

CC. SECRETARIOS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.

P R E S E N T E S.

Con fundamento en los artículos 46 fracción II de la Constitución Política del Estado de Campeche y 72, 73 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, presento una Iniciativa con proyecto de decreto por él se adiciona una Sección Quinta al Capítulo Segundo con los artículos 134 Bis, 134 Ter, 134 Quater y 134 Quintus, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

1.- Antecedentes.

El Gobierno Municipal es la instancia de la administración pública mexicana más cercana a la ciudadanía, mismo que tiene la responsabilidad de garantizar el orden público, las libertades y los derechos ciudadanos, así como el atender necesidades y dar respuesta a las demandas de la sociedad en general.

Es ahí donde se da la mayor movilidad e interacción, donde se fincan las expectativas de las personas, donde el dialogo e interacción buscan resolver el día a día, donde la democracia busca favorecer la participación directa de los ciudadanos, donde los principios de transparencia, rendición de cuentas y calidad, tienen su real origen.

Desafortunadamente, México ha transitado a lo largo de su historia por un proceso político ríspido y violento, que marco el desempeño de la administración pública municipal, caracterizándola por su poca eficacia, transparencia y desempeño. Y

esas características no han cambiado mucho en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Aunado a ello, las crisis económicas cíclicas han afectado de manera crítica el desarrollo de la administración pública municipal, situación que Mario Ensástiga Santiago ha descrito como: "...crisis económica, que se caracteriza por la baja de recursos federales, las contingencias ambientales, la influenza y el endeudamiento, no obstante ante este panorama de desafíos seguimos contando con instituciones municipales frágiles en sus sistemas administrativos e instrumentos normativos y cuyo personal no cuenta con las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño de los puestos."¹

Ahora bien, citando a Enrique Cabrero, los problemas que han obstaculizado el logro eficiente de las funciones de la administración municipal son:

1. La fragilidad del marco normativo.
2. La persistencia de sistemas administrativos obsoletos.
3. La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
4. La falta de sistemas de planeación municipal.
5. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local y,
6. La falta de profesionalización de los servidores públicos.²

En este sentido, si bien es cierto que la administración pública municipal ha avanzado en un proceso de modernización tecnológica, esto no se ha traducido en la superación de diversos problemas y demandas, que dejan entrever limitaciones administrativas y financieras.

¹ Véase en Aguilar, L. F., *Profesionalización del Servicio Público en México*. México: GÁRGOLA. (2003)

² Enrique Cabrero Mendoza. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. Extraído del sitio web: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

Existen numerosos estudios realizados por instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones del gobierno como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que demuestran que el Municipio tiene una enorme resistencia al cambio.

Así lo demuestra la última Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal del 2009 elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), donde podemos encontrar que al finalizar la primer década de este joven siglo, no se han dado cambios importantes, que los temas prioritarios para los Municipios siguen siendo: la prestación de servicios públicos, la construcción de obras, el desarrollo urbano, social y económico, la seguridad pública y tránsito, el agua potable y alcantarillado, la justicia municipal, y que poca importancia se da a temas como transparencia, planeación y evaluación, participación ciudadana y contraloría interna.³

Y es precisamente a partir de este tipo de datos, que podemos ubicar a la falta de profesionalización para el ejercicio de las funciones públicas, como el principal problema en el desempeño de la administración pública municipal de nuestro país.

Si bien es cierto que se han impulsado proyectos de modernización y profesionalización, que buscan mejorar los sistemas de gestión de recursos humanos, mediante el establecimiento de procedimientos de contratación con base al perfil, la certificación de funcionarios y sistemas de capacitación e incentivos, estas acciones no tienen continuidad debido al periodo constitucional de tres años de los Ayuntamientos. Gobierno nuevo, administración e ideas nuevas.

³ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/censosgobierno/engspjm/presentacion.aspx>

Afortunadamente, la ciudadanía ha retomado a través de de las redes sociales un papel activo en el desarrollo y consideración de los asuntos públicos de su entorno. Se ha vuelto sujeto y protagonista de la realidad cotidiana, se involucra en los problemas y necesidades que le afectan, se ha vuelto seguidor y vigilante, de la vida diaria de su comunidad y el ámbito de gobierno, no escapa a ese proceso de seguimiento, vigilancia y seguridad que la ciudadanía necesita.⁴

De ahí que los gobiernos municipales deben tener presente que transparentar y rendir cuentas de sus actividades ante la ciudadanía, ya no es un tema de querer, es un tema de deber, sobre todo a partir de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción y la expedición de su entramado jurídico que obliga a todas las instancias de gobierno a rendir cuentas reales a la ciudadanía.

