

## **Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en México**

**Dr. Miguel Angel Cedillo Hernández**

La reciente aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal en México, constituye sin lugar a dudas, uno de los avances más importantes en la Reforma del Estado mexicano en los últimos años. Del éxito en la implantación de esta Ley depende la continuación de la transición democrática en el país, así como la modernización y fortalecimiento de la Administración Pública. No puede soslayarse la importancia y trascendencia de esta Ley. La normalidad democrática que vive el país con comicios creíbles y transparentes, requiere ser fortalecida por instituciones como el Servicio Profesional de Carrera que le empiecen a dar vida a una nueva cultura democrática que consolide esta transición. Los principios en que se sustenta el Servicio Profesional (tales como el mérito, la igualdad de oportunidades, la eficiencia y la responsabilidad), son consustanciales a un Estado de Derecho democrático. Joan Prats (1998: 23) señala que: “Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente”. Si bien es cierto que el patrimonialismo en la designación de los funcionarios cumplió un papel fundamental en el apuntalamiento del régimen presidencialista mexicano, también lo es que este régimen está agotado y se está pugnando en México por generar una nueva relación de poderes sin el predominio del Ejecutivo Federal. Ante esto, la profesionalización de la Administración sería un elemento más hacia la consolidación democrática y el adecuado equilibrio de poderes.

Otro aspecto a considerar es que con un sistema que brinde estabilidad a los servidores públicos de confianza, sin depender ni estar sujetos a los vaivenes políticos, la administración va a dejar de vista como un botín por los partidos políticos o lo que es peor que los partidos “politicen” la administración o demanden lealtades partidistas a los funcionarios, práctica común y deleznable que además rompe la igualdad en la competencia electoral.

Por otra parte, la modernización de la administración no es posible sin contar con servidores públicos aptos y capaces en el desempeño de las funciones. El plazo de aprendizaje de los funcionarios cuando son designados sin acreditar un perfil o conocimientos adecuados para ejercer sus atribuciones, así como las remociones sexenales o trianuales, en las diferentes administraciones, de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), representan un alto costo para el país.

Ante la aprobación de la Ley en esta materia, deben identificarse con claridad los retos para su implantación. Identificando cuáles son los desafíos a afrontar, se podrá diseñar con mayor eficacia y oportunidad las políticas públicas necesarias para hacer funcionar este sistema de servicio profesional.

Identificamos tres clases de retos para la implantación del servicio profesional de carrera, y éstos son los jurídicos, los culturales y los administrativos. Haremos una revisión de cada uno de ellos en lo particular, planteando también acciones para superarlos.

### **Breve análisis de las características de la Nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Mexicana.**

La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el pasado 10 de abril del 2003. En su artículo 1° se señala que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema del

Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. En este concepto, se comprende también a los órganos desconcentrados. La ley no aplica para las entidades paraestatales, pero éstas podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Profesional de Carrera ajustándose a los principios de la ley. Debe precisarse que en el caso de aquellas dependencias u órganos desconcentrados que cuenten con sistemas de Servicio Civil los cuales no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a la ley en un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor de la misma.

El sistema del Servicio Profesional de Carrera se define como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. Este sistema dependerá del Ejecutivo Federal y su dirección correrá a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y las dependencias de la administración lo operarán. Los principios rectores del sistema son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Los puestos que comprende el sistema del Servicio Profesional son: Director General; Director de Área; Subdirector de Área; Jefe de Departamento y Enlace. También quedan comprendidos los equivalentes, adjuntos y homólogos a los puestos mencionados. En tal virtud quedan fuera del sistema los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados, así como los gabinetes de apoyo adscritos a estos funcionarios que comprenden a las Secretarías Particulares, las Coordinaciones de Asesores, de Comunicación Social y servicios de apoyo. También están excluidos del sistema los miembros de las fuerzas armadas, los servidores públicos de las dependencias encargadas de las funciones de Seguridad Pública Nacional, del Servicio Exterior Mexicano, los maestros y los médicos, así como los prestadores de servicios profesionales por contrato. Entre los derechos que otorga esta ley a los servidores públicos de carrera deben destacarse los de estabilidad y permanencia en el servicio, el de recibir capacitación y actualización y de promover los medios de defensa que establece esta misma ley.

El sistema de Servicio Profesional de Carrera se integra por siete subsistemas que son:

- I.- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos;
- II.- Subsistema de Ingreso;
- III.- Subsistema de Desarrollo Profesional;
- IV.- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades;
- V.- Subsistema de Evaluación del Desempeño;
- VI.- Subsistema de Separación; y
- VII.- Subsistema de Control y Evaluación.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, comprende principalmente los procesos para realizar los análisis prospectivos de las necesidades de personal y su desarrollo. Asimismo, opera el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, el cual sistematizará la información relativa al perfil, ingreso, capacitación, desarrollo, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.

