

El servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana*

Rafael Martínez Puón**

ANALIZA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PROFESIONAL O CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO, A PARTIR DE SU RECIENTE LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE FECHA ABRIL DEL 2003.

INTRODUCCIÓN

A través de este artículo se expondrá lo que está aconteciendo en México con el establecimiento en su administración pública, de un servicio profesional o civil de carrera,¹ a partir de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003 (con entrada en

vigor el 7 de octubre del 2003), y el Reglamento de la Ley el 2 de abril del 2004.

Es importante señalar, que tanto la Ley como el Reglamento, son los primeros ordenamientos en su género. Nunca antes en la historia administrativa del país se habían dado, ni las condiciones ni la creación de una legislación en la materia a nivel de la Administración Pública Federal.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universidad Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid y Director de Diseño Normativo de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública de México.

1. El término que se utilizará de manera indistinta es el del servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera. Sobre todo este último en atención al término adoptado en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Si bien esta situación ha estado precedida de una multitud de antecedentes,² así como la puesta en marcha de algunos servicios a nivel sectorial (no más de 10 organismos), y en algunos estados de la República (máximo cinco). Tomando en cuenta el sistema federal existente, no ha sido sino recientemente que se ha intentado implementar esta figura para un ámbito de mayor tamaño, situación curiosa en el caso de México que, de alguna manera junto a países como Brasil, Argentina, Chile, por mencionar solo algunos, siempre ha sido un referente para América Latina en cuestiones de reforma y modernización administrativa.

¿Cuáles han sido las razones por las que ha cobrado un mayor interés la idea de un servicio civil o profesional en México? Sin duda alguna, el fenómeno de la alternancia política (manifestada preponderantemente en las elecciones del 2000), ha sido un factor sobresaliente, que trajo consigo el cambio en la primera magistratura, para pensar desde ahora en construir una burocracia profesionalizada que garantice la continuidad en políticas y proyectos más allá de todo cambio partidista en los próximos años. Aunado a otros factores como la globalización, la existencia de una ciudadanía más informada y demandante de mejores servicios, entre otros.

El presente artículo, se divide en los siguientes apartados: a) Antecedentes del servicio civil o profesional en México; b) Características de la Ley del Servicio Profesional; c) Comentarios y propuestas; d) Retos y perspectivas.

Antecedentes del servicio civil o profesional de carrera en México

Durante décadas el camino para la construcción de una legislación en materia de servicio civil o profesional de carrera para el gobierno federal mexicano, ha estado lleno de proyectos, iniciativas, acuerdos, desacuerdos y buenas intenciones. Ha sido un largo proceso, que se ha distinguido por la sucesión de fases o etapas: la primera comienza a principios del siglo pasado en la que se dieron algunos intentos de carácter aislados para el establecimiento de un servicio civil de carrera; la segunda iniciada en 1965 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública, CAP, que proporcionó algunas ideas y lineamientos sobre hacia adónde debería dirigirse y transformarse la administración pública, incluida la idea de un servicio civil de carrera; la tercera, a partir de los ochenta caracterizada por estar mucho más interesada en el impulso de esta figura a través de la creación de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, período que de 1980 a finales de los noventa tuvo sus altas y sus bajas en cuanto a su impulso, y por último, la cuarta etapa a finales de los noventa hasta nuestros días, que ha culminado con la concreción de uno

2. Véase Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, España. 2003.

de los tantos proyectos propuestos de ley a través de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril del 2003.

Estas cuatro fases descritas para ser entendidas cabalmente, tienen que ser vistas a la luz de la evolución histórica del Estado mexicano en su conjunto. En ella no están solo de por medio los cambios y las transformaciones de sus órganos de poder, como lo son el gobierno y la administración pública en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal), sino también la sociedad en general y las relaciones entre ambas. Por ejemplo, la primera fase tenía que ver con la construcción del Estado mexicano en su etapa postrevolucionaria, con lo que se concibe la idea de contar con una administración pública de corte corporativista muy ligada a los intereses del partido de ese entonces, el Partido Revolucionario Institucional, PRI, pero incluso ligada al modelo de desarrollo económico que se necesitaba en esos momentos de corte proteccionista. La segunda, a partir de 1965 hasta finales de los ochentas, tenía que ver con la necesidad de una profunda reforma administrativa, de acuerdo también con un nuevo modelo económico que se vislumbraba en esa época, y que se concretó en 1976 con reformas novedosas, y en el rediseño de la administración pública, tanto a nivel federal como a nivel de los estados de la República (desde nuestro parecer, posiblemente esta era la etapa propicia para el establecimiento de un servicio civil de carrera), desafortunadamente, tanto el corporativismo

como la poca claridad entre los fines del partido-administración en ese entonces existente, no hicieron posible el establecimiento de esta figura. Una tercera etapa a inicios de los ochenta, resultó ser sumamente importante, ya que se comenzaron a sentar las bases para el establecimiento de esta figura, tanto jurídica como administrativamente, a pesar de la ausencia de una ley, pero que también lamentablemente por el propio contexto de la crisis, las modas sexuales, las reformas estructurales, así como el cambio de prioridades en la agenda nacional (llámese Tratado de Libre Comercio con Norteamérica) postergaron su implantación. También se identifica una cuarta etapa, a finales de los noventa hasta nuestros días, sumamente productiva en cuanto a iniciativas y proyectos de ley, en la que el contexto democrático, aunado a la necesidad de mayor transparencia y de redoblar los esfuerzos en el combate a la corrupción, se constituyeron en los principales impulsores para que pudiera cristalizarse una ley del servicio civil o profesional de carrera.

En este largo proceso han participado múltiples actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, los gobiernos estatales, las universidades, hasta la sociedad civil. De los actores señalados, sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha sido el que ha tenido una participación más notoria, a partir de sus presidentes de turno, por las figuras jurídico-administrativas que se han creado, por algunas iniciativas

de ley que se presentaron, y por el protagonismo en los últimos sexenios que cobraron algunas de sus secretarías sobre el asunto en cuestión, como lo fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las extintas Secretarías de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública (2003) que, en su momento por las atribuciones que les correspondían, diseñaron proyectos y esquemas tendentes al establecimiento de un servicio profesional de carrera. La relación entre estas secretarías, una de ellas más vinculada con el manejo de los recursos y el control del gasto, y la otra más relacionada con el manejo de carácter administrativo con relación a los recursos humanos, derivaron en una relación de poca coordinación y llena de conflictos. Por lo visto, problema común en muchos países, cuando entran en disputa más de dos dependencias en el manejo de un servicio civil o profesional de carrera.

Los conflictos o falta de coordinación de alguna manera u otra, propiciaron que la discusión del tema cambiara de arena política y se trasladara al seno del Congreso de la Unión, tanto a nivel de la Cámara de Diputados como de Senadores. Pasó de ser un asunto exclusivo del Poder Ejecutivo a uno del Legislativo. De tal modo que, el Congreso de la Unión o Poder Legislativo Federal se convirtió en los últimos años en el impulsor del establecimiento de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera, a través de la presentación de las siguientes iniciativas: Ley del

Servicio Civil de Carrera (iniciativa del Partido Acción Nacional, octubre de 1996), Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada (presentada por Esteban Moctezuma Barragán, Senador con licencia, abril de 1998); proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en sesión celebrada el 24 de octubre del 2000 en la Cámara de Senadores, y la iniciativa proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentada por el Senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada el 30 de abril del 2002 en la Cámara de Senadores. La atención se centró sobre todo en estas dos últimas iniciativas con las que se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la que tiene como objetivo sentar las bases legales para la creación y operación de un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Es importante destacar el hecho de que la iniciativa al ser impulsada por dos partidos distintos cobró un peso significativo.

Simultáneamente, un movimiento a considerar como impulsor de esta figura fue el que se registró y aún continúa, a nivel de los estados de la

República (no perdamos de vista que México tiene un sistema federal), hacia la construcción de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera o servicio público profesional o servicio público de carrera. En esto no ha habido un consenso sobre el término a utilizar, como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz y el Gobierno del Distrito Federal, así como la existencia de servicios civiles a nivel sectorial. Este fenómeno de “abajo hacia arriba”, sin duda alguna, se convirtió también en una forma de presión.