2.- El marco jurídico

Sin duda el tema es jurídicamente relevante y administrativamente complicado. La alta rotación del recurso humano, así como la falta de capacitación y esquemas de profesionalización laboral implican debilidades estructurales y administrativas para los gobiernos en todos sus niveles, pero sin duda la mayor debilidad se encuentra en el nivel municipal.

Al respecto, debemos señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), no contempla ningún artículo que mandate la implementación de un servicio profesional de carrera en nuestro país, como una forma de fortalecer su quehacer y desempeño. ¿Cuál fue el motivo real de que esto no sucediera?

⁴ “Desde la concepción de la existencia institucional se plantea como inherente el accionar estatal de protección de los ciudadanos y como consecuencia la difusión de aquellos mensajes que puedan contribuir a la seguridad de la ciudadanía. Cuando la emisión de mensajes en estas circunstancias no es proactivo o incluso es inexistente, los ciudadanos buscan organizarse como fuentes de información reactivas a la situación de riesgo en la que perciben vivir.” Véase en: Revista de Comunicación Vivat Academia, Septiembre 2013, Año XV, N°124 pp 21-33.

María del Carmen Pardo, señala que: “A pesar de la relativa estabilidad política y de la continuidad de un solo partido no existió en México un servicio profesional de carrera. Esto se debió a la politización que sufrió la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración; esto se traducía en el hecho de que el desarrollo de la administración pública mexicana no se correspondía estrictamente con el modelo de gestión que caracterizaba al paradigma burocrático, lo que se corrobora justamente con el hecho de que no se logró poner en marcha un sistema centralizado de servicio civil de carrera.”⁵

Sin embargo, a nivel federal se publicó el 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, misma que tenía por objeto dar los primeros pasos para el proceso de profesionalización de los servidores públicos a nivel federal:

“**Artículo 1.-** La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.”

Como un primer esfuerzo la Ley no era rígida, ya que manifestaba que las entidades paraestatales, podían establecer sus propios sistemas del servicio profesional de carrera, siempre y cuando se ciñeran a la Ley federal.

En el argot estatal y municipal, se expidieron en su momento diversas normas que pretendían la implementación de un servicio civil de carrera, pero en la mayoría de los casos terminaron en sendos fracasos, sobre todo ante el rechazo de los funcionarios públicos para adaptarse al modelo y cambio de situación laboral.

⁵ Del Pardo, María del Carmen. **El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública.** Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. México. Diciembre del 2005. Página 66.

Muchos funcionarios municipales hicieron prácticamente inviable instalar un servicio civil de carrera único, que aunado a la falta de presupuesto, impidieron ofrecer un panorama atractivo a los profesionistas en la materia, por falta de apoyo en su remuneración y desarrollo.

Adicionalmente, las viejas prácticas de venta de plazas o la herencia familiar de plazas, aún persisten en la Administración Pública. Ese compadrazgo, padrinazgo y amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos públicos como pago a los trabajos en campañas políticas, o como pago a "donativos" a las mismas, siguen vigentes y son muy difíciles de erradicar.

No obstante lo anterior, podemos encontrar esfuerzos interesantes como el seminario Franco Mexicano de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera Municipal celebrado en Pátzcuaro, Michoacán en el 2005, en donde se destacó la experiencia de Servicios de Carrera como los de Naucalpan, Tlalnepantla y Morelia quienes cuentan con áreas especializadas para el diseño y la implementación del sistema de servicio civil de carrera.

Algunos municipios no lograron la implementación de un servicio civil de carrera, pero buscaron alternativas para suplirlo. Casos como Tepatitlán, Campeche y Villa de Álvarez, destacaron por sus avances de organización administrativa, de sensibilización de autoridades y de capacitación a funcionarios a través de diplomados y cursos, pero desafortunadamente no lograron dar el siguiente paso.

En el 2007, se llevó a cabo el proyecto "Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para las Administraciones Estatales" coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED y apoyado por 21 Estados del país. El modelo aportó una guía de gestión para ser adaptada a las particularidades de las entidades, conformando un marco conceptual organizativo,

procedimental y de método, pero nuevamente las carencias presupuestales y la resistencia, impidieron seguir avanzando.

