



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ESCUELA DE DOCTORADO
'STUDII SALAMANTINI'
PROGRAMA DE DOCTORADO
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

**PROFESIONALIZACIÓN EN GOBIERNOS
SUBNACIONALES DE MÉXICO:
COMO ESTRATEGIA PARA GARANTIZAR
LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Lorenzo Héctor Ruiz López

Autor

Dr. Juan José Rastrollo Suárez

Director de Tesis

Salamanca, España | 2023

Dedicatoria

A mi familia:

Mónica, Diego, Monse y Héctor Jr.

por su apoyo y por ser mi *gran motivación*

A mis padres:

Yolanda López (†) y Rubén Ruiz (†)

Agradecimientos

A Mónica, por su paciencia y apoyo fundamental,
que sin ella, no hubiese podido lograr este objetivo personal y profesional.

A mi Director de Tesis: el Dr. Juan José Rastrollo Suárez,
por sus consejos, guía y apoyo para la elaboración de este trabajo.

Al Dr. Mauricio Merino Huerta,
por sus consejos y apoyo, y por creer en mí persona.

Siglas, Acrónimos

Abreviaturas	Descripción
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AG-ONU	Asamblea General de las Naciones Unidas
APC	Administración Pública Centralizada
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAP	Comisión de Administración Pública
CDFC	Carta de los Derechos Fundamentales de la Ciudadanía de la Unión Europea
CDMX	Ciudad de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU
CGEA	Coordinación General de Estudios Administrativos
CGMAP	Coordinación General de Modernización de la Administración Pública
CGPGF	Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal
CIDDC	Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNAP	Confederación Nacional de Administración Pública
CNAP	Confederación Nacional de la Administración Pública
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNGM	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
CNGM	Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
CNUC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DAI	Derecho de Acceso a la Información Pública
DBAP	Derecho a la Buena Administración Pública
DGEA	Dirección General de Estudios Administrativos
DGSCC	Dirección General del Servicio Civil de Carrera
DGSCC	Dirección General del Servicio Civil de Carrera
DUAIFP	Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas

Abreviaturas	Descripción
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ED	Estado de Derecho
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
EUA	Estados Unidos de Norte América
FEMCC	Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción
FGR	Fiscalía General de la República
ICFFM	Índice de Capacidades Funcionales Municipales
ICU	Índice de Competitividad Urbana
IDIM	Índice de Desarrollo Institucional Municipal
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
IED	Índice de Estado de Derecho
IEDM	Índice de Estado de Derecho en México
IESPM	Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales
IExpEP	Índice de Experiencia en el Empleo Público
IExpSP	Índice de Experiencia en el Servicio Público
IFE	Instituto Federal Electoral
IFPfP	Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales
IFPsP	Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales
IGCIM	Índice Global de Capacidades Institucionales Municipales
IIRCCC	Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
InCiSE	Índice Internacional de Eficacia de los Servidores Públicos
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPRA	Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRSP	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera
LTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional
MORENA	Partido Movimiento de Regeneración Nacional
NGP	Nueva Gestión Pública
OCA's	Organismos Constitucionales Autónomos

Abreviaturas	Descripción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de la Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	Partido Acción Nacional
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PISA	Programa de Evaluación Internacional de Alumnos
PJF	Poder Judicial de la Federación
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Partido de la Revolución Mexicana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Política Pública
PRAS	Procedimiento de Promoción de Responsabilidades
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRN	Partido Revolucionario Nacional
PROMAP	Programa de Modernización Administrativa
RAE	Real Academia Española
SCA	Subíndice de Capacidad Administrativa
SCC	Servicio Civil de Carrera
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZM	Zona Metropolitana

Índice

Siglas, Acrónimos.....	1
Capítulo I - Introducción y justificación.....	10
1.1. Introducción.....	10
1.2. Justificación.....	12
1.3. Planteamiento del problema	13
1.4. Objetivos de la investigación.....	15
1.5. Preguntas de investigación e hipótesis	16
1.6. Variables.....	18
1.7. Metodología.....	18
1.8. Capitulo.....	20
Capítulo II - Antecedentes del Marco Histórico y Marco de Referencia	22
2.1. Antecedentes.....	22
2.2. Conceptos más importantes de nuestra investigación	27
2.2.1. ¿Qué debemos entender por Servicio Civil de Carrera?	28
2.2.2. Definiciones sobre los SCC más representativas	30
2.2.3. Definición en Diccionarios y de organizaciones	33
2.2.4. Conclusiones sobre un concepto del Servicio Civil de Carrera	35
2.3. ¿Quiénes son los Servidores Públicos?	38
2.3.1. Su clasificación.....	43
2.4. ¿Qué es la Función Pública?.....	45
2.5. ¿Qué debemos entender por profesionalización?	48
2.6. Conclusiones sobre los conceptos representativos	52
Capítulo III - Marco Histórico.....	54