Un actor no menos importante, para el impulso de este proceso lo fue y lo sigue siendo la sociedad civil que de una manera u otra, también impulsó desde sus distintos espacios el que la iniciativa tuviera un desenlace final como lo fue su aprobación. Desde el año anterior a la aceptación, se habían registrado una serie de actividades tendentes al impulso de profesionalización de la administración pública en México, tanto a nivel federal como de los estados de la República: la realización de foros de carácter nacional y regional, así como el Foro Internacional, “Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia”, efectuado los días 24 y 25 de febrero del 2003, en la Universidad Iberoamericana, con la participación de ocho de las universidades más importantes del país. De este foro se constituyó la Red

Mexicana por el Servicio Profesional, que es un movimiento compuesto de académicos, expertos y funcionarios especialistas en los temas, que en su momento impulsó y continúa haciéndolo, a manera de *lobby*, tanto la aprobación como una serie de medidas tendentes a su difusión e implementación. Cabe también destacar la participación de organismos internacionales tan importantes como la Organización de Naciones Unidas, ONU, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, el Consejo Británico, la Embajada de Estados Unidos y de Canadá etc.

Se concluye que la aprobación de una ley como la antes mencionada, así como la necesidad de un servicio civil de carrera, no es más que el producto de las condiciones actuales en las que se desarrolla el país, en las que se combinan diferentes aspectos, como lo es la necesidad de los partidos políticos de contar con burocracias profesionalizadas que garanticen su capacidad de gobernar, con la demanda de mejores servicios públicos y un manejo transparente por parte de la ciudadanía, así como con la necesidad de que la administración cuente con personal profesionalizado y permanente para conseguir elevar la eficiencia, darle continuidad a políticas y programas, y se comience a construir una memoria institucional.

Características de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a otras leyes de otros países. Incluso desde la adopción del propio término de servicio profesional de carrera que pretende, a diferencia de un servicio civil tradicional, incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos. Lo que es importante mencionar es que el servicio profesional de carrera que se propone incluye líneas de acción propias de lo que se conoce como servicio civil con reformas de segunda generación.³

En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral. Esto es importante señalarlo, ya que prácticamente lo que se está creando es un

régimen especial para los servidores públicos llamados de "confianza".⁴ De acuerdo con lo que señala uno de sus artículos, 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 que incluye, tanto las Secretarías, Consejería Jurídica como a los Departamentos Administrativos y órganos desconcentrados.

Con respecto a las entidades que forman parte de la administración pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala en el ordenamiento que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la ley, en atención a la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan.

De acuerdo con el Artículo 2º de la Ley, se define al servicio profesional de carrera de la siguiente manera:

3. Al respecto léase Oszlak, Oscar (2003) "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros" Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, U.S.A. Para este autor las reformas de segunda generación que se han realizado sobre todo en la última década han centrado su atención en: a) Implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; b) Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; c)

Implementación de sistemas de evaluación del desempeño; d) Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; e) Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo profesional.

4. En México desde 1963 se cuenta con una Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que evidentemente no considera un sistema de servicio civil de carrera, y que solo protege a personal sindicalizado o de base, no así al de confianza. Esta ley de alguna manera por una parte daba lugar al corporativismo de la época, y por la otra, al sistema de botín por la libre designación que podía ejercer el partido en el poder en turno.

“El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública, y se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública central, a través de la constitución de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública, se apoyará en los siguientes órganos:

- El Consejo Consultivo que 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.
- Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que 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.

- La Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública como entidad coordinadora y normativa de la implementación del sistema. Esta unidad no mencionada en la Ley, ya aparece en el Reglamento.

Con respecto al Consejo Consultivo, es un órgano de apoyo para el sistema, presidido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y contará con un Secretario Técnico, e integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, 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 un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Con relación a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Los comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y también al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media, superior técnica y superior. Estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá. El comité al desarrollar los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría de la Función Pública deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final. Hasta la fecha se han instalado 83 comités técnicos de profesionalización y selección a partir del "Acuerdo que establece los lineamientos para la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de setiembre del 2003.

Por otra parte, el Artículo 4º señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren

ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. Por su parte, el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y solo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la Ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento y; e) Enlace. Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo u otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones similares a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Con relación a los cargos de libre designación, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberá emitir los criterios generales para su determinación, los que cumplirán con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece la Ley.

Es importante mencionar que, los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de

carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

La ley para el caso de los servidores públicos de libre designación crea la figura del Gabinete de Apoyo que será la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Al respecto se señala que, los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría de la Función Pública, la que tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan

atribuciones que por ley competen a los servidores públicos de carrera.

Se aclara en el Artículo 8º de la Ley que, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

En relación con el régimen de incompatibilidades, se señala que el desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

En el interés de crear un esquema descentralizado, se señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en las demás disposiciones laborales aplicables.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está dividido en subsistemas, que son los siguientes:

1. Planeación de Recursos Humanos.
2. Ingreso.
3. Desarrollo Profesional.
4. Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Evaluación del Desempeño.
6. Separación.
7. Control y Evaluación.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

De manera particular, la Secretaría establecerá este Subsistema para el eficiente ejercicio del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el que operará a través de los siguientes procesos:

- Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo de Puestos, en coordinación con las dependencias. La Secretaría de la Función Pública no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo de Puestos.

- Operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.
- Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a la ley, con el propósito de que la estructura de la administración pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento, y permita la movilidad de los miembros del sistema.
- Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la administración pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazo, con la finalidad de permitir a los miembros del sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el catálogo.
- Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes.
- Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal, los resultados de las evaluaciones sobre el sistema.

- Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla entre sus medidas más sobresalientes, la creación del Registro Único del Servicio Público Profesional, que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. El registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema.

Los datos del registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil. De igual forma, el registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos. Por último, cabe mencionar que, será motivo de baja del registro, la separación del servidor

público del Sistema del Servicio Público Profesional por causas distintas a la renuncia.

Subsistema de Ingreso

En el Artículo 21 se señala que el aspirante a ingresar al sistema deberá cumplir, además de lo que indique la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.
- No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso.
- Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público.
- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

La ley indica claramente que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (publicadas en el Diario Oficial de la Federación y en las

modalidades que señala el Reglamento), para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria. Se señala que, previo al reclutamiento, la Secretaría de la Función Pública organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso, será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Reclutamiento de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Se aclara que, los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos

provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios, no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Con respecto al proceso de selección se señala que es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema. Su propósito es garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo, y ser los más aptos para desempeñarlo. El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo, y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito. Para la determinación de los resultados, los comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación, que operarán los comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de la Ley y el Reglamento. Para la calificación definitiva, los comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante, serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial

Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere la Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en un plazo no mayor de 15 días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Con respecto al desarrollo profesional, los Comités Técnicos de Profesionalización y Reclutamiento, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, integrarán este Subsistema y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera, quienes podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la Ley. Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de

capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y con las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Cada servidor público de carrera en coordinación con el comité correspondiente, podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. La movilidad en el sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- *Vertical o de especialidad* que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.
- *Horizontal o laterales*, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

La Ley sostiene que, cuando por razones de reestructuración de la administración pública, desaparezcan

cargos del catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera buscará reubicarlos al interior de las dependencias, o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección. De igual modo, los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría de la Función Pública, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo con el catálogo, y relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Por otra parte, las dependencias en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el propósito de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Con relación a este Subsistema, se señala que la Secretaría emitirá las

normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada unidad, establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Estos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría de la Función Pública, la que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema. Como un avance en este subsistema, el reglamento establece los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
- Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los

conocimientos y competencias necesarios, para el desarrollo de sus funciones. Por su parte, el de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

En ese sentido, los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación, con la finalidad de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema del Servicio Profesional o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera. Para ello, las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados, para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Cabe mencionar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario, para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal. Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación

formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Se advierte que, si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un período igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este período, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Con relación a la evaluación respecto a la capacitación, los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una prueba para certificar sus capacidades profesionales, en los términos que señale la Secretaría de la Función Pública, por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Al respecto se indica que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no haya sido aprobado, deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un período menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la fecha de la notificación. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobarla, se procederá a la

separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del registro.

Subsistema de Evaluación del Desempeño

La Ley en su Artículo 54 define a la evaluación del desempeño como “el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto”. Tiene como principales objetivos los siguientes:

- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere la Ley.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.

- Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y su Reglamento.

Es importante comentar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

De la mano de la evaluación, se contemplan una serie de estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios, que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El Reglamento contempla la existencia de una norma de tercer nivel que

determinará el otorgamiento de estas compensaciones, de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

En este mismo orden de ideas, cada comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. El comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas. La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas, y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.⁵ Al respecto se considerarán sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Éstos quedarán asentados en el registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

5. La Ley contempla una reforma al Artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que dará la pauta a la entrega de reconocimientos y estímulos al personal destacado, así como reformas a los Artículos 19, 33, 34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría.

Subsistema de Separación

La separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se hará por las siguientes causas:

- Renuncia formulada por el servidor público.
- Defunción.
- Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.
- Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñar el cargo, o imposibilidad insuperable de que continúe ocupando el mismo.
- La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de la Función Pública, respetando la garantía de audiencia del servidor público.
- Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia.
- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño.
- Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señala el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberán dar aviso de esta situación a la Secretaría de la Función Pública.

Cabe señalar que, el sistema contempla la figura de la licencia que, de acuerdo con el Artículo 61 es el acto por el cual un servidor público de carrera, previa autorización del comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que la ley le otorga. Para que un funcionario pueda obtener una licencia, deberá tener una permanencia en el sistema de por lo menos dos años, y dirigir su solicitud por escrito al comité correspondiente, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada. La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses, y podrá prorrogarse únicamente en una sola ocasión por un período similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones, o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un lapso mayor.

Con relación a la licencia con goce de sueldo, no podrá ser mayor a un mes y solo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculada al ejercicio de sus funciones, o por motivos justificados a juicio de la dependencia. En estos casos, para cubrir el cargo del servidor público de carrera que obtenga licencia se nombrará un funcionario, que actuará de manera provisional. La designación de la persona

que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias. Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Subsistema de Control y Evaluación

Para su funcionamiento, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se imparten, se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias. Por su parte, los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría de la Función Pública, evaluar los resultados de la operación del sistema y emitir reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los subsistemas.

El sistema contempla la existencia de un recurso de revocación, en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta ley. Para ello, el interesado podrá interponer ante la Secretaría de la Función Pública, este recurso dentro del término de 10 días

contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

El recurso de revocación se tramitará de conformidad con lo siguiente:

- El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos.
- Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad.
- Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y solo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre.
- La Secretaría de la Función Pública podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección.
- Acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen

ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de 10 días hábiles.

- Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría de la Función Pública dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de 15 días hábiles.

Se aclara que el recurso de revocación, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a artículos transitorios, se señala lo siguiente: una vez en vigor 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 de la

Función Pública, 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.

Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría de la Función Pública, 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. El sistema deberá operar en su totalidad en un período que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la ley.

De igual modo, con la publicación del Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos, en tanto el registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de la ley los concursos a primer ingreso. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la ley, y motivará su nulidad inmediata. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la ley, tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones, que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir

de su vigencia. A efecto de no entorpecer la implantación y operación del sistema, los comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Por su parte, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación, para cubrir las erogaciones que derivan de la aplicación de la ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Comentarios y propuestas

Esta es una ley de carácter federal que, como ya se mencionó, su ámbito de aplicación es solo para la administración pública centralizada, y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa a las 45.000. Por lo tanto, es una ley bastante limitada en cuanto a los servidores públicos a los que va dirigida, si se toma en cuenta que el número de funcionarios de la administración central asciende a 630.333 de un total aproximado de 1.600.000 servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal (llámese centralizada y paraestatal). Sin duda alguna, lo deseable es que esta ley hubiese podido ser de carácter general, en la que se diera la concurrencia de funciones entre la federación y los estados de la República, y sin menoscabo de