La capacidad institucional de los gobiernos municipales se ve mermada cuando estos no generan procesos adecuados de reclutamiento, inducción, capacitación y desarrollo del personal que les permita generar equipos de trabajo competitivos y eficaces para atender las necesidades más básicas así como para generar los proyectos y políticas públicas que incidan en el desarrollo local, regional y nacional.

Por eso es necesario que los gobiernos locales consideren al recurso humano como el recurso más importante y susceptible de aprovechar y mejorar. Los recursos financieros y materiales, propios y extraordinarios, a los que tienen acceso los gobiernos municipales, no podrán ser aprovechados de la mejor manera si no hay servidores públicos capacitados y consientes de manera que estén en posibilidad de cumplir con sus facultades y atribuciones y atender las necesidades de la población optimizando costos y tiempos.

La Gestión de recursos humanos, como principio de la Profesionalización de los servidores públicos municipales, debe perseguir en todo la satisfacción de los objetivos organizacionales del gobierno local, generando una estructura adecuada a través del esfuerzo coordinado y construyendo una relación de trabajo y equipo entre la administración pública municipal y los servidores públicos. Sin gente eficiente, creativa y entregada no es posible que el gobierno municipal logre de la mejor manera sus objetivos.

3.- Objeto de la Iniciativa

Para Acción Nacional, el tema de la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales es un asunto de la mayor relevancia. Nuestro

grupo parlamentario está consciente de la necesidad impostergable de contar con gobiernos municipales eficientes, que respondan a las demandas ciudadanas, con el personal idóneo, con capacidad y compromiso, que traduzca dichas políticas en programas y acciones que impacten el desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

Por la importancia que reviste este primer nivel de Gobierno es necesario que incorporemos en nuestra entidad federativa políticas, instrumentos y herramientas que permitan la estabilidad del personal capacitado.

La Profesionalización de los servidores públicos se refiere a las capacidades, habilidades y valores necesarios para el desempeño de un puesto y no está necesariamente ligada a la profesión que un servidor público desempeñe, tampoco está estrictamente ligada al nivel de escolaridad que estos tengan, la experiencia nos ha mostrado que puede haber servidores públicos cuyo grado de estudios no supere la educación media y sin embargo, su nivel de compromiso y responsabilidad les ha llevado a realizar una destacada gestión en sus periodo de gobierno.

Sin embargo, cuando más bajo el nivel de estudios de los servidores públicos, más necesario se hace el contar con un sistema de profesionalización que los coloque en los puestos según sus conocimientos y habilidades y que desarrolle en ellos mayores competencias para el desempeño de sus funciones, así como para tener mayores posibilidades de acceso a puestos de mayor nivel.

En este sentido la necesidad de implementar procesos de profesionalización se justifica, ya que según datos del INEGI, de los 24,455 titulares de las instituciones de la administración pública municipal que tenemos en el país, 2,995 solo cuentan con estudios de primaria y 3,413 de secundaria.

De acuerdo a las cifras de la misma encuesta del INEGI, de 21,800 titulares de las instituciones de la administración pública municipal, solo 9,511 cuentan con

experiencia en la administración pública, mientras que el resto se ha desempeñado en el sector privado (12,289).

El sistema de profesionalización que se plantea en esta propuesta, es integral ya que plantea beneficios para los servidores públicos al dignificar sus funciones y hacer depender la estabilidad en el empleo de la evaluación del desempeño, para las instituciones públicas al optimizar el desempeño de la función pública, reducir la corrupción y garantizar la continuidad de planes y programas.

Y, finalmente para contar con un equipo de servidores públicos que den respuestas oportunas y certeras a los problemas y demandas de la ciudadanía ayudará a recobrar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y a que ratifiquen su lealtad con el mismo.

En la implantación se deben ponderar los beneficios, sobre los costos políticos, ya que solo así se avanzará en sistemas democráticos que separen la actividad partidista de los intereses de la administración y se logrará la continuidad de programas en la alternancia, así como la generación de mejores respuestas a la problemática social.