El Subsistema de Ingreso, comprende los procedimientos de reclutamiento y selección de los servidores públicos profesionales. Para su operación, la ley prevé la constitución de Comités Técnicos de Selección los cuales se integrarán por un representante de la Secretaría de la Función Pública, por un funcionario de carrera del área de Recursos Humanos de la dependencia y por el superior jerárquico de la plaza que se está concursando. Todas las convocatorias para ingreso o promoción dentro del sistema deben ser públicas y abiertas.

El Subsistema de Desarrollo Profesional establece los procedimientos para el ascenso de los servidores públicos de carrera. Para ello, la ley prevé que se tomará en cuenta el puntaje obtenido por dichos servidores tanto en sus evaluaciones del desempeño como en sus

exámenes de capacitación o certificación de competencias, aunque para ocupar un puesto de mayor jerarquía se precisa ganar la selección correspondiente.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, comprende los programas para la actualización, desarrollo y certificación de los servidores públicos. La ley establece como una obligación de los servidores profesionales de carrera, certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada 5 años para acreditar que se mantienen actualizados en los conocimientos necesarios para el desempeño de sus cargos. El servidor público que no apruebe una evaluación de este tipo tiene derecho a un segundo examen de certificación, pero en el supuesto de que no apruebe esta segunda evaluación será separado de la Administración Pública Federal.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito evaluar cuantitativa y cualitativamente la labor de los servidores públicos de carrera, así como su aportación al cumplimiento de las metas institucionales de la dependencia. De los resultados de dichas evaluaciones se pueden desprender estímulos al desempeño destacado, así como la separación del cargo, cuando en dos evaluaciones, un servidor de carrera no obtuviera resultados satisfactorios.

El Subsistema de Separación, establece las causas por las cuales deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor profesional de carrera, sin responsabilidad para las dependencias. Las causas que establece la ley de separación del cargo son: la renuncia; la defunción del servidor público de carrera; la sentencia firme que imponga al servidor público una pena privativa de la libertad; el incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones; el hacerse acreedor a una sanción administrativa que implique separación del servicio o reincidencia, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño; o cuando el resultado de dicha evaluación sea deficiente.

El Subsistema de Control y Evaluación, tiene como objetivos evaluar la operación del sistema así como diseñar los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento del sistema en general.

La ley prevé la integración de Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia u órgano desconcentrado. Estos Comités estarán presididos por el Oficial Mayor o su equivalente, un funcionario de carrera representante del área de Recursos Humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Entre las atribuciones que tienen dichos Comités están las relativas a definir los programas de capacitación, diseñar y aplicar de acuerdo a lo que establezca el Reglamento y la Secretaría de la Función Pública los métodos de evaluación del desempeño, aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación y realizar estudios y propuestas para la mejor operación de los subsistemas.

Como medios de defensa, la ley solo prevé un recurso administrativo denominado de revocación que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección. Podría reglamentarse otro recurso para regular la atribución que la ley otorga a la Secretaría de la Función Pública para resolver las inconformidades que deriven de la operación del sistema. Finalmente, la ley establece que las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de esta ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aquellas diferencias de carácter administrativo deberán conocerse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los Transitorios de esta norma se establece que entrará en vigor a los 180 días de su publicación. El Reglamento de la Ley deberá expedirse en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la ley.

## Los Retos Jurídicos.

El fundamento jurídico y laboral de las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado mexicano se encuentra en el artículo 123 de la Constitución Política, en su apartado B. Este artículo establece los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos. El dispositivo a comento distingue a dos tipos de trabajadores al servicio del Estado, los llamados “de base” y los de “confianza”. Los trabajadores de base gozan de estabilidad en su trabajo y sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada. En cambio los trabajadores de confianza sólo cuentan con la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social, mas no gozan de la estabilidad en su trabajo.

La ley reglamentaria del artículo 123 apartado B es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento en su artículo 8º establece que la relación jurídica de trabajo se da entre los titulares de las instituciones públicas y los trabajadores de base y excluye así a los de confianza y deja, por lo tanto, sin definición los procedimientos para el cese de esta clase de trabajadores. En este sentido, la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos de confianza se entiende como una relación de carácter administrativa y su cese como un acto de autoridad. De esta forma, el régimen jurídico que regula las relaciones laborales de los servidores públicos en México se centra en las relaciones de trabajo entre los servidores públicos de base y el Estado y deja sin definición la relación de trabajo con los servidores públicos de confianza. Esta laguna jurídica es un atavismo propio del presidencialismo y del sistema de botín que han imperado en nuestra Administración Pública, y que deben superarse con la implantación de un sistema de mérito que regule la selección y promoción de este tipo de servidores públicos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera viene a llenar en parte esta laguna. Sin embargo su reglamentación e implantación implica importantes retos desde el ángulo jurídico que convendría empezar a valorar. De inicio convendría analizar la naturaleza jurídica de esta Ley. Esta Ley no se presenta como una norma de carácter laboral, ya que del análisis de su iniciativa no se desprende que se haya fundado en el artículo 123 constitucional. También es justo señalar que el mencionado artículo constitucional no prevé la existencia de una Ley sobre Servicio Civil o Profesional de Carrera, salvo los casos de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las policías, los cuales se regirán por sus propias leyes. En este tenor, la Exposición de Motivos de la Ley que se analiza señala que lo que se pretende con la misma es establecer “... **un sistema de naturaleza administrativa**, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado...”. En virtud de lo expresado, debe considerarse que la Ley del Servicio Profesional de Carrera es una Ley de naturaleza administrativa, ya que no se fundó, ni tiene referente en el artículo 123 constitucional, por lo tanto no es una norma laboral. En este contexto, los actos y procedimientos que establece la Ley y que en su momento regulará el Reglamento deben ser considerados como actos propios de autoridad, de orden administrativo y no laboral. Así, los actos relativos a la selección, promoción evaluación del desempeño y hasta cese de los servidores públicos de carrera deben considerarse como actos administrativos.

Sin embargo, la Ley remite en el artículo 79 al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los conflictos individuales de carácter laboral entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley, resultando aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, el artículo 10, fracción X de la misma Ley establece como un derecho de los servidores públicos de carrera ser indemnizados en términos de Ley, cuando sean despedidos de manera injustificada.

Dada esta confusión de disposiciones que remiten a normas y procedimientos laborales, pareciera ser que la ley desborda su carácter administrativo y adquiere una naturaleza

laboral. Para hacer más confusos los medios de defensa, el artículo 80 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece que las controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, si se aceptara la doble competencia que propone la ley, correspondería a su Reglamento definir cuáles son las controversias de carácter laboral y cuáles las administrativas. El problema residiría en que si el Reglamento definiera los actos y procedimientos que tendrían el carácter de laborales, y que por ello fundarían las controversias de este tipo entre los servidores públicos y las dependencias, tendría que adquirir el carácter de ordenamiento laboral, lo cual puede constituir un grave error ya que se estaría regulando una ley de naturaleza administrativa. Por otra parte, al remitir las controversias entre los servidores públicos de confianza y las dependencias al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se olvidó que éstos servidores públicos, de acuerdo a las interpretaciones que ha hecho el Poder Judicial Federal a través de diversas jurisprudencias, no gozan de estabilidad laboral y por lo tanto no pueden reclamar la reinstalación, ni el pago de indemnización alguna ( V. Jurisprudencia de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Volumen 175-180 Quinta Parte, página 68, que se titula “Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. No están protegidos por el apartado “B” del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo”). Asimismo, el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no atiende las demandas de los servidores públicos de confianza puesto que están excluidos expresamente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8°.

Al parecer esta nueva Ley de Servicio Profesional ha creado un verdadero laberinto jurídico sin salida, ya que el Reglamento no podría definir con justeza y tino cuáles serían las controversias laborales y cuáles las administrativas, sin correr el riesgo de que dicho Reglamento fuese declarado en su momento como inconstitucional, por ir más allá de lo establecido en la carta fundamental. ¿Cómo resolver entonces este problema?. Pareciera ser que la solución más adecuada sería derogar las disposiciones de la ley que aluden a normas e instituciones laborales, esto con el propósito de preservar el carácter administrativo de dicha ley. Sólo así, los actos y procedimientos se entenderían como actos de autoridad, es decir, como actos y procedimientos de naturaleza administrativa que además tendrían que ser analizados por un Tribunal de carácter administrativo en caso de controversia. De esta manera, sólo existiría una competencia jurisdiccional, para resolver las controversias individuales que se suscitaran entre los servidores públicos de carrera y las dependencias y ésta estaría depositada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo al análisis que acabamos de realizar, es importante construir “un blindaje constitucional”, para esta ley. Esto significa que debe pensarse que de manera paralela al trabajo de implantación de la ley debe promoverse una reforma constitucional que le dé fundamento expreso y directo a este sistema. Esto no es un detalle menor, ya que en un proceso de fortalecimiento al Servicio Profesional de Carrera, la existencia de un fundamento constitucional para el mismo, no solo le daría base jurídica a la propia ley sino que serviría como un dique a las tentaciones políticas que pretendieran abrogar esta norma mediante un proceso legislativo común. El proceso constitucional de reforma a la carta fundamental, previsto por el artículo 135, señala condiciones especiales, sobre todo porque exige una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, así como la necesidad de su aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para poder aprobar un cambio constitucional. En tal virtud, el blindaje que se propone, pondría un freno a la posibilidad de derogación de esta ley por una mayoría simple en el poder legislativo, y exigiría un consenso nacional para realizar esta modificación.

Otro de los retos jurídicos que se deben afrontar es la reglamentación de la ley en lo relativo a precisar y desarrollar los procedimientos que integrarán los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera, sobre todo lo correspondiente al ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación. En cuanto al ingreso, la ley hace una vaga referencia al reclutamiento y la selección, dejando los detalles de estos procedimientos al Reglamento que se expida, así como a guías y lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública. Debe señalarse que la ley asigna este trascendente procedimiento a un Comité Técnico de Selección el cual se integrará por el superior jerárquico de la plaza que se esté concursando, un funcionario del área de Recursos Humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública. El Reglamento, deberá no solo detallar los procedimientos de reclutamiento y selección, sino también establecer candados para limitar la facultad de veto que la ley otorga en el artículo 74 al superior jerárquico, pues ésta atribución, como lo señala el Maestro Ricardo Domínguez (2003: 33-36) en un reciente análisis, puede restar transparencia e imparcialidad a la selección,.

En cuanto al desarrollo profesional, el Reglamento deberá precisar los mecanismos de movilidad dentro del sistema. Aunque la ley habla de movilidad vertical y horizontal (artículo 39), no reconoce la movilidad horizontal por grados o niveles, según la responsabilidad del cargo o la puntuación obtenida por el servidor público derivada de su formación, capacitación o especialización, o con motivo de su buen desempeño, sin necesidad de ascender jerárquicamente. De esta forma, la ley entiende por movilidad vertical la promoción jerárquica y por movilidad horizontal el mero cambio de adscripción. Ante esta circunstancia, el Reglamento deberá incluir la movilidad por grados y/o niveles, como producto de una mayor puntuación por buen desempeño o profesionalización de los servidores públicos. En cuanto a las promociones verticales la ley remite a los mismos procedimientos de reclutamiento y selección que están normados en el subsistema de ingreso, debiéndose destacar que la ley ordena que para todo concurso los Comités Técnicos de Selección deberán expedir convocatorias públicas y abiertas (artículo 26).

En cuanto a los procedimientos del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, el Reglamento deberá establecer los parámetros de calidad para impartir capacitación y actualización. Es de destacar, que esta ley no prevé la creación de un instituto encargado para la formación de los servidores públicos de carrera. Sin embargo, señala que corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo que establezca el reglamento, emitir las normas para regular esta capacitación. Un aspecto fundamental que consagra la ley es la obligación de los servidores públicos de carrera de ser sometidos a una certificación por lo menos cada cinco años de sus capacidades para seguir en el desempeño de la función que tienen asignada. De esta forma, además de una evaluación de su desempeño permanente, el servidor público de carrera debe acreditar la vigencia de sus capacidades para el desempeño de las funciones públicas (artículos 52 y 53).

En cuanto al subsistema de evaluación del desempeño, el Reglamento deberá señalar las características y condiciones de este procedimiento así como los casos en que el desempeño no satisfactorio sea causa de separación. De la misma manera deberá establecer las reglas para estimular y premiar el buen desempeño de los servidores públicos. En relación al subsistema de separación, el Reglamento deberá especificar y desarrollar las causas de separación que están establecidas de manera general en el artículo 60 de la propia ley, estableciendo en cada caso los procedimientos pertinentes.

Si bien la ley confiere gran parte de la operación del sistema a la Secretaría de la Función Pública y a los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección, también establece otro órgano que es el Consejo Consultivo en el cual podrán participar representantes de los

sectores social, privado y académico. Convendría que el Reglamento le diera un peso equivalente a la representación de la sociedad en el Consejo a la que tienen las dependencias. Dicho Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y se integrará además por los responsables de cada subsistema, los presidentes de los Comités Técnicos de las dependencias y por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, así como por representantes de los sectores social, privado y académico. Sobre sus atribuciones convendría analizar, incluso a nivel de la propia ley (situación que ameritaría una reforma), darle mayores atribuciones que las que actualmente tiene como un órgano de opinión y asesor.

La ley establece que la expedición del Reglamento, se debe realizar en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la misma (artículo Segundo Transitorio de la Ley). Dado que la ley entra en vigor a los 180 días después de su publicación, la cual se efectuó el 10 de abril del presente año en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento deberá publicarse antes del 5 de abril del 2004. En tal virtud, se cuenta con un plazo preestablecido para elaborar este ordenamiento, que será fundamental para la implantación de la ley. Se estimaría conveniente que, los problemas que presenta la Ley sobre todo lo relativo a la competencia jurisdiccional para resolver las controversias que se susciten por su aplicación, se resolvieran antes de expedir el Reglamento, de tal forma que este ordenamiento no tuviera que enfrentar incongruencias legales o incluso amenazas de inconstitucionalidad. Además sería deseable que el proyecto de Reglamento se trabaje por un grupo amplio de expertos que procuren la claridad, agilidad y transparencia de los procedimientos que se regulen en dicho ordenamiento, el cual debe ser expedido por el Ejecutivo Federal. Asimismo, habría que prever que otros ordenamientos de carácter administrativo serían necesarios para la adecuada operación del sistema, es decir, las guías, lineamientos, catálogo, tabulador y manuales que darán vida y sustento al sistema en las dependencias. A este respecto la ley hace múltiples referencias a lo largo de su articulado de lineamientos y normas que debe expedir la Secretaría de la Función Pública, en materias tales como ingreso, capacitación y evaluación del desempeño. Definir el catálogo por capacidades o competencias de la Administración Pública Federal y su tabulador así como las normas de puntuación aplicables a los servidores públicos y de operación del registro de los mismos, será otro aspecto fundamental para dar bases sólidas a la institucionalización del sistema. Pero esto también nos lleva a los retos culturales y administrativos que implicará la implantación de ésta ley. Haremos en las siguientes líneas un análisis de los mismos.

### **Los Retos Culturales.**

Uno de los desafíos más importantes que debe confrontar la implantación de ésta ley es romper con una serie de prácticas y costumbres que han integrado en palabras de Mauricio Merino (1996: 19-32) "la subcultura de la lealtad". Esta subcultura de la lealtad es la que ha politizado la administración pública mexicana al grado de convertirla en un botín para los caudillos, los partidos políticos y las camarillas. Es también esta subcultura la que ha permitido construir un entramado de lealtades personales y complicidades que partían desde el Ejecutivo Federal y llegaba hasta los más modestos cargos de la burocracia. Los valores que sostienen esta estructura son la lealtad y la disciplina de grupo o de partido, y no el mérito, la igualdad de oportunidades y la responsabilidad. De esta forma, se asignan los cargos y las promociones más por el aprecio personal, la lealtad y la disciplina hacia jefes o proyectos políticos partidistas, que por la capacidad o el buen desempeño en el ejercicio de las funciones públicas. Estas prácticas fortalecían el presidencialismo vertical y autoritario que se apoyaba en un partido hegemónico, que poco a poco está dejando espacio a los procedimientos e instituciones democráticas. En este contexto, la implantación del Servicio

Profesional de Carrera es un paso más para desterrar éstas prácticas atrasadas y clientelares. Por tal motivo, en palabras del propio Mauricio Merino (idem: 27-31), se debe avanzar hacia una subcultura de la responsabilidad que enfoque las lealtades de los servidores públicos hacia las instituciones en vez de los caudillos, grupos o partidos. Sin embargo, se debe prever una fuerte resistencia de parte de grupos interesados en mantener esta subcultura de la lealtad personal.

Para hacer frente a esta resistencia debe diseñarse una política pública que parta de la información clara, oportuna y completa tanto a los servidores públicos como a la sociedad en general de las características y alcances de la implantación de este sistema de Servicio Profesional. En efecto, debe informarse con transparencia y amplitud a la sociedad civil de la trascendencia de esta ley, ya que sino se cuenta con un amplio apoyo social, la norma puede perderse en los espacios burocráticos o en los cubículos académicos. Su difusión en las universidades, así como con grupos de profesionistas (colegios, agrupaciones, asociaciones, etc.) organizaciones no gubernamentales es fundamental para despertar su interés y a la postre concitar su respaldo a esta ley. Si la sociedad civil no hace suyo este proyecto, no se continuará avanzando en el proceso de normalización democrática y fortalecimiento institucional, por el cual transita México.

La difusión y el convencimiento de las bondades y beneficios de la implantación de esta ley entre los propios servidores públicos es una prioridad. Si bien es cierto, que la ley no afecta los derechos de los trabajadores de base agrupados en sindicatos y antes bien, les abre a estos trabajadores, más allá de su reducido escalafón, la posibilidad de acceder a los puestos de estructura a través de los procedimientos de selección, también es previsible que esta ley pudiera enfrentar, en un momento dado, resistencias de parte de las organizaciones sindicales o de la propia Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que es la poderosa central de empleados públicos la cual además está afiliada al Partido Revolucionario Institucional (PRI). La difusión de los principios y características de la ley entre los propios trabajadores de base resulta fundamental para desarticular cualquier campaña de desinformación o de obstrucción que pudieran realizar los sindicatos burocráticos. Frente a los trabajadores sindicalizados debe destacarse que por primera vez los puestos de estructura estarán abiertos a los más capaces, lo cual rompe las prácticas patrimonialistas y corporativas, a que han estado sujetas las designaciones, y que de alguna manera ha frenado también su desarrollo profesional.

Una parte sustancial para la implantación de la ley será el convencimiento y proselitismo que se haga de la misma entre los servidores públicos de confianza. Se trata de un universo de servidores públicos que se estima en la Administración Pública Federal y sus Órganos Desconcentrados de alrededor de sesenta mil servidores (Moreno, Roberto: 2003:20). El convencimiento de estos servidores es vital para el surgimiento, desarrollo y crecimiento del sistema. Por ello, si estos servidores públicos no se comprometen con la implantación de la ley, será muy difícil que la política pública respectiva tenga éxito, pues no son sólo los destinatarios principales de la ley, sino los actores de la misma. No debe esperarse una aceptación unánime y automática a los principios y procedimientos que consagra el servicio profesional de carrera. Debemos tomar en cuenta que muchos de estos servidores públicos han sido designados y promovidos con las prácticas tradicionales, es decir por virtud de compromisos personales, de grupo o partido (V. Martínez Puón, Rafael: 2003: 182), y que no cuentan con los perfiles y/o capacidades necesarias para desempeñar los puestos que ostentan y que no están de acuerdo en someterse a una evaluación permanente.

Aquí es previsible encontrar fuertes resistencias, a una ley que les pondrá de cara a sus capacidades y deficiencias, y que les exigirá acreditar habilidades y aptitudes de manera objetiva e imparcial para evaluar su desempeño, el cual hoy por hoy, no tiene valoración ni



escrutinio alguno, ya que nadie les pide cuentas de manera objetiva e imparcial sobre su actuación.

Pero también hay un gran número de servidores públicos de confianza que encontrarán en esta ley la oportunidad que esperaban para obtener certidumbre jurídica en su desempeño profesional, así como una perspectiva de carrera en base a sus méritos y buen desempeño. Éstos son los principales aliados para operar e implantar el sistema de servicio profesional de carrera. Se debe trabajar orientando los esfuerzos hacia estos servidores para que hagan suyo el sistema, lo promuevan y lo defiendan. No debemos olvidar, que la ley fija un plazo de tres años (artículo Cuarto Transitorio) para su completa operación. A la presente administración también le quedan sólo tres años, ya que concluye en el 2006. Para asegurar que la ley y el sistema que conlleva no queden como meros proyectos sin aplicación real, debe asegurarse que las instituciones y procedimientos del servicio profesional estén operando de manera eficaz y normal cuando se dé el cambio sexenal de administración, ya que así se podrá evitar la tentación de su abrogación. Por ello, debe trabajarse en un “blindaje cultural” que cambie la mentalidad de los servidores públicos y de la sociedad. De no lograrse esto, se podría regresar fácilmente a las prácticas patrimonialistas que han caracterizado a la designación de los servidores públicos en nuestro país. Para ello es indispensable despertar el apoyo social y de los servidores públicos de confianza para que promuevan y defiendan este sistema. Esto implica sembrar una nueva cultura que destierre el patrimonialismo que ha hecho de la Administración Pública un botín y no un espacio para desarrollar las políticas de atención y servicio para la comunidad.

### **Los Retos Administrativos.**

La implantación de la ley a nivel administrativo requerirá de una gran movilización de esfuerzos y recursos a todo lo largo y ancho de la Administración Pública Federal. Las políticas que a este respecto se diseñen tendrán que estar orientadas a la redacción de normas y constitución de estructuras orgánicas para soportar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Este cambio ya comenzó con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que transformó a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la nueva Secretaría de la Función Pública, dependencia que adquiere las atribuciones necesarias para dirigir y operar el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos. Este es un paso más en la dirección que apunta a convertir a esta Secretaría en el órgano del Ejecutivo Federal encargado de la modernización de la administración pública, dejando de lado sus funciones como fiscalizador, atribuciones que asumirá de manera integral la Auditoría Superior de la Federación.

Los retos administrativos, se constituyen en un desafío que implican una nueva construcción institucional para la Administración Pública Federal. Quizás este sea el cambio más trascendente en el arranque del nuevo siglo, de tanta importancia como lo fue en su momento el establecimiento de la presupuestación por programas. Para llevar a efecto esta trascendente tarea se prevé que la Unidad de Servicio Civil de Carrera pase de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la recién creada Secretaría de la Función Pública. Al respecto, deberá revisarse la estructura orgánica de dicha unidad, toda vez que su actual composición no es congruente ni adecuada para soportar la dirección y operación de los subsistemas que establece la ley.

Como un asunto fundamental en la agenda de implantación administrativa, debe realizarse un diagnóstico puntual sobre la situación de los recursos humanos en cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal. Este diagnóstico deberá ser conducido por la Secretaría de la Función Pública, sobre todo para conocer la situación, número, perfiles, relación con la estructura orgánica, salarios, etc. de los actuales servidores públicos de confianza que podrían ser sujetos del sistema.

Asimismo, deberán expedirse los lineamientos para la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados, así como para la constitución del Consejo Consultivo del Sistema. En este último órgano la manera en que se seleccione y se integre los miembros de la Sociedad Civil, será fundamental para la credibilidad y transparencia del propio sistema.

Dentro de la Unidad del Servicio Civil y como parte de los nuevos órganos que debe contemplar dentro de su estructura orgánica, se debe establecer el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera. Este registro sistematizará toda la información relativa al ingreso, desarrollo, evaluación y separación de los servidores públicos. Para la integración de la base de datos con la que se iniciará este registro, será de suma importancia, el diagnóstico que se realice, así como la información de que disponen otros registros en relación a los servidores públicos.

Otra de las tareas fundamentales a realizar consiste en la elaboración del catálogo de competencias de los servidores públicos de carrera. Este catálogo resulta indispensable para operar los subsistemas de ingreso, capacitación y desarrollo de los servidores públicos de carrera. Por ello, el diagnóstico que se elabore con las dependencias deberá estar orientado a generar las bases para la integración de este catálogo. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública con el apoyo de las dependencias y órganos desconcentrados deberá elaborar este documento fundamental, para ser expedido antes de la emisión del reglamento, toda vez que, sin este instrumento no sería posible realizar los procedimientos de reclutamiento y selección, los cuales tendrán que iniciarse una vez que se publique el Reglamento de la ley, para ocupar las vacantes que se generen (artículo Cuarto Transitorio de la ley).

En relación a los servidores públicos que actualmente ocupan los puestos que comprende la Ley, éstos no se convertirán de manera automática en servidores profesionales de carrera, la norma establece ciertas condiciones para dicha conversión en el artículo Tercero Transitorio. A este respecto, dichos servidores se considerarán de confianza y por lo tanto de libre designación, su conversión dependerá de que aprueben las evaluaciones que determine la Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias correspondientes. Asimismo, el artículo que se comenta señala que las dependencias deberán impartir cursos de capacitación para dichos servidores públicos. Debemos entender, que tales cursos tendrán que ser previos a las evaluaciones que se apliquen para efectos de la conversión. Esto constituirá un esfuerzo muy importante, para lo cual la Secretaría de la Función Pública deberá emitir los lineamientos que establezcan las políticas y tiempos a que se sujetarán los cursos y la aplicación de las pruebas. Los recursos para estos procesos deberán preverse en los programas operativos de las dependencias, toda vez que se contará con el ejercicio 2004 para realizar estas tareas. Se está hablando de brindar capacitación a sesenta mil servidores públicos así como de certificar sus competencias en las funciones que desempeñan en el mismo periodo. La ley establece un plazo de dos años contados a partir de su entrada en vigor (que será en octubre del 2003), para que se nombre como servidores públicos de carrera a quienes ocupan los puestos actualmente. Por ello, en el 2004 deberá realizarse la capacitación, e iniciar las evaluaciones que deben culminar con los nombramientos de los servidores públicos de carrera en el 2005. No debemos pasar por alto, que no obstante estas condiciones, a partir de la publicación y entrada en vigor del Reglamento, el cual deberá ser emitido a más tardar en abril del 2004, las vacantes que se produzcan en los puestos que contempla la ley deberán ser ocupadas a través de los procesos de reclutamiento y selección de acuerdo al subsistema de ingreso establecido en la misma ley. Por ello, se podrá nombrar a servidores públicos de carrera, como resultado de los concursos para ocupar las vacantes que se produzcan, circunstancia que puede darse antes de la conversión general del grueso

de los actuales funcionarios, que ocupan los cargos. De aquí que, los servidores que ocupan los puestos del sistema, pudieran optar por participar en algún concurso que se convocara con motivo de una vacante que se produjera, una vez que haya aparecido el Reglamento, para obtener su plaza como servidor público de carrera y no esperar al proceso de conversión que lo condiciona a pasar la capacitación y las evaluaciones, y a la espera de los dos años que marcan los transitorios de la ley.

Un asunto fundamental es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haga las previsiones necesarias, para que las acciones que integran las políticas públicas de implantación tengan suficiencia en el Presupuesto de Egresos Federal. Independientemente de los recursos para soportar el tabulador que prevea los salarios de los servidores públicos de carrera, deberán considerarse los recursos para que las dependencias puedan operar las acciones de planeación, capacitación, rediseño de las estructuras orgánicas, instalación y operación de los Comités Técnicos, y del Consejo Consultivo, así como evaluaciones, certificación de capacidades y en el caso de las vacantes, operación de los primeros procesos de selección. La Secretaría de la Función Pública tendrá que dirigir y apoyar a las dependencias para que sus previsiones presupuestales sean suficientes con el objeto de ir construyendo el sistema. Si bien es cierto, que esto puede constituir una carga importante, en los presupuestos de egresos de los siguientes años, será el costo de la transformación de toda la Administración Pública Federal hacia una nueva fase de desarrollo.

### **Conclusiones.**

En el presente documento hemos tratado de analizar los principales retos, desde los ángulos jurídico, cultural y administrativo, a que se enfrenta la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Mexicana.

Los retos enumerados no son menores, van a requerir la atención y el trabajo de los servidores públicos mexicanos en los próximos años. Mucho de lo que aquí se ha señalado como acciones a emprender, han llevado décadas en otros países, y en México se tienen que realizar en los próximos tres años.

En cuanto a los retos jurídicos, debe resaltarse la necesidad del “blindaje constitucional” del sistema así como de la expedición del Reglamento de la ley, aspectos que son cardinales para darle continuidad y soporte a las tareas de implantación de la ley.

En cuanto al cambio cultural, la difusión de los principios y alcance de esta ley entre la sociedad civil así como el convencimiento que se haga de sus beneficios entre los servidores públicos resultará fundamental para alcanzar el éxito en la operación y consolidación del sistema.

La creación de las estructuras orgánicas necesarias para soportar este sistema y sobre todo la nueva Unidad de Servicio Civil de Carrera, el Registro Único de los Servidores Profesionales, la instalación de los Comités Técnicos y del Consejo Consultivo son tareas administrativas fundamentales que darán soporte institucional al Servicio Profesional de Carrera.

El identificar con claridad los retos, así como diseñar adecuadamente las políticas públicas para enfrentarlos, resulta una labor prioritaria que permitirá construir la agenda para resolver la implantación de este sistema. La continuidad y el fortalecimiento de la democracia en México exige que se realice esta reforma de la Administración Pública Federal, como uno de los pilares para alcanzar una transición pacífica y ordenada hacia un Gobierno eficaz y transparente.

Si bien es cierto, el costo económico de la implantación de esta ley puede ser muy importante, el costo de mantener el sistema prevaeciente es mucho mayor. No sólo por el tiempo de aprendizaje de los funcionarios cada vez que hay un cambio de administración, lo que conlleva soportar sus yerros y omisiones; la falta de continuidad de los programas; y la

inequidad e injusticia del sistema prevaleciente en la designación y promoción de servidores públicos. También debe considerarse el costo que implica mantener un sistema que favorece el clientelismo, el nepotismo y la corrupción, males que desgastan el régimen democrático, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

En resumen, estamos ante una de las reformas más trascendentes de los últimos años en México, tenemos en consecuencia la oportunidad histórica de realizarla. Si lo logramos seremos los arquitectos de los sueños de muchas generaciones de administradores que anhelaron este cambio para el bien de la Nación.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Domínguez Albarrán, Ricardo, 2003, “La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”, Revista Prospectiva, Año 8, Número 23, México.
- Martínez Puón, Rafael, 2001, “Análisis y perspectivas de la profesionalización de la Administración Pública en México”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Número 22, INAP, España.
- Merino Huerta, Mauricio, 1996, “De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública”, Revista de Administración Pública, Número 31, IAPEM, México.
- Moreno Espinosa, Roberto, 2003, “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México: ¿Condiciones reales para su implantación?”, Revista Prospectiva, Año 8, Número 23, México.
- Prats I Catalá, Joan, 1998, “Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática”, Revista Iberoamericana de Administración Pública, Número 1, INAP, España.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

### **Currículum Académico.**

Licenciado en Derecho por la UNAM, aprobado con mención honorífica, con la Tesis “La Defensa Jurídica de los Gobernados en el Distrito Federal” (1985). Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, aprobado con mención honorífica, con la tesis “La Modernización de la Administración Pública en México” (1996). Mención Honorífica en el Premio INAP 1996, con la tesis de Maestría. Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, aprobado con mención honorífica, con la tesis “La Desregulación Administrativa” (2003). Catedrático en el Posgrado de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la UNAM, con la materia “Laboratorio de Instrumentos para la Modernización Administrativa”.

### **Currículum Profesional.**

Fue Director del CREA en la Delegación Política Cuauhtémoc (1985-1986); Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (1986-1992); Secretario Técnico de la Presidencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (1992-1993); Secretario de Compilación y Difusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (1993-1995); Director de Normatividad Administrativa del Departamento del D.F. 1995-1998; Coordinador de Asesores del Oficial Mayor del Gobierno del D.F. de 1998 al 2000; Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional de Cuajimalpa de Morelos (2000-2001). Actualmente ocupa el cargo de Director General de Administración de la Delegación Cuajimalpa de Morelos (desde el 2001), Delegación Política Cuajimalpa de Morelos, Av. Juárez esquina con Av. México S/N, Col. Cuajimalpa, C.P. 05000, Distrito Federal, México, teléfonos 58 13 74 10 y 58 14 11 00, ext. 2023 y 2104, fax 58 12 29 91, correo electrónico miguelangelcedillo@hotmail.com.