueve y mantiene una estrecha relación con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación en materia de relaciones internacionales, estudios diplomáticos y política exterior de México, con la finalidad de organizar seminarios conjuntos, programas de intercambio y otros proyectos de cooperación internacional.

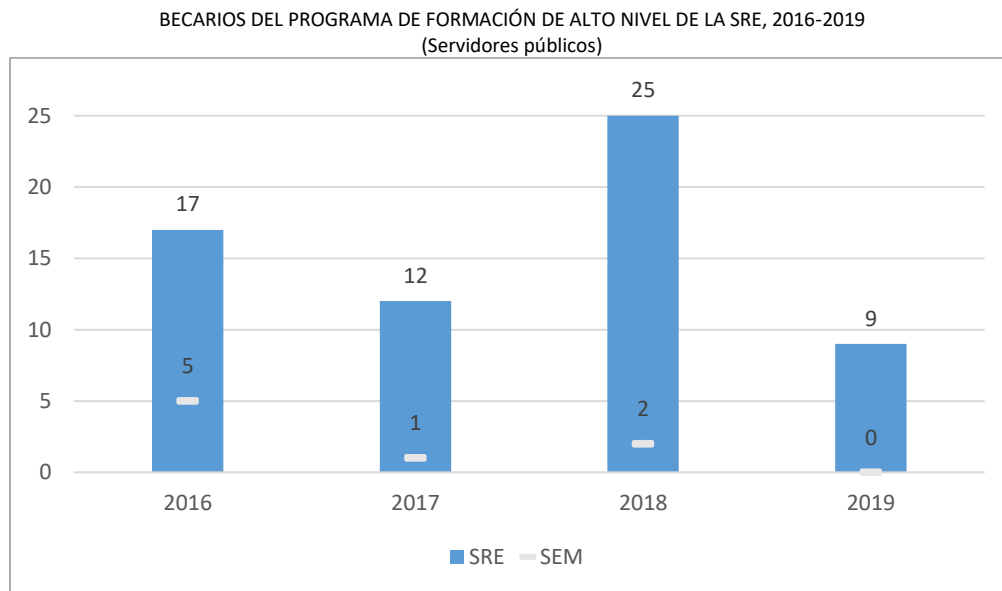
Al proyecto de trayectoria y formación de los miembros del SEM para profesionalizar su desempeño se le denomina Plan de carrera, el cual tiene una vigencia mínima de cinco años y es sometido a consideración de la Presidencia de la Comisión de Personal para aprobación del Secretario de Relaciones Exteriores.

El grupo de enfoque señaló que la inversión realizada por la Secretaría para formar a los miembros del SEM ha tenido resultados positivos, no obstante, no disponen de un concentrado de los registros

que existen sobre la capacitación proporcionada, ya que su impartición se realiza, principalmente, en instituciones del extranjero.

- Becas

Además de la capacitación institucional, la SRE participa en el Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el cual otorga becas a servidores públicos para realizar estudios de posgrado. Los beneficiarios de dicho programa de toda la secretaría en el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por CONACyT mediante el oficio número H3000/121-0/2019 del 28 de agosto de 2019.

Durante el periodo 2016-2019, fueron beneficiados 63 servidores públicos con el PFAN, el 12.7% (8) estuvieron incorporados al SEM; de los cuales el 75.0% (6) continúan laborando en la institución.

Evaluación del Desempeño

La evaluación del desempeño es realizada principalmente por la Oficialía Mayor, mediante la DGSERH, la Comisión de Personal y el Órgano Interno de Control (OIC). Los miembros del SEM son evaluados anualmente y sus resultados son los insumos principales para los programas de capacitación.

La Oficialía Mayor da seguimiento a las políticas, normas, sistemas y procedimientos administrativos de los recursos humanos, dicta las medidas para el control y evaluación del trabajo y verifica los

avances en el cumplimiento de los programas y el ejercicio del presupuesto. La DGSERH vigila el cumplimiento de las leyes en materia de capital humano^{60/} y realiza las labores relativas al control de personal mediante la imposición de sanciones.

La Comisión de Personal realiza evaluaciones de desempeño a todos los miembros del SEM para recomendar los ascensos o la baja definitiva del personal que no haya cumplido con las disposiciones establecidas, no obstante, de acuerdo con lo expuesto por los directivos, cuando alguien no aprueba las evaluaciones, la subcomisión de asuntos disciplinarios investiga las causas para crear soluciones, por lo que los despidos por esta causal son reducidos.

Es importante indicar que también el OIC ejecuta el sistema de control y evaluación gubernamental, ya que controla que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos de la secretaría y, de no ser así, posee la autoridad para tramitar y resolver las quejas o denuncias contra presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos.

Remuneraciones

En materia de remuneraciones, el SEM dispone de la "Norma que regula el pago de sueldos y prestaciones al personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a este, radicado en el extranjero", en la que se distingue al personal de carrera del personal asimilado, cuyo nombramiento es gestionado por las dependencias y entidades de la APF, y se regulan las especificaciones de remuneración al personal en apego a los lineamientos y autorizaciones de la SHCP.

La DGSERH, administra y desarrolla los recursos humanos con criterios de racionalidad y disciplina presupuestal, realiza las labores relativas a la remuneración, incentivos y control de personal, elabora la documentación del Capítulo de Servicios Personales y lleva el control de expedientes, registros, constancias y solicitudes.

Para cada puesto por nivel jerárquico, se establece el total mensual máximo de remuneraciones autorizadas en el Tabulador mensual en Divisas Estadounidenses, aplicable a partir de la fecha de la toma de posesión del cargo en el extranjero. Las asignaciones podrán modificarse en función del

^{60/} Ley del Servicio Exterior Mexicano y de su Reglamento, de las Condiciones General de Trabajo, del Reglamento de Escalafón, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás disposiciones legales y administrativas aplicables.

costo de vida de los lugares en donde se encuentren las representaciones, previo diagnóstico, suficiencia presupuestal y autorización de la SHCP. Se paga al personal el aguinaldo o gratificación de fin de año, prima vacacional y dominical; y se brinda ayuda para el pago de la educación de los hijos menores de 18 años; el pago de alquiler de vivienda; el pago de primas de seguros de menaje de casa y las prestaciones que establece la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Las remuneraciones que percibieron los servidores del SEM, clasificados por rango de edad, durante el periodo 2016-2018, se presentan en la tabla siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES MENSUALES POR RANGO DE EDAD, 2016 - 2018
 (unidades, años y pesos)

Año	Criterio	Rango 1 Menos de 25	Rango 2 25 A 34	Rango 3 35 A 44	Rango 4 45 A 54	Rango 5 55 A 64	Rango 6 65 a 74	Rango 7 Más de 75
2016	Núm. de Servidores Públicos	1	252	333	275	388	18	1
	Remuneración mínima	17,780.5	10,407.8	10,407.8	10,407.8	10,407.8	20,736.9	31,941.6
	Remuneración promedio	17,780.5	25,750.5	31,734.1	55,012.1	66,217.2	104,036.6	31,941.6
	Remuneración máxima	17,780.5	93,227.0	131,058.6	131,058.6	131,058.6	131,058.6	31,941.6
2017	Núm. de Servidores Públicos	1	242	360	260	360	21	3
	Remuneración mínima	10,407.8	10,407.8	10,407.8	10,407.8	12,507.4	17,780.5	31,941.6
	Remuneración promedio	10,407.8	23,697.4	32,609.9	59,911.8	69,730.2	99,584.4	85,409.1
	Remuneración máxima	10,407.8	93,227.0	131,058.6	131,058.6	146,225.6	131,058.6	131,058.6
2018	Núm. de Servidores Públicos	-	198	375	247	339	28	-
	Remuneración mínima	-	10,407.8	10,407.8	10,407.8	10,407.8	12,507.4	-
	Remuneración promedio	-	21,629.1	28,645.8	53,059.3	67,602.5	62,375.7	-
	Remuneración máxima	-	54,463.9	131,058.6	131,058.6	131,058.6	131,058.6	-

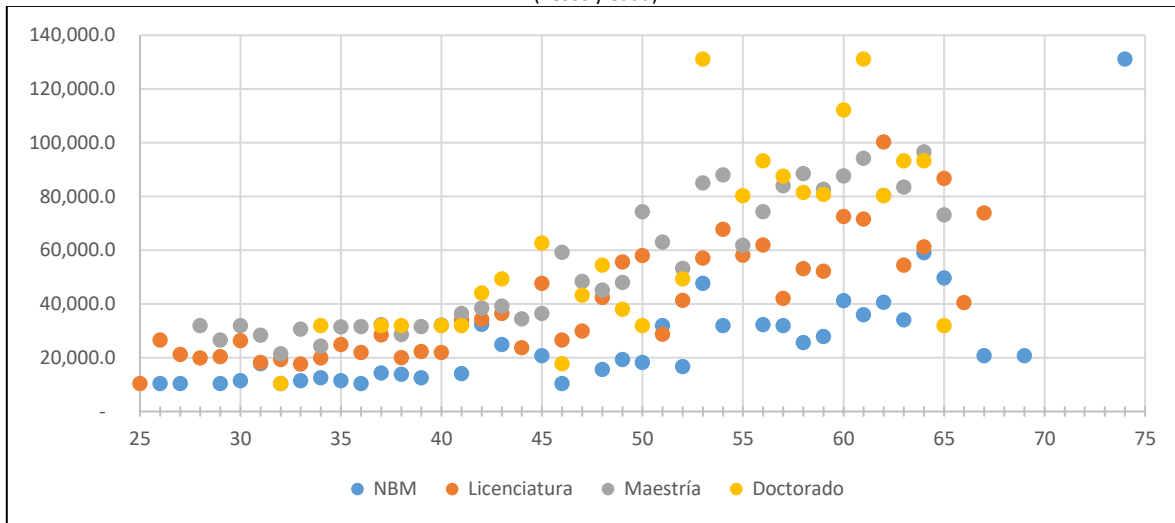
FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019 y con el “Tabulador de Sueldos para Enlace, Mando Medio y Mando Superior Correspondiente al Ejercicio 2018” consultado en <http://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/22-tabuladores?download=794:tabulador-mandos-medios-y-superiores>.

NOTA 1: La remuneración de los servidores públicos del SEM, se ajustaron de conformidad con los montos brutos presentados en el Tabulador expresado en pesos de la Dirección de Nómina de la SRE y así evitar la variación ocasionada por el tipo de cambio de los sueldos pagados en representaciones en el exterior.

De 2016 a 2018, en los rangos 3, 4 y 5 se concentró el mayor número de servidores públicos, con un rango de edad de entre 35 a 64 años, los cuales percibieron remuneraciones que fueron desde un máximo de 146,225.6 pesos hasta un mínimo de 10,407.8 pesos mensuales. En contraste, los rangos 1 y 7 se conformó por menor número de servidores públicos con salarios que se ubicaron entre los 10,407.8 y 131,058.6 pesos mensuales.

En cuanto a la relación que existe entre los niveles de escolaridad, edad y las remuneraciones de los servidores públicos, se obtuvieron los siguientes resultados:

RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE ESCOLARIDAD Y LAS REMUNERACIONES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SEM, 2018
(Pesos y edad)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019 y con el "Tabulador de Sueldos para Enlace, Mando Medio y Mando Superior Correspondiente al Ejercicio 2018" consultado en <http://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/22-tabuladores?download=794:tabulador-mandos-medios-y-superiores>.

NBM: Nivel Básico y Medio Superior.

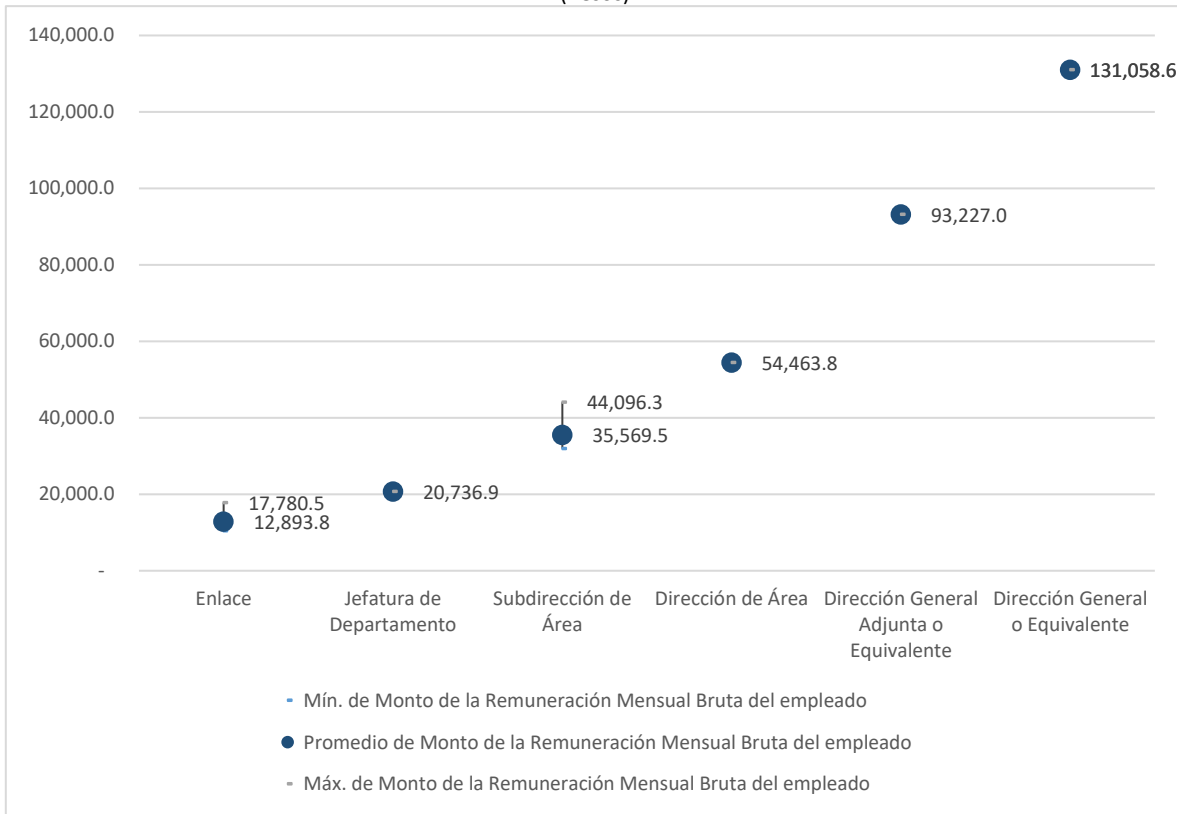
NOTA 1: Se retomó el grado máximo de estudios concluido. Los niveles escolares sin título, en curso o truncos, fueron agrupados en los niveles escolares inferiores siguientes.

NOTA 2: La remuneración de los servidores públicos del SEM, se ajustaron de conformidad con los montos brutos presentados en el Tabulador expresado en pesos de la Dirección de Nómina de la SRE y así evitar la variación ocasionada por el tipo de cambio de los sueldos pagados en representaciones en el exterior.

Los servidores públicos de entre 25 y 40 años mostraron remuneraciones promedio que oscilaron entre los 10,407.8 y los 31,941.6 pesos, prevaleciendo en general mayores promedios para maestría y doctorado; para el rango de 40 y 55 años, el promedio aumentó en los niveles de mayor grado escolar como licenciatura, maestría y doctorado en un rango que fue de los 10,407.8 a los 131,058.6 pesos, quedando por abajo el nivel básico y medio superior; para el rango de 56 a 74 años de edad, el promedio aumentó para todos los niveles académicos, oscilando entre los 20,736.9 a los 131,058.6 pesos, aunque la diferencia de remuneraciones por grado académico fue más pronunciada pues el nivel de doctorado promedió mayor remuneración, seguida de maestría, licenciatura y nivel básico respectivamente. Por lo anterior se infiere que, en términos generales, a mayor grado académico y edad productiva laboral se obtienen mayores ingresos.

Se graficó el rango salarial por puesto del SEM, para lo cual se presenta la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SEM, 2018
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019 y con el “Tabulador de Sueldos para Enlace, Mando Medio y Mando Superior Correspondiente al Ejercicio 2018” consultado en <http://sre.gob.mx/component/phocodownload/category/22-tabuladores?download=794:tabulador-mandos-medios-y-superiores>.

NOTA 1: La remuneración de los servidores públicos del SEM, se ajustaron de conformidad con los montos brutos presentados en el Tabulador expresado en pesos de la Dirección de Nómina de la SRE y así evitar la variación ocasionada por el tipo de cambio de los sueldos pagados en representaciones en el exterior. Los rangos de puestos se tomaron según su situación en México, no por la función realizada en el exterior.

La remuneración promedio, por grupo de puesto, mostró una tendencia ascendente conforme aumentó el nivel jerárquico, en concordancia con la mayor responsabilidad requerida. Se muestra que los rangos salariales son muy estrechos y sus diferencias son prácticamente mínimas para los puestos de mando superior y jefatura de departamento por estar basados en tabuladores en pesos; sin embargo, es importante mencionar que estos niveles son la base para adaptarlos al país en que se realiza una representación en el exterior, de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo, por lo que los sueldos que recibe el servidor pueden ser en diferente divisa, como el dólar o el euro.

Al respecto, el grupo de enfoque mencionó que esto obedece a que las remuneraciones se ajustan para garantizar una paridad de cambio, a efecto de que los diplomáticos perciban en el extranjero las mismas condiciones laborales y derechos que se tienen en México, como es el acceso a servicios de salud.

 Retención

En cuanto a la retención del personal, la Oficialía Mayor, mediante la DGSERH, es la responsable de conducir las relaciones laborales, por lo que determina la conclusión de las mismas e interviene en las cuestiones correspondientes sobre la materia, asesora a las unidades administrativas en lo referente al capital humano, mantiene correspondencia con el personal comisionado en el exterior para conocer sus necesidades y promueve el desarrollo de una cultura de calidad y de ética, así como la implantación y el mantenimiento de los sistemas de calidad que operen dentro del Sistema de Gestión de Calidad. También lleva a cabo las acciones y trámites necesarios para que la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios substancie los procedimientos administrativos disciplinarios y establezca los procedimientos para la imposición de sanciones.

Se analizó el índice de rotación del SEM, los resultados son los siguientes:

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL SEM, 2016-2018
 (Personas y porcentajes)

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2016	38	81	1311	1268	4.6
2017	62	83	1268	1247	5.8
2018	6	66	1247	1187	3.0

FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019.

Nota: Se tomó la información del personal con antigüedad menor a 1 año en el SEM y el total de empleados para cada año presentado.

La secretaría mantiene índices bajos de rotación de servidores públicos, en el periodo 2016-2018 el promedio fue del 4.5%, siendo el 2018 el año con menor índice al sumar 3.0%, lo anterior significó que la plantilla de los servidores públicos que integran el SEM es estable y no hay pérdida de capital humano que ponga en riesgo las funciones sustantivas, por lo que se infiere que existen condiciones para que éste se desarrolle profesionalmente en su carrera laboral.

Respecto de la retención de servidores públicos beneficiados con el Programa General de Becas, en 2018, se obtuvieron los resultados siguientes:

TASA DE RETENCIÓN PROMEDIO ANUAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS BECADOS, 2019

Fórmula	Años	Becarios Conacyt	Tasa de Retención
$TR = \left(\left(\frac{Af}{Ai} \right)^{\frac{1}{n-1}} \right) (100)$	2016	5	109.5
Af= Año final.	2017	6	
Ai: Año inicial.	2018	6	

FUENTE: Elaborado con la información proporcionada por la SRE mediante el oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019.

Con base en el cálculo de la tasa de retención, se identificó que el SEM no solo conservó al personal becado del 2016, sino que éste creció a una tasa del 9.5% promedio anual, pues tuvo una tasa de retención del 109.5%. Por tanto, el PFAN, así como los procedimientos institucionales de la SRE, permiten formar capital humano sin riesgo aparente de una pérdida por separación.

Asimismo, de acuerdo con lo expuesto por el grupo de enfoque, el porcentaje de separación es muy bajo como consecuencia de las acciones de la Secretaría, relacionadas con la gestión de capital humano, en las que se valora a los empleados desde el momento del ingreso, quienes comprenden el compromiso, la vocación por el servicio, la competitividad y la profesionalización inherente que supone el SEM como una opción de vida. Además, indicaron que derivado del anuncio de austeridad y de reducción de remuneraciones y sueldos, la cifra de personal desvinculado se debe a una mayor cantidad de jubilaciones para mantener sus ingresos conforme a los tabuladores anteriores y no verse afectados por la reducción.

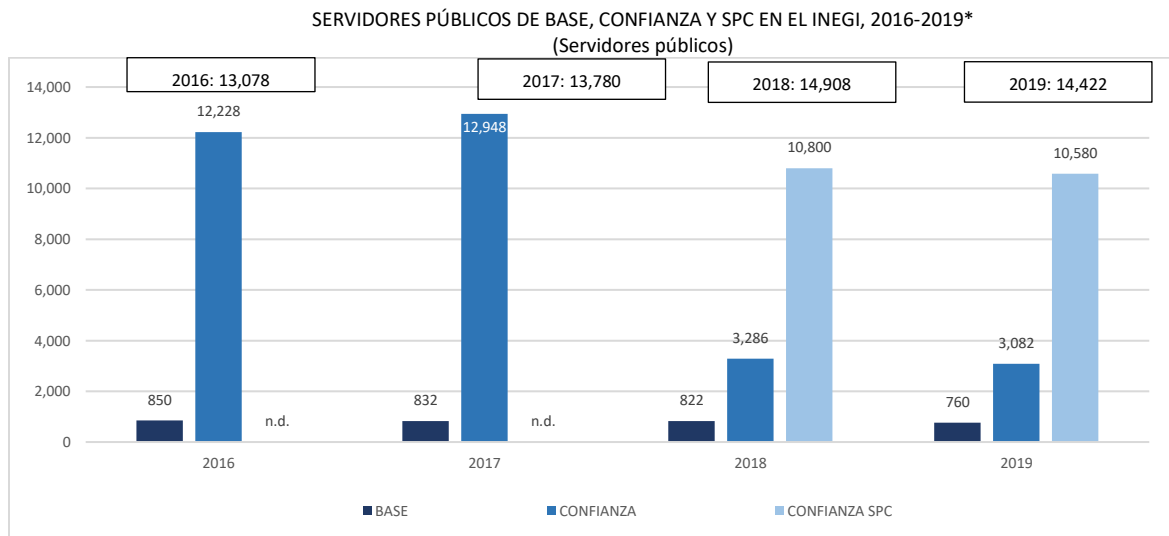
3.5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

El INEGI es un organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir la información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y la economía, que permita dar conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones.^{61/}

A continuación, se presenta la plantilla de personal y el nivel académico de los servidores públicos con los que dispone el INEGI.

a) Plantilla de personal

De acuerdo con la información de las bases de datos contenidas en el Sistema Integral de Información, la proporción de empleados de base y confianza que laboraron en la dependencia durante el periodo 2016 - 2019, se observa en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

* Se consideró el corte de análisis al 30 de agosto de 2019, ya que fue la fecha de entrega de la información solicitada.

n.d.: El instituto no proporcionó información del número de servidores pertenecientes al SPC de los años 2016 y 2017.