En Campeche no contamos con una ley que regule el sistema de profesionalización, la cual es necesaria para su implementación, pero no indispensable, porque los cambios en la cultura laboral tienen que darse de manera paulatina, en este momento una ley específica en la materia sería inaplicable, necesitamos previamente generar un cambio de valores y concientizar sobre los beneficios del sistema a través de experiencias prácticas sustentadas en la ley orgánica municipal, misma que pueda instruir a los Ayuntamientos del Estado de Campeche para que establezcan los mecanismos administrativos y financieros que permitan la institucionalización del servicio civil de carrera.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente Proyecto de

Decreto_____

Único.- Se adiciona una Sección Quinta al Capítulo Segundo con los artículos 134 Bis, 134 Ter, 134 Quater y 134 Quintus, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, para quedar como sigue:

**CAPITULO SEGUNDO
SECCIÓN QUINTA
DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
MUNICIPALES
Y DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Artículo 134 Bis. Los Ayuntamientos establecerán mecanismos administrativos y financieros que permitan la institucionalización del Servicio Civil de Carrera el cual tendrá los siguientes propósitos:

- I. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;**
- II. Fomentar la vocación de servicio mediante una motivación adecuada;**
- III. Promover la capacitación permanente del personal;**
- IV. Procurar la lealtad a las instituciones del municipio;**
- V. Promover la eficiencia de los servidores públicos municipales;**
- VI. Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales;**
- VII. Garantizar promociones justas y otras formas de progreso laboral, tomando como base sus méritos;**

- VIII. **Garantizar a los servidores públicos municipales el ejercicio de los derechos que les reconocen leyes y otros ordenamientos jurídicos; y,**
- IX. **Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, recreativas y sociales.**

Artículo 134 Ter. Para la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, los Ayuntamientos establecerán:

- I. **Las normas, políticas y procedimientos administrativos, que definirán qué servidores públicos participarán en el servicio civil de carrera;**
- II. **Un estatuto del personal;**
- III. **Un sistema de mérito para la selección, promoción y estabilidad del personal;**
- IV. **Un sistema de clasificación de puestos, con su respectivo perfil;**
- V. **Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos; y,**
- VI. **Un sistema de capacitación, actualización y desarrollo del personal.**

Artículo 134 Quater. Los Ayuntamientos crearán una Comisión del Servicio Civil de Carrera como organismo auxiliar de éste, cuyas funciones serán:

- I. **Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;**
- II. **Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;**

- III. **Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;**
- IV. **Promover mecanismos de participación permanente, para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades de la Administración Municipal, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;**
- V. **Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera, con los instrumentos del Plan de Desarrollo Municipal respectivo;**
- VI. **Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil de Carrera; y,**
- VII. **Las demás que señale el Ayuntamiento para el cumplimiento de su objetivo.**

Artículo 134 Quintus. En la aplicación del presente capítulo se atenderá en lo conducente a lo dispuesto por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche. El Ayuntamiento deberá elaborar el Reglamento que determine los procedimientos de profesionalización de los servidores públicos municipales.

Transitorio

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo.- Los Ayuntamientos del Estado contarán con un plazo máximo de 120 días para expedir las normas, políticas y procedimientos administrativos del Servicio Civil de Carrera.

Tercero.- Los Ayuntamientos del Estado contarán con un plazo máximo de 180 días para expedir el Estatuto del Personal, el Sistema de Mérito para la Selección, Promoción y Estabilidad del Personal, el Sistema de Clasificación de Puestos, el Sistema de Plan de Salarios, el Tabulador de Puestos y el Sistema de Capacitación, Actualización y Desarrollo del Personal, a que hace referencia el Artículo 134 Ter.

Cuarto.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera a que hace referencia el Artículo 134 Quater del presente Decreto, deberá quedar instalada en los Ayuntamientos del Estado, a más tardar 30 días posteriores de publicado el presente Decreto.

Quinto.- El Reglamento de Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales al que hace alusión el Artículo 134 Quintus del presente Decreto, deberá ser expedido un plazo máximo de 120 días.

Sexto.- El Poder Legislativo del Estado, considerará en la Ley de Egresos del año fiscal inmediato a la entrada en vigencia del presente decreto, los recursos económicos necesarios para su implementación.

Séptimo.- Se derogan todas las disposiciones que se contrapongan al presente Decreto.

ATENTAMENTE

**DIP. MA. ASUNCIÓN CABALLERO MAY
INTEGRANTE DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**San Francisco de Campeche, Campeche
13 de octubre de 2016**