3.1. Historia y evolución del Servicio Civil en México	54
3.2. Etapa Independiente (1820–1857).....	55
3.2.1 La primer constitución mexicana	61
3.2.2. La iglesia católica y las universidades.....	64
3.2.3. Santa Anna.....	65
3.3. Etapa Reformista (1858–1876).....	69
3.4. Etapa Porfirista (1877–1911).....	71
3.5. Etapa Revolucionaria (1910–1932).....	75
3.5.1. La Constitución de 1917.....	77
3.6. Etapa contemporánea (1932 – 1979).....	80
3.6.1. Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940).....	80
3.7. Etapa Pre-moderna	83
3.8. Etapa moderna (1980 – 2022)	86
3.8.1. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)	86
3.8.2. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)	87
3.8.3. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000).....	91
3.8.4. Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)	92
3.8.5. Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)	94
3.8.6. Enrique Peña Nieto (2012 – 2018).....	96
3.8.7. Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024)	97
3.9. Conclusiones de Capítulo	100
Capítulo IV – El Servicio Civil de Carrera.....	103
4.1. La pertinencia del Servicio Civil de Carrera	103
4.2. El Servicio Civil de Carrera	108

4.2.1. Ventajas, desventajas y retos del Servicio Civil de Carrera.....	109
4.2.2. Ventajas de los Servicios Civiles de Carrera.....	109
4.2.3. Desventajas de los Servicios Civiles de Carrera	113
4.2.4. Retos de los Servicios Civiles de Carrera.....	116
4.2.5. Componentes mínimos del Servicio Civil de Carrera	117
4.2.6. Marco normativo del Servicio Civil en México	128
4.2.7. Ley del Servicio Profesional de Carrera en México.....	130
4.2.8. La regulación de los SCC en los municipios en México.....	132
4.3. La visión de los SCC como Política Pública en México	136
4.4. El SCC para la profesionalización de los empleados públicos.....	141
4.4.1. Las dificultades vinculadas al proceso de profesionalización	146
4.4.2. La Profesionalización	149
4.4.3. La gestión del conocimiento y sus dificultades	152
4.4.4. Sistema de botín, factor que afecta a la implementación del SCC	158
4.5. El SCC como medio de Combate a la Corrupción	161
4.5.1. La corrupción y la desconfianza social en lo público.....	163
4.5.2. Estudios sobre el SCC y el combate a la corrupción.....	170
4.6. Evaluaciones a los Sistemas de Servicio Civil de Carrera	181
4.6.1. Índice de Eficacia del Servicio Civil Internacional	181
4.6.2. Servicio Civil en América Latina y el Caribe - CEPAL	186
4.6.3. Índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID	187
4.6.4. Panorama de las Administraciones Públicas - OCDE-BID.....	190
4.6.4.1. Organización y delegación de GRH.....	190
4.6.4.2. Reclutamiento y selección.....	191

4.6.4.3. Flexibilidad para reestructurar el Servicio Civil	192
4.6.4.4. La Capacitación.....	193
4.6.4.5. Evaluación del desempeño	194
4.6.4.6. Compensación de Funcionarios Públicos.....	195
4.6.4.7. Hallazgos y Conclusiones del PAPALC	195
4.6.5. Diagnóstico institucional del Servicio Civil en México - BID.....	197
4.6.6. Los SCC en los estados de México (Gobiernos Subnacionales).....	199
Capítulo V – En búsqueda del buen gobierno	202
5.1. La meritocracia.....	202
5.2. La Nueva Gestión Pública	211
5.2.1. Los modelos de Gestión Pública	211
5.2.2. Teoría tradicional “weberiana”.....	217
5.2.3. Crítica de la NGP a la administración pública tradicional	218
5.2.4. Realidades diferentes.....	225
5.3. El Neoinstitucionalismo	230
5.4. La Post-Burocracia	239
5.4.1. Los modelos de gestión pública	244
5.4.2. Rediseño organizacional de las instituciones	250
5.5. Capacidades Institucionales.....	254
5.6. Las teorías alrededor del buen gobierno.....	265
5.6.1. Las crisis de la administración pública.....	267
5.6.2. Elementos que inciden en la mejora de la calidad.....	276
5.7. La buena administración pública.....	278
5.7.1. Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública.....	282