De 2016 a 2019, el número de servidores públicos aumentó a una tasa media anual de 3.3%, al pasar de 13,078 servidores públicos, en 2016, a 14,422 en 2019; lo que significó un crecimiento de 11.7

^{61/} **Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, artículo 1. Publicado en el DOF el 31 de marzo de 2009, última reforma 22 de octubre de 2019, Quienes somos, consultado el 29 de noviembre de 2019 en: <https://www.inegi.org.mx/inegi/contenido/instituto.html>

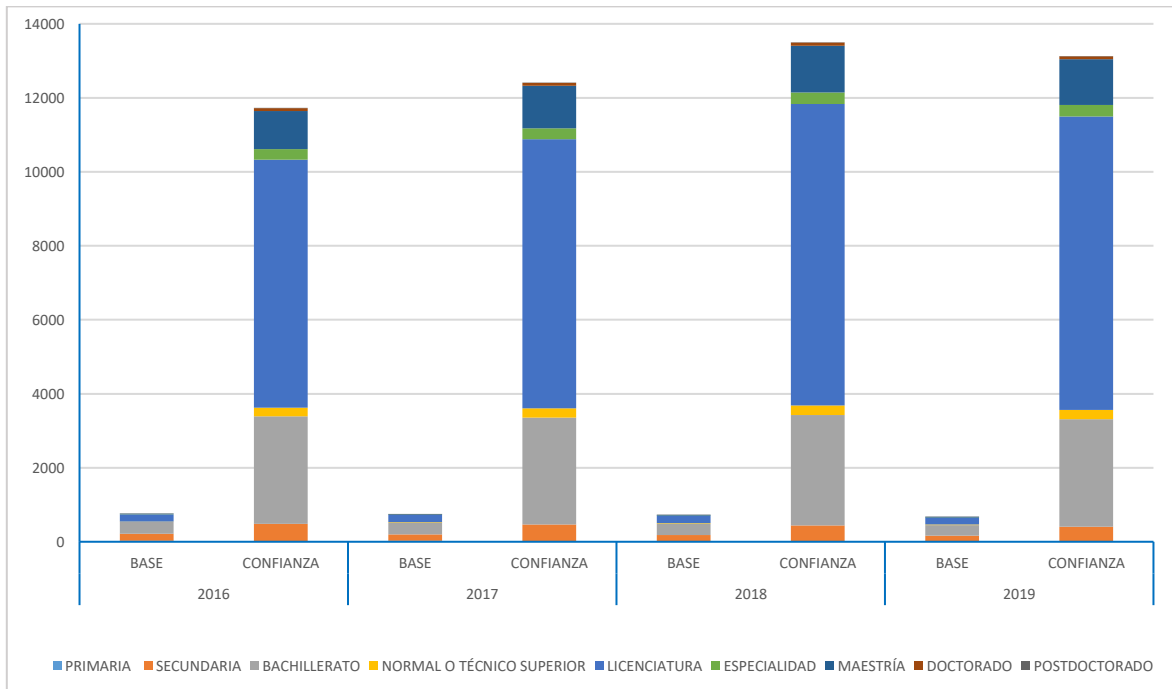
puntos porcentuales, al pasar de 12,228, en 2016, a 13,662, en 2019; mientras que, el personal de base se redujo en 10.6%, al pasar de 850, en 2016, a 760, en 2019, en el personal perteneciente al SPC, hubo una disminución de 2 puntos porcentuales, al pasar de 10,800, en 2016, a 10,580, en 2019, considerando que sólo se contó con información de estos dos años y no de todo el periodo de análisis.

De acuerdo con lo señalado por el grupo de enfoque, la plantilla de personal no ha sufrido recortes significativos que impacten negativamente en el desarrollo de las actividades conferidas, así como en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

a) Nivel de estudios

Los años de escolaridad acreditados por los servidores públicos que se encontraron en funciones del instituto, durante el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INEGI, POR TIPO DE PERSONAL, 2016-2019
 (Servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, confianza y, entre éste, los que pertenecen al SPC.

NOTA 2: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

En el periodo 2016-2019, el nivel educativo de licenciatura terminada, equivalente a 17 años de educación, predominó en todas las plazas, ubicándose en un rango de entre el 66.1% y el 68.7%;

seguido por el grado académico de preparatoria, que osciló entre el 13.4% y el 14.5%, estrato considerado como el tercer nivel educativo más bajo para poder desempeñar actividades dentro del instituto y con menos posibilidades de crecimiento profesional, mismo que concentró en el personal de confianza con puestos operativos.

El instituto está integrado por servidores públicos de base, de confianza y eventual, los cuales requieren un tratamiento específico con base en sus atribuciones, por lo anterior, en el análisis realizado no se tomaron en cuenta las plazas eventuales, ya que para ese tipo de personal no se realizan acciones de formación de capital humano, y porque la plantilla laboral del instituto se incrementa con empleados eventuales de conformidad con la realización de encuestas o censos, por lo que los resultados del periodo tendrían grandes variaciones.

De acuerdo con los resultados del análisis realizado y lo señalado por el grupo de enfoque, se identificó que el personal con grados académicos superiores (licenciatura, especialidad, maestría, doctorado y postdoctorado) integró entre el 79.8% y 82.4% de la plantilla, de los cuales entre el 84.0% y 84.6% pertenecen al régimen de confianza, los cuales ocupan puestos operativos, de enlace, mando medio y superior, por lo que se percibe que el instituto dispone del personal adecuado para dar atención al cumplimiento de los objetivos programados.

En cuanto a las estrategias y acciones, el INEGI dispone de su propio sistema legal de servicio civil de carrera^{62/} asimilado a lo que establece el SPC^{63/} que le permite proveerse y desarrollar su capital humano. Los resultados del análisis se presentan a continuación:

Estrategias y acciones

Para cumplir con sus objetivos, el instituto cuenta con un reglamento interior, manuales de organización y con un estatuto del servicio profesional de carrera, documentos en los que se establece la estructura orgánica, ocupacional y salarial de la institución, las atribuciones de los servidores públicos, y los criterios de profesionalización.

En cuanto a la gestión y control de los procesos de recursos humanos, el INEGI utiliza los siguientes sistemas:

^{62/} INEGI, **Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, publicado en el Diario Oficial el 8 de mayo de 2009; última actualización 11 de abril de 2018.

^{63/} Artículo 8 de la **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

- a. Sistema Integral de Información (SIA), permite coordinar los procesos administrativos y conforma una base de datos única como resultado de las actividades relacionadas con recursos humanos, materiales y financieros, a partir del cual se disponga de información para la toma de decisiones, así como para lograr una mayor eficiencia en el manejo de los recursos del instituto.
- b. Sistema Integral de Capacitación (SICAP), por medio del sistema se imparten cursos para fortalecer el capital humano en cada unidad administrativa, dando cumplimiento a las disposiciones legales, normativas y lineamientos establecidos; vigilar el registro y validación de los cursos impartidos al personal; captar con oportunidad las solicitudes de espacios y equipos destinados a la capacitación para un óptimo desarrollo de los programas institucionales, y apoyar en la organización de eventos de capacitación.
- c. Sistemas de desarrollo propio, en los que soportan la operación de derechos laborales y prestaciones, tales como actividades deportivas y socioculturales.

Finalmente, cabe mencionar que el instituto cuenta con el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) 2016-2040, ^{64/} mediante el cual se determinan y jerarquizan los objetivos y metas a alcanzar por el sistema, definiendo acciones generales necesarias para ello.

En él, se establecen cinco objetivos estratégicos que se han identificado para contribuir a la nueva visión del SNIEG, entre los que se encuentra el de "Desarrollar las capacidades para el ecosistema de datos", que plantea el desarrollo y la creación de capacidades necesarias para hacer frente a los retos que imponen las demandas de información de la sociedad mexicana, reconociendo que la base de toda organización son tanto las personas como la infraestructura que necesitan para desarrollar sus actividades.

El grupo de enfoque señaló que, a partir de que se le otorgó la autonomía al INEGI, iniciaron una revisión de los procedimientos y de su manual de operación anual para ajustar la normativa a las nuevas atribuciones de la institución, por tal motivo, se cuenta con estrategias y acciones definidas para el cumplimiento de los objetivos.

^{64/} Tendrá una proyección de al menos 24 años y deberá ser revisado y actualizado por la Junta de Gobierno cada seis años, al inicio del cuarto año del período correspondiente al del Presidente de la República. De igual manera, constituirá el instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Reclutamiento, selección e ingreso

En materia de reclutamiento, el instituto cuenta con un área de vinculación académica, donde se trabaja en varias vertientes, desde el desarrollo de investigación, pasando por la impartición de cursos, la liberación del servicio social, hasta el desarrollo profesional de los servidores públicos dentro del instituto, a fin de generar capital humano sabiendo de antemano que es necesario atraer nuevo talento por el cambio generacional que se está dando en el mismo.

Para la selección e ingreso de aspirantes, el INEGI ha establecido diferentes procedimientos, tomando en consideración su capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia, así como al perfil y descripción del puesto establecido en el Catálogo Institucional de Puestos. Para el personal de base, los requisitos se establecen en las Condiciones Generales de Trabajo,^{65/} sin que se detalle el procedimiento que se debe seguir. Respecto del personal de confianza, conforme al Reglamento Interior y al Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, quien ocupe una plaza de confianza lo hará de manera eventual por el plazo de un año, al término de ese tiempo, deberá acreditar la titularidad de ésta.

El proceso de selección e ingreso se realiza conforme a lo siguiente:

- Se actualiza el resumen de plazas vacantes de acuerdo con la información de la Dirección de Planeación Organizacional y Administración de Personal (DPOAP).
- Las Unidades Administrativas (UA) solicitan que se publiquen las plazas vacantes, y la Dirección de Servicio Profesional de Carrera (DSPC) verifica la situación de la plaza con la DPOAP.
- Las UA envían la documentación correspondiente y la DSPC revisa la información y da seguimiento.
- Se integra la convocatoria.
- Se envía al superior jerárquico la convocatoria y guías de estudio para que informe si están acorde con lo solicitado.
- Se publica la convocatoria en la página del SPC.

^{65/} Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, artículo 7, México, 2009.

Posteriormente, las personas interesadas en participar en un proceso de selección e ingreso al INEGI, deberán seguir los siguientes pasos:

1. La inscripción a un concurso y el registro, se realizarán mediante del portal del Servicio Profesional de Carrera del instituto en internet: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/spc/>.
2. Luego ir a la opción "plazas en concurso", la cual, al término del registro en el concurso elegido, se asignará un folio que determina la aceptación de las presentes bases y servirá para formalizar su inscripción e identificarlo durante el desarrollo del proceso hasta la entrevista.
3. Los horarios y fechas específicas para la evaluación de conocimientos técnicos, que tendrá un valor del 75.0% del puntaje final, se comunicarán por correo electrónico, a partir del día siguiente en que se publiquen los resultados de la etapa de valoración curricular.
4. Para la plaza en concurso, la Unidad Administrativa entrevistará a un determinado número de aspirantes, con base en el orden de prelación establecidos por la calificación obtenida durante el proceso.
5. Los horarios y fechas específicas para la entrevista, la cual tendrá un valor de 25.0% sobre la evaluación final, se comunicarán por correo electrónico, a partir del día siguiente en que se publiquen los resultados de la etapa de la evaluación de conocimientos técnicos.
6. La decisión sobre el aspirante que ocupará el puesto vacante será emitida por el Comité Técnico de Profesionalización, y se informará mediante un correo electrónico al ganador y por medio de la publicación de los resultados en el portal del Servicio Profesional de Carrera del INEGI en internet: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/spc/>.
7. Los resultados finales estarán disponibles hasta por 30 días naturales contados a partir de la publicación del Fallo del total de concursos de la convocatoria.
8. El aspirante que resulte ganador deberá presentarse, dentro del término de 10 días hábiles contados a partir de la publicación del resultado del fallo en la página del SPC, para realizar los trámites administrativos correspondientes, en la dirección señalada en el apartado "Lugar de desarrollo de las etapas del concurso" de la convocatoria en cuestión.

Aunado a ello, las plazas vacantes que forman parte del sistema pueden ser ocupadas temporalmente, previa autorización de la Comisión, por cualquier persona que cumpla con el perfil

y los requisitos necesarios, sin necesidad de sujetarse a los procedimientos de reclutamiento y selección establecidos, los cuales sólo podrán ocupar el 1.0% de la plantilla de enlace y mando del instituto.^{66/}

De acuerdo con lo señalado por el grupo de enfoque, el INEGI garantiza un proceso de selección transparente, debido a que para elaborar las evaluaciones de ingreso al SPC se contrata a un externo, el cual hace diferentes versiones digitales de los exámenes, mismos que son específicamente diseñados para cada una de las cinco áreas del instituto (estadística, geográfica, información, atención y administración), al momento de que el candidato entra al examen los reactivos se eligen de manera aleatoria, con lo que se asegura que en el proceso no habrá otra versión igual de un examen, ni que se dispongan de forma anticipada de las preguntas y respuestas.

Formación

Los programas de capacitación y formación se encaminan a la actualización de los servidores públicos para desempeñar un cargo en el instituto, con objeto de mejorar su actuación en el puesto asignado y estar en condiciones de participar en concursos por plazas vacantes o de nueva creación.

En el caso del personal de confianza, su formación proviene de lo establecido en el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI,^{67/} donde se consideran las demandas, el presupuesto autorizado y que se cubran al menos uno de los siguientes requisitos:

- Los conocimientos básicos requeridos por los servidores públicos sobre el marco jurídico de actuación del Instituto.
 - La especialización, actualización y educación formal que estén relacionadas con el cargo desempeñado.
 - La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro del Instituto.
- Capacitación

El INEGI dispone de un Programa Anual de Capacitación (PAC), en el que se especifica la oferta de los cursos obligatorios y optativos, y está orientado únicamente a los servidores públicos que pertenecen al SPC, con base en un diagnóstico de necesidades que toma en cuenta las funciones o

^{66/} Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, artículo 23, México, DOF 8 de mayo de 2009

^{67/} Ibidem, artículo 8, México, DOF 8 de mayo de 2009.

necesidades de desarrollo de cada puesto, el cual tendrá que ser aprobado por las direcciones adjuntas, y su calificación formará parte de la evaluación para la permanencia. Los servidores públicos de carrera deben cumplir con 40 horas mínimas de capacitación.^{68/}

Para los servidores públicos de base, en las condiciones generales de trabajo se señala su derecho a que el Instituto les proporcione capacitación de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, a fin de elevar su nivel de vida y productividad en el trabajo, conforme a los programas que él mismo formule, considerando la opinión de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento. Además, esto posibilitará la aplicación del escalafón, para que el esfuerzo que realicen se compense. Los trabajadores que reciben capacitación están obligados a:

- 1) Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;
- 2) Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos; y
- 3) Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

Finalmente, la capacitación será obligatoria cuando el instituto determine que el nivel de eficiencia del trabajador debe superarse para satisfacer las necesidades del servicio, o para actualizar los procedimientos de trabajo.^{69/} Sin embargo, no se establece las horas de capacitación mínimas que se deben impartir para el cumplimiento de dichos objetivos, por lo que se desconoce si, para ello, es necesario contar con un PAC para identificar las posibles necesidades que requieren los servidores públicos de base.

En el caso del personal de confianza, el Titular de la DGARH emite las normas que regulan el proceso de capacitación, con base en lo establecido en el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI,^{70/} en sus disposiciones normativas, y tomando en consideración las demandas, presupuesto autorizado y que cubran al menos uno de los siguientes requisitos:

- Los conocimientos básicos requeridos por los servidores públicos sobre el marco jurídico de actuación del Instituto.

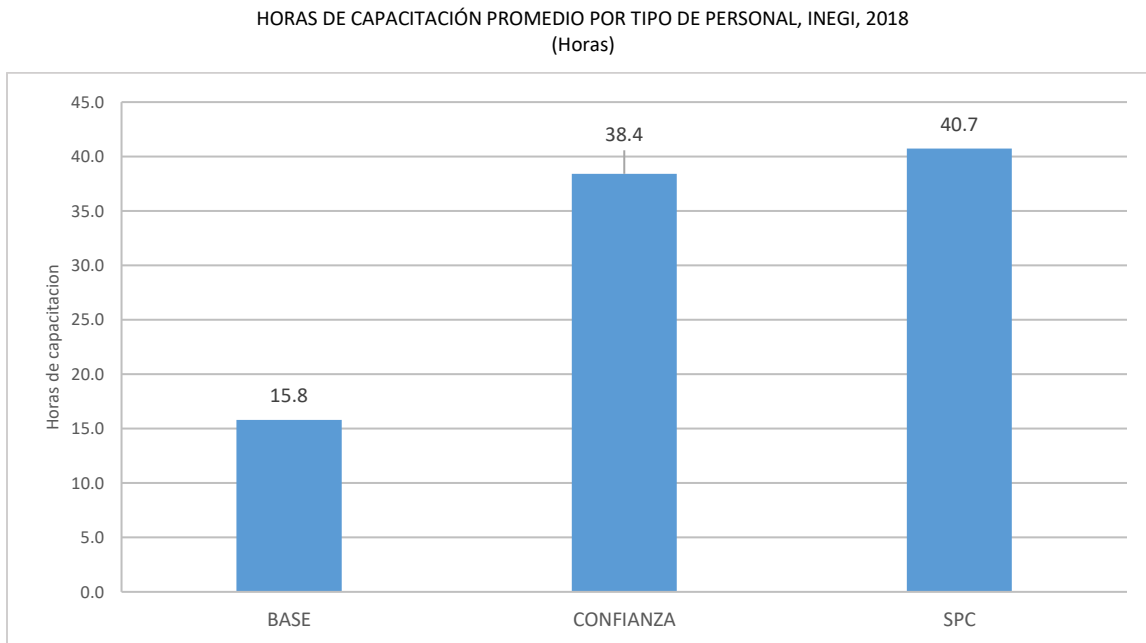
^{68/} **Normas para Regular la Operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, art. 45, fracción I, México, 2010.

^{69/} **Condiciones generales de trabajo del INEGI**, artículos 82, 84 y 87, México, 2009.

^{70/} **Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, artículo 8, México, DOF 8 de mayo de 2009.

- La especialización, actualización y educación formal que estén relacionadas con el cargo desempeñado.
- La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro del Instituto.

Con la información proporcionada por el instituto, el resultado de la capacitación otorgada en 2018 se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

Los trabajadores que presentan un mayor déficit de cumplimiento de las horas de capacitación son los de base con un promedio de 15.8 horas; el personal de confianza se encontró cerca del promedio de capacitación requerido con 38.4 horas, por último, los servidores públicos de carrera son los que cursaron más horas de capacitación, con 40.7 horas, cumpliendo así el promedio suficiente de horas.

Asimismo, el INEGI establece en su estatuto que los servidores públicos que hayan obtenido una beca ^{21/} por parte de una institución pública o privada, y que por su cuenta paguen estudios de posgrado relacionados con su función, se les otorgarán las facilidades necesarias, como es el goce de sueldo, por el Titular de la Unidad Administrativa de su adscripción, toda vez que no sea en

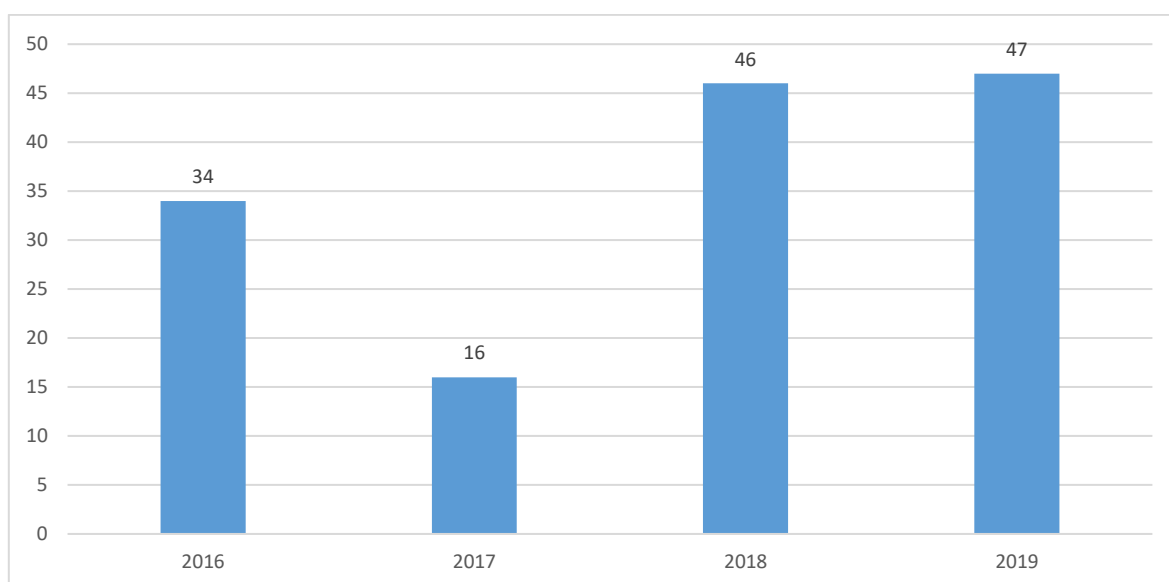
^{21/} *Ibidem*, artículo 30. La solicitud para acceder a estas becas deberá venir acompañada de una justificación de cómo beneficiará al Instituto el que el servidor público realice dicho posgrado. Si la beca es otorgada por el Instituto, lo cual estará sujeto a la disponibilidad presupuestal y a la aprobación previa de la Comisión, el servidor público quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca. En caso de separación imputable al servidor, antes de cumplir con el periodo de duración de la beca, deberá reintegrar en forma proporcional, los gastos erogados por la beca al Instituto.

detrimento de su desempeño laboral o de las actividades de la propia unidad a la que pertenecen, ya que deben estar orientados a las tareas propias del instituto.

- Becas

Además de la capacitación institucional, el INEGI cuenta con un programa institucional de becas destinado a los servidores públicos talento, con el propósito de que aumenten su grado académico por medio de estudios de posgrado (diplomados y maestría). Los beneficiarios de dicho programa en el periodo 2016-2019, se muestran en la gráfica siguiente:

BECARIOS DEL PROGRAMA DE INSTITUCIONAL DE BECAS DEL INEGI, 2016-2019
(Servidores públicos)



FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

Durante el periodo de análisis, el otorgamiento de becas presentó una tasa media de crecimiento anual de 11.4%, al pasar de 34, en 2016, a 47, en 2019. Aunado a ello, el total de beneficiados ascendió a 143 servidores públicos, los cuales representaron el 0.2% de los 56,188 servidores con los que contó el INEGI en esos años.

El grupo de enfoque indicó que el instituto está trabajando para ofrecer a sus servidores públicos un programa de apoyo para becas de posgrado, a fin de profesionalizarlos por cuenta propia, ya que no tiene convenio con CONACyT para el Programa de Formación de Alto Nivel.

Evaluación del desempeño

El INEGI evalúa periódicamente el desempeño de su personal, mediante la valoración de su contribución a la consecución de las metas institucionales, individuales y eficiencia y factores clave del desempeño.

La evaluación de desempeño tiene los siguientes objetivos:

- a. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado ^{22/} de los servidores públicos.
- b. Detectar las necesidades de capacitación de los servidores públicos.
- c. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio, para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto y en sus disposiciones normativas.

El proceso general de la evaluación de desempeño se presenta a continuación:

- La Comisión aprueba los periodos de evaluación.
- Se registran metas individuales e institucionales (enlace y mando) en el Sistema SED (UA's, DR's y CE's).
- Se inicia el periodo de evaluación (enlace, mando y operativo de confianza).
- Se evalúan las funciones o metas individuales, metas institucionales, eficiencia y factores clave de desempeño y capacitación en el sistema SED (UA's, DR's y CE's, Dirección de Capacitación).
- Integración, generación de resultados en el Sistema SED y publicación de resultados (Dirección SPC –DGA).

La aprobación de las evaluaciones del desempeño de manera satisfactoria o superior será requisito indispensable para la permanencia en el instituto, en los términos que se establecen en sus disposiciones normativas.

Remuneración

El esquema salarial del INEGI está compuesto, para el personal operativo permanente, de 15 niveles, para el operativo eventual, de 11; para el de enlace permanente, de 15; para el de enlace eventual, de 12; para el de mando permanente, de 22, y para el personal de mando eventual, de 27 niveles,

^{22/} Al respecto, cabe mencionar que sólo recibirán algún tipo de estímulo, aquellos servidores públicos que obtengan una valoración sobresaliente respecto de los demás, ya que esto permitirá que los encargados de evaluar lo hagan de manera objetiva y pensando que, si califican a su personal de manera semejante, éste no recibirá ningún reconocimiento.

todos ellos asociados al nivel de responsabilidad de los puestos del instituto, determinados conforme a la metodología del manual de remuneraciones.^{73/}

Considerando que la remuneración de cada trabajador depende principalmente de su desempeño, se establece el tipo de evaluación y criterios que se requieran de acuerdo con el perfil del puesto, los métodos y procedimientos necesarios para ello, así como los reconocimientos económicos o públicos que se entregan al servidor público de manera extraordinaria.

Cada nivel salarial considera un importe mínimo y máximo de pago, ya que en él se establecen las percepciones ordinarias, que van desde los sueldos y salarios hasta las prestaciones con base en el régimen laboral aplicable, mismas que son susceptibles de otorgarse a los servidores públicos conforme al tipo de personal que corresponda; así como las percepciones extraordinarias, que comprenden: a) premios, estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, b) pago de horas de trabajo extraordinarias y c) otras percepciones de carácter excepcional aprobadas por la Junta de Gobierno.

Con base en el análisis anterior, se identificó que entre 2016 y 2019 existió un mayor número de trabajadores de base y de confianza que acreditan tener una licenciatura terminada; asimismo, los servidores públicos que cuentan con estudios de especialidad, maestría y estudios superiores se concentran, principalmente, a personal de confianza, a excepción de único caso en el que observó que se cuenta con un servidor público de base con grado académico de postdoctorado. Al respecto, se realizó un ejercicio sobre las remuneraciones y los rangos de edad, cuyos resultados se presentan en la tabla siguiente:

^{73/} Manual que regula las Percepciones de las y los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el ejercicio fiscal 2019.

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES POR RANGO DE EDAD, INEGI, 2016 - 2019
 (Servidores públicos y miles de pesos)

AÑO	CURP	EDAD RANGO 1 18.5-33.1	EDAD RANGO 2 33.2-47.8	EDAD RANGO 3 47.9-62.5	EDAD RANGO 4 62.6-77.2	EDAD RANGO 5 77.3-91.8
2016	Núm. de Servidores Públicos	479	5,782	6,357	456	4
	Remuneración máxima	83,933.7	171,901.4	204,774.3	189,944.3	52,489.3
	Promedio	15,911.3	16,494.1	16,577.4	24,259.5	24,433.5
	Remuneración mínima	8,265.0	8,265.0	8,265.0	8,265.0	9,758.0
2017	Núm. de Servidores Públicos	868	5,530	6,901	475	6
	Remuneración máxima	200,705.4	177,195.9	210,154.4	200,705.4	54,054.5
	Promedio	16,614.1	16,572.9	16,659.7	24,351.3	27,042.4
	Remuneración mínima	8,627.0	8,627.0	8,627.0	8,627.0	9,530.0
2018	Núm. de Servidores Públicos	1,170	5,672	7,537	523	6
	Remuneración máxima	108,356.6	207,489.2	217,257.0	207,489.2	139,200.8
	Promedio	16,319.4	16,775.7	16,848.6	23,932.4	26,217.2
	Remuneración mínima	9,047.0	9,047.0	9,047.0	9,047.0	9,950.0
2019	Núm. de Servidores Públicos	1,022	5,283	7,578	536	3
	Remuneración máxima	121,136.3	207,489.2	217,257.6	207,489.2	22,433.2
	Promedio	16,454.8	16,778.9	16,849.8	24,258.3	22,112.2
	Remuneración mínima	9,047.0	9,047.0	9,047.0	9,047.0	9,950.0

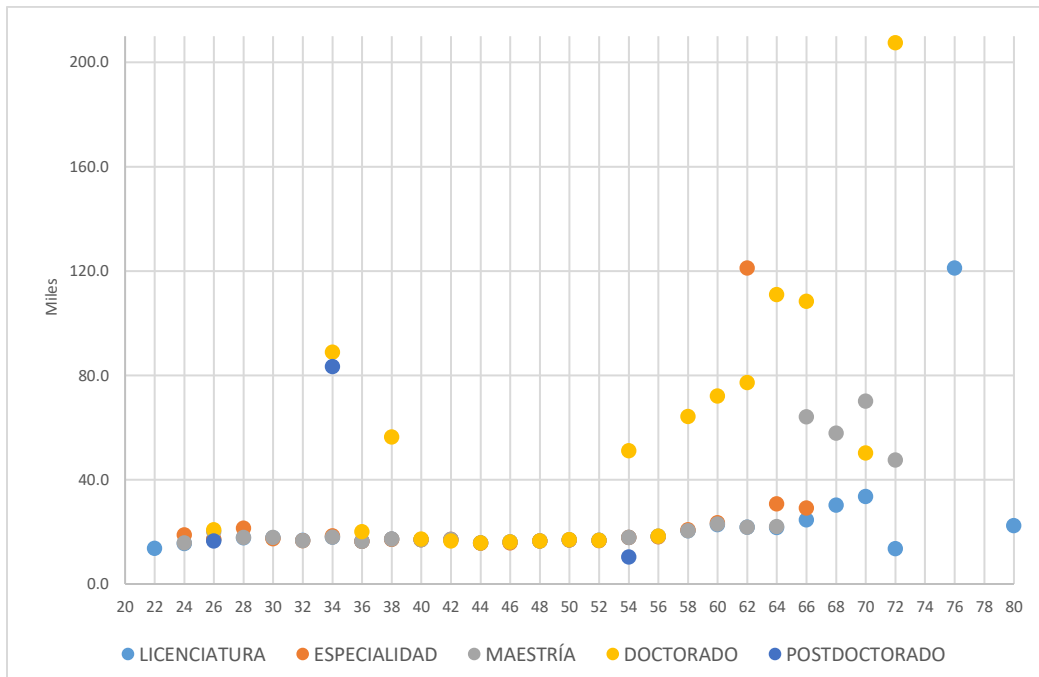
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

NOTA 1: Incluye personal de base, confianza y perteneciente al SPC.

En los rangos 2 y 3, se concentran el mayor número de servidores públicos, cuyas edades abarcan en el primero de 33.2 a 47.8 años, y en el segundo de 47.9 a 62.5 años; en términos generales, los rangos en los que se presentaron mayores remuneraciones fue el 2, 3 y 4; otro aspecto es el cambio generacional, ya que en 2016 y 2017, laboraban un mayor número de servidores públicos con edades entre 47.9 y 62.5 años, cuya tendencia continuó para los 2018 y 2019.

Asimismo, se identificó que existe una correlación entre los niveles de escolaridad y las remuneraciones de los servidores públicos, conforme a la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD, REMUNERACIÓN PROMEDIO Y EDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL INEGI, 2019
 (Pesos y edad)



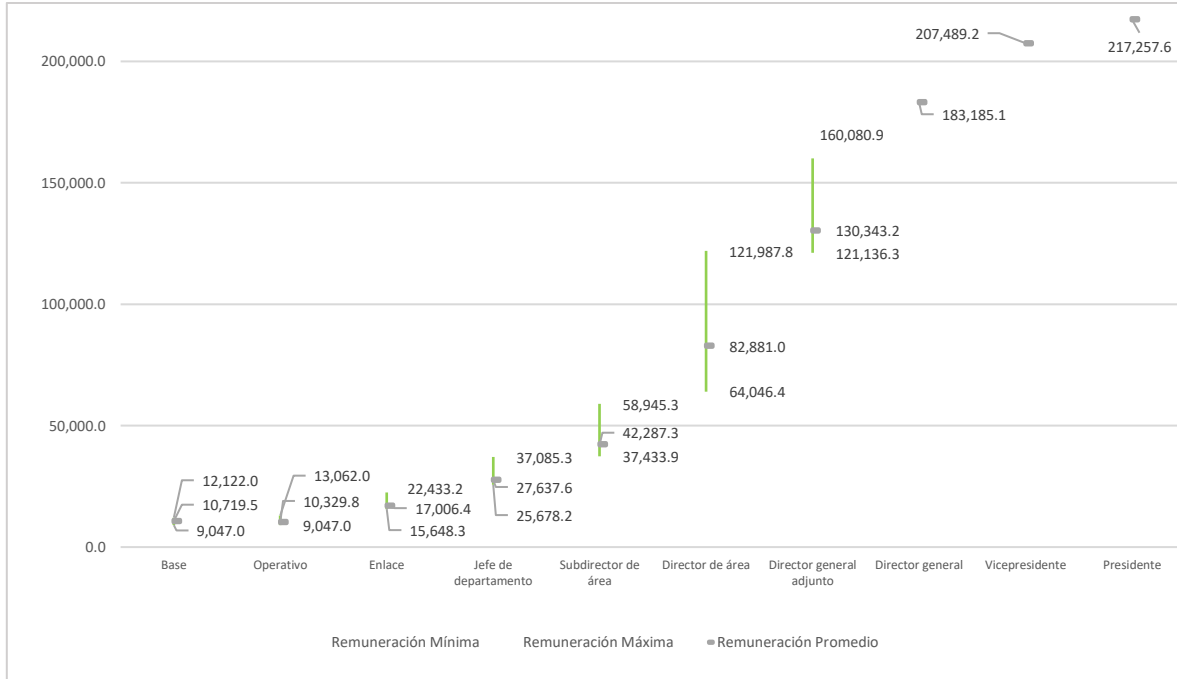
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.
 NOTA 1: Incluye personal de base, confianza y perteneciente al SPC.
 NOTA 2: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

Los servidores públicos que cuentan con licenciatura, especialidad u otro grado académico hasta el doctorado y que tienen entre 18 y 80 años perciben en promedio una remuneración entre los 16,000 y 26,000 pesos; a su vez, se identificó que el mayor ingreso percibido, que se encontró por arriba del promedio, fue el de 83,372.6 miles de pesos, el cual fue percibido por un servidor público cuya edad osciló entre los 33.2 y 47.8 años de edad, con un grado académico de postdoctorado, lo cual implica que una mayor profesionalización conlleva a un mejor puesto y, por ende, a una mayor remuneración dentro del instituto.

Con base en el análisis efectuado, se percibe que la antigüedad no es un determinante para el incremento en los ingresos del personal y el aumento en la escolaridad, no necesariamente se relaciona con el incremento salarial, ya que la diferencia es mínima para un empleado de 30 años que tiene maestría y otro con licenciatura, que en promedio es de 100 pesos, incluso pueden existir diferencias negativas para los estudios superiores. Sin embargo, si se cuenta con un posgrado (maestría o doctorado) los ingresos tienden a aumentar con la antigüedad en el instituto, por lo que no existe una diferencia entre el nivel escolar y los ingresos.

Además, se identificaron los niveles salariales del personal del instituto, conforme a la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES NETAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INEGI, 2019
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

NOTA: Para el cálculo de las remuneraciones promedio mínimas, máximas y promedio, se tomaron en cuenta a los servidores públicos de confianza y base, así como los pertenecientes al SPC.

Es importante mencionar que, para el personal de base, operativo y enlace, los rangos de remuneraciones son bajos respecto de los demás y en general son estrechos. Por otra parte, es importante señalar que el promedio de las remuneraciones en cada rango es cercano al nivel inferior, lo que indica que las remuneraciones sean bajas, y pocas plazas en las que se gana por encima del promedio. Esta característica permite identificar que las remuneraciones altas son escasas y la concentración de trabajadores con ingresos bajos es alta, dado el nivel de capacitación técnica del instituto.

Promociones y ascensos

El INEGI cuenta con procesos de evaluación para el personal de base que tiene interés en ocupar una vacante de mayor nivel jerárquico en la Institución, el cual establece como requisitos los conocimientos adquiridos; la aptitud; la antigüedad, y la disciplina, puntualidad y asistencia al trabajo mediante los registros que consigne el expediente particular del trabajador.

Los procesos de evaluación tienen como finalidad identificar y proponer candidatos del instituto, la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y del Sindicato para que, con fundamento en el artículo 71 de las Condiciones Generales de Trabajo del INEGI, cuenten con información adecuada para seleccionar y, en su caso, nombrar a los servidores públicos de la institución.

Respecto del personal de confianza, el instituto no cuenta con un sistema de ascensos y promociones, ya que cuando se desocupa una plaza, se hace la convocatoria en cuestión para ser concursada, lo cual conlleva que sólo quien cumpla con los requisitos de ingreso (escolaridad y experiencia), en específico para esa plaza, así como quien apruebe los exámenes de conocimiento y la entrevista, será el que ocupe dicho puesto.

No obstante, que para ocupar la plaza es necesario entrar al concurso, dado que la capacitación al personal es focalizada y con base en las necesidades de cada puesto; por ende, los empleados que ya están en el SPC tienen ventajas suficientes para concursar por la plaza, y con ello obtener una mayor posición dentro del instituto y remuneraciones superiores.

Retención

El INEGI posee un régimen de prestaciones que puede ser de índole económica (bonos para madres y padres trabajadores; apoyo para útiles escolares a los hijos de los trabajadores; becas de excelencia educativa, y estímulos productivos) o de seguridad social (salud, maternidad, guarderías, préstamos y pensiones).

Asimismo, el instituto cuenta con procesos de bienestar laboral, como son los servicios de salud, refiriéndose a pláticas sobre diversos temas, campañas de vacunación y sobre alimentación sana; eventos culturales y deportivos, a favor de la integración y evitar el sedentarismo, y actividades asistenciales y de conciliación familiar, como es el caso del manejo de salas de lactancia.

Lo anterior, permite conciliar el ámbito laboral con el familiar, debido principalmente a que el instituto establece políticas, actividades y procesos que fomentan la flexibilidad, beneficios sociales, apoyo profesional y servicios en lo que están involucrados los empleados, lo que ha permitido que se desarrolle y exista una mejor percepción y comunicación, así como una adecuada y agradable cultura organizacional.

Al respecto, se analizó el índice de rotación, cuyos resultados fueron los siguientes:

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE PERSONAL, INEGI, 2016-2019

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2016	117	250	12,842	12,709	1.4
2017	917	317	12,707	13,307	4.7
2018	1,358	352	13,334	14,340	6.2
2019	23	29	14,325	14,319	0.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el INEGI mediante el oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019.

En 2017 y 2018, fueron los años con mayor índice de rotación, con los resultados del 4.7 y 6.2, respectivamente, lo anterior significa que en esos años se mantuvo casi 95.0% de la plantilla de trabajadores en el instituto. En general este aumento en el IRP obedece a los programas de retiro voluntario que se promueven en el INEGI y que sirven para renovar y dar dinamismo a su plantilla laboral.

Al respecto, el grupo de enfoque mencionó que se ha observado una disminución en la plantilla de ciertas áreas, principalmente las que tienen que ver con el área de informática, debido a que los trabajadores son altamente valorados por su formación técnica y contratados por el sector privado con mejores ingresos.

No obstante, el IRP es relativamente bajo, ello implica que dentro del instituto existe un alta "vocación de servicio", ya que es poca la cantidad de personal que decide laborar en otra institución, coligiendo que el bienestar que reciben en ésta supera cualquier incentivo que pudiesen recibir en otra.

3.6. Banco de México (BANXICO)

BANXICO es un ente autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, que provee de moneda nacional a la economía del país, por lo que, su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional a lo largo del tiempo y, de esta forma, contribuir a mejorar el bienestar económico de los mexicanos, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.^{74/}

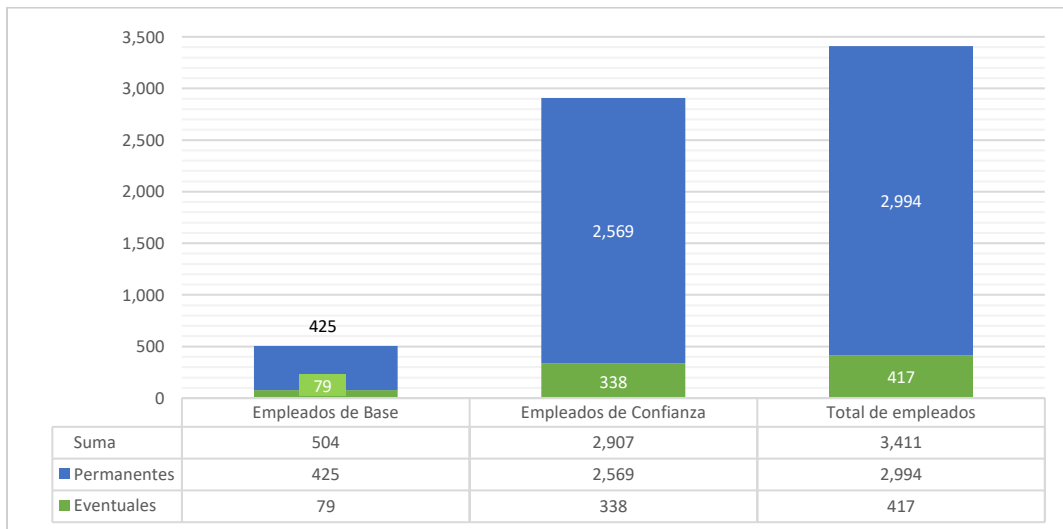
Para dar cumplimiento a lo anterior, el banco dispone de una política institucional que le permite proveerse y desarrollar capital humano calificado y especializado en la administración y operación del sistema financiero y de pagos, debido a que no se rige por algún tipo de Servicio Civil de Carrera.

A continuación, se presenta la plantilla de personal y el nivel académico de los servidores públicos con los que dispone el banco.

b) Plantilla de personal

De acuerdo con la información remitida, la proporción de empleados de base y confianza que se encuentran activos en BANXICO en 2019 se observa en la gráfica siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS DE BASE Y CONFIANZA DEL BANXICO, 2019
 (Unidades)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

^{74/} Ley del Banco de México, artículos 1 y 2. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

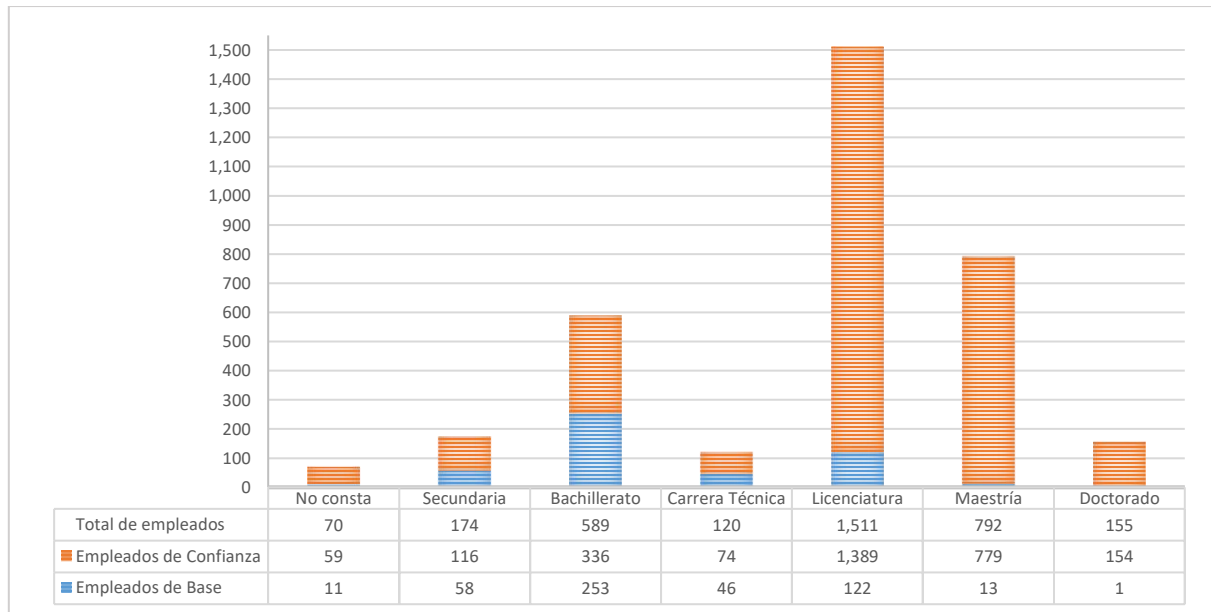
De los 3,411 servidores públicos con los que dispuso el banco, el 87.8% (2,994) fueron permanentes y 12.2% (417) eventuales, estos últimos son aquellos trabajadores de confianza o base que se ponen a prueba un año y obtienen la permanencia a partir del segundo año laborando. Asimismo, del total de la plantilla el 85.2% (2,907) correspondió a empleados de confianza y el 14.8% (504) a los de base.

Al respecto, de acuerdo con el cuestionario aplicado a los directivos responsables del área de recursos humanos, se identificó que, dadas las características administrativas y operativas del banco, la plantilla de personal ha mostrado variaciones poco significativas durante el periodo 2016-2019, en la que resalta más la incorporación de nuevos elementos.

c) Nivel de estudios

La escolaridad acreditada por los servidores públicos del banco en 2019, se muestran en la gráfica siguiente:

ESCOLARIDAD DE LOS EMPLEADOS POR TIPO DE PERSONAL EN BANXICO, 2019
 (Número de servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

NOTA 1: Se retomó el grado máximo de estudios concluido.

La grafica muestra que entre los servidores públicos de confianza, el nivel escolar de licenciatura, equivalente a 17 años de educación, es el más representativo con un 47.8%, proporcional a 1,389 trabajadores, y el segundo nivel es la maestría con 26.8%, igual a 779 personas; respecto de los

trabajadores de base predomina el bachillerato con un 50.2% (253 trabajadores) y la licenciatura con 24.2% (122 personas), lo que implica que la mayor proporción de servidores públicos responsables de áreas sustantivas tienen un nivel educativo superior, aspecto que el banco mantiene para la profesionalización de su personal.

En cuanto a la política institucional y las estrategias con las que cuenta BANXICO para proveerse y desarrollar su capital humano, se presentan a continuación:

Estrategias y Acciones

Para cumplir con los objetivos, BANXICO especifica en su reglamento interior las atribuciones de cada una de sus direcciones generales, así como el detalle de las funciones específicas de cada puesto.

En cuanto a la descripción de cada puesto, el banco utiliza la metodología de Hay Group (ahora Korn Ferry) cuyo contenido es el siguiente:

- Propósito general del puesto.
- Funciones y finalidades del puesto.
- Perfil requerido.

De acuerdo con dicha información se generan los manuales de organización de las áreas, cuyo contenido es el siguiente:

- Introducción.
- Misión, Visión y Valores Institucionales.
- Organigrama.
- Responsabilidades de los puestos.

Respecto de la gestión y control de los procesos de recursos humanos, se utilizan los sistemas siguientes:

- ORACLE Peoplesoft Recursos Humanos, es un software diseñado para proporcionar información sobre las operaciones transaccionales, mediante la automatización y centralización de la información, con lo que se facilita la realización de nóminas, ver los beneficios, el tiempo y la mano de obra, entre otras cosas. Los datos centralizados permiten a los usuarios ver la información crítica en un solo lugar y actualizarla según sea necesario.

Esto agiliza el proceso de editar los beneficios y datos demográficos de un empleado, revisar su nómina, ver su forma de pago e incluso registrar, monitorear y revisar su trabajo.

- Sistema Enterprise Resource Planning (ERP) permite administrar la estructura organizacional, el esquema salarial, el reclutamiento y selección, las competencias, desempeño, formación, asistencia y puntualidad del personal, así como el cálculo de la nómina y de los derechohabientes.
- Sistemas de desarrollo propio, que soportan la operación de derechos laborales y prestaciones no consideradas en el ERP comercial, tales como información de salud (medicina preventiva y atenciones médicas), contratación de seguros y préstamos, así como actividades deportivas y socioculturales.

Al respecto, el grupo de enfoque señaló que los instrumentos mencionados han permitido estructurar estrategias y acciones orientadas al desarrollo de procesos de gestión y formación de capital humano, que prevén las necesidades de recursos humanos, materiales y presupuestales para alcanzar los objetivos y las metas programadas, a fin de atender oportunamente las demandas y necesidades de la institución.

Reclutamiento, selección e ingreso

Referente al reclutamiento, BANXICO capta el capital humano, principalmente, en dos concursos sobre temas relacionados con su labor: el Premio Contacto Banxico, dirigido a estudiantes de preparatoria y el Reto Banxico, conducente a alumnos de licenciatura. También emite una convocatoria para estudiantes universitarios que deseen postularse como Enlace Universitario BANXICO.

El Premio Contacto Banxico tiene como objetivo promover, entre la juventud un mayor conocimiento sobre las finalidades y funciones del Banco de México y su papel en el desarrollo económico del país; así como lo relacionado con el entorno económico financiero. Los ganadores del concurso se hacen acreedores a:

1. Diploma para la escuela, el docente y para cada estudiante.
2. \$30,000,00 (Treinta mil pesos 00/100M.N.) para cada estudiante.
3. \$30,000,00 (Treinta mil pesos 00/100M.N.) para el docente.

4. La publicación de su "Documento" en los sitios web interno y externo público, así como en las redes sociales del Banco de México.
5. Visita a la Fábrica de Billetes de Banxico.

El Reto Banxico tiene como propósito que la población estudiantil de nivel licenciatura o equivalente posea interés y desarrolle las competencias necesarias en temas relacionados con la política monetaria. Los ganadores obtienen los siguientes premios:

1. Diploma para el docente y para cada estudiante.
2. \$30,000,00 (Treinta mil pesos 00/100M.N.) para cada estudiante.
3. \$30,000,00 (Treinta mil pesos 00/100M.N.) para el docente.

Finalmente, el Enlace Universitario Banxico, que tiene como finalidad promover una relación dinámica de cooperación y de acercamiento entre el Banco y la población estudiantil que se encuentren cursando el nivel académico superior. Así como establecer un canal de comunicación directo para la difusión de mensajes y programas de educación económica, financiera y cultural que se encuentran a cargo del banco, en las instituciones de educación superior. También contribuye al desarrollo académico y de habilidades técnicas, de liderazgo y de comunicación de la población estudiantil de las instituciones de educación superior, y facilita esquemas de interacción, convivencia e intercambio de experiencias y conocimientos entre la comunidad estudiantil.

Con base en lo establecido en la convocatoria, se podrán postular para ser seleccionados como Enlace Universitario BANXICO, los estudiantes de nivel licenciatura o equivalente, provenientes de instituciones públicas o privadas ubicadas en el territorio nacional. De entre los estudiantes que participen en la presente convocatoria, y previa acreditación de los requisitos correspondientes, el Banco de México seleccionará a una persona con desempeño sobresaliente de cada institución de educación superior o facultad y la reconocerá como Enlace Universitario Banxico por un lapso de un año.

La persona seleccionada recibirá los beneficios siguientes:

- a) Constancia expedida por el Banco de México que lo acredita como Enlace Universitario BANXICO.
- b) Conocerá acerca de las funciones y finalidades del Banco.
- c) Interacción virtual o presencial con más Enlaces Universitarios BANXICO.
- d) Acceso al directorio de Enlaces Universitarios BANXICO.

- e) Oportunidades de acercamiento con personal del Banco de México.
- f) Acceso a los recursos bibliográficos, hemerográficos, bases de datos y publicaciones mediante la Biblioteca de Banco de México.
- g) Se seleccionará a los Enlaces Universitarios Banxico con mayor compromiso de entre el total de los seleccionados para dicho periodo, para recibir una distinción por su desempeño.

Adicionalmente, el banco cuenta con un programa de servicio social, para el cual se requiere ser estudiante regular y tener un promedio mínimo de ocho. Los beneficios que adquieren son formar parte de la cartera de aspirantes, capacitación especializada y ayuda económica.

En estricto sentido, los procedimientos anteriores, le permiten a BANXICO identificar candidatos potenciales que puedan desarrollar actividades sustantivas de forma eficiente, y atiendan las necesidades institucionales.

Respecto de los rubros de selección e ingreso de candidatos, los procedimientos que se implementan son los siguientes:

- La selección de aspirantes a un empleo se realiza de acuerdo con los requisitos establecidos en las Condiciones Generales de Trabajo, así como al perfil y descripción de puesto respectivo, y en observancia de los estándares de comportamiento y actuación alineados a los principios que rigen el servicio público conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Las personas interesadas deberán subir al portal de empleo del Banco su información curricular para que puedan ser considerados en caso de vacantes presentes o futuras.

El grupo de enfoque mencionó que los procesos que se implementan para el reclutamiento, aseguran la identificación del talento necesario, y los filtros que se realizan mediante los criterios y pruebas establecidas, favorecen la selección e ingreso de los candidatos mejor capacitados para ocupar una vacante.

Formación

El programa de capacitación y formación de los servidores públicos del BANXICO está sujeto a la disponibilidad presupuestal correspondiente y al cumplimiento de al menos uno de los siguientes requisitos:

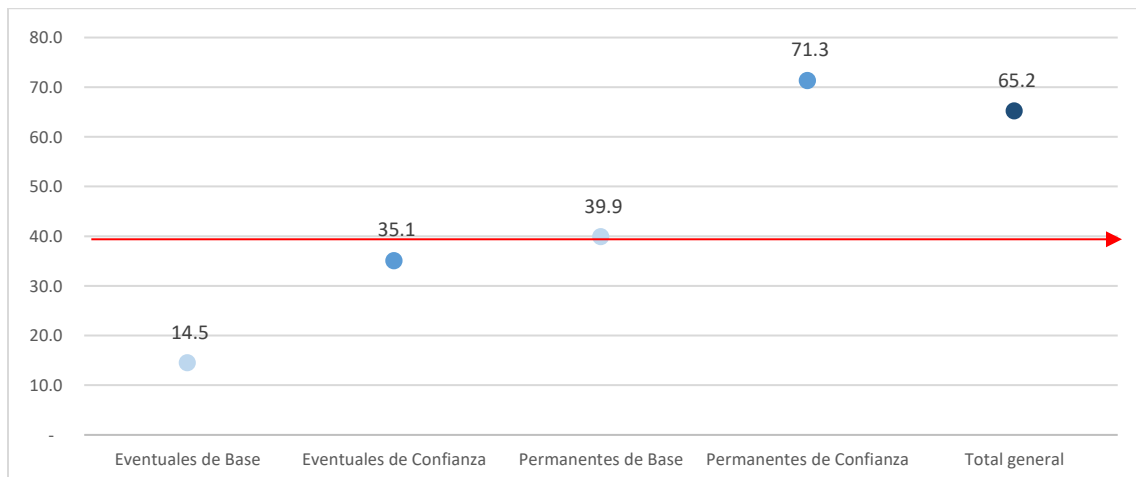
- Que desarrollen alguna competencia o conocimiento técnico o especializado requerido por los trabajadores conforme a su perfil de puesto.
 - Que se encuentren directamente relacionados con las funciones del trabajador que lo solicite.
 - Que atiendan algún interés institucional, que deberá ser justificado por los jefes o funcionarios que autoricen la participación en el "Evento de Capacitación y Adiestramiento" de los trabajadores bajo su supervisión.
- Capacitación

El banco elabora un Plan Anual de Formación en el que se determinan las necesidades de formación de acuerdo con los resultados de desempeño y competencias, el cual se procede del levantamiento de las demandas de capacitación de los servidores públicos a nivel institucional.

De acuerdo con el expresado por el grupo de enfoque, cada Dirección General es responsable de administrar a su personal, así como el presupuesto otorgado, por ello, las necesidades de capacitación que se identifican son señaladas por el jefe inmediato del empleado, haciendo que la solicitud de un curso se haga con requisitos específicos de lo que se necesita reforzar.

Las horas de capacitación institucional que registraron los servidores públicos del banco, en 2019, se muestra a continuación:

HORAS DE CAPACITACIÓN PROMEDIO POR TIPO DE PERSONAL, BANXICO, 2019
(Horas)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

Los servidores públicos permanentes de confianza alcanzaron un promedio de 65.2 horas de capacitación, de las cuales el personal de confianza, responsable de las actividades sustantivas, registró el nivel más alto, con 71.3 horas anuales, lo que representó, en promedio, 31.3 horas más que lo recomendado por el SPC. En comparación con los empleados eventuales de base y de confianza que registraron en promedio, 14.5 y 35.1 horas respectivamente.

Al respecto, el grupo de enfoque señaló que no se hace distinción entre el personal permanente y eventual, ambos grupos reciben capacitación especializada, ya que el propósito es formar servidores públicos competentes.

- Becas

En 2019, el Banco de México, no tuvo becarios dentro del Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT); sin embargo, cuenta con el Programa General de Becas que tiene como objeto financiar los estudios de licenciatura y posgrado a trabajadores de la institución, tanto en México como en el extranjero, en modalidad de tiempo completo o fuera del horario de trabajo. Estos estudios se encuentran condicionados a que los conocimientos que se adquieran sean de interés institucional. Es importante señalar que, no se trata de becas, sino de créditos educativos que son formalizados mediante contratos de apertura de crédito y que pueden remitirse con el trabajo del servidor beneficiado en el Banco.

El personal que desee este financiamiento deberá participar en el proceso de selección establecido en la convocatoria anual que se emite y cumplir con los requisitos señalados en la misma. Para tales fines el "Comité de Selección de Trabajadores del Banco de México para la Realización de Estudios de Licenciatura y Posgrado", es el facultado de la administración de dicho programa.

A continuación, se enlistan las principales funciones del órgano colegiado:

- Seleccionar trabajadores aspirantes a obtener licencia con o sin financiamiento del Banco, sin goce de salario ni prestaciones de carácter económico.
- Determinar los requisitos y criterios conforme a los cuales se otorgarán los créditos-beca.
- Conocer el avance de los licenciarios en sus programas de estudio.

- Determinar los compromisos que el Banco contraerá con los licenciarios durante y después de sus estudios, así como resolver en caso de incumplimiento de alguna obligación, conforme a la normativa aplicable y a la particularidad de cada caso.

En síntesis, la profesionalización de BANXICO busca proveer de conocimiento y experiencia a los servidores públicos para el desarrollo de sus habilidades y experiencia, a fin de cubrir satisfactoriamente el cargo que desempeña y que, en su momento, sea candidato a un cargo superior contribuyendo a consolidar el capital humano.

Evaluación del Desempeño

Banxico realiza anualmente la evaluación de desempeño de todas las personas que lo integran, alineada a los ejes rectores y objetivos que conforman su planeación estratégica, a fin de consolidarse como institución pública de primer nivel, por lo que constantemente evalúa y fortalece sus mecanismos para retener y desarrollar al capital humano de la más alta calidad.

La evaluación de desempeño sigue ciclos anuales (calendario) y se conforma de tres etapas:

- Etapa de definición de objetivos. - El evaluador y el evaluado establecen los objetivos del ciclo. Los objetivos que se establecen son de dos tipos: funcionales (orientados al cumplimiento de las funciones o logro de proyectos), y de desarrollo (orientados a la mejora de competencias de desempeño).
- Etapa de seguimiento. - El evaluado y su evaluador revisan el avance de los objetivos, confirman su vigencia y relevancia y, en su caso, determinan acciones para corregir desviaciones, además de promover un espacio para la retroalimentación.
- Etapa de retroalimentación anual. - El evaluado califica sus objetivos funcionales, basado en evidencia de su desempeño durante el ciclo; su evaluador realiza la valoración de las competencias y, aprueba la autoevaluación de objetivos funcionales y de desarrollo. En la sesión de retroalimentación establecen los objetivos funcionales y de desarrollo del siguiente ciclo, y las acciones para trabajar durante el ciclo en las áreas de oportunidad de desarrollo (capacitación, cursos, entre otros).

Desde 2017, se implementó un modelo de competencias para redefinir y evaluar de mejor manera los comportamientos que se desean observar en los colaboradores del Banco, el cual está integrado por los procesos de desarrollo del capital humano para la selección de candidatos en promociones, como parte de la evaluación del desempeño y para establecer y dirigir la oferta interna de

capacitación. Por tanto, la evaluación del desempeño es una herramienta de identificación de talentos, en el sentido en que los superiores pueden señalar a los empleados que tienen potencial para sobresalir en la institución.

Remuneraciones

En materia de remuneraciones, el esquema salarial del BANXICO está compuesto de 17 bandas salariales (rangos de pago), asociadas al nivel de responsabilidad de cada puesto, y determinadas conforme a la metodología de valuación de puestos.

Las bandas permiten que los trabajadores reciban incrementos salariales dentro de su mismo puesto o por promoción (pasando a un puesto administrado en una banda salarial superior). En ambos casos, el esquema salarial incentiva la permanencia de los trabajadores, mientras aumenta su nivel de especialización y madurez profesional.

Las remuneraciones que percibieron los servidores de banco, clasificados por rango de edad, durante el periodo 2016-2019, se presentan en la tabla siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y REMUNERACIONES POR RANGOS, BANXICO, 2019
(Servidores públicos y miles de pesos)

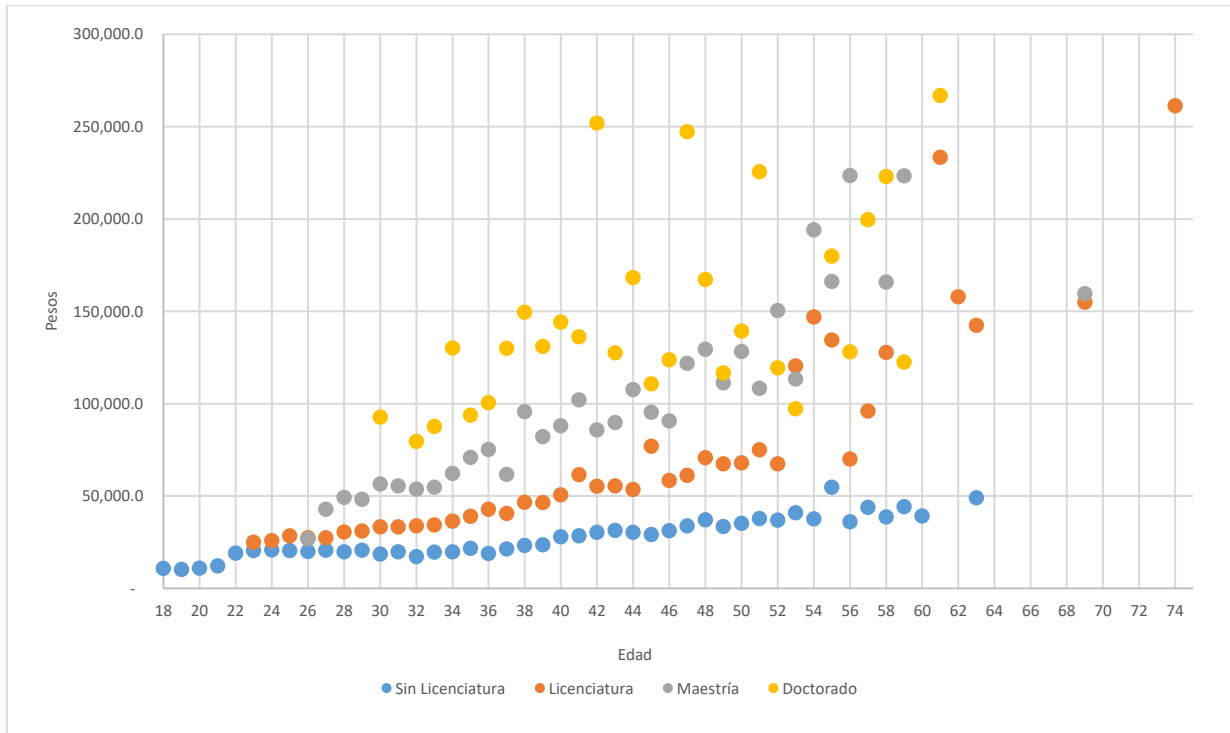
Criterio	EDAD RANGO 1 18 -27	EDAD RANGO 2 28-33	EDAD RANGO 3 34-41	EDAD RANGO 4 42-48	EDAD RANGO 5 49-74
Núm. de Servidores Públicos	710	693	705	722	581
Remuneración mínima	8,130.3	8,130.3	9,660.1	14,664.9	11,352.8
Remuneración máxima	74,222.6	155,635.0	307,241.2	321,102.2	326,718.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

En 2019, en los rangos 4 y 1 concentraron el mayor número de servidores públicos; el primero, con un rango de edad de entre 42 a 48 años y el segundo de 18 a 27 años, los cuales percibieron remuneraciones desde un máximo de 307,241.2 hasta un mínimo de 8,130.3 miles de pesos. En tanto que, el rango 2 concentró el menor número de servidores públicos, de entre 22 y 33 años, con un salario que se ubicó entre los 155,635.0 pesos y 8,130.3 pesos mensuales.

En cuanto a la relación que existe entre los niveles de escolaridad y las remuneraciones de los servidores públicos, se obtuvieron los siguientes resultados:

RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE ESCOLARIDAD Y LAS REMUNERACIONES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL BANXICO, 2016-2019
(Pesos y años)



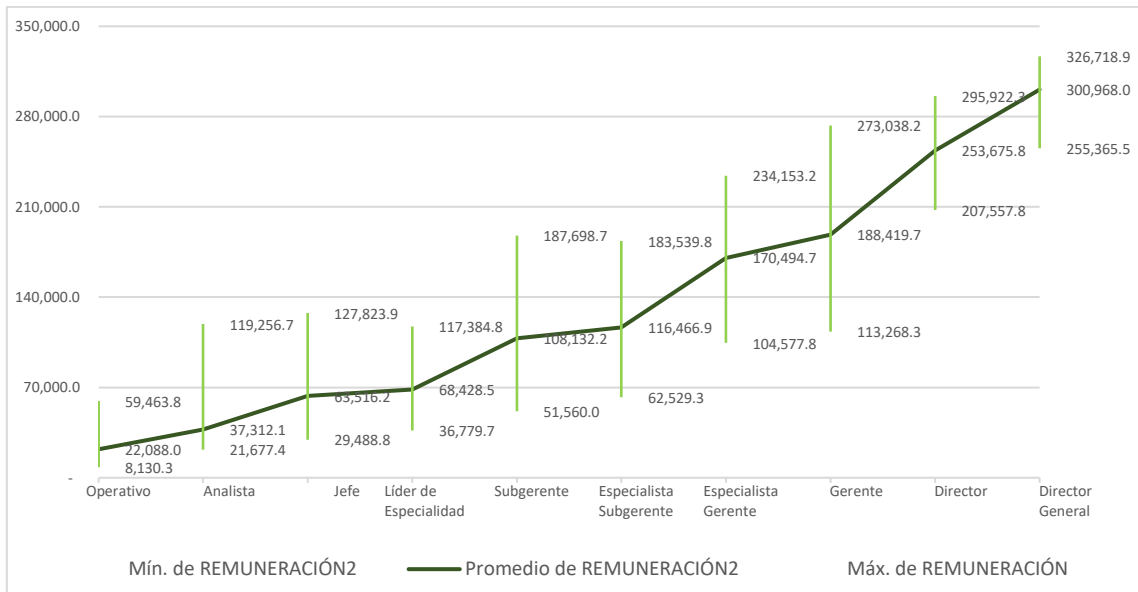
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

NOTA 1: Se seleccionó el grado máximo de estudios concluido.

Los servidores públicos de entre 42 y 74, con un grado académico de doctorado en su mayoría, fueron los que percibieron la mayor remuneración, que osciló entre los 136,000 y 260,000 pesos mensuales; mientras que, servidores con y sin licenciatura, de entre 18 y 30 años, obtuvieron ingresos menores a los 30,000 pesos mensuales. Esto apoya el concepto de capital humano, pues la escolaridad y la edad se relacionan estadísticamente de manera positiva con las remuneraciones promedio. Por ejemplo, la diferencia para un empleado de 30 años que tiene maestría y otro con licenciatura, puede presentar una diferencia salarial, en promedio, de más de 20 mil pesos, y en comparación con el doctorado, es casi 60 mil. Por lo que se infiere que, en términos generales, a mayor grado académico y edad productiva laboral se obtienen mejores ingresos

En relación con los niveles salariales, los resultados se muestran en la gráfica siguiente:

RANGO PROMEDIO DE REMUNERACIONES NETAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE BANXICO, 2019
 (Pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO en colaboración con esta Entidad Fiscalizadora Superior, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

De acuerdo con el análisis realizado, se observó que el rango promedio de remuneraciones netas de los servidores públicos de BANXICO no es amplio y el promedio de los ingresos de cada rango tiende a no concentrarse en alguno de los extremos, lo cual evidencia que existe una distribución más equitativa de los ingresos. En este sentido, es importante mencionar que un gerente cuyas funciones se relacionan con el área administrativa tenderá a recibir una menor remuneración, en comparación con la de un gerente que se encuentra en un área técnica, lo que indica que la aplicación de las bandas salariales permite que un empleado pueda aumentar sus ingresos sin modificar su puesto, dado que los aumentos en los ingresos incorporan la información de la evaluación del desempeño y la capacitación.

Promociones y ascensos

Para el componente de promociones y ascensos, BANXICO dispone de mecanismos que permiten a los empleados acceder al siguiente puesto o nivel inmediato. Los procesos de evaluación para las personas que tienen interés en ocupar una vacante de mayor nivel jerárquico tienen como finalidad identificar y proponer candidatos, tanto a la Junta de Gobierno, como al Gobernador del Banco de México para que, con fundamento en el artículo 46, fracción XIX, y en el artículo 47, fracción XI, de

la Ley del Banco de México ^{75/}, respectivamente, cuenten con información adecuada para seleccionar y, en su caso, nombrar a los funcionarios de la institución.

Los procesos de evaluación de aspirantes tienen como propósito valorar las cualidades técnicas y profesionales de los aspirantes a ocupar un determinado puesto y opinar al respecto, a la luz de las competencias requeridas, siendo facultad exclusiva de la Junta de Gobierno nombrar a los funcionarios de los tres primeros niveles jerárquicos de la institución, así como del Gobernador en el caso del cuarto nivel jerárquico.

El banco promueve al personal idóneo conforme al método de análisis por competencias para las distintas funciones, asegurando que cubran los perfiles y propósitos de cada puesto, lo cual contribuirá al desarrollo de un mejor desempeño. Asimismo, con base en los resultados de las evaluaciones de desempeño y de la percepción del jefe inmediato sobre la capacidad de los servidores públicos sobresalientes, el BANXICO coloca a este personal especializado en puestos estratégicos, que no necesariamente implica estar al frente de un grupo de trabajo.

En este sentido, el grupo de enfoque mencionó que se utilizan mecanismos prácticos para identificar talento dentro del personal activo, como las solicitudes de los empleados elegidos para cursar programas de posgrado en universidades de prestigio, ya que pasar los filtros de selección de estas instituciones es un referente de las habilidades del candidato, así como las evaluaciones de 360 grados, en las que se obtiene información sobre el sujeto evaluado por parte de los servidores públicos relacionados directamente con él en el ámbito laboral.

Retención

Con base en lo señalado por el grupo de enfoque, se identificó que la capacidad de retención del personal está relacionada con la estabilidad laboral, con la vocación de servicio y el profesionalismo de los servidores públicos.

Al respecto, se analizó el índice de rotación de los servidores públicos de BANXICO, los resultados fueron los siguientes:

^{75/} **Ley del Banco de México**, artículo 46, fracción XIX, faculta a la Junta de Gobierno del Banco de México para nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución; y el artículo 47, fracción XI, señala que corresponde al Gobernador del Banco de México, el nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46.

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN BAXICO, 2019
 (Personas e índice)

Año	Personas contratadas (a)	Personas desvinculadas (b)	Número de servidores al inicio (c)	Número de servidores al final (d)	Índice de Rotación de Personal $IRP = \frac{\frac{a+b}{2}}{\frac{c+d}{2}} \times 100$
2019	380	18	2,994	3,411	6.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO mediante correo del 21 de octubre de 2019.

- (a): Se tomó en cuenta al personal señalado con una antigüedad de 0 años.
- (b): Por el detalle de la información, se infirió que el personal con antigüedad mayor o igual a 35 años en la institución, está próxima a jubilarse, por ello se consideró como personal desvinculado.
- (c): Por el detalle de la información, se infirió que el personal permanente se aproximó al número real de servidores públicos al inicio de año.

En 2019, se obtuvo un índice de rotación de 6.2%, por lo que Banxico mantuvo casi al 93.8% de su plantilla laboral. Al respecto, los directivos responsables de la operación del banco precisaron el índice de rotación ha sido bajo y constante, debido a que los servidores públicos deciden quedarse en la institución por la constante oportunidad de profesionalización que se les ofrece mediante el programa de becas; así como por las prestaciones, como seguridad social propia o bonos de productividad; y por último, remuneraciones competitivas y equilibradas de acorde al nivel de responsabilidad que cada puesto.

Respecto de la retención de servidores públicos beneficiados con el Programa General de Becas, en 2019, se obtuvieron los resultados siguientes:

TASA DE RETENCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS BECADOS, 2019

Fórmula	Años	Becarios	Tasa de Retención
$TR = \left(\left(\frac{Af}{Ai} \right)^{\frac{1}{n-1}} - 1 \right) (100)$ <p>Af= Año final. Ai: Año inicial.</p>	2016	362.9	94.2
	2017	341.7	
	2018	321.8	
	2019	303.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por BANXICO mediante correo del 21 de octubre de 2019.

NOTA 1: Se utilizó el índice de rotación de personal de 6.2%, estimado para BANXICO en 2019, de acuerdo con la sección de conservación de personal, a fin de suponer que fue la tasa normal presente en todos los periodos restantes y para todo el personal, incluidos los becados por el Programa General de Becas de Banxico y, así, obtener un estimado de los becarios por cada año presentado.

Con base en el cálculo de la tasa de retención, se identificó que Banxico conservó al 94.2% de sus servidores públicos de alto nivel. Por tanto, se percibe que la elaboración de su Programa General de Becas y la aplicación de procedimientos de gestión de capital humano le ha permitido al banco formar capital humano eficiente y capaz de responder a las necesidades institucionales.

3.7. Conclusión capitular de los estudios de caso

Derivado de los estudios de caso, se comprobó que las estrategias y acciones orientadas a la administración de recursos humanos que se emplean en las dependencias de la APF, bajo los preceptos de los subsistemas de planeación; reclutamiento, selección e ingreso; capacitación, evaluación del desempeño; estímulos, reconocimientos e incentivos, y separación, que conforman el SPC, presentan características similares a los componentes de estrategias y acciones; reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño; remuneraciones; promociones y ascensos, y retención, que según los teóricos integran la gestión de capital humano; no obstante, el primer caso concibe como formación a la capacitación, donde su impartición no necesariamente está vinculada con las funciones de los trabajadores.

En lo que se refiere al componente de estrategias y acciones (subsistema de planeación en el SPC), éstas se encuentran orientadas a la profesionalización de los servidores públicos y no a la propia gestión de capital humano, ya que no se tienen identificadas las necesidades sobre capital humano con el que pretenden hacer frente al cumplimiento de los objetivos institucionales y, por consiguiente, a las demandas sociales, ni de una idea clara en relación con lo que se espera de los servidores públicos una vez que se incorporan a la APF, en términos de competencias.

Respecto del reclutamiento, selección e ingreso de servidores públicos a la APF, el proceso se realiza por medio de dos mecanismos principales; el primero, se enfoca en reclutar a los trabajadores de base y el procedimiento se establece en las Condiciones Generales de Trabajo; no obstante, es poco claro, debido a que no todo el procedimiento es público y por consiguiente, puede resultar arbitrario, y el segundo, está dirigido a los puestos del SPC bajo los términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF y se realiza por medio de convocatoria pública y abierta; sin que este mecanismo necesariamente funcione de forma adecuada, al presentar desviaciones u omisiones.

En cuanto a la formación (subsistema de capacitación en el SPC), en las dependencias de la APF se imparten diferentes tipos de cursos para cubrir la obligatoriedad de 40 horas anuales de capacitación que no necesariamente se orienta a profesionalizar a los servidores públicos de manera precisa para el cargo que desempeñan y de conformidad con los objetivos institucionales, ni a la adquisición y acumulación de conocimientos para que, en un futuro, adquieran madurez profesional

que les permita desempeñar cargos de un nivel más elevado y con mayores responsabilidades. Lo anterior implica que, si bien, se invierte en la capacitación institucional de los servidores públicos, el alcance de las acciones para profesionalizarlos en temas específicos de su ramo es mínimo, por lo que la formación de capital humano se basa, en su mayoría, en la adquisición de conocimientos por medio de la experiencia laboral, sin que exista una estrategia general articulada de capacitación que incida directamente en la profesionalización especializada de los servidores públicos y, por ende, en la mejora de la prestación del servicio público.

Además como parte de la formación, en la APF por medio del Programa de Formación de Alto Nivel para la APF (PFAN), operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), se otorgaron becas a servidores públicos para realizar estudios de posgrado; no obstante, no fueron claros los criterios institucionales que se implementaron para seleccionar a los candidatos, aunado a ello, sólo una proporción, que osciló entre 17.2% y 30.5%, de los que fueron beneficiados aún permanecen en las instituciones.

En cuanto a la evaluación del desempeño, no se identificó que en la APF se contara con procedimientos claros para establecer la metodología y los mecanismos de valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos en su puesto.

En cuanto a las remuneraciones, para el caso de los servidores públicos de confianza las percepciones ordinarias, sueldos y salarios, se establecen a partir de la disponibilidad presupuestal de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación; mientras que, para el personal de base se fijan mediante la negociación entre el sindicato y la dependencia. Además, los salarios que perciben los trabajadores responsables de actividades administrativas con plazas de base y confianza presentaron una mínima diferencia respecto de los que pertenecen al SPC y desarrollan actividades con mayor nivel de responsabilidad.

En cuanto a los ascensos, las instituciones de la APF no disponen de mecanismos claros que aseguren que los candidatos son los que tienen la mayor experiencia y habilidades para ocupar un puesto del siguiente nivel.

Respecto de la retención, las dependencias de la APF presentan una limitada capacidad de gestión de recursos humanos, ocasionada principalmente por reducciones presupuestales, que impacta en las condiciones laborales, contrataciones, remuneraciones, y en su caso, fomenta la separación.

En contraste a lo identificado en la APF, el SEM, INEGI y BANXICO son considerados casos exitosos, debido a que sus políticas y técnicas implementadas, en materia de gestión de capital humano, les han permitido dar cumplimiento al objeto por el que fueron creados, así como el de responder con eficiencia las demandas sociales en el marco de sus atribuciones.

En el caso del Servicio Exterior Mexicano, aun cuando la SRE forma parte de la APF, la exigencia de servidores públicos capacitados para que representen al país en el ámbito diplomático internacional, han contribuido a que desarrollen sus propios procedimientos, con los que se garantiza la formación de capital humano. Este nivel de profesionalización se apoya por las acciones de reclutamiento en universidades e instituciones académicas y mediante los programas para prácticas profesionales y servicio social, ya que se capta un mayor número de candidatos óptimos. El proceso de ingreso es riguroso, por lo que se detectó que el mayor porcentaje de los candidatos seleccionados cuentan con escolaridad de licenciatura, seguido por el nivel de maestría, lo cual mantiene los promedios escolares altos y propicia mayor rentabilidad del capital humano.

En relación con la formación, el SEM dispone de acciones orientadas al desarrollo profesional y especializado de sus servidores públicos.

Las evaluaciones de desempeño de los miembros del SEM son los insumos principales para los programas de capacitación y son consideradas en el criterio de promociones y ascensos.

Las remuneraciones se establecen en un manual de pago específico, por cada puesto, y están en función del grado de responsabilidad de los servidores públicos.

En materia de retención, el SEM mantiene índices muy bajos, por lo que cuenta con una plantilla de servidores públicos estable y sin pérdida de capital humano que ponga en riesgo el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

En cuanto a los resultados del INEGI y BANXICO, ambas instituciones contaron con una política institucional con procedimientos de reclutamiento que les permite identificar el talento que se requiere para cumplir con sus objetivos.

En los dos casos, el nivel educativo que prevalece en todos los tipos de plaza es la licenciatura, y los estudios de posgrado, maestría y doctorado se encuentran en mayor proporción en plazas de confianza, lo cual favorece el desempeño de las funciones sustantivas y estratégicas, mediante la determinación y jerarquización de objetivos y metas para su cumplimiento.

Respecto de la capacitación, de manera particular, el INEGI diseña el Programa Anual de Capacitación, en el que se especifica la oferta de los cursos obligatorios y optativos, y está orientado únicamente a los servidores públicos que pertenecen al SPC. Por su parte, la capacitación y formación de Banxico se encamina al fortalecimiento y desarrollo de las competencias, conforme al perfil de su puesto o a la adquisición de conocimientos especializados; además, otorga becas para posgrados en temas enfocados a las tareas propias del banco.

En general, los programas de capacitación con que cuentan ambas entidades se orientan a proveer de conocimiento y experiencia necesaria a los servidores públicos para el desarrollo de habilidades y adquisición de madurez profesional, con el propósito de cubrir satisfactoriamente el cargo que desempeña y que, en su momento, sean candidatos para un cargo superior.

En cuanto a las remuneraciones, los servidores públicos que cuentan con estudios de posgrado, maestría y doctorado, y cuyo cargo implica una mayor responsabilidad, son quienes perciben un mayor sueldo, los cuales se concentran, principalmente, en el personal de confianza.

En cuanto al índice de rotación de ambas dependencias, éste es muy bajo, y responde a cualidades diferentes, en el caso de del INEGI, la flexibilidad del horario laboral, las prestaciones de bienestar, como son los servicios de salud, eventos culturales y deportivos, así como actividades asistenciales y de conciliación familiar, se reflejan en el bajo índice de rotación y en la alta vocación de servicio.

En BANXICO, los servidores públicos deciden quedarse por la constante oportunidad de profesionalización que ofrecen mediante su programa de becas; así como por las prestaciones con las que cuenta, como seguridad social propia o los bonos ganados por medio de las evaluaciones de desempeño; las bandas salariales garantizan que el empleado reciba una remuneración acorde a sus funciones o que tenga incrementos salariales en el mismo puesto, finalmente, no es sencillo ingresar y conservar un lugar en la institución, por lo que, la vocación de servicio también cuenta para que los funcionarios decidan permanecer.

4. Ejercicios sobre los retornos de inversión en el capital humano

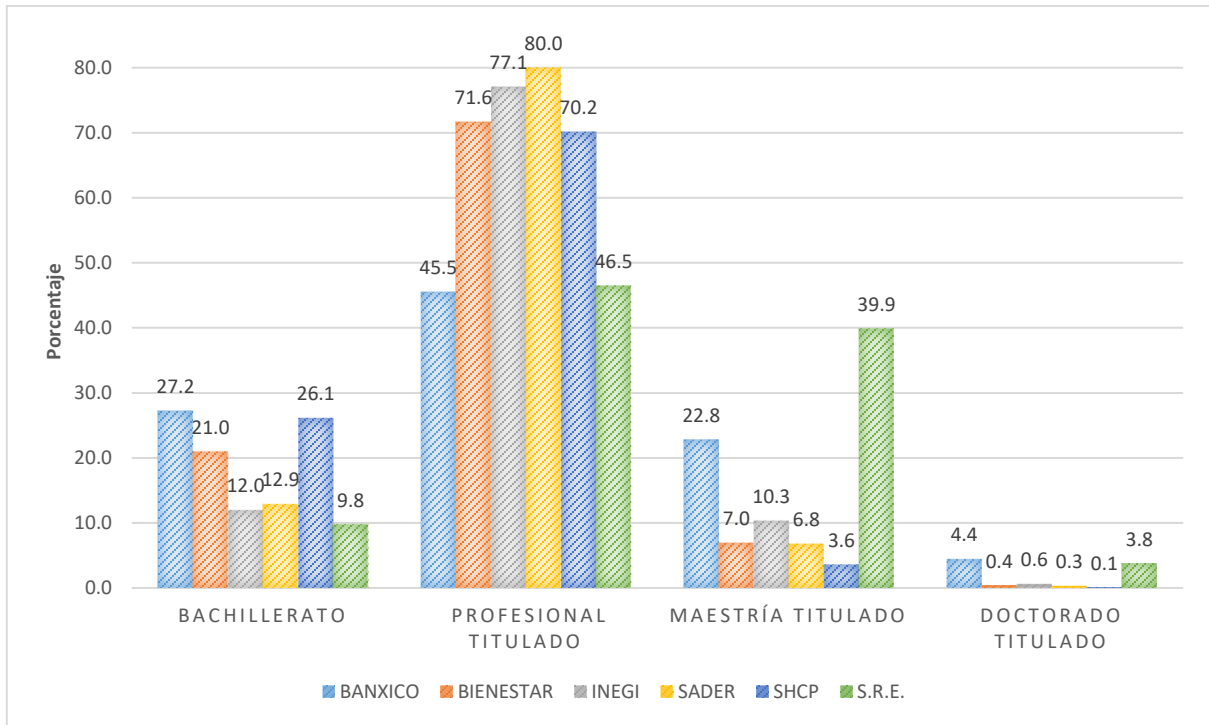
El capital humano es considerado un eje estratégico primordial para cada institución, ya que contribuye al cumplimiento de los objetivos programáticos y a desarrollar una buena gobernanza, considerando lo anterior, por medio del cálculo de la tasa de retorno, se evaluó si el conocimiento educativo, habilidades y experiencia de los servidores públicos con los que cuenta cada entidad gubernamental que formó parte de los estudios de caso, se corresponde con la remuneración otorgada, y con ello, analizar si se está incentivando la profesionalización y retribuyendo con salarios competitivos.

Los retornos se estimaron por medio de una regresión econométrica con una adaptación de la ecuación de Mincer, cuya propuesta teórica enfatiza el impacto que tiene el nivel educativo en las remuneraciones de los servidores públicos. En el capital humano, la educación es una inversión que ofrece rendimientos privados a los individuos que invierten en ella, asimismo contribuye a incrementar su productividad y en el agregado, la productividad de la institución. Una investigación del Banco de México expuso que, la educación superior es una forma atractiva en la que los individuos pueden crear riqueza personal, donde se identificó que los mayores rendimientos absolutos por nivel de escolaridad los provee un posgrado, seguido por el de licenciatura; este resultado propone una relación positiva entre la educación y el rendimiento: a mayor educación mayores rendimientos.^{76/}

Respecto de la educación, se presenta un comparativo de los niveles escolares de los servidores públicos que se encuentran en funciones de cada una de las entidades que participaron en los estudios de caso. Los resultados se presentan en la gráfica siguiente:

^{76/} Eduardo Morales Ramos, **Los Rendimientos de la Educación en México**, Banco de México, Working Papers N. 2011-07 de septiembre 2011. Consultado en <https://core.ac.uk/download/pdf/6232052.pdf> el 21 de noviembre de 2019.

ESCOLARIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTUDIOS DE CASO, 2018 *
 (Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER mediante oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, con oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802/390/2019 del 25 de octubre de 2019, y BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

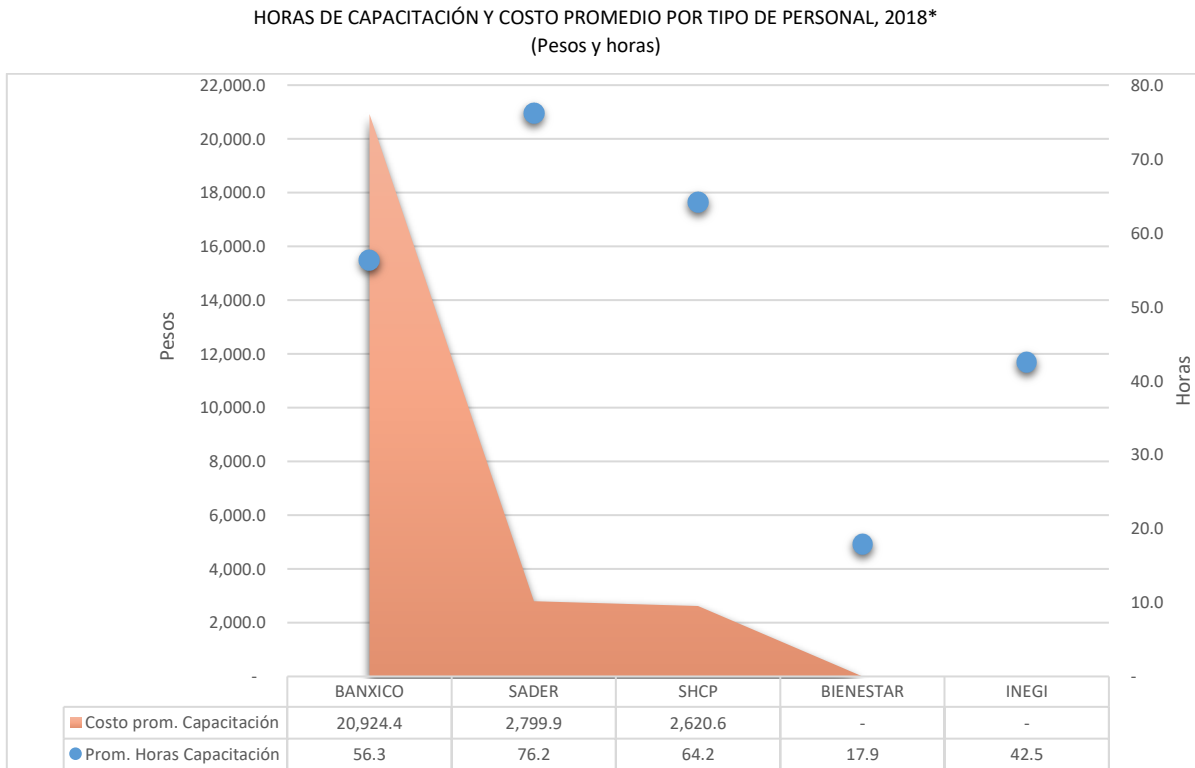
*: Los datos de Banxico corresponden a 2019.

La proporción de servidores públicos con licenciatura terminada prevalece en todas las entidades; no obstante, los niveles de maestría y doctorado disminuyen sustancialmente, lo cual indica que las personas con mayor nivel académico ocupan el menor número de las plazas de cada entidad. Al respecto, una proporción significativa de empleados con estudios de posgrado, maestría y doctorado titulados, pertenecen al SEM, con el 43.7%, seguido de Banxico, con el 27.2%; caso contrario, al de la SHCP, que alcanzó el 3.7%.

Es relevante destacar que, en las instituciones de la APF, el porcentaje de servidores con estudios de posgrado (maestría y doctorado) es inferior a 10.0%, lo que implica que el personal con mayor preparación académica, bajo el supuesto de ser más productiva, es relativamente escasa, en comparación con instituciones como BANXICO, INEGI y el SEM que alcanzan niveles mayores al 20.0%.

Se considera que el nivel educativo de licenciatura agrupa un mayor número de personas, en razón de que, es un requisito que establece el SPC para ingresar a instituciones de la APF; mientras que, para los dos niveles siguientes, es probable que la remuneración ofrecida se haya ajustado a sus demandas, como fue el caso de BANXICO y el SEM que son las que presentan la mayor proporción de servidores públicos con posgrados y las que mejores remuneraciones ofrecen, como se constatará más adelante.

Respecto de la capacitación, la cual debe de contribuir a la formación de los servidores públicos mediante la adquisición y actualización de conocimiento, así como para desarrollar habilidades y adquirir experiencia, a fin de realizar las actividades encomendadas y contribuir al cumplimiento de objetivos institucionales, se realizó un comparativo del número de horas por servidor público, así como su costo promedio. Las estimaciones se presentan en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, con oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, con oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802/390/2019 del 25 de octubre de 2019, y BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

*: Los datos de Banxico corresponden a 2019.

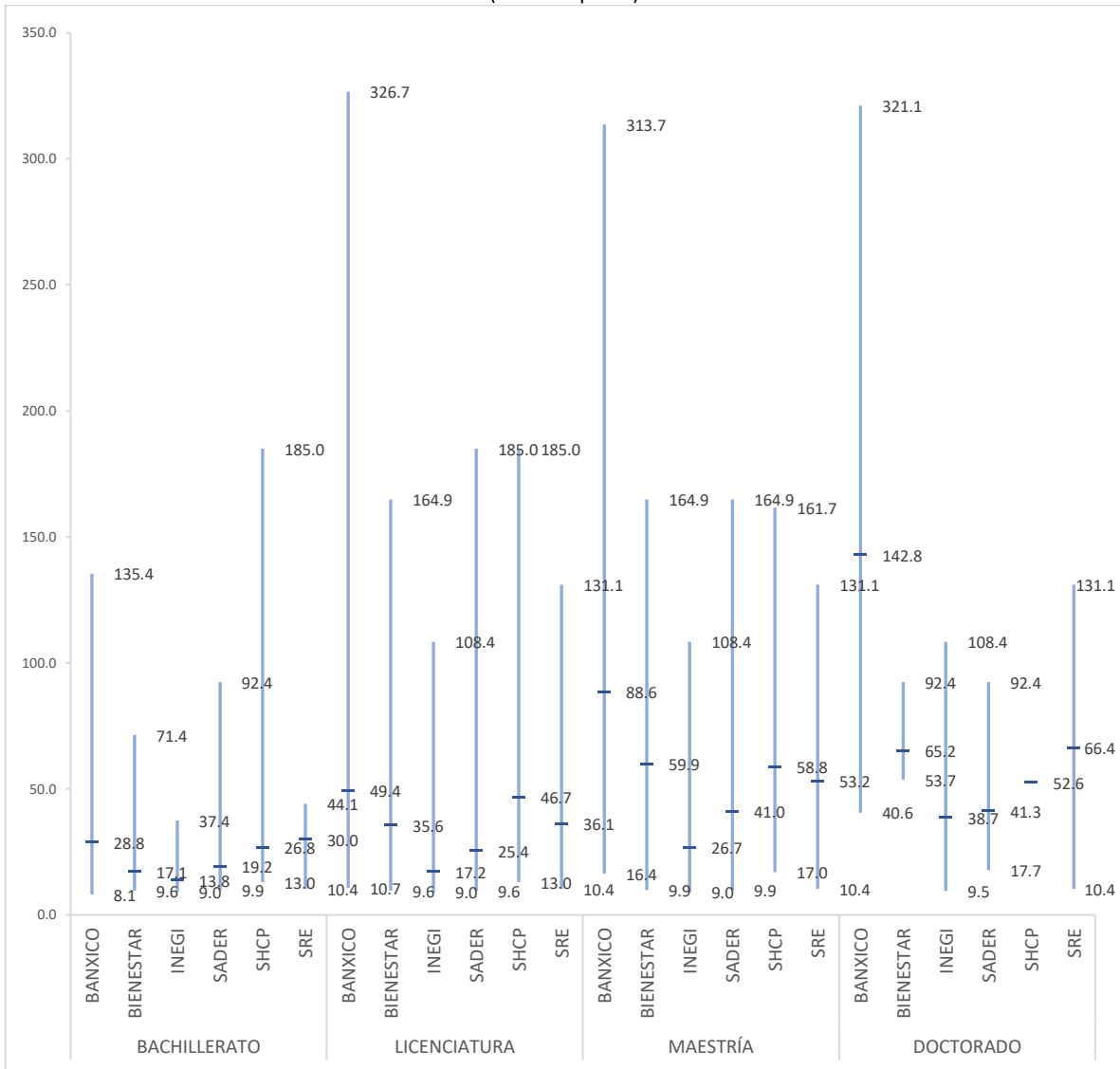
En la APF y en el INEGI se establece un mínimo de 40 horas de capacitación al año, contrario a lo reportado por Bienestar que no acreditó su cumplimiento, lo cual puede ocasionar la falta de calidad

en las actividades realizadas, impactando negativamente en los objetivos programáticos; en el caso del SEM, la capacitación es otorgada en los países donde se encuentra su personal, por lo que no fue posible incluirla en el ejercicio. Respecto de BANXICO, su personal registró un promedio de 56.3 horas al año, lo que indica que en dicha entidad se fomenta la profesionalización entre sus servidores públicos.

Respecto del costo de capacitación, el BANXICO es quién invirtió más recursos en promedio, aun cuando reportó 19.9 (56.3 hrs.) horas promedio menos que SADER, quien fue la entidad con más horas promedio reportadas (76.2 hrs.); sin embargo, los cursos que se imparten en el banco son especializados y se orientan al desarrollo de conocimiento y habilidades del servidor público, en comparación con los que se imparten en la APF, que son limitativos y en ocasiones no se relacionan con las actividades sustantivas que desempeñan sus servidores públicos ni atienden las necesidades de capacitación.

En materia de ingresos y la relación que guarda con el nivel educativo en las diferentes entidades que se analizaron, se presentan a continuación:

REMUNERACIONES MENSUALES BRUTAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ACUERDO CON SU NIVEL EDUCATIVO, 2018
 (Miles de pesos)



Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, con oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, con oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019, y el BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

NOTA 1: La remuneración de los servidores públicos del SEM, se ajustaron de conformidad con los montos brutos mensuales presentados en el Tabulador expresado en pesos de la Dirección de Nómina de la SRE y así evitar la variación ocasionada por el tipo de cambio de los sueldos pagados en representaciones en el exterior.

En todos los casos se observa un ascenso en el promedio de remuneración conforme aumenta el grado académico, a excepción de la SHCP, ya que las percepciones de los empleados con nivel de doctorado, en promedio son menores al de los de maestría. Otro aspecto que destacar es que la SRE a partir de la licenciatura tiene intervalos idénticos, lo que indica que existe un doctor que recibe el ingreso mínimo (un poco más de 10 mil pesos) y un licenciado que percibe el máximo (aproximadamente 130 mil pesos); no obstante, el promedio de las percepciones tiende a incrementarse de acuerdo con el grado académico.

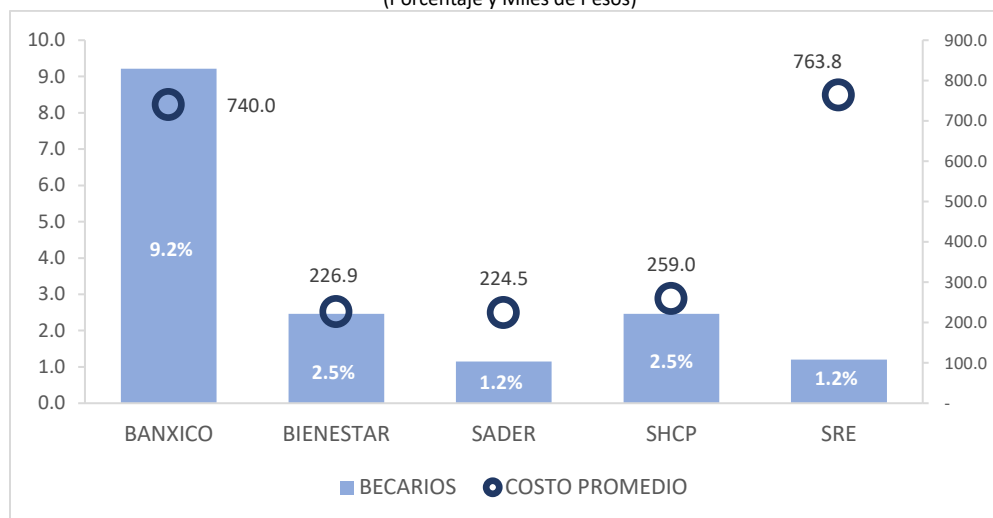
Otro punto para destacar es la diferencia en los promedios intrainstitucional, esto es que, si bien hay un incremento al contar con un grado de estudios superior, estos tienen a ser decrecientes en el doctorado, por ejemplo, como es el caso de BIENESTAR, mientras que transitar de bachillerato a licenciatura implica un incremento de 107.9%, obtener un doctorado únicamente consiste en una variación de 8.9 % respecto del grado inmediato anterior.

Con el análisis de las percepciones máximos y mínimos de las entidades estudiadas, se identificó que aun cuando los servidores públicos cuentan con un grado académico superior, no en todos los casos significa que percibirán una mejor remuneración, pues existieron situaciones en las que un trabajador con bachillerato o licenciatura percibió un ingreso igual o superior al que contó con maestría. Esta tendencia se repite en todas las dependencias, lo que indica que existe un gran número de empleados que perciben remuneraciones por debajo de la media.

Debido a la rigidez de los tabuladores para remuneraciones en la APF, se hace mínima la diferencia entre el salario de una secretaria a otra; no obstante, en el caso del BANXICO, su sistema de bandas salariales le da mayor amplitud para que el servidor público sea renivelado, de conformidad con los resultados de sus evaluaciones de desempeño, razón por la cual, es más probable que un empleado del banco advierta que existe un retorno de su inversión en educación, ya que éste se traduce en un salario más alto.

En cuanto al acceso a un posgrado, ya sea por medio del PFAN o del programa de becas institucional, se analizó el porcentaje de becarios, obteniéndose los resultados siguientes:

BECARIOS POR INSTITUCIÓN, 2018**
 (Porcentaje y Miles de Pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por Banxico mediante correo electrónico del 21 de octubre de 2019; con los oficios número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019, de BIENESTAR; el oficio número 802/390/2019 del 25 de octubre de 2019, del INEGI; oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019, de SADER y oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019, de la SHCP.

* Los datos de Banxico corresponden a 2019.

+ El INEGI no cuenta con un programa institucional de becas, ha celebrado un convenio de colaboración con el CONACYT.

La proporción de servidores públicos que fueron beneficiados con becas, respecto del total de la plantilla laboral en todas las instituciones, no fue superior al 5.0%, a excepción del BANXICO, que fue quien obtuvo una mayor asignación, alcanzando el 9.0%.

En cuanto al costo promedio por becario, BANXICO y SRE superaron los 700 mil pesos, este costo se debió a la naturaleza de los programas en los que son admitidos los becarios, en ambos casos, fueron impartidos por especialistas de universidades nacionales e internacionales, líderes en su campo de estudio y su costo se realiza en moneda extranjera.

Respecto de la antigüedad de los servidores públicos becados, se identificó que la permanencia de los becarios es relativamente corta, ya que SADER registró 7.8 años; SHCP, 6.4 años y BIENESTAR, 5.2 años, lo que implica que una vez concluido el posgrado tienden a dejar la institución, y cuyo efecto subyacente es la pérdida de capital humano. Por el contrario, BANXICO alcanzó 11.5 años, mientras que el SEM, 9.4 años,²²⁷ toda vez que la especialización que adquiere el personal incrementa sus posibilidades de obtener una mayor remuneración.

²²⁷ <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-formacion-para-la-adminis-tracion-publica/convocatorias-cerradas-formacion-para-la-administracion-publica/18478-convocatoria-pfan-20191/file>.

Con base en la información presentada y de acuerdo con los objetivos de la investigación, el equipo evaluador realizó una prueba supletoria, por medio de estimaciones, con la ecuación de Mincer modificada. Los hallazgos se presentan a continuación.

- Tasas de retorno

Se estimó la ecuación Minceriana con el método de Mínimos Cuadrados Generalizados ^{78/} para cada una de las instituciones, con corte transversal en la quincena número 13 para SADER y Bienestar, y quincena 22 para SHCP, SEM, INEGI y BANXICO de cada año analizado.

En el caso del SEM no dispuso de los registros de capacitación de su personal, por lo que se suprimió la variable HCAP. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente: ^{79/}

TASA DE RETORNO DE ACUERDO CON LA ECUACIÓN CLÁSICA DE MINCER, 2018

	BIENESTAR	SADER	SHCP	INEGI	BANXICO	SRE
Observaciones	1,057	1,736	974	10,016	3,310	1,157
R ²	0.2413	0.1140	0.1849	0.3480	0.6759	0.4678
Variable	Coeficientes					
AÑOS_E	0.1829***	0.1077***	0.1316***	0.0636***	0.1699***	0.1784***
EXP	0.0203***	0.0205***	0.0260***	0.0026	0.0309***	0.0360***
EXP_2	-0.0003**	-0.0002**	-0.0005***	0.0001***	0.0002***	0.0001
HCAP	-0.0013*	0.0003	-0.0008*	0.0052***	0.0003***	n.a.
BECA	0.3509***	0.5229***	0.3904***	0.2760***	0.2566***	0.2591***
Constante	6.9123***	7.7805***	8.0064***	8.2165***	7.1860 ***	6.3910***
F	66.14	53.93	80.27	887.46	1368.61	280.89
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
*** Significativo a menos del 1.0%; ** Significativo a menos del 5.0%; * Significativo a menos del 10.0%.						

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, con oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, con oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802/390/2019 del 25 de octubre de 2019, y el BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

Observaciones: Se refiere al número de servidores públicos de cada entidad sobre los que se realizó el ejercicio.

AÑOS_E: Años de Escolaridad.

EXP: Experiencia.

EXP_2: Experiencia al cuadrado.

HCAP: Horas de capacitación.

n. a.: No aplica.

^{78/} Es una técnica para la estimación de los parámetros desconocidos en un modelo de regresión lineal. Se aplica cuando las varianzas de las observaciones son desiguales, es decir, cuando se presenta heterocedasticidad, o cuando existe un cierto grado de correlación entre las observaciones. Dadas las características propias del modelo y que se utilizan datos de corte transversal, se utilizaron Mínimos Cuadrados Generalizados para minimizar los problemas de multicolinealidad y de heterocedasticidad que generalmente suelen presentarse en este tipo de modelos.

^{79/} Los resultados de la regresión se presentan en porcentaje, de tal modo que para obtener la percepción en efectivo es necesario hacer una conversión.

Los coeficientes de las variables, en su mayoría, presentan el 99.0%, 95.0% y 90.0% de confiabilidad; excepto por, las variables de horas de capacitación en la SADER; experiencia en INEGI, y EXP_2 para SRE, cuyos coeficientes no son significativos. En el primer caso, es posible que la capacitación no sea significativa, debido a que sólo el 36.1% se orientó a temas de especialización. Respecto del INEGI, dado que en promedio sus percepciones incrementan anualmente, la experiencia es un criterio complejo de evaluar por lo que no puede ser imputable al aumento.

Respecto del ajuste del modelo,^{80/} podemos observar que, para BANXICO, la R^2 es de 0.6759 puntos porcentuales; SEM, de 0.4678, el INEGI de 0.3480 puntos porcentuales, lo que implica que las variables de años de escolaridad, experiencia, capacitación y, en su caso una beca, repercuten en los retornos de la inversión para el servidor público; caso contrario a lo alcanzado por las dependencias de la APF y del SEM, dónde los puntos porcentuales reportados son inferiores a 0.25, lo que indica que existen otro tipo de criterios, distintos a los evaluados, que son determinantes en el incremento de percepciones económicas, como es el caso de las aptitudes del empleado o del capital social del que dispone, aspectos que son difíciles de cuantificar y del que no se dispone de información accesible, por lo tanto no puede ser sujeto de análisis.

Asimismo, se identificó que las percepciones son mayores para los empleados con niveles educativos superiores en todas las instituciones, lo que significa que existe una diferencia positiva en la retribución por cada año adicional de escolaridad (AÑOS_E) con el que cuente un empleado, sin embargo, esta condición varía de acuerdo con la institución, para BIENESTAR, el aumento será de 18.2%; SRE aumentará 17.8%; BANXICO tendrá un incremento de 16.9%; SRE aumentará 17.8% SHCP de 13.1%; SADER de 10.7%; y finalmente el INEGI agregaría 6.3% a las percepciones.

Por ende, los resultados de la variable de años de escolaridad, supone que los rendimientos marginales por año de educación son constantes sin importar el nivel. Una interpretación de este resultado es la disposición que tienen las instituciones a capturar capital humano o, dicho de otra forma, puede representar una tasa de valoración de los empleados dado su nivel de escolaridad.

En ese sentido, la interpretación anterior tiene una implicación relevante para esta evaluación, ya que la variable AÑOS_E, muestra el retorno para la educación que adquirió el empleado antes de

^{80/} Se refiere a la proporción en la que la variación de LNPBM se explica por la variación de las variables explicativas (AÑOS_E, EXP, EXP_2, HCAP y BECA) más la variación del término de error. Esta proporción se expresa mediante R^2 y el error estándar de los errores respectivamente.

incorporarse a la dependencia (y sin tomar otras variables), la posibilidad de que las dependencias que presentan las tasas mayores capten a empleados ya formados, es mayor.^{81/}

Por otra parte, la experiencia del servidor público también contribuye a la conformación de su remuneración, pero en menor medida, ya que por cada año adicional de experiencia (EXP) el incremento es menor a 5.0% en todos los casos, lo que implica que la experiencia tiene poca incidencia en las percepciones de los empleados.^{82/} Caso similar al del coeficiente de EXP_2, el cual es negativo para BIENESTAR, SADER y SHCP, aunque con valores muy cercanos a cero, lo que puede implicar que los rendimientos por cada año adicional (al cuadrado) tengan un punto máximo en el tiempo, a partir del cual, la tasa de rendimiento podrá ir disminuyendo si los demás factores permanecen constantes. Sin embargo, es conveniente aclarar que estas estimaciones, al menos para la APF, con excepción del SRE, implica que antes de que el ingreso llegue a su máximo, las percepciones de los empleados con un nivel mayor de educación se incrementan a mayor velocidad que las remuneraciones del personal con menor nivel de escolaridad. Una vez cruzado el punto de inflexión, los ingresos de los empleados con mayor educación empiezan a decrecer a una tasa mayor que los del personal con menor nivel académico.

En el caso de BANXICO, INEGI y SRE,^{83/} el signo positivo sugiere la existencia de condiciones que permiten que la experiencia adquirida tenga una ligera retribución, cada vez mayor conforme aumenta la antigüedad. En este sentido, se puede interpretar que para estas instituciones no se aplica el criterio de la desutilidad del capital humano, debido a la interacción con las otras variables, en este caso, horas de capacitación y acceso a una beca para estudios de posgrado, lo que se traduce en que la experiencia convertida en la implementación de una política institucional de gestión de capital humano contribuye a la mejora del trabajador y, por ende, al cumplimiento de sus objetivos.

Respecto de la variable de capacitación (HCAP), para BIENESTAR y SHCP el signo fue negativo, lo que significó que la capacitación no es redituable en la remuneración del empleado, situación que puede representar una depreciación o pérdida del capital humano. También es importante mencionar que, tomando en cuenta que los coeficientes son bajos (el más elevado es INEGI con 0.5%), es posible que la capacitación no tenga una retribución que sea captada en las percepciones, ocasionada por

^{81/} Hay que tener en cuenta que la mayoría de los puestos del SPC, están diseñados para ser ocupados por egresados de la licenciatura, como mínimo.

^{82/} Al respecto, la experiencia implica un aprendizaje informal, que en estos casos por lo general tiene retribuciones no pecuniarias, pero que conlleva aumentos en la productividad en el sentido que puede agilizar procesos o procedimientos.

^{83/} La SRE no fue significativo, aunque también presenta este fenómeno.

la falta de un mecanismo de profesionalización que impulse principalmente la impartición de cursos especializados.

No obstante, y con base en la información proporcionada en los grupos focales, se puede deducir que la incorporación de la capacitación en el proceso de selección es un mecanismo informal de las instituciones, debido a que los empleados que concursan por plazas superiores disponen del criterio, sin que eso garantice que se cuenten con los conocimientos necesarios para desempeñar las funciones del nuevo puesto de forma eficiente, por lo que si el personal estuviera sujeto a la impartición de enseñanza especializada, el aumento en el stock de capital humano mediante la capacitación, se traduciría en un incremento del salario.

En cuanto a las becas, el ser beneficiario del PFAN en la APF implicó un aumento sustancial en las percepciones; para BIENESTAR, del 35.0%; SADER, el 52.2%; SHCP, el 39.0%; y SRE, 25.9%; no obstante, el número de servidores públicos fue bajo, respecto del total de empleados considerados para el estudio.

El efecto individual de ser beneficiario de una beca fue alto, sin embargo, al considerar el tiempo que el beneficiario permanece en la institución después de concluir el posgrado, podemos suponer que la posibilidad de ocupar un puesto superior es escasa y optan por buscar oportunidades en otra dependencia o en la iniciativa privada, aunque en el caso del SEM se obtiene el efecto contrario. La asignación de becas al personal que posteriormente dejará de pertenecer a la institución puede traducirse en una pérdida irreparable de la inversión, que incluye recursos presupuestarios, energía y tiempo. En el caso de las dependencias de la APF, como fue el caso de SADER, BINESTAR y SHCP, presentaron una baja capacidad de retención de los empleados que fueron beneficiarios del PFAN, dada la combinación de incentivos para abandonar la dependencia.

Es importante mencionar que, en BANXICO, el personal beneficiario del programa institucional de becas aumentó en 25.6% su remuneración, menor en 9.4% a lo reportado por SADER, que registró un aumento del 35.0%; no obstante, esto puede deberse a que la aplicación de bandas salariales que matiza el efecto de la beca y el aumento en los años de escolaridad. Por su parte la SRE presenta el mayor retorno de ser beneficiario de una beca (25.9%); al respecto, el SEM no solamente tiene acceso al PFAN, también ha establecido convenios con centros internacionales especializados en seguridad nacional, derecho internacional, etc. que no se registran como una beca del PFAM, por lo que el retorno de esta variable podría ser mayor.

En el caso de INEGI, no cuenta con un programa institucional de becas o un convenio con el CONACYT para obtener los beneficios del PFAN.

- Simulación gráfica

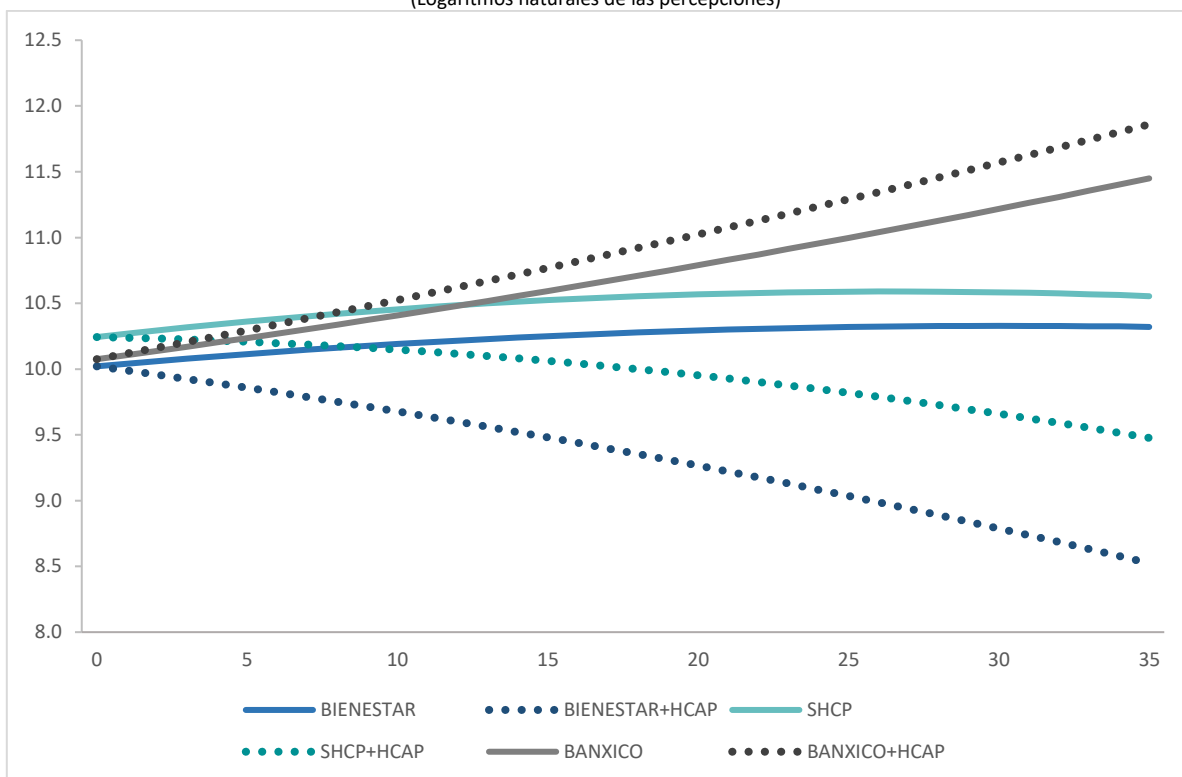
A partir de la información obtenida mediante la ecuación de Mincer, se ilustraron gráficamente los resultados de la regresión y se trazó una trayectoria de comportamiento (Curva de Ingreso); sin embargo, cabe aclarar que únicamente se tomaron en cuenta los resultados estadísticamente significativos, por lo que se excluyó del análisis a SADER, INEGI y SRE.

La intención de las curvas de ingreso que a continuación se presentan, es suponer el comportamiento de las percepciones del capital humano de nuevo ingreso, en este caso, un recién egresado de la licenciatura que comienza su vida laboral en las instituciones: BIENESTAR, SHCP y BANXICO.

La siguiente gráfica muestra un comparativo de la ecuación cuando las variables *HCAP* y *BECA* son iguales a cero (especificación original de Mincer) y cuando la variable *HCAP=* es igual a 40, nivel de horas de capacitación obligatorias. Es importante aclarar que se considera acumulable el efecto de la capacitación. Para el cálculo de la remuneración se toma como capital humano inicial, 17 años de educación ($AÑOS_E=17$), que son los años con que se cuentan al terminar la licenciatura, y permanece constante durante la vida laboral del trabajador. ^{84/}

^{84/} Se toma un horizonte de 35 años de servicio, ya que de acuerdo con el cuarto transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado una vez transcurrido ese tiempo, se podrá acceder al 100% de la pensión correspondiente.

CURVAS DE INGRESOS PARA LICENCIATURA CON HORAS DE CAPACITACIÓN, 2018*
 (Logaritmos naturales de las percepciones)



Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, con oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, con oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019, y BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

*: Los datos de Banxico corresponden a 2019.

Podemos observar que las trayectorias de las curvas de ingresos de BIENESTAR y SHCP se comportan con rendimientos decrecientes ^{85/} del capital humano y los incrementos en las percepciones ^{86/} van disminuyendo en el tiempo, lo cual es consistente con lo postulado por Mincer; sin embargo, al incorporar el efecto de la capacitación, la curva tiene una pendiente negativa. Al respecto, se deduce que los retornos para la capacitación en estas instancias indicaron una baja en la productividad de los servidores públicos (expresado en términos de percepciones), que en los hechos puede resultar inútil para las dependencias de la APF seleccionadas, en el sentido de que las horas y el presupuesto destinado a capacitación no puede traducir en el aumento de la productividad del empleado.

^{85/} Hace referencia a la Ley de Rendimientos Marginales, lo que significa que la función tendrá incrementos y cada vez que aumente, éstos serán menores al anterior, de esta forma, dado el punto de inflexión, el siguiente incremento será negativo. Lo anterior implica que la curva de ingresos será cóncava al eje de la edad. Algunos autores también atribuyen este fenómeno a la inutilidad, en este caso del capital humano. Ver (2018) Varian, Hal. Microeconomía Intermedia, Un enfoque Modern. 9na edició. Antoni Bosch. Barcelona, España, 2018.

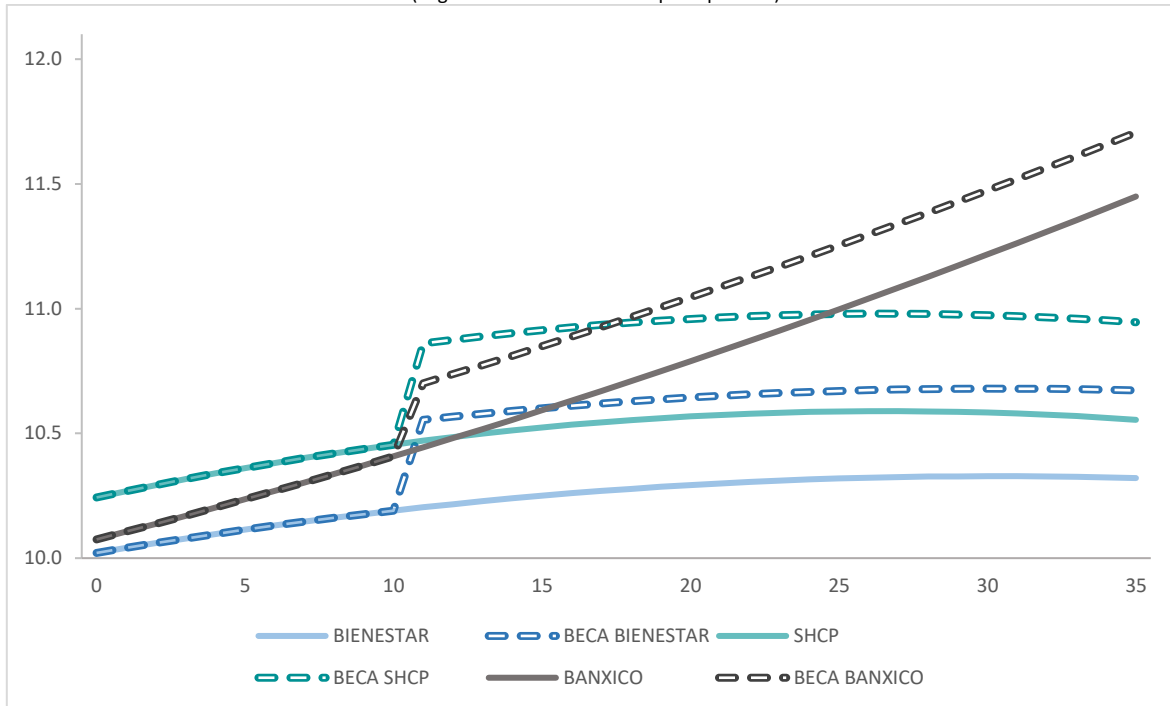
^{86/} La gráfica se presenta en logaritmos naturales, con el objetivo de reducir la escala y suavizar la tendencia.

Para BANXICO, la capacitación tiene un efecto de incremento creciente, que por un lado sugiere que la metodología de identificación de las necesidades de capacitación promueve el aumento de la productividad, y por otro, que éste se ve reflejado en las percepciones de los empleados.

La diferencia que existe entre los retornos producidos por la capacitación es sustancial, situación que puede deberse a que, en el caso de la APF, se limita al cumplimiento del requerimiento de 40 horas de capacitación, así como a las condiciones en que se imparte. Existen riesgos que pueden ser la causa de estas diferencias, como lo es la carencia de metodologías y esquemas que detecten las necesidades, en donde se incida en la productividad del empleado y se garantice el aumento en las percepciones. Dada la forma tan rígida con la que se definen los programas de capacitación no se puede obtener un efecto económico tangible en los empleados.

En el caso de las becas, el acceso a la educación de posgrado implica un aumento en el stock de capital humano del empleado que debería traducirse en un aumento en su productividad, pero no necesariamente en remuneraciones. En la gráfica se ilustra el efecto hipotético de ser beneficiario del PFAN, que deriva de la ecuación cuando las variables HCAP y BECA son iguales a cero, pero asumiendo que en el año 10 el empleado es seleccionado para ser beneficiario del PFAN o del programa institucional de becas, y cursar un posgrado, conforme se observa en la gráfica siguiente:

CURVAS DE INGRESOS MINCERIANA PARA LICENCIATURA CON BECA, 2018*
(Logaremos naturales de las percepciones)



Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, con oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la SB, con oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, con oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; el INEGI, con oficio número 802/390/2019 del 25 de octubre de 2019, y BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

*: Los datos de Banxico corresponden a 2019.

En la gráfica puede observarse cómo las curvas se modifican debido al efecto del incremento en la cantidad de stock de capital humano, no obstante, éstas conservan la misma tendencia que las curvas sin ser beneficiario, ya que el obtener un grado escolar superior permite incrementar las percepciones, pero no modifica la tendencia decreciente de los rendimientos que tienen las Secretarías.

No obstante, este diferencial en las remuneraciones provocada por el aumento del stock de capital implica un aumento en la productividad del empleado que es atribuible a una acción institucionalizada y propuesta por la administración pública.

- Hipótesis de Señalización (Efecto Diploma)

A continuación, se presentan los resultados de la hipótesis de la señalización, mediante la aplicación de la ecuación (2) que explora el efecto que tiene la obtención de un título escolar (*efecto diploma o sheepskin effect*) en el ingreso de los empleados. Este efecto supone que la tasa de retorno de la educación, al concluir un nivel, es mayor que los que presentan algún grado académico trunco, dado

el incremento del stock de capital humano que esto implica. En este sentido, se es posible interpretar que los empleados utilizaron el grado académico como axioma de mayor productividad, conforme al cuadro siguiente:

TASA DE RETORNO EFECTO DIPLOMA, 2018 *

	BIENESTAR	SADER	SHCP	INEGI	BANXICO	SRE
Observaciones	1,057	1,736	974	10,016	3,310	1,157
R ²	0.3451	0.1290	0.2308	0.3636	0.7001	0.4811
Variable	Coeficientes					
AÑOS_E	0.0436***	0.0580***	0.0631***	0.0441***	0.1259***	0.0840***
EXP	0.0189***	0.0182***	0.0224***	0.0059*	0.0211***	0.0355***
EXP_2	-0.0003**	-0.0002	-0.0003***	0.0001*	0.0001***	0.0001
LICE	0.6479***	0.1388***	0.4066***	0.0720***	0.1745***	0.3585***
MAES	1.0869***	0.4430***	0.5139***	0.3108***	0.4534***	0.6214***
DOCT	1.2678***	0.4403*	0.4986***	0.5454***	0.7160***	0.5940***
HCAP	-0.0014**	0.0002	-0.0007*	0.0050***	0.0002***	n.a.
BECA	0.2832***	0.4621***	0.3555***	n.a.	0.1423***	0.2438
Constante	8.7208***	8.5044***	8.5871***	8.414***	7.8237***	7.6156***
F	99.47	36.31	417.4	6705.09	923.36	173.55
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
*** Significativo a menos del 1%; ** Significativo a menos del 5%; * Significativo a menos del 10%.						

Fuente: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SADER, oficio número 110.05-25257/2019 del 12 de septiembre de 2019; la Secretaría de Bienestar, oficio número UAF/DGPP/410/2522/2019 del 4 de septiembre de 2019; la SHCP, oficio número 710/DGAIS/1512/19, del 28 de octubre de 2019; la SRE, oficio número DSE/DG/09366/2019 del 1 de noviembre de 2019; EL INEGI, oficio número 802./390/2019 del 25 de octubre de 2019, y el BANXICO, mediante correo del 21 de octubre de 2019.

*: Los datos de Banxico corresponden a 2019.

Las estimaciones obtenidas de la ecuación (2), muestran la presencia del efecto diploma en las entidades analizadas, los beneficios son elevados por la culminación de algún grado escolar, pero el efecto se presenta, esencialmente en el doctorado. No obstante, en SADER el efecto que se presenta en maestría (44.3%) y doctorado (44.0%) es similar. En el caso de SHCP, contar con un título en la maestría representa un beneficio adicional de 51.3%, mientras que, en el doctorado implica un retorno menor, del 49.8%. Así mismo, en la SRE se presenta la misma tendencia de un retorno menor en el doctorado (62.1%) y mayor en la maestría (59.4%).

La relevancia de las estimaciones reside en que nos permite identificar que existen diferencias en los rendimientos entre grados escolares de cada una de las dependencias y estas son significativas. Sin embargo, se podrían dar distintas interpretaciones de las estimaciones, en un primer análisis podríamos interpretar que los empleados públicos con un posgrado (esencialmente maestría) dan la señal de ser más productivos y se refleja en sus ingresos, lo que implica que el coeficiente de los

años de escolaridad sea interpretado como como pago de la capacidad innata que se señala con la educación. Por otra parte, también se puede interpretar que existen barreras en los niveles más altos, que generalmente conllevan mayor responsabilidad e ingreso, por lo que se prefiere a persona con estudios de posgrado.

Lo anterior podría adjudicarse, a las funciones específicas que desempeñan las Secretarías, en el entendido que contar con un posgrado aumenta el stock de capital humano del empleado y su productividad, pero no se traduce necesariamente en un aumento en las percepciones, lo que podría complementarse si observamos la antigüedad de los becarios PFAN en estas instituciones. Pero ello implicaría que la misma estructura organizacional de las Secretarías no permite identificar este incremento en el capital humano de los empleados.

Estos resultados sugieren que las entidades interpretan los estudios superiores como una señal confiable del nivel de productividad de los trabajadores; sin embargo, la R^2 baja nos permite reafirmar la existencia de otras variables no identificadas en el modelo que impactan en los retornos de la educación.

Además, otro elemento importante son las becas del PFAN, que también aporta un aumento significativo en las percepciones; no obstante, los beneficiarios son pocos en comparación con el resto de los servidores públicos.

4.1. Conclusión del ejercicio de retorno de inversión en el capital humano

Los retornos de inversión en el capital humano en la APF tienen un resultado mixto, mientras que las becas tienen beneficios elevados para todas las secretarías, las horas de capacitación no abonan a la formación de capital humano, de acuerdo con la información solicitada y los supuestos del modelo. Por el contrario, las estimaciones para las instancias que no pertenecen a la APF, en ambos casos fueron significativas, y para las becas los retornos son considerables.

En cuanto a la capacitación, en las dependencias de la APF se imparten diferentes tipos de cursos para cubrir la obligatoriedad de 40 horas anuales de capacitación; no obstante, la capacitación no necesariamente se orienta a profesionalizar a los servidores públicos de manera precisa para el cargo que desempeñan o adquieran y acumulen conocimientos para que, en un futuro, puedan desempeñar cargos de un nivel más elevado y con mayores responsabilidades.

De igual forma, se identificó que el PAC es un instrumento que se utiliza para determinar las necesidades de preparación de los servidores públicos, o de cada área, a fin de orientar las acciones de formación y capacitación.

En este sentido, las horas de capacitación obligatoria que establece el SPC; los mecanismos definidos, y el tipo de cursos que se ofrecen, no garantizan que efectivamente se gestione el capital humano de manera eficiente, prueba de ello son los resultados de las tasas de retorno, que en efecto evidenciaron que la capacitación que reciben los trabajadores de la APF no necesariamente se ve reflejado en un progreso laboral o en desempeño de funciones de manera eficiente.

Otro aspecto que influye en el resultado del modelo es que la capacitación no impacta directamente en las percepciones de los servidores públicos, esto significa que el aumento de conocimientos traducidos en productividad no se refleja en los ingresos de los trabajadores, ocasionados por la rigidez con la que se fijan las percepciones y la ausencia de mecanismos que permitan la incorporación de estos aumentos.

Por otra parte, las becas son un instrumento efectivo para incrementar el capital humano en las dependencias, ya que representa tasas de retorno elevadas; sin embargo, su incidencia es limitada, en cuanto al aumento del capital humano en la institución, a causa del escaso número de beneficiarios, el elevado costo de las becas y dificultades para retener a los beneficiarios. De hecho,

una vez concluido el posgrado, los servidores públicos tienden a dejar la institución; esto ocasionado por el nuevo grado académico adquirido, que dentro de la institución supondría un aumento sustancial en las percepciones, y que en la mayoría de los casos no implica beneficio alguno, por lo que mientras siga sin ser valorado, el beneficio adicional inmediato seguirá siendo nulo. Además, las instituciones no disponen de información oportuna que les permita conocer los motivos de la separación, ni de estrategias para hacer frente a la problemática, toda vez que los aspectos relacionados con la gestión de recursos humanos se encuentran sujetos normativamente a lo dispuesto por el SPC.

En los resultados de la APF, muestran que las percepciones no necesariamente reflejan el stock de capital humano (capacitación, experiencia, formación académica, habilidades, entre otros) de los empleados, lo que puede ser atribuible a la rigidez en las remuneraciones de los trabajadores de confianza y los incorporados al SPC, debido a que se establecen a partir de la disponibilidad presupuestal definida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica que los salarios se establezcan de forma arbitraria.

Respecto de la evaluación de las competencias de los empleados, no se identificó que en la APF se contara con procedimientos claros, metodologías o mecanismos que permitieran realizar una valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento individual y colectivo de los servidores públicos, por lo tanto, la falta de información sobre este procedimiento evita que pueda articularse un instrumento oportuno para la toma de decisiones, y se elabore de un programa de capacitación o en la determinación de acciones enfocadas en el aumento de percepciones por un buen desempeño.

Adicionalmente, la influencia de factores externos y ajenos condicionan la formación de los servidores públicos, así como el capital social de los empleados, condicionan y repercuten en cada uno de los subsistemas que conforman el SPC, y si a lo anterior añadimos las deficiencias o carencias propias del SPC, se crean perturbaciones que merman la capacidad institucional de las dependencias para gestionar adecuadamente la creación o conservación de capital humano.

En todas las entidades de la APF encontramos evidencia de la presencia del efecto de señalización, aunque en diferentes grados de estudio y en diferentes niveles. Los valores altos de los coeficientes de los diferentes grados académicos, particularmente de la Secretaría del Bienestar, pero en general de las dependencias de la APF, podrían indicar evidencia de buscadores de rentas, lo que implicaría un problema estructural en las acciones y estrategias que se han adoptado. En ese sentido, los pocos

elementos con los que se cuenta para instrumentar una política de gestión de capital humano resultarían ineficaces e insuficientes.

Las estimaciones de ambos modelos no solo permitieron identificar las diferencias que existen entre los rendimientos de los años de escolaridad y grados escolares de cada institución, los resultados tienen distintas interpretaciones y por ello diferentes implicaciones en materia de gestión de capital humano. Respecto del primer modelo, capital humano, el coeficiente de años de escolaridad suponen un aumento en la productividad individual del empleado, que, en el agregado, la institución se beneficiaría con el aumento en la productividad general de las dependencias. En el segundo modelo, hipótesis de señalización, podríamos determinar que los empleados públicos con un posgrado (esencialmente maestría) dan la señal de ser más productivos y esto se refleja en sus ingresos, lo que implica que los coeficientes de los grados académicos sean interpretados como pago de la capacidad que se señala con la obtención del título; no obstante, lo anterior indicaría que las percepciones se relacionan con el título y no con la productividad. Cabe mencionar que en las instituciones analizadas existen barreras a la entrada relacionadas con el grado académico para un determinado puesto, por lo que esto reforzaría la presencia de la hipótesis de señalización, interpretación que aplicaría a las dependencias de la APF.

En los casos de BANXICO e INEGI^{82/}, generar capital humano por medio de la capacitación, depende de la focalización de actividades que se desarrollan al interior de cada área. Adicionalmente, en BANXICO, la capacitación se incorpora a las percepciones por medio de la evaluación del desempeño.

Es importante mencionar que, para las dependencias de la APF, el mecanismo podría operar en forma similar; sin embargo, debido a la falta de elementos que permitan identificar las necesidades de preparación especializada que requieren los empleados, no es posible establecer una relación con la formación de un stock de capital competente.

Aunque, la adquisición de conocimientos especializados para tener acceso a puestos superiores en las dependencias de la APF suele presentarse informalmente, debido a que se obtiene por el desempeño consuetudinario de las funciones y tareas que realizan los empleados, no se encontró evidencia que la dependencia promueva esta situación. En ese sentido, es relevante que, en ambos

^{82/} Para la SRE no fue posible calcular el retorno dada la disponibilidad de información en formato electrónico, aunque, con base en la información obtenida en el grupo focal, también presenta este mecanismo.

modelos, los retornos obtenidos por la experiencia sean bajos, lo que implica que los conocimientos adquiridos de esta forma no son retribuidos.

Las dependencias de la APF buscan captar personal con un stock de capital humano previamente adquirido, esto implica que se prefiere la contratación de trabajadores que disponen de este stock y no se incentiva a que se desarrolle al interior de las instituciones. Esta situación, puede generar un escenario poco deseable, por un lado, personas que cuentan con el stock de capital suficiente para ingresar a las dependencias no necesariamente considera viable la opción, dadas las condiciones salariales mínimamente atractivas; y por otro, las que no tienen el stock de capital humano requerido son contratadas, lo que pueden llegar a representar una zona de riesgo a causa de su limitada profesionalización (capacitación, experiencia y formación académica).

Adicionalmente, se identificó como un hallazgo persistente en el SPC, la carencia de mecanismos formales que ayuden a las entidades a detectar y seleccionar a candidatos con las características deseables para ocupar un puesto determinado antes de que se llegue al concurso, por lo que generalmente se recurre a mecanismos informales, por decirlo de algún modo, recurren al capital social con el que cuentan para preseleccionar a los candidatos y facilitar el procedimiento de ingreso. En ese sentido, la preselección que se realiza en la plataforma "Trabajaen" es poco accesible y está diseñado para descartar a buscadores de empleo que no estén especializados en su uso.

De igual forma, pese a que se identificó un vínculo directo con el talento que se desarrolla en universidades o posgrados, mediante convocatorias y convenios destinados a estudiantes de licenciatura que desean realizar su servicio social en las dependencias, éste carece de criterios de selección para el ingreso y sobre todo de un procedimiento formal para detectar a candidatos sobresalientes que puedan ocupar una plaza del SPC. Por lo que este instrumento podría formalizarse, estableciendo reglas claras y precisas para la selección de candidato competentes que puedan responder eficaz y oportunamente las necesidades del puesto.

La existencia de dos sistemas de manejo de personal, por un lado, el SPC y el de trabajadores de base, implica que cada uno tiene un manejo distinto, aunque en algunos temas y problemática convergen; sin embargo, el manejo por separado de los dos sistemas representa una duplicidad de esfuerzos y posiblemente de los recursos que se emplean. Asimismo, la discrecionalidad con que se maneja el ingreso, permanencia, evaluación y separación de los servidores públicos de base restringe realizar un análisis de los resultados, debido a los mecanismos implementados por los

responsables de recursos humanos, así como evaluar la consolidación del capital humano en estos trabajadores.

Las conclusiones aquí señaladas, se circunscriben a las dependencias evaluadas; sin embargo, son extrapolables a toda la APF, ya que todas las dependencias y entidades que la conforman se rigen bajo los criterios establecidos en la estrategia del SPC.

5. Consideraciones finales

Las consideraciones de esta evaluación se fundamentan en los resultados de los seis estudios de caso aplicados a las cuatro dependencias de la APF y los dos entes autónomos que se distinguen como instituciones de excelencia por dar continuidad al cumplimiento del objeto por el que fueron creados, así como lo que derivó del ejercicio sobre el retorno de inversión en capital humano.

Las dependencias de la APF (que formaron parte de los estudios de caso) no cuentan una política definida de gestión del capital humano y aunque existen acciones que coadyuvan para generarlo, como es el caso del SPC que tiene como precepto fundamental la profesionalización de los servidores públicos, no representa un esfuerzo dirigido y coordinado para lograr tal fin. En este sentido, la administración pública, pese a que busca generar condiciones para la profesionalización de los trabajadores, en los hechos funciona únicamente bajo el paradigma del cumplimiento de la normativa, sin tomar en consideración la calidad de las acciones que se ejecutan para ello, y por ende, los efectos que tiene en los servidores públicos.

Si bien es cierto que las acciones analizadas en la evaluación no conforman un cuerpo estructurado de gestión de capital humano, la presente evaluación puede sentar las bases para el diseño de una política gubernamental en la materia, la cual tenga por objetivo la obtención y retención de servidores públicos suficientes y capaces de atender las necesidades de gobernanza y que retribuyan en el cumplimiento de las demandas de la población; además, del establecimiento de estrategias y acciones dirigidas al reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño, remuneraciones; promociones y ascensos y retención.

Por lo que, de ser así se considera conveniente que el SPC sea visto desde un nuevo ángulo, al pasar de ser una política estratégica destinada a la profesionalización del personal a una herramienta de evaluación y monitoreo, que provea información suficiente y oportuna sobre el desempeño del servidor público. Esta postura se debe a que la estrategia tiende a enfocarse en el empleado promedio, lo que supone que, pese a las diferencias inherentes de los puestos, se considera a los empleados

públicos como homogéneos, y que los conocimientos críticos, habilidades, aptitudes y otras características del personal se diluyen en la generalidad de la administración pública.

Las principales causas que han mermado el cumplimiento de la estrategia del servicio, se han debido a la ausencia de objetivos y acciones orientadas al desempeño de los servidores públicos de la APF, lo que denota que el Gobierno Federal no tiene definido lo que espera de ellos; la operación de dos esquemas de administración de personal (base y confianza) que se rigen bajo criterios distintos; la capacitación inadecuada; la ausencia de mecanismos que permitan definir la remuneración de acorde a la productividad de los trabajadores, la inexistencia de acciones formales para identificar y promover talentos que provocan que los esfuerzos que pudieran coadyuvar en una eventual política de capital humano en las dependencias analizadas resulten inoperantes, y la falta de una estructura programática- presupuestal que este orientada específicamente a la profesionalización de los servidores públicos.

En contraste, los resultados obtenidos por los entes autónomos muestran que estas instituciones tienen claramente definida su política de capital humano, e independientemente que se encuentre plasmando en algún documento, sus estrategias y acciones se enfocan al logro de este objetivo ya que contar con un stock de capital humano les permite lograr de mejor forma sus objetivos como institución.

Al respecto, que los entes autónomos hayan elegido rutas distintas para la implementación de una política de gestión de capital humano; mientras que BANXICO prioriza el otorgamiento de becas y los incrementos en los ingresos acordes con el aumento de la productividad; INEGI, promueve la calidad de vida de sus empleados, nos muestra que no existe una solución única para abordar este tema. En ese sentido resulta conveniente, explorar algunas de las acciones que han implementado.

De acuerdo con la evidencia presentada en el apartado anterior, los elementos se deben basar en una estrategia que tenga como objetivo contar con servidores públicos que cuenten con las competencias necesarias para desempeñar sus funciones de manera productiva y con calidad y eficacia.

Esta estrategia se refiere, principalmente, a la profesionalización del servicio público, que supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren la adecuada planeación de los recursos humanos, el acceso de los más aptos, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos

y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo, en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio, responsabilidad laboral y su conducta honesta y transparente.

En México, los elementos que inciden en la profesionalización de los servidores públicos, como son el servicio de carrera, las remuneraciones y la responsabilidad laboral, forman parte de estrategias independientes y desarticuladas, que no visualizan como un fin común impulsar el desarrollo de la función pública. Aunado a ello, la ausencia de un diagnóstico integral sobre la dimensión de las causas que afectan a cada uno de los componentes del capital humano limita el diseño de una política eficaz para atender el problema referente a que la ineficaz profesionalización de los servidores públicos afecta la generación del capital humano necesario para contribuir a la atención de las demandas y necesidades de la población.

Por otro lado, se carece de un instrumento que regule de manera integral los distintos componentes que inciden en la eficiente gestión del capital humano, el cual tenga como propósito atraer y retener al personal que cuente con las competencias necesarias para la atención de las demandas y necesidades de la población con precisión, confiabilidad y eficacia. Para ser más precisos, el objeto y la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), es limitada a un grupo acotado de servidores públicos, en el que se incluye solamente al personal de confianza y, de éste, a aquellos que ocupan una plaza de enlace a una dirección general, sin posibilidades de mayor crecimiento, pues quienes diseñaron la ley determinaron que los cargos políticos de mayor jerarquía no podrían formar parte del servicio profesional y reglamentaron acerca de los cargos de libre designación, lo que de origen abrió espacios de discrecionalidad que, se presumía, no eran los resultados esperados de la ley.

Además, ni las unidades administrativas ni los programas presupuestarios involucrados en la gestión pública se encargan exclusivamente de actividades relacionadas con la generación del capital humano, por lo que no fue posible analizar la tendencia y cobertura de los recursos ejercidos en la atención de dicha problemática.

Los mecanismos instrumentados para la planeación y organización del capital humano no han permitido garantizar que la APF cuente con el personal necesario, cuantitativa y cualitativamente, para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Los procesos de reclutamiento, ingreso y selección son complejos y, hasta cierto punto, arbitrarios, ya que favorecen a la estructura política incrustada en el gobierno sin que ello derive necesariamente en el funcionamiento adecuado del sistema en su totalidad.

La principal problemática está relacionada con la aplicación del artículo 34 de la LSPCAPF, debido a la flexibilidad para revertir los concursos; la falta de igualdad de oportunidades, al no garantizar imparcialidad en la selección; el derecho de veto y la posibilidad de declarar los concursos desiertos. Además de esto, el diseño de perfiles no ofrece al sistema la definición clara de las capacidades de los aspirantes a servidores públicos, por lo que no contribuye a la selección precisa de ellos.

Respecto de la formación, no es posible determinar en qué medida se ha profesionalizado a los servidores públicos de la APF, puesto que la evaluación de la capacitación es únicamente cuantitativa y se fundamenta en el cumplimiento de las 40 horas mínimas de capacitación requeridas; está poco orientada a las necesidades de la dependencia y el puesto que se ocupa; asimismo, los cursos de capacitación no se encuentran vinculados con los planes de desarrollo profesional de cada miembro. En concreto, no se han determinado indicadores que permitan medir si dicha profesionalización provee del conocimiento y experiencia necesarios para el desarrollo de habilidades y experiencia, a fin de cubrir de manera satisfactoria el cargo que desempeña y que, si es el caso, sea candidato a un cargo superior.

De acuerdo con la evaluación del desempeño, aun cuando se cuenta con un catálogo de puestos y un listado de verbos que definen el perfil del cargo a ocupar y las funciones que se deben realizar, en la APF, los servidores públicos no siempre llevan a cabo las actividades por las que reciben remuneraciones. El caso más visible de esto se encuentra con el personal de base, donde éste rebasa en demasía la cantidad de servidores públicos para ejecutar tareas no sustanciales. No obstante, los candados con los que cuentan y la falta de rigidez en sus evaluaciones, hacen imposible que sean removidos de sus puestos a pesar del incumplimiento de sus labores conforme a las necesidades de puesto.

Por su parte, las remuneraciones que se otorgan a los servidores públicos de la APF, no se basan en una estrategia que permita asegurar que, como lo mandata la CPEUM, sean adecuadas al desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y sean proporcionales a sus responsabilidades. Además, se carece de un sistema para promover al personal idóneo de acuerdo con sus competencias

para las distintas funciones, asegurando que cubran los perfiles y propósitos de cada puesto, lo que limita el desarrollo de un mejor desempeño.

Con lo anterior, se puede establecer que es menester realizar un cambio de paradigma en la APF, en el manejo de los recursos humanos y transitar hacia una política de gestión de capital humano justificando en el hecho de que los empleados más capacitados y especializados tienen a ser más productivos y obtener mejores resultados. Además, podría ser de utilidad las "mejores prácticas" que fueron identificadas en los organismos autónomos, ya que pueden ayudar a documentar los beneficios de la gestión de recursos humanos en el contexto de la administración pública, sin embargo, es importante advertir que se debe cuidar la posible implementación de la gestión de capital humano dado que puede incurrirse en "isomorfismo mimético", o mejor dicho intentar replicar estrategias exitosas imitando solamente los aspectos más visibles, obviando el hecho de que la aplicación de estrategias genéricas puede provocar efectos adversos. Es importante destacar que para ello es fundamental adoptar un sistema de administración de personal eficaz y eficiente; no obstante, esto es una condición necesaria pero no suficiente.

Otro aspecto que es importante establecer, es la relación de la función directiva con el ciclo de gestión (previsión, planificación, programación, organización, dirección, coordinación, motivación, información, control, etc.), con los procesos y procedimientos inherentes a las actividades y objetivos de las dependencias, así como con capacidades, habilidades, componentes afectivos, aspectos informales, relaciones interpersonales, tiempo destinado al trabajo de oficina y fuera de ella, etc. del personal que ocupa estos puestos. Esta relación es significativa, en el sentido de que la dirección no es un simple componente de la gestión, sino tiene que ver con los múltiples talentos, por lo que es importante cuestionarse hasta qué nivel jerárquico es factible hacer el nombramiento por méritos y los que deben de ser por designación política.

Es relevante que se tome en cuenta el punto anterior, en medida de que, en una política de gestión de capital humano debe plantearse un sistema de servicio civil que entrene y forme personal operativo y directivos para el desempeño de funciones ad hoc, que principalmente es gestionado por medio de instituciones y procesos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo a este grupo de altos directivos, pero con la necesaria flexibilidad en la composición de los gobiernos. De esta definición se destacan los siguientes elementos: a) las posiciones más altas en el gobierno; b) nombramientos competitivos; c) instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos; d) funciones; e)

separación formal de un grupo definido; f) flexibilidad con respeto a los procesos; g) dirección centralizada.

5.1. Sugerencias

Con el objetivo de contribuir a la procedencia del diseño e implementación de una política pública de gestión del capital humano, con la que se instrumente cada una de las gestiones requeridas para la eficaz profesionalización de los servidores públicos y, con ello, generar y conservar el capital humano necesario para contribuir a la atención de las demandas y necesidades de la población, y considerando los resultados favorables de los casos éxito, la ASF sugiere lo siguiente:

- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito, diseñe e implemente una política de gestión de capital humano enfocada en la capacitación especializada, remuneración equilibrada y competitiva, y en la generación de condiciones laborales óptimas que influyan en la mejora de las actividades del personal responsable de la ejecución de las políticas públicas sin dejar de lado el aspecto personal, donde la estrategia del SPC forme parte como una herramienta orientada al monitoreo y evaluación del desempeño de los servidores, que provea información suficiente y oportuna para la identificación del personal talento, así como para la determinación de objetivo y estrategias, a fin de que los trabajadores del Estado sean capaces de hacer frente a las problemáticas gubernamentales en las que se encuentra inmerso el país y que sean redituables en la atención de las necesidades de la población.
- La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinen a las dependencias de la APF para que elaboren diagnósticos en el que se determine la situación real del capital humano en cada una de ellas, y que permitan conocer las necesidades de recursos humanos, materiales y presupuestales de cada una, para contar con una planeación estratégica de los requerimientos cuantitativos y cualitativos que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; así como para establecer la descripción de puestos, los perfiles y las remuneraciones acordes a los cargos y funciones establecidos, que determine los niveles y puestos que son de libre designación y que establezca los mecanismos que permitan que la trayectoria en el servicio público de un funcionario sea valorada y utilizada en cualquier otra institución del Sector Público.

- La Secretaría de la Función Pública diseñe un instrumento normativo que regule de manera integral los componentes que inciden en la gestión del capital humano, el cual tenga como propósito atraer y retener al personal que cuente con las competencias necesarias para la atención de las demandas gubernamentales y necesidades de la población con eficacia; y que comprenda todos los rangos de puesto y tipos de plaza, a fin de que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el desempeño e impulse su desarrollo para beneficio de la sociedad.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diseñe e implemente un programa presupuestario que lleve a cabo exclusivamente las actividades relacionadas con la generación del capital humano en la APF, así como la definición de las unidades administrativas responsables de su ejecución en cada entidad, a fin de direccionar el presupuesto suficiente para la implementación de dicha política y contar con la información precisa para analizar la tendencia y cobertura de los recursos ejercidos.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias de la APF, diseñe indicadores que permitan obtener información referente al comportamiento del recurso humano en la APF, así como las áreas de oportunidad y los beneficios que se obtienen con la inversión en profesionalización de los servidores públicos.
- La Secretaría de la Función Pública implemente un sistema informático en el ámbito nacional que permita consolidar la información de los 9 sistemas con los que la APF administra los recursos humanos de las dependencias, a fin de tener un único registro sobre el desarrollo del servidor público y evitar duplicación u omisión de datos.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF, disponga de mecanismos de reclutamiento en coordinación con instituciones académicas mediante la signatura de convenios, a fin de atraer nuevo talento que permita desempeñar las funciones de puesto mediante la ejecución de nuevas tecnologías y conocimiento actualizado.
- La Secretaría de la Función Pública diseñe mecanismos que aseguren que el concurso de las plazas para el ingreso a las dependencias sea transparente, por ejemplo: mantener el anonimato del aspirante mediante un número de registro, aplicación de exámenes en formato digital y limitación del número de plazas que se pueden adjudicar mediante el artículo 34 de la LSPCAPF.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF, determine mecanismos de control que permitan una distribución adecuada de actividades entre el

personal, de acuerdo con las necesidades de cada área y sin que se rija por las características de los tipos de plazas, a fin de optimizar los procesos institucionales.

- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF diseñe programas de capacitación individuales a mediano plazo, que se enfoquen en resarcir las necesidades de capacitación identificadas en los servidores públicos y que incluya metas de profesionalización y objetivos de ascensos, conforme al perfil y área de adscripción, a fin de desarrollar el conocimiento, experiencia y habilidades profesionales para el cargo que desempeña y el siguiente nivel.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF, implemente mecanismos de evaluación del desempeño, mediante el diseño de indicadores que contribuyan a evaluar la competencia de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, así como en la contribución de los objetivos institucionales, a fin de valorar cuantitativa y cualitativamente el rendimiento individual y colectivo. Para el diseño de dichos indicadores se sugiere categorizar las actividades laborales en unidades de trabajo anual, en el que cada servidor público que trabaja durante todo el año y en el caso de los empleados de medio tiempo o temporales, las fracciones de su participación en la entidad. Para ello, se pueden agrupar a las unidades de trabajo por unidad, según la labor administrativa o productiva en la que intervengan. Posteriormente, es necesario aplicar la fórmula basada en el índice de productividad (IP) para cumplir con las metas estratégicas de la dependencia. El IP se obtiene dividiendo la producción deseada entre el tiempo disponible en el que laboran efectivamente los servidores públicos. Una vez que se cuente con este dato, será posible obtener el desempeño multiplicando el tiempo estándar que requiere la elaboración de un producto por el IP y dividiendo esto entre la eficacia. La fórmula propuesta es la siguiente:

$$\text{Desempeño del servidor público} = \frac{(\text{Tiempo estándar que requiere la elaboración de un producto} * \text{IP})}{(\text{Producción deseada/Tiempo disponible}) / \text{Eficacia}}$$

Con la aplicación de la fórmula, se obtendrá el desempeño del servidor público y por lo tanto, se podrá contar con variables para la promoción y ascenso de personal idóneo conforme a un método de análisis por competencias para las distintas funciones, asegurando que se cubra el perfil y propósito de cada puesto, a fin de contribuir al desarrollo de un mejor desempeño institucional.

- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabore un diagnóstico que permita diseñar e implementar un sistema de remuneración adaptado a las condiciones laborales y económicas actuales que permita asignar las remuneraciones de manera transparente y clara, para todo servidor público eventual o indefinido, de base o confianza, según el grado de responsabilidad, productividad y preparación del servidor que ocupa un puesto en la APF; y mantenga delimitados los rangos salariales por nivel jerárquico por medio del tiempo, a fin de que exista un ordenamiento en las remuneraciones que incentive el mejor desempeño laboral y los movimientos de ascenso, así como que evite la no productividad por no existir estímulos atractivos para el desarrollo profesional y de capital humano.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine mecanismos de control que clarifiquen en la normativa lo correspondiente a las competencias, criterios, requisitos y procedimientos que se utilizan para determinar las remuneraciones individuales y generales, ingresos extraordinarios por productividad, estímulos, horas extras, compensaciones, prestaciones; remuneraciones por cambios de nivel, grado o jerarquía, a fin de que todo servidor público eventual o indefinido, de base o confianza, ubique las condiciones aplicables a su trayectoria profesional, pueda ejercer sus derechos laborales, responda por sus obligaciones del cargo que ejerza, y se evite que resulten cargas desiguales de trabajo sin la compensación correspondiente.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, defina mecanismos de coordinación y comunicación que permitan desarrollar un sistema de información comparable de las remuneraciones por tipo de puesto, responsabilidad y jerarquía de todo el personal, a fin de contar con indicadores comparativos actualizados que permitan detectar, atender y mitigar la materialización de riesgos de incumplimiento de los principios establecidos en la normativa aplicable, así como los efectos de las acciones implementadas.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF diseñe e implemente sistemas de gestión de capital humano de calidad que permitan la retención de los servidores públicos, propiamente de los más preparados, de tal forma que su permanencia promueva el perfeccionamiento de su desempeño, aportación a su ambiente laboral y fortalecimiento de la vocación de servicio, así como el registro de las causas, motivos y justificación de las separaciones que permitan detectar riesgos y necesidades del personal.

- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias de la APF, diseñe e implemente mecanismos de control que aumenten los niveles de retención de personal, considerando los costos por separación y recontractación, las pérdidas de capital humano del personal separado y las afectaciones en los resultados institucionales por reducciones de la plantilla laboral, a fin de que se valore a los empleados desde el momento del ingreso, quienes también comprendan el compromiso, la vocación por el servicio, la competitividad y la profesionalización requerida.
- La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con cada órgano descentralizado, se elaboren diagnósticos en los que se determine la situación real del capital humano y con base en éste, se establezcan los niveles y puestos que son de libre designación, así como diseñar e implementar una política de gestión de capital humano enfocada a la capacitación especializada, remuneración equilibrada y competitiva, y a la generación de condiciones laborales óptimas que influyan en la mejora de las actividades del personal responsable quehacer gubernamental sin dejar de lado el aspecto personal, donde su Servicio Civil de Carrera les provea información suficiente y oportuna para la identificación del personal talento, así como para la determinación de objetivo y estrategias, a fin de que los trabajadores de estos órgano sean capaces de hacer frente a las problemáticas gubernamentales en las que se encuentra inmerso el país y que sean redituables en la atención de las necesidades de la población, considerando su orientación y necesidades técnicas, así como el ámbito de sus atribuciones y lo dispuesto en su marco jurídico aplicable.

Referencia bibliográfica

Bibliografía

❖ Fuentes electrónicas

Carta Iberoamericana de la Función Pública, consultado en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>., Consultado en marzo de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, consultado en:
<https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2019.

❖ Legislación

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 27 de agosto de 2018.

_____, Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

_____, Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.

_____, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma policía de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

_____, Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, 05 de noviembre de 2018.

- _____, Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2009.
- _____, Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.
- _____, Dictamen de las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122 y 127 de la CPEUM, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 2725-X, marzo de 2009.
- _____, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2010 y febrero de 2015.
- _____, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2007, reformada el 6 de junio de 2018.
- _____, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2018.
- _____, Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, reformada el 10 de enero de 2014.
- _____, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963.
- _____, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006.
- _____, Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 05 de noviembre 2018.
- _____, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 2017.

❖ Documentos programático-presupuestales

_____, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, México, diciembre 2007.

_____, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 1996.

❖ Revistas

Martínez Puón Rafael, La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 43. (Feb. 2009).

Zerpa, Y., (2016). Lo cualitativo, sus métodos en las ciencias sociales. *Sapienza Organizacional*, Vol. 2 (núm. 6), Universidad de los Andes, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5530/553056828013/html/index.html>

Quecedo R., Castaño C., (2002). Introducción a la metodología de la investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, (Núm. 14), Universidad del país vasco, España. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>

❖ Otras Fuentes

Alba-Ramírez, A., y M. J. San Segundo, The Returns to Education in Spain, *Economics of Education Review*, vol. 14, núm. 2, junio de 1995, pp. 155-166.

Altonji, J. G. (1993), The Demand for and Return to Education when Education Outcomes Are Uncertain, *Journal of Labor Economics*, vol. 11, núm. 1, pp. 48-83.

Ashenfelter, O., y A. Krueger, Estimates of the Economic Return to Schooling, *The American Economic Review*, vol. 84, núm. 5, diciembre de 1994, pp. 1157-1173.

Auditoría Superior de la Federación, Lineamiento Técnico de la Auditoría Especial de Desempeño. 2 La Auditina, Versión 13, México, 2016.

- Austria, M. A. y Vanegas-Martínez F, Rendimientos privados de la educación pública superior en México en 2006 con corrección del sesgo por autoselección, *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, Vol. LXXVIII, núm. 310, abril-junio de 2011, pp. 441-468,
- Barceinas Fernando, *Capital Humano y Rendimientos de la Educación en México*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, Barcelona, enero 2001. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=4229>
- Becker Gary, *El capital Humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Alianza Editorial, Madrid, 1983.
- _____, Underinvestment in College Education?, *Papers and Proceedings of the Seventy-second Annual Meeting of the American Economic Association*. Vol. 50, No. 2, mayo de 1960, pp. 346-354
- Bontis N., There's a Price on Your Head: Managing Intellectual Capital Strategically, *Business Quarterly*, Vol. 60 núm 4, junio de 1996, pp. 40-78.
- Bracho, T., y A. Zamudio, *Rendimientos económicos a la escolaridad I: discusión teórica y métodos de estimación*, Documento de Trabajo 30, México 1994, CIDE.
- Cappelli, P. y Singh, H., Integrating Strategic Human Resources and Strategic Management, *The International Journal of Human Resource Management*, octubre de 2017, pp. 165-192.
- Carnoy, M, *Earnings and Schooling in Mexico*, *Economic Development and Cultural Change*, julio de 1967, pp. 408-418.
- Cohn, E., y J. T. Addison, *The Economics Returns to Lifelong Learning in OECD Countries*, *Education Economics*, vol. 6, núm. 3, 1998, pp. 253-307.
- Coquis Francisco, *Sistema Nacional de Planeación*, en *La Constitución y el Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- Fernández, Jorge, *Derecho administrativo*, Secretaría de Gobernación, México, 2016.
- Gratton, L., y Ghoshal, S., *Managing Personal Human Capital: New Ethos for the 'Volunteer' Employee*, *European Management Journal*, Vol. 21, núm. 1, 2003, pp. 1-10.

- Hanoch, G., An Economic Analysis of Earnings and Schooling, *Journal of Human Resources*, Vol. 2, núm. 3, (1967, pp. 310-329.
- Hansen, W. L., Total and Private Rates of Return to Investment in Schooling, *Journal of Political Economy*, vol. 71, núm. 2, abril de 1963, pp. 128-140.
- Harmon, C., I. Walker y N. Westergaard-Nielsen, *Education and Earnings in Europe. A Cross Country Analysis of the Returns to Education*, Cheltenham, Edward Elgar. Enero de 2001
- Herault, Nicolas and Zakirova, Rezida, Sheepskin Effects in the Returns to Education: Accounting for Enrolment and Completion Effects. Melbourne Institute Working Paper No. 4/11. marzo de 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1792986> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1792986>
- López, Miguel, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM, México, 2015.
- Lucas Robert E, On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* núm. 22, julio de 1988. pp. 3-42.
- McMahon, W. W. E. (), Relative Returns to Human and Physical Capital in the U. S. and Efficient Investment Strategies, *Economics of Education Review*, vol. 10, núm. 4, 1991, pp. 283-296.
- Mankiw N. Gregory, Romer David, y Weil David, A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* núm. 107, mayo de 1992. pp. 407-437.
- Mincer Jacob, Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, Vol. 66, Núm. 4 agosto de 1958, pp. 281-302.
- _____, *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York 1974.
- _____, *Education, Experience, and the Distribution of Earnings and Employment: An Overview*, *Education, Income, and Human Behavior*, National Bureau of Economic Research, 1974, pp. 71 - 94.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, 2011.

- Psacharopoulos, G., Returns to Investment in Education: A Global Update, Policy Research Working Paper, núm. 1067, Banco Mundial 1993.
- _____, y H. Patrinos (2002), Returns to Investment in Education: A Further Update, Policy Research Working Paper, núm. 2881, Banco Mundial.
- Rives, Roberto, La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para fiscalización y la rendición de Cuentas, México, 2015.
- Rodríguez-Oreggia, E., Institutions, Geography and the Regional Evolution of Returns to Schooling in México, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, México, Santa Fe 2004.
- Rojas, M., H. Angulo e I. Velásquez, Rentabilidad de la inversión en capital humano en México, Economía Mexicana, vol. 9, núm. 2, enero de 2000, pp. 113-142.
- Solow Robert M, A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics Núm. 70, 1956 de febrero, pp. 65-94.
- _____, Technical Change and the Aggregate Production Function. Review of Economics and Statistics Núm. 39, agosto de 1957, pp. 312-320.
- Schultz Theodore W, Capital Formation by Education, The Journal of Political Economy, Vol. 68, Núm. 6, diciembre de, 1960, pp. 571-583.
- _____, Investment in Human Capital, The American Economic Review Vol. 51, Núm. 1, marzo de 1961, pp. 1-17.
- _____, Investing in People. The Economics of Population Quality. Editorial Ariel, España, 1985, pp. 9- 135.
- Zamudio A., y T. Bracho, Rendimientos económicos a la escolaridad III: el problema de sesgo por elección, Documento de Trabajo 32, México, CIDE 1994.
- _____, Rendimientos a la educación superior en México: Ajuste por sesgo utilizando máxima verosimilitud, Economía Mexicana, Nueva Época, vol. 4, núm. 1, enero de 1995, pp. 69-91.

Siglas y acrónimos

Siglas	Enunciación
AED:	Auditoría Especial de Desempeño.
APF:	Administración Pública Federal.
ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
BANXICO:	Banco Nacional de México
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPCER:	Capacitación y certificación
CONACyT:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAMER:	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DGSERH:	Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
DPOAP:	Dirección de Planeación Organizacional y Administración de Personal
DSPC:	Dirección de Servicio Profesional de Carrera
ECCO:	Sistema de Clima y Cultura Organizacional de la Administración Pública Federal
ERP:	Enterprise Resource Planning
INADEM:	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRH-SPC:	Portal de Interpretaciones y Consulta de Recursos Humanos, Organización y Servicio Profesional de Carrera
LFPRH:	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LFTSE:	Ley Federal del Trabajo al Servicio de Estado.
LGRA:	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
LOAPF:	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LSPCAPF:	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
MideSPC:	Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OIC:	Órgano Interno de Control
PAC:	Plan Anual de Capacitación
Pbr:	Presupuesto basado en Resultados
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PFAN:	Programa de Formación de Alto Nivel
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
Rhnet:	Rhnet Información de Transparencia
RISFP:	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
RISHCP:	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
RLSPCAPF:	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
RUSP:	Registro Único de Servidores Públicos
SAREO:	Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Ocupacionales
SADER:	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
SB:	Secretaría de Bienestar
SEDATU:	Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA:	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB:	Secretaría de Gobernación
SEM:	Servicio Exterior Mexicano
SFP:	Secretaría de la Función Pública

Siglas	Enunciación
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICAP:	Sistema Integral de Capacitación
SIREHO:	Sistema de Registros de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios
SIVAL:	Sistema de Validación de la Valuación de Puesto y Nivel Tabular
SNIEG:	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
SRE:	Secretaría de Relaciones Exteriores.

Glosario de términos

Concepto	Definición
Administración Pública Federal:	Conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.
Ascenso	Cambio de las funciones inicialmente contratadas, con una mejora profesional y económica para el servidor público. El ascenso implica la realización de funciones de un nivel superior. Este acceso a un puesto superior es definitivo, quedando el trabajador (a) consolidado en esta posición hasta acabar su relación laboral o hasta el siguiente ascenso.
Asunto de Interés Público	<p>El interés público es un concepto de orden funcional, sirve para justificar formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares por medio de prohibiciones, permisos o modos de gestión. Sin embargo, no se trata de una arbitrariedad ni justificar situaciones abusivas, pues sirve para delimitar la discrecionalidad (libertad de actuación) administrativa y permitir un control de su ejercicio.</p> <p>El interés público según la definición del Instituto de Investigaciones Jurídicas es el “Conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado”.</p> <p>El concepto de interés público legitima determinadas acciones del Estado y opera como cláusula habilitante de la actuación pública en nombre de un bien jurídico, aunque no es sólo el objetivo de acción del Estado, sino de todos los que conforman una colectividad. Este concepto es abstracto, y su aplicación a casos concretos se determina y transforma en decisiones jurídicas, la definición del interés público se constituye en garantía de los intereses individuales y colectivos y se concreta en normas protectoras de bienes jurídicos que imponen límites a la actuación pública y privada.</p> <p>La concreción del concepto de interés público se lleva a cabo por la autoridad, cuya actuación se haya sujeta a su consecución, en primera instancia por el poder Legislativo a partir de la CPEUM, y por el poder ejecutivo y la administración pública. Para asegurar la correcta definición en virtud de la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico está el Poder Judicial. Este es un control jurídico que garantiza la adecuación de la concreción del interés público a las necesidades individuales y colectivas.</p> <p>La Constitución, al legitimar las restricciones o reservas de derechos, condiciona los supuestos de hecho a situaciones concretas que se califican como de interés público orientados a una finalidad específica, así el interés público se configura como causa de la actuación administrativa.</p> <p>Una Constitución debe determinar claramente el alcance de las facultades de los órganos públicos: la capacidad de intervención estatal para garantizar un marco de libertad a la actuación privada. La intervención administrativa se justifica por medio de una habilitación constitucional, en virtud del interés público, siendo este un límite y una garantía de las libertades individuales.</p>
Capacitación	Proceso por el cual los servidores públicos son inducidos, preparados y actualizados para el eficiente desempeño de las funciones de un puesto y su desarrollo profesional y, cuando corresponda, para contribuir a la certificación de capacidades profesionales.
Capital Humano	Es un recurso intangible que comprende el conocimiento, habilidades y experiencia que posee cada entidad gubernamental mediante sus empleados, con lo que define su capacidad competitiva y le permite extraer las mejores soluciones mediante el conocimiento de sus empleados. Desde esta perspectiva, la gestión de capital humano implica las estrategias y acciones que una organización define para reclutar, seleccionar, formar y conservar el capital humano.
Certificación	Reconocimiento formal y temporal de las competencias y/o capacidades profesionales de un servidor público, que se obtiene mediante la aprobación de las evaluaciones de las competencias y/o capacidades profesionales.
Competencia	Conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes o valores del servidor público, necesarios para un adecuado desempeño en un contexto específico, y que pueden ser objeto de evaluación y de certificación.
Conocimiento	Información que una persona sabe, entiende, aplica, analiza, sintetiza y/o evalúa sobre un tema, área del saber, disciplina o actividad.
Dependencias	Son las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados; órganos reguladores coordinados en materia energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Concepto	Definición
Desarrollo Profesional	El desarrollo profesional es fruto de la planeación de la carrera y comprende los aspectos que una persona enriquece o mejora con vista a lograr objetivos dentro de la organización. Se puede dar mediante esfuerzos individuales o por el apoyo de la empresa donde se labora.
Estímulos	Los estímulos serán de tipo monetario (remuneración económica o beneficio que implique erogación de recursos económicos, tales como vales, acceso a programas de formación y aprendizaje especiales, becas, viajes, entre otros).
Evaluación del desempeño	Conjunto de procedimientos para establecer la metodología y definir los mecanismos de medición y valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento de los servidores públicos en su puesto y de manera colectiva en la Institución, que opera mediante un grupo de indicadores previamente definidos para un periodo de evaluación determinado.
Formación	Mecanismos para impulsar el desarrollo académico y capacidades de funcionarios públicos comprometidos con el desarrollo del país.
Gestión del Capital Humano	Es la forma en que se maneja o conduce al personal para el logro y la consecución de los objetivos institucionales.
Habilidad	Destreza para realizar eficazmente una tarea o actividad física, mental o social.
Incentivos	Beneficios en dinero o en especie independientes al salario que recibe un trabajador por haber alcanzado un objetivo previamente pactado en el desempeño de su trabajo.
Ingreso	Es el procedimiento de reclutamiento y selección de candidatos para incorporarse al sistema.
Prestaciones	Beneficios adicionales al salario que reciben los trabajadores por el sólo hecho de desempeñar un puesto.
Productividad	Resultado de un sistema de gestión que permite a los servidores públicos de una Institución, optimizar el tiempo y el uso de los recursos materiales, financieros y tecnológicos que concurren en ésta para la producción de bienes y/o servicios a la sociedad con el fin de promover el desarrollo social, mejorar la competitividad de la economía nacional y la calidad de vida de la población; así como fomentar su propio desarrollo profesional.
Profesionalizar	Mejorar los procesos de selección para atraer a los candidatos más calificados del mercado laboral, crear mecanismos para que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y habilidades requeridas para desempeñar sus funciones; valorar periódicamente que los servidores públicos cumplan con las metas que se fijaron y si lo hacen de la manera más eficaz y eficiente posible.
Reconocimiento	Los reconocimientos serán de tipo no monetario y se orientarán a la distinción pública respecto del esfuerzo de los servidores públicos por alcanzar resultados y ser productivos (reconocimiento público, diplomas, medallas, entre otros).
Recursos Humanos	Es el resultante del conjunto de población real o potencialmente requerida para la ejecución de un plan o proyecto de intervención, los cuales se expresan como capital humano.
Reclutamiento y selección	Conjunto de actividades cuyo objetivo es allegarse de aspirantes internos y externos que cumplan con el perfil y requisitos para ocupar un puesto dentro de la APF; en tanto que el ingreso alude a la ocupación de vacantes, así como la expedición de nombramientos y la adscripción en los puestos establecidos en el Catálogo de Puestos. Lo anterior, con la finalidad de satisfacer de manera oportuna, eficaz y eficiente, las demandas y necesidades de la población en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.
Remuneración	Es toda percepción en dinero o en especie que perciba quien realiza una labor en cualquier entidad pública, constitucionalmente corresponde a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias.
Salario	Retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.
Separación	Casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte de la Administración Pública Federal.
Servidor Público	Es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local.