

El papel de la sociedad civil en la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México

Roberto Moreno Espinosa

Contenido

Prefacio

La aprobación por parte del Congreso de la Unión de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del presente año, constituye un hito en la historia político-administrativa del México contemporáneo, se trata de una larga y acariciada aspiración de no pocos ciudadanos mexicanos, especialistas, servidores públicos y grupos organizados. Constituye de suyo un requisito *sine qua non* para acceder a nuevas etapas de desarrollo en el servicio y la función pública de México, además factor insustituible para enfrentar por parte del gobierno y de la administración pública, los complejos retos y desafíos que presenta la sociedad mexicana en los albores del nuevo siglo, así como las implicaciones derivadas de la globalización y mundialización crecientes.

Cabe destacar que no fueron pocos los intentos que en el pasado se llevaron a cabo para la implantación de un servicio público de carrera, en este mismo foro en mi ponencia: *La profesionalización y el servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI*, presentada en el Congreso de Lisboa, hacía referencia, entre otros, a algunos de los antecedentes más relevantes en la materia durante el pasado siglo XX; las evidencias manifestaron que en la medida en que se fue consolidando el régimen corporativo mexicano que se extendió a lo largo de 71 años (1929-2000) un servicio civil de carrera limitaba en los hechos la política de botín que prefirió prolongar dicho régimen, en detrimento de una mayor estabilidad y profesionalización, de los cuadros del personal denominado de confianza o de libre designación, por lo que en un impulso genuino al establecimiento de un Servicio Público de Carrera, se tornó prontamente en antifuncional al régimen, y sólo se alentó en aquellas dependencias y entidades en las que por su naturaleza era imprescindible.

Los problemas que ha venido provocando en el país la carencia de un Servicio Profesional de Carrera son múltiples y afectan a los tres órdenes de gobierno del Estado Federal mexicano y a la sociedad en su conjunto. Llama así poderosamente la atención la resistencia iterativa demostrada por parte del régimen para su implementación, de hecho cada seis años, desde la segunda mitad de la década de los treinta en el siglo pasado en que el periodo presidencial se aumentó de cuatro a seis años en el ámbito de la administración pública federal los cambios que traía consigo la sucesión presidencial eran múltiples y no se reparaba en los programas en curso, ni en el perfil y desempeño de aquellos funcionarios que habían demostrado un alto rendimiento. Se ponía por encima de ello el amiguismo y el compadrazgo prevalecientes de esta manera se premiaba su "lealtad" o méritos en campaña; constituía ni más ni menos la expresión privilegiada del modelo corporativo clientelar fuertemente enraizado en la cultura político-administrativa nacional a lo largo de muchos años. Dicha práctica no fue exclusiva del gobierno federal, sino que era una práctica generalizada en el ámbito de las entidades federativas y de los municipios. Desde luego el problema se ha prolongado hasta los inicios del presente siglo, de ahí la relevancia de la reciente aprobación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* arriba citada. Es previsible

que ello motive a los gobiernos de los estados federados y a los municipios, a los partidos políticos, a especialistas, académicos y funcionarios a impulsar en sus respectivos ámbitos la promoción del establecimiento de modelos de servicios públicos de carrera.

No hay duda que buena parte de la carencia de instituciones públicas sólidas y consolidadas responda a la ausencia del Servicio Público de Carrera, de igual manera también es explicable que el fortalecimiento real del Estado de Derecho no se haya logrado aún debido a la falta de dicho Servicio. Otros problemas o procesos que me parece están vinculados con lo anterior se expresan en la aspiración a vigorizar el federalismo y la descentralización en el país y a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. En el primer caso debido a que durante un buen periodo la mayor parte del personal más calificado se encontraba al servicio del gobierno federal y en el segundo, dados los altos índices de ineficiencia y corrupción que se han registrado a lo largo del México independiente, entre otras razones, si bien es palpable que tales índices empiecen a ser abatidos en los últimos años, la crisis de confianza en la acción gubernamental y administrativa es aún prevaleciente y revertir tal proceso es una tarea nacional que compete tanto a las instituciones gubernamentales como a buena parte de la sociedad civil, cuestión que se encuentra en las preocupaciones de una cantidad significativa de organizaciones, grupos y ciudadanos.

De esta manera salta a la vista como el modelo weberiano no se ha establecido y desarrollado del todo en el gobierno y en la administración pública mexicana, la alta profesionalización y permanencia en la función pública mexicana está por darse y no se trata de una etapa que pueda ser obviada y acceder a otra u otras como lo han intentado los países desarrollados o algunos de ellos. Nueva Zelanda es quizá el modelo más radical de los experimentos que se han intentado de un modelo más allá del clásico weberiano y de un servicio civil de carrera que es modificado sustantivamente. En México es menester aún perfilar un modelo altamente profesionalizado, con los perfiles adecuados, sujetos a una actualización permanente, que disponga de los estímulos congruentes con la labor desempeñada y, desde luego, sujetos a una evaluación del desempeño periódica que complemente y evidencie una actividad a la altura de las exigencias de los tiempos actuales.

La fase de implementación del modelo o sistema de servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, que recién empieza, pretende claramente constituir el mecanismo fundamental “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”; asimismo, busca sustentarse en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, tales objetivos y principios no están garantizados a mi parecer por la sola dirección, supervisión y seguimiento por parte de la Secretaría de la Función Pública y por el conjunto de dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, cuyo personal de mandos medios y superiores serán objeto y sujeto del sistema de servicio profesional de carrera, se requiere necesariamente de una participación activa, significativa y permanente tanto del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados y por extensión de la Auditoría Superior de la Federación y de la sociedad civil y sus grupos organizados e interesados.

Respecto de la anteriormente planteado, es pertinente hacer referencia a que en el caso de los procesos político–electorales el papel de la ciudadanía es, para decir lo menos, determinante, inclusive han sido creados organismos autónomos altamente ciudadanizados, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas y el Distrito Federal. En tales organismos la gestión de los procesos político–electorales son manejados con total autonomía por los mismos, así como la profesionalización de los cuadros y servidores que prestan sus servicios en aquellos, así en el caso del IFE –ámbito federal–, la Dirección

Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) es la encargada de la profesionalización y, desde luego, de los mecanismos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño e inclusive retiro del servicio, ello nos presenta un panorama de la atención que se ha brindado por parte de la sociedad mexicana a disponer de procesos electorales consistentes y elecciones creíbles donde la equidad y la transparencia constituyan elementos fundamentales en el juego político.

No será el caso de la implementación del sistema de servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, habida cuenta de que no se creó un organismo autónomo o al menos descentralizado avocado a la implementación del referido sistema, lo que sí sucedió, fue el cambio de la antigua Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por la novísima Secretaría de la Función Pública (SFP) en quien recaerá la responsabilidad de la implementación del modelo, partiendo por la elaboración del Reglamento correspondiente, así se asienta: “El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública”.

Lo anterior es comprensible, dada la magnitud de la tarea a desarrollar para la conformación del Sistema de Servicio Público de Carrera. Se calcula que dicho Sistema estará integrado por alrededor de 70 000 servidores públicos que van desde los puestos denominados de enlace, hasta el nivel de Director General; sin embargo a mi parecer, se corre el alto riesgo de que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública se transforme en juez y parte y los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito no se cumplan a cabalidad como lo exigen las necesidades, los retos y desafíos a cubrir y la atención a las demandas de una sociedad cada vez más compleja, demandante, contestataria, y por demás exigente. Es indispensable, reitero, la participación de la sociedad civil en la fase de implementación del Sistema, tal es el objetivo central de la presente ponencia que pongo a la consideración de los panelista y asistentes a este VIII Congreso Internacional del CLAD.

La organización de la ponencia parte por desarrollar un conjunto de planteamientos en donde se discute la importancia de la participación de la sociedad civil en lo general y de manera específica en la fase de implementación del Sistema o Modelo de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México; a continuación se desarrollan y proponen una serie de formas y estrategias de participación de la sociedad civil en la citada fase de implementación a lo que se añade la necesaria participación del espectro de instituciones de educación superior del país, muchas de las cuales disponen de los niveles, rigor académico y prestigio necesarios para garantizar efectivamente una participación en alguna de las fases de implementación del Sistema y de los subsistemas que lo conforman. Como siguiente apartado se bosqueja un conjunto de tendencias de nuestro Servicio Profesional de Carrera para los próximos años a manera de escenarios prospectivos dados los antecedentes, marco normativo, reformas institucionales y lo limitado que hasta el momento plantea la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* respecto de la participación de la sociedad civil. Por último planteo las consideraciones finales que se desprenden del conjunto del trabajo.

Importancia de la participación de la sociedad civil en la fase de implementación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México

Una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo la constituyen, sin duda las diversas formas y modalidades de la participación social y ciudadana, lo que de conjunto conforma

una de las manifestaciones del despertar y protagonismo de la sociedad civil y de cómo ésta, de manera creciente, está asumiendo la construcción de su propio destino de forma autónoma en oposición a la heteronomía que había prevalecido hasta años relativamente recientes, así se percibe de manera alentadora, en mayor o menor medida en México y en los países de la región latinoamericana. Me parece que se trata, sin exagerar, de una de las grandes mutaciones contemporáneas en virtud de la toma de conciencia de grandes sectores de la población que con un claro conocimiento de sus potencialidades están desplegando acciones, planteándose objetivos y dando forma a organizaciones de todo género para promover y obtener sus propios fines. Se trata, asimismo de un conjunto variado y diversificado, y por tanto diferencial de la expresión del desarrollo democrático, entendido como modelo de convivencia, forma de vida y de organización y dirección política en el cual cada vez un mayor número de individuos, ciudadanos y grupos, están en posibilidades de participar en la definición y redefinición de las reglas del juego, mismo que se ha estado extendiendo en el mundo contemporáneo. Es pues un impulso *desde abajo* de formas y expresiones de participación de la sociedad civil que en buena medida tienden a impulsar el aludido desarrollo democrático.

La participación de la ciudadanía adopta múltiples expresiones y modalidades, y observa grados de desarrollo diferencial en México y otros países, es tal su importancia que diversos organismos internacionales están promoviendo de manera creciente la participación de la sociedad civil en el planteamiento y definición de sus objetivos, programas y acciones o en la evaluación de los mismos, pero también como una necesidad ante el papel creciente que cubre aquella a través de sus organizaciones, movilizaciones, prioridades y exigencias; así, es claro que instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras, han ponderado sustantivamente la importancia que reviste intensificar la interlocución, tanto con los gobiernos de los estados nacionales como con la sociedad civil, habida cuenta que durante un prolongado periodo los primeros fueron los únicos interlocutores. Hoy las condiciones y circunstancias han cambiado y la sociedad civil y sus grupos organizados se erigen como factores indispensables de interlocución.¹ Haber ponderado lo anterior por parte de los citados organismos, además de ser loable, expresa y ejemplifica las tendencias crecientes de la participación social y ciudadana en las más diversas tareas.

En el caso mexicano la participación ciudadana es ciertamente un fenómeno relativamente reciente, si bien han prevalecido a través del tiempo formas de participación comunitaria como el denominado *tequio* en el estado de Oaxaca de raíces prehispánicas o las mayordomías en múltiples comunidades de varias entidades federativas u otras formas de participación, una orientada hacia perfilar una gobernabilidad más democrática y corresponsable, es más bien un fenómeno reciente. Tal situación es explicable en virtud de la fuerte centralización político-administrativa que ha prevalecido en el país a lo largo de varias décadas, lo que se agudizó ampliamente durante el recién fenecido siglo XX, es aún relativamente reciente cómo en los años setenta Daniel Cosío Villegas definía al sistema político mexicano como una monarquía sexenal hereditaria en línea transversal; también hacía referencia al *estilo personal de gobernar* y destacaba al Presidente y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como las piezas clave del aludido sistema político. Por su parte Jorge Carpizo en su texto clásico *El Presidencialismo Mexicano*, argumentaba lo que definió como las facultades metaconstitucionales del Presidente, entre las cuales señalaba el

¹ Ver Moreno Espinosa, Roberto, "*Sociedad civil y participación ciudadana en la Octava Reposición del Banco Interamericano de Desarrollo*", capítulo en libro, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, en prensa.

que aquel tenía la facultad de elegir a su sucesor, era el jefe nato del Partido, era ni más, ni menos el gran elector, eran tiempos en que el poder ejecutivo y judicial estaban ampliamente subordinados a la figura presidencial. Se llegaba a extremos, tales como lo que se desprende de la frase de uno de los actores políticos y líder sindical que se perpetuó, hasta su muerte como líder de la central obrera más grande del país, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Fidel Velásquez que mencionaba que, *el que se mueve no sale en la foto*, explicando con ello de manera pintoresca el *statu quo* a que estaba sometida la clase política y quienes se perfilaban para hacer carrera política. Por supuesto, la sociedad civil para tener mayores canales de participación a través de organizaciones políticas, partidos políticos y otras formas de expresión tuvo que luchar con un régimen fuertemente autoritario que manejó de manera altamente discrecional el poder y la administración. José Chanes Nieto planteaba en torno a la centralización a finales de los ochenta que:

México padece una centralización de toda índole en la capital de la República: económica, política, jurídica, cultural, administrativa, de los medios de comunicación masiva, y también demográfica. Para vencerla –añadía– es preciso atacarla en todos sus aspectos y hacer realidad la forma de Estado federal. La voluntad central la impulsa, pero sólo será realidad si las entidades federativas y los ciudadanos asumen sus responsabilidades.²

Así pues, la centralización no sólo ha sido de carácter político–administrativa, sino que se extendía a otras esferas, todo ello limitaba fuertemente la participación abierta de la sociedad civil. Conviene abundar sobre el particular, en este caso a partir de la caracterización que Luis F. Aguilar Villanueva efectúa en torno al estilo de gobierno y gestión pública que se perfiló en el México posrevolucionario:

La primera característica del estilo de gestión pública mexicana ha sido el predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y las prioridades de las comunidades políticas locales. Ya sea regionales o municipales. Todos los asuntos políticos y administrativos considerados relevantes han sido calificados de naturaleza “nacional”, por lo que el resultado ha sido el predominio abrumador del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, usualmente carentes de toda iniciativa.³

Es manifiesto como la abrumadora centralización prevalecientes a lo largo del siglo XX inhibió la participación de la sociedad mexicana; sin embargo tal estado de cosas se ha venido revirtiendo de manera significativa, así en los albores del siglo XXI la multicitada participación se perfila como uno de los ingredientes fundamentales para el desarrollo de múltiples actividades, se está transformando en un ingrediente básico para la evaluación y seguimiento de programas gubernamentales o para desencadenar la energía social y, desde luego, como un factor fundamental de la nueva gobernabilidad democrática en donde la corresponsabilidad se pone de manifiesto de manera cada vez más frecuente.

En suma, la participación ciudadana y la activación y protagonismo de la sociedad civil, constituyen de suyo uno de los grandes objetos de estudio de nuestro tiempo, dadas sus múltiples expresiones, cuestión que se redimensiona en sociedades democráticas o en transición a serlo; aquella también se manifiesta en mayor o menor intensidad en los

² Chanes Nieto, José, 1989, “Descentralización política y administrativa”, mimeo, México, p 1.

³ Aguilar Villanueva, Luis F. 1993 “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”, en Merino Huerta, Mauricio (coordinador). *Cambio político y gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, p 132.

procesos políticos, económicos y sociales; asimismo, la participación ciudadana representa un elemento básico de la vida democrática, por lo que existe, a nuestro parecer, una relación directa entre los niveles de democracia prevalecientes y la intensidad de la participación ciudadana misma. De esta manera la participación de la sociedad civil mexicana en la fase de implementación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México constituye un ingrediente imprescindible para arribar a la conformación de un Sistema consistente, eficaz y eficiente que despeje todo tipo de dudas respecto de su consolidación, tales como el que se esté trabajando en torno a un cuerpo privilegiado e intocable, el cual será difícil de reformar en un futuro mediano si no se alcanzan los resultados esperados y se concretan las expectativas que sobre el particular se tienen.

Formas de participación de la sociedad civil

Los cambios económicos, políticos y sociales de la región latinoamericana y del Caribe ponen de manifiesto la relevancia creciente del papel de la sociedad civil en sus más variadas formas y modalidades de participación, tanto por las restricciones presupuestarias y quizá de manera fundamental por el proceso de maduración, desarrollo político, civilidad y capacidad de autogestión de la sociedad civil y sus grupos organizados, así como derivado de las implicaciones que tienen los procesos globalizadores, la división internacional del trabajo prevalecientes y las nuevas formas de relación entre los estados nacionales y sus respectivas sociedades que de acuerdo con el comportamiento, diversificación, diferenciación y creciente protagonismo de la sociedad, tienden a estrecharse estas, a diferencia de las pasadas décadas, en donde el divorcio y separación entre el Estado y la sociedad civil eran más señaladas. Hoy tal separación, es cada vez más tenue. En este ambiente el BID subraya la importancia de la participación ciudadana,

...tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo de la región. En efecto –se enfatiza–, la participación se relaciona con la calidad de las políticas de desarrollo lo que, a su vez, contribuye a la consolidación del sistema democrático.⁴

Con base en dichas tendencias, el concepto y enfoque de política pública tiene cada vez más cabida en las actividades de los estados nacionales; se está abandonando la socorrida práctica tradicional de los gobiernos de decidir las grandes y pequeñas políticas nacionales, regionales y locales de manera autárquica y unilateral de espaldas a la sociedad, sin considerar sus beneficios y perjuicios sino sólo su interés de grupo, así estamos asistiendo a cambios sustantivos en el quehacer político y en las actividades de los gobiernos nacionales, subnacionales y de los organismos internacionales. Asimismo, los cambios y transformaciones que están a la vista; nos obligan a superar la mera simulación, hacer como que se apela a la participación de ciudadanos y grupos, esta tiene que ser cada vez más real, efectiva y con la convicción de las partes e instancias involucradas.

Cabe también destacar que las instituciones público-gubernamentales están sujetas a una mayor transparencia y a una rendición de cuentas frente a la ciudadanía que es a la que se deben y la que aporta los recursos para el sostenimiento y desarrollo de aquellas, en el caso de México, recientemente se puso en marcha la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que significa un paso cualitativo esencial en el

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2000, “Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”, Documento para Discusión, p 1.

proceso de construcción de una sociedad democrática y de un gobierno y una administración pública más transparente, y un recurso más al alcance de la ciudadanía para fundamentar y documentar su participación en los asuntos de orden público. Sobre el particular es pertinente subrayar la importancia de tal paso.

El acceso a la información constituye un requisito *sine qua non* de fortalecimiento de la participación ciudadana, toda vez que uno de los postulados que debemos tener presente en los tiempos modernos es aquel referido a que la información es la base de la participación, una participación sin las bases y sin los fundamentos que proporciona la información, es de pocos alcances y efectividad, en tanto que una participación debidamente apoyada en la información pertinente es evidentemente más eficaz, de esta manera la puesta en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* constituye ya un instrumento básico para potenciar la participación ciudadana en las más variadas y diversificadas tareas que exige el desarrollo y atención de los asuntos públicos.⁵

En la perspectiva planteada las formas y modalidades de participación cobran relevancia, toda vez que la misma no es da en abstracto, es necesario disponer de formas específicas y concretas para que aquella se de con fluidez, agilidad, oportunidad y efectividad, algunos organismos proponen entre otras las siguientes: a) la divulgación de la información puede contribuir al mejor entendimiento y aceptación de las actividades por parte de las poblaciones afectadas –o beneficiadas–; b) la consulta sirve para identificar y considerar las preferencias de los grupos interesados durante la etapa de preparación de las diversas actividades; c) la participación durante la ejecución y evaluación puede contribuir a que los beneficios lleguen realmente a grupos usualmente excluidos, y a fortalecer capacidades de los interesados, reducir costos, aumentar el sentido de propiedad de las actividades y de los participantes, y establecer mejores bases para la evaluación y la retroalimentación de futuras actividades.⁶ En el enfoque de políticas públicas la participación de los grupos, públicos, actores interesados y de la ciudadanía son fundamentales, así:

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.⁷

Otros estudiosos han planteado diversas formas de participación de la sociedad civil, así se ha hecho referencia a la participación social, comunitaria, ciudadana, autónoma, clientelística, incluyente, representativa y participativa.⁸ Desde luego, la participación y sus modalidades se da en función de los objetivos de los grupos de las condiciones políticas y

⁵ Moreno Espinosa, Roberto, 2003, “Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el Gobierno y la Administración Pública Federal” ensayo inédito, p 12.

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, “Participación Ciudadana... *op cit.*, p 2.

⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, p 30.

⁸ Ver: Arzaluz Solano, María del Socorro, 2002. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas, y teórico-prácticas). IAPEM, Toluca, Estado de México; Cunill Grau, Nuria, 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Edit. Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela; y Ziccardi, Alicia, 1998. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.

sociales prevaletentes, así como de las condiciones de negociación y desarrollo.

En suma, las acciones orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana y a dar forma a la misma es una preocupación de la sociedad y el Estado mismo, así como de organismos internacionales, lo que tiene implicaciones múltiples, entre las que me gustaría apuntar las siguientes: a) se genera y promueve un proceso de enseñanza y aprendizaje en torno a la participación de los más diversos públicos; b) se impulsa el enfoque y aplicación de las ciencias de políticas, en virtud de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en las cuales participan los gobiernos nacionales y subnacionales y la sociedad civil; c) los programas y acciones a llevar a cabo producto de su incorporación en la agenda se encuentran cada vez más consensados; d) con relación a la fase de evaluación y seguimiento de programas y acciones, el papel de la sociedad civil, está demostrando que añade nuevos elementos que hacen más efectivas las políticas públicas definidas; e) se conforma una serie de metodologías, formas y modalidades de participación que son susceptibles de ser compartidas por diferentes actores; f) se potencian los programas y acciones emprendidas al contar con la participación de los actores interesados quienes están más motivados para aportar elementos adicionales que se expresan desde la formulación de las políticas y programas, así como en las fases de implementación y evaluación de estas; g) se da un efecto de apropiación de parte de los actores participantes en función de su actividad creciente; h) se fomenta una cultura de la evaluación, lo que me parece ampliamente relevante ante la astringencia de recursos y como parte esencial de una sociedad democrática.

En el caso de la participación de la sociedad civil mexicana contempladas en la fase de implementación en la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México son muy limitadas, así en el Capítulo Noveno De la estructura orgánica del sistema, Sección Primera, De la Secretaría se asienta en el artículo 67 “Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.”

Asimismo, la Sección Segunda, Del Consejo Consultivo textualmente asienta:

Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con una representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la

- Administración Pública;
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
 - III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y el tabulador;
 - IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
 - V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;
 - VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones del consejo, y
 - VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 71.- El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

Así pues, la sociedad civil tiene una cierta participación en el Consejo, “a invitación de los demás integrantes”; sin embargo esta, a mi parecer es limitada, además de tener un carácter fundamentalmente consultivo. Es así fundamental que la sociedad civil, académicos, asociaciones, instituciones de educación superior, asociaciones civiles, asociaciones profesionales, partidos políticos y Congreso de la Unión, tengan claro la relevancia que representa disponer de los conductos, mecanismos y espacios para que la implementación y consolidación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México, se lleve a cabo de manera integral y transparente y, como ya lo señalé se cumplan todos y cada uno de los principios en que se sustenta. Considero que estamos en posibilidades de perfilarnos hacia ello.

Experiencias recientes nos indican que el papel de la sociedad civil es relevante, así con el objetivo de impulsar una cultura de la profesionalización en el servicio público en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, sustentada en el mérito, se conformó una Asociación Civil que reunió a académicos, funcionarios públicos y especialistas en materia de Administración de Personal Público, Profesionalización, Administración y Políticas Públicas, y Servicio Público de Carrera, los cuales dieron forma a la *Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público* que a la fecha cuenta con aproximadamente 800 adherentes.

Entre las actividades que ha promovido la Red Mexicana, se cuentan las siguientes:

a) Organización de un Foro Internacional, *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, llevado a cabo en las instalaciones de la Universidad Iberoamericana (UIA) en marzo del presente año el cual contó con el concurso de ocho instituciones de educación superior: UIA; Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas; El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana; y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. En el foro participaron expertos internacionales, académicos legisladores y se contó con el apoyo de organismos nacionales e internacionales, entre ellos la ONU, el BID, la OCDE, el Banco Mundial, el Consejo Británico, el Programa de Cooperación Franco-Mexicano, y las Embajadas de Canadá y los Estados Unidos; asimismo participó como conferencista magistral David Osborne;⁹

b) Presentación de la Revista *Prospectiva*, año 8, Número 23, Marzo de 2003, “Nueva Gestión Pública y Servicio Profesional de Carrera”, llevada a cabo en la Facultad de Ciencias

⁹ Ver Memoria del Foro Internacional 2003, UIA, ITESM, UNAM, ITAM, CIDE, COLMES, UAM, FLACSO. *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*.

Políticas y Sociales de la UNAM en abril de 2003;

c) Panel sobre la Profesionalización del Servicio Público en México, llevado a cabo en las instalaciones de la Universidad del Valle de México, mayo de 2003;

d) Panel sobre la Profesionalización del Servicio Público en México, llevado a cabo en las instalaciones del Centro de Investigación y Docencia Económicas, junio de 2003;

e) Conjuntamente con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y la Agrupación Política Nueva, A. C., Mesa Debate sobre los *Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, 18 de junio de 2003;

f) CURSO INTENSIVO *Tendencias Internacionales en Materia de Administración de Personal Público, una Perspectiva Comparada México-Estados Unidos*, dictado por: Donald E. Klingner, Ph.D., Profesor Catedrático de la Universidad de Colorado, Denver, Colorado, EE.UU, llevado a cabo en la UNAM, 23-25 de junio de 2003; simultáneamente se celebraron 10 reuniones con los responsables de las áreas de Personal de otras tantas Dependencias de la Administración Pública Federal y se cerró su participación con una conferencia en materia de servicio profesional en gobiernos subnacionales en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, el sábado 28 de junio de 2003;

g) Panel sobre “Servicio Civil” en el marco de la “Semana Académica de Posgrado en el Campus San Rafael de la Universidad del Valle de México, 23 de julio de 2003;

h) Se organizó un Diplomado sobre Competencias Laborales en el Sector Público conjuntamente con el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONCER);

i) A partir del 25 de agosto del presente año se arranca el Diplomado *Profesionalización y Servicio Público de Carrera en México. Fundamentos, contextos, estrategias y bases para su implantación*.

En suma, considero que una exitosa implementación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México y por consiguiente del Sistema respectivo, descansará no sólo en la labor desplegada por la nueva Secretaría de la Función Pública, sino por el seguimiento, evaluación y realimentación de parte de la Cámara de Diputados y de la sociedad civil.

El futuro inmediato

De acuerdo con los artículos transitorios de la Ley del Servicio Profesional se asienta en el primero de ellos: “Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”; en el segundo se señala: “El Reglamento de la presente Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

El Artículo Tercero contempla: A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo Cuarto.- Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

*El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley...*¹⁰

Con base en los anteriores artículos transitorios de la Ley, las actividades por desplegar en los próximos tres años y medio son sumamente intensas e involucran a los instancias que integran la estructura orgánica del Sistema. De igual manera el papel que está llamado a cubrir la sociedad civil dispone de ese mismo espacio temporal para ver reflejada su participación, pasado dicho plazo, lo siguiente corresponderá a la fase de consolidación del Sistema y evaluación de los primeros resultados de manera integral, los retos y desafíos son amplios y el tiempo apremia.

Consideraciones finales

He presentado el panorama que se presenta a mi parecer en la fase de implementación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México desde la perspectiva de la sociedad civil, se trata de una empresa de cobertura mayor dado el universo de servidores públicos que se incorporarán al Sistema el cual es del orden de 70 000 y si bien se cuenta con el papel que desplegará la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de la implementación del Sistema, es indispensable la participación de la sociedad civil a través de las asociaciones civiles, profesionales, instituciones de educación superior, redes, entre otras, así como del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, de tal manera que pueda llevarse a cabo un seguimiento, evaluación, realimentación y supervisión del proceso de implantación y operación del sistema, a fin de tender a una fase de consolidación en la que se ponga de manifiesto una beneficio para la sociedad mexicana en su conjunto.

Hoy finalmente hemos dejado de esperar a Godot, el marco normativo del Servicio Profesional de Carrera es un hecho necesario aunque insuficiente, se requiere ahora de imaginación, cooperación, inteligencia y realimentación de los actores políticos y sociales interesados.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Arzaluz Solano, María del Socorro, 2002. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas, y teórico-prácticas). IAPEM, Toluca, Estado de México.

Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2000, "Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo", Documento para Discusión.

Chanes Nieto, José, 1989, "Descentralización política y administrativa", mimeo, México.

Cunill Grau, Nuria, 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Edit. Nueva Sociedad, Centro

¹⁰ Secretaría de Gobernación, 10 de abril de 2003. *Diario Oficial*. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* p 60, las cursivas son añadidas.

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Memoria del Foro Internacional 2003, UIA, ITESM, UNAM, ITAM, CIDE, COLMES, UAM, FLACSO. *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*.

Merino Huerta, Mauricio (coordinador) 1993. *Cambio político y gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México.

Moreno Espinosa, Roberto, “*Sociedad civil y participación ciudadana en la Octava Reposición del Banco Interamericano de Desarrollo*”, capítulo en libro, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, en prensa.

Moreno Espinosa, Roberto, 2003, “*Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el Gobierno y la Administración Pública Federal*” ensayo inédito

Revista *Prospectiva*, año 8, Número 23, Marzo de 2003, “Nueva Gestión Pública y Servicio Profesional de Carrera”.

Secretaría de Gobernación, 10 de abril de 2003. *Diario Oficial*. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

_____, 11 de mayo de 2002 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Ziccardi, Alicia, 1998. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.

Reseña Biográfica

Roberto Moreno Espinosa

Es Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM y Candidato al grado de doctor en Administración Pública, por la FCPyS de la UNAM. Es socio de las siguientes instituciones: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas (AMIPP), en donde se ha desempeñado como vicepresidente de finanzas y de relaciones académicas; Representante del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en la REDAPP y en el Consorcio México-Estados Unidos de Programas de Posgrado en Administración y Políticas Públicas; es socio del INAP, del IAPEM y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Es miembro de la Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público; Es Miembro del Consejo Editorial de las siguientes Revistas: a) Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales; b) Espacios Públicos; c) *Prospectiva*; d) Revista de Derecho y Ciencias Sociales; y e) Revista IAPEM; Es Miembro del Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC) de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Es Miembro del Consejo Asesor de la Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Ha sido profesor invitado por 14 universidades nacionales

Actualmente de desempeña como Coordinador de la Maestría en *Gobierno y Asuntos Públicos* y de la Orientación Doctoral de *Administración Pública* de la UNAM.