la soberanía de la que gozan éstos, la ley hubiese servido como marco o de principio general para el diseño de las próximas legislaciones estatales en la materia, tal como ocurre en países como Alemania, Francia, Japón, España y Chile. Ahora queda a los estados de la República formular sus propias leyes según su criterio.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo con variantes de carácter laboral. Prácticamente se está creando un régimen especial para los servidores públicos de confianza, sujetos al derecho administrativo. Esto a pesar de que la ley no señala su ámbito material, y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos para con la administración, en la que se mezclan tanto aspectos laborales como administrativos. Lo apropiado en todo caso, es determinar que las controversias que se susciten entre los servidores públicos y la administración, deberán ser resueltas exclusivamente por la jurisdicción administrativa. O en su defecto, crear una figura *ad hoc* para atender asuntos del personal del servicio profesional de carrera; incluso con alcances mayores como pudiera ser un órgano que vigile el funcionamiento en general de todo el sistema, y sobre todo que esté pendiente de la probable aparición de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley o la justicia. A manera de ejemplo, un órgano de estas características es el que existe en Bolivia, denominado Superintendencia del Servicio Civil que, además de cumplir con una

función jurisdiccional juega un papel de contrapeso en todo el sistema.

Con todo esto, no se quiere decir que la ley sea inútil, como primer paso resulta adecuado el ordenamiento. No obstante, se considera deseable que de manera simultánea, se avance hacia la reforma laboral, esto es la reforma del Apartado B del Artículo 123 constitucional y la reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; todo esto para resolver el problema de fondo que es desintegrar esa vaga distinción entre personal de confianza y sindicalizado, y que al final solo protege o privilegia a éste último. Con ello posiblemente, sin que ese sea el propósito original, se avanzará hacia una de las tendencias o posibles escenarios en el que se dirigen la mayoría de los países: hacia la "laborización" de los servicios civiles. Los casos más representativos en estos momentos lo son Japón y Suecia. Esta ley finalmente es un primer paso de muchos más que se tendrán que dar.

Respecto al Subsistema de Ingreso, con base en sus características se identifica como un sistema mixto que privilegia la carrera administrativa y el ingreso a puestos, que precisamente no son desde el nivel más bajo. Se considera pertinente que se revalore la posibilidad de que no haya sólo un concurso público anual, para ingresar al primer nivel ya que ello podría, eventualmente, traer aparejados problemas de operación al generarse vacantes en este nivel, con mayor frecuencia en la anualidad. Lo mismo para con las demás vacantes que se generen en los otros niveles (distinto al primero), que de acuerdo

con lo que dice la ley serán cubiertas únicamente por los propios miembros del Servicio Profesional; ante esta situación, en cada promoción se producirá una nueva vacante, lo que en los hechos seguramente generará necesidad de hacer concursos permanentes para estar cubriendo las nuevas vacantes que dejen los propios funcionarios promovidos. Evidentemente esto dará lugar, a que durante el transcurso del año se presenten también, vacantes del primer nivel.

Por otra parte, se nota por ejemplo una enorme carga de trabajo para los denominados Consejos Técnicos de Profesionalización y Selección que, por principio, de acuerdo con lo que dice la ley se compondrán de cuatro o cinco personas; si a eso, se le agregan todas las funciones que tienen que realizar y que tienen que ver con todos los subsistemas, llámense de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación del desempeño, las actividades serán inmensas y difíciles de cumplir. Afortunadamente ya el Reglamento, les ha dado un lugar importante a todas las Direcciones Generales de Recursos Humanos, así como áreas homólogas de las dependencias y órganos desconcentrados para que realicen las actividades antes descritas.

Una figura sumamente relevante que menciona la ley es la del Consejo Consultivo. Se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisión del Servicio Civil en Inglaterra. Puede ser un órgano susceptible de ser enriquecido en sus atribuciones, otorgándole

funciones no solo de asesoría sino incluso de carácter normativo. Asimismo, al preverse la participación de representantes del sector social, privado y académico, podría constituirse en un órgano de amplia participación ciudadana que legitime las políticas y lineamientos que en esta materia se emitan.

Sobre las actividades del Subsistema de Control y Evaluación, que consisten en hacer una evaluación permanente del funcionamiento del sistema, se considera que debería estar a cargo de un órgano externo y no precisamente de la Secretaría de la Función Pública y los comités técnicos de profesionalización. Por ejemplo, el Consejo Consultivo que se contempla en la ley, bien podría hacer esa función.

En cuanto a posibles omisiones de esta ley, se coincide plenamente en lo señalado por Omar Guerrero (2003: 89) en cuanto a la ausencia de un centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución (Artículo 123, Apartado B), y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del Servicio Profesional de Carrera, y colaborar en la selección y formación de novicios, así como capacitar continuamente a los veteranos. Y que sirviera como el órgano aglutinador de funciones tan importantes como la capacitación, la evaluación del desempeño, la certificación de capacidades como las que prevé la ley.

En relación con los impactos institucionales que genera una ley como la que nos ocupa, sin lugar a dudas, estará en el sistema universitario al que le corresponderá jugar un papel de primer orden, en cuanto a la formación de generaciones de estudiantes con inclinaciones en el estudio y práctica de los gobiernos y las administraciones públicas. Al respecto, México cuenta con una estructura bien dotada para colaborar en esta tarea, tal como es observable en más de 20 programas de formación en licenciatura en administración pública, más una docena de posgrados a cargo de planteles y enseñanzas y asociaciones civiles. A los que se debe añadir los estudios de políticas públicas, gerencia pública, contabilidad gubernamental, opción pública y otros similares. Estos estudios también son propios del nivel de posgrado (Guerrero Orozco, 2003: 66).

Otra omisión de la ley, es la nula relación que se ejerce del servicio profesional de carrera con la política salarial. Para una figura tan importante como lo es el servicio profesional de carrera, resulta imprescindible montar toda una estructura salarial *ad hoc* a un sistema de carrera, a las promociones, a los estímulos económicos, de tal forma que permita planificar los diferentes planes de carrera de los servidores públicos, y hacer proyecciones a corto y mediano plazo sobre los comportamientos y escenarios económicos del sistema del servicio profesional en su conjunto, con la idea de generar una certeza y viabilidad económica para el sistema en general,

y para los servidores profesionales de carrera en lo particular.

En términos generales, es importante señalar que, en el funcionamiento del servicio profesional de carrera en su conjunto, es necesario prever la existencia de un período de transición, que contenga un proceso de ajustes y de correcciones del sistema, que nos lleve al escenario final de que éste opere con la mayor normalidad. Por una parte, está el deber ser que determina la Ley y el Reglamento, llámese un sistema descentralizado y de autogestión en el que la función de la Secretaría de la Función Pública y propiamente la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, tiene entre las cosas más importantes, la función de ser un órgano rector y supervisor, pero por otra parte, está el ritmo real con el que caminan las propias dependencias junto con sus áreas de recursos humanos como operadoras del sistema; al respecto seguramente hay dependencias que son más dinámicas que otras. Esto es lo que determina la existencia, de un sistema de servicio profesional de carrera de "varias velocidades".

Obviamente lo adecuado es hacer el ajuste mutuo entre lo que se desea en cuanto al funcionamiento del sistema, con el escenario de cómo opera realmente la administración en su conjunto, para que se camine en una sola velocidad. Y para ello, por lo visto en ese período de transición que se vislumbra, seguramente será necesario en un primer momento, un mayor control y regulación de las áreas centrales responsables del sistema para

con las dependencias, en un esquema incluso de carácter centralizado, en atención a la naturaleza de nuestra administración pública, para que con el tiempo, el sistema en su conjunto vaya adquiriendo un ritmo natural y se cumpla con el espíritu de la ley. ¿Que cuánto durará este período de transición? Sin duda alguna, dependerá de la capacidad de adaptación y operación de las dependencias y del servicio profesional de carrera en su conjunto, pero sobre todo de sus resultados, tanto al interior de las propias organizaciones como para con la sociedad en general.

Retos y perspectivas

En resumen, los retos para un país como México con poca experiencia en esta materia, se consideran que son esencialmente cuatro:

- La realización de un diagnóstico de necesidades y creación de instrumentos técnicos-normativos que contribuyan a la ejecución del tipo de leyes aludidas.
- La socialización del tema, como un paso para la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera.
- Permanente evaluación y monitoreo del servicio profesional de carrera.
- Tiene que ver con que esta figura se haga extensiva a los otros poderes y órdenes de gobierno.

Con respecto al primer reto, su importancia radica, entre los aspectos más importantes, con qué número de servidores públicos cuenta la Administración Pública Federal, y de los demás órdenes de gobierno para determinar quiénes formarán parte del servicio profesional y quiénes no; la actualización de estructuras orgánicas de las dependencias y órganos desconcentrados para definir los distintos puestos para su posible homologación; la identificación de perfiles y necesidades profesionales y los recursos económicos por invertir en los próximos años. De igual forma, el reto estará en la elaboración de todos los instrumentos técnico-normativos para el cabal funcionamiento del servicio profesional de carrera, como lo es el catálogo de puestos, el registro único de los servidores públicos, los

exámenes de ingreso, los indicadores de evaluación del desempeño, el modelo para la certificación de capacidades, los lineamientos para los cursos de capacitación, los sistemas de puntos para los ascensos y promociones. Todo ello materializado en normas denominadas de tercer nivel, que están más allá de la propia Ley y el Reglamento.⁶

Con relación al segundo reto que, es la socialización del tema como factor coadyuvante en la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera, es menester mencionar que, esta tarea no puede ser exclusiva de las instituciones gubernamentales y administrativas, para ello resultará imprescindible la participación de las universidades, las organizaciones civiles interesadas en estos temas,

6. Al respecto, el Reglamento de la Ley ya contempla la expedición de las siguientes normas y lineamientos:

- Criterios generales para definir los puestos de libre designación.
- Norma para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace.
- Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo.
- Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección.

- Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio.
- Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos.
- Lineamientos y guía para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

centros de investigación y la sociedad en general. Ya sea a través de la realización de cursos, seminarios, publicidad en medios, foros nacionales e internacionales, convenios universidades-gobiernos, reorientación de planes de carrera universitarios, investigación y publicaciones. En esta tarea es sumamente importante, la socialización de los valores y principios del servicio profesional de carrera, que en la práctica tiendan a recuperar la confianza, tanto de los propios servidores públicos como de los ciudadanos. En esta labor será también muy valioso el papel que jugarán los mismos servidores públicos como protagonistas del servicio, y como constructores de una administración más pública y más democrática.

Con respecto al tercer reto, sin lugar a dudas, el monitoreo y evaluación del servicio profesional de carrera también será esencial, para observar los cambios que se produzcan en el desarrollo del servicio profesional de carrera, tanto al interior de las organizaciones como por los beneficios que se generen en la sociedad. Llámese a través de órganos de control y evaluación internos y externos, la evaluación organizacional, la aplicación de encuestas para medir las percepciones de los servidores públicos y los ciudadanos. De tal forma que, todo este ejercicio permita reorientaciones, rediseños, con el interés de mejorar día a día el propio servicio profesional de carrera y los resultados para la ciudadanía.

El último reto es con respecto a la extensión del servicio profesional de

carrera, lo deseable es que su implantación y consolidación no se agote en el orden federal sino que pueda ser llevado, tanto a los otros poderes públicos como a los gobiernos estatales y municipales.

Como se puede observar, se trata de un proyecto de gran envergadura que implica un cambio cultural en los individuos y en las instituciones. Es un proyecto que presentará dificultades y que llevará su tiempo. Sin embargo, nuestra tarea de hoy es sentar las bases para que se concrete de la mejor manera posible para que dé resultados en el corto y mediano plazo. Al respecto, la socialización del servicio profesional de carrera jugará un papel de primer orden, ya que puede contribuir a la realización de consensos sobre la importancia de esta institución, tanto por su aporte en la mejora de la administración pública y de sus propios servidores públicos, pero también por su aporte a la ciudadanía y a la gobernabilidad democrática que requiere el país.

BIBLIOGRAFÍA

Guerrero Orozco, Omar (2003). *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Ed. Ministerio de

las Administraciones Públicas. Madrid, España, 2003.

Oszlak, Oscar (2003). "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros". *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, U.S.A.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2004). Ed. Alco, México.

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

Secretaría de Gobernación (1963). "Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado" *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963, México.

Secretaría de la Función Pública (2003). "Acuerdo que establece los lineamientos para la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 18 de setiembre del 2003.

_____. (2003). "Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública". *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre del 2003.

_____. (2004). "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril del 2004 ◇