5.7.2. El buen gobierno y la confianza institucional	287
5.8. La buena administración pública en la normativa de México	291
5.8.1. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano.....	293
5.8.2. Carta Iberoamericana de la Función Pública.....	295
5.8.3. Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas.....	297
5.8.4. El acceso a la función pública en México	303
5.9. La política y la profesionalización	308
5.10. Conclusiones de capítulo.....	312
Capítulo VI. – La realidad de los SCC en Gobiernos Subnacionales	320
6.1. El Servicio Civil de Carrera en los Gobiernos Subnacionales	320
6.1.1. Uso del término del Servicio Civil en los Estados	321
6.1.2. El Servicio Civil de Carrera en los Poderes Legislativos Estatales.....	321
6.1.3. Servicio Profesional de Carrera Policial.....	324
6.1.4. El Servicio Civil de Judicial en las Entidades Federativas.....	327
6.1.5. Servicios Civiles en el Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas	329
6.1.6. Normatividad de los Servicios Civiles en las Entidades Federativas.....	330
6.2. Profesionalización a los servidores públicos municipales.....	334
6.2.1. Presidentes Municipales	334
6.2.2. Titulares de las dependencias municipales (Gabinete de Gobierno).....	336
6.2.3. El sistema de botín.....	340
6.2.4. Servidores Públicos Municipales	342
6.3. Avance de la implementación del SCC en gobiernos subnacionales	346
6.3.1. El SCC en materia de Seguridad Pública Municipal.....	352
Capítulo VII – Comprobación y análisis de hipótesis	355

7.1. Formación profesional, experiencia y calidad en los servicios públicos.....	355
7.1.1. Tabla de contingencias	359
7.1.2. Análisis de Regresión Múltiple	367
7.2. El análisis de las Capacidades Institucionales	379
7.2.1. Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).....	382
7.2.2. Índice de Competitividad Urbana (ICU)	388
7.2.3. Análisis de las capacidades institucionales de los municipios	397
7.2.4. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)	400
7.3. Hallazgos (<i>nuestro aporte al debate sobre el tema</i>).....	409
7.4. Propuestas	414
Anexos	418
Índice de Tablas.....	424
Índice de Gráficos.....	426
Índice de Figuras	427
Bibliografía.....	428

Capítulo I - Introducción y justificación

1.1. Introducción

Las administraciones públicas han demostrado una incapacidad para resolver y atender adecuadamente los diversos problemas sociales. Esta incapacidad es reflejo de un mal diseño institucional y la falta de un marco normativo actualizado al mundo contemporáneo y sus desafíos, presentes en un mundo globalizado e influenciado por innovaciones tecnológicas y científicas, entre otros factores. Asimismo, representa un reto atender fenómenos como la migración, la crisis económica, la inseguridad y la salud. Por otro lado, en algunos casos, la debilidad radica en no contar con un “núcleo estratégico” de funcionarios y servidores públicos con las capacidades y aptitudes necesarias para innovar y realizar las funciones y gestiones que demandan las sociedades; es decir, un cuerpo de servidores profesionalizados para dotar de servicios públicos con una calidad óptima.

Para afrontar los retos en estas administraciones, se han diseñado diversos modelos de gestión para gobernar, que van desde el modelo de burocracia clásico weberiano, la nueva gestión pública, la post-nueva gestión pública, la gobernanza, el gobierno abierto y el gobierno electrónico (*e-government*), entre otros. Sin embargo, para todas estas opciones, es indispensable contar con “servidores públicos profesionalizados”. Por un lado, esto implica contratar a los más capaces, que demuestren, basándose en el mérito, contar con las aptitudes y capacidades suficientes para cubrir el perfil requerido por el puesto que desempeñarán en la función pública. Por otro lado, es importante que los gobiernos diseñen y se preocupen por mantener a sus servidores públicos debidamente capacitados con programas permanentes de profesionalización y actualización.

En ese sentido, las recomendaciones realizadas por organizaciones internacionales, así como diversos estudios con rigidez académica y científica, han demostrado que la implementación de modelos meritocráticos para administrar los recursos humanos en las administraciones facilita las condiciones y, por ende, mejora los resultados en la gestión pública, así como la confianza de los servidores públicos y de la ciudadanía en los gobiernos y sus instituciones.

Esto se logra al democratizar y transparentar los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, capacitación, ascenso o desarrollo y, en su caso, separación del cargo por motivos de ineficiencia.

Diversos estudios empíricos han demostrado que los Servicios Civiles de Carrera (SCC) que funcionan bien contribuyen al crecimiento económico, a una mejor prestación de servicios y a la administración pública (Johnson, 1982; Wade, 1990; Meyer-Sahling y otros, 2018). Asimismo, ayudan a aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, evitar la reproducción del sistema de botín y combatir la corrupción. En este sentido, por ejemplo, el Banco Mundial reconoce que la burocracia jugó un papel clave en el desarrollo económico de países asiáticos en la segunda mitad del siglo XX, mostrando una mayor eficiencia y eficacia en términos de indicadores de gobernabilidad, con el objetivo de fortalecer la lucha contra la corrupción (Birdsall y otros, 1993).

Los SCC son un sistema meritocrático que administra los recursos humanos en las administraciones de cualquiera de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Por ello, y ante la preocupación de que, en México, a pesar de contar con una Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal desde el año 2003, es decir, dos décadas desde su promulgación e implementación en los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios) parece ser letra muerta y todavía es una asignatura pendiente de la modernización de las administraciones en la república mexicana.

Ante ello, nuestro interés es investigar qué es lo que está sucediendo en materia de profesionalización de los gobiernos subnacionales en México, enfocándonos principalmente en los gobiernos municipales, ya que a nuestro parecer es el eslabón más débil dentro de los tres órdenes de gobierno, y quienes tienen bajo su responsabilidad la satisfacción de los servicios públicos más apremiantes para la convivencia social en la república mexicana.

1.2. Justificación

La República Mexicana se ha destacado por la ineficacia en parte importante de sus instituciones, la cual va acompañada por fenómenos que se siguen reproduciendo, tales como la captura de las instituciones a través del sistema de botín y el clientelismo político. Los cuales han impedido por muchos años mejorar la eficiencia de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), pero principalmente en los gobiernos subnacionales (estados y municipios).

Y a pesar de que el Estado Mexicano ha entrado en una etapa modernizadora que ha implicado reformas a la constitución política vigente en México desde 1917. Mismas que han sido numerosas, en total 753 reformas constitucionales¹ a sus 136 artículos que la componen desde su promulgación. Sin embargo, dichas reformas si bien han dotado a los gobiernos subnacionales de mayores facultades y atribuciones, por otro lado, se les ha debilitado por falta de una profunda reforma de gran calado que otorguen a los municipios de una mayor independencia presupuestaria con respecto al gobierno federal. Es decir, tienen mayores responsabilidades pero con el mismo presupuesto, y con una gran dependencia presupuestaria hacia con la federación, específicamente con el poder ejecutivo federal en turno (presidente de la república). Lo cual los obliga a innovar y buscar ser más eficientes y eficaces en la gestión de los recursos públicos.

Existe entonces la imperiosa necesidad de seguir avanzando en la investigación empírica sobre estudios enfocados en los gobiernos subnacionales, puesto que, por el diseño de Estado en México, se encuentra cierta autonomía y soberanía en su régimen interior. Esto ha propiciado un crecimiento dispar, es decir, mientras algunos estados, por su condición geográfica, social, económica, territorial, entre otros factores, han podido avanzar y ser más productivos que otros estados, hay entidades federativas que se han quedado rezagadas en el crecimiento económico. Pero uno de los factores que han propiciado el debilitamiento de

¹ Reformas al 27 de julio de 2023 obtenidos a través de una investigación propia y con datos obtenidos del portal web de la Cámara de Diputados del Congreso General de la República Mexicana, disponible para su consulta en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> consultado el día: 27 de julio de 2023.

algunas entidades federativas frente a otras es la ineficacia de sus estructuras orgánicas y burocráticas, por lo que a lo largo de muchos años, han venido reproduciendo y normalizando prácticas clientelares que obstaculizan la conformación de una función pública profesionalizada y capaz de afrontar los nuevos retos.

Por ello, enfocamos nuestro estudio a los gobiernos subnacionales en México, con la intención de aportar datos que permitan visibilizar la necesidad de profesionalizar a los gobiernos subnacionales, con el objetivo de mejorar la gestión pública en todos sus aspectos más amplios, tales como la mejora en la prestación de los servicios públicos, la solución y atención de diferentes problemáticas sociales y, en general, la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Como ya lo mencionamos, los gobiernos subnacionales se han convertido en los más próximos y cercanos a la ciudadanía por ser quienes tienen la facultad y atribución de prestar los servicios más indispensables para el desarrollo y convivencia sana de las sociedades.

De ahí surge la inquietud e interés de enfocar el estudio en dos temas: 1) los gobiernos subnacionales en México; y 2) la mejora de la gestión pública a través de la profesionalización de las administraciones públicas. Con ello, se pretende aportar y demostrar con datos actuales los beneficios que trae consigo el contar con un núcleo estratégico de servidores públicos profesionalizados que les permita a los gobiernos innovar y eficientar sus actividades propias de las instituciones de las administraciones públicas en un país con deficiencias institucionales y carencias económicas, además de contar con problemáticas asociadas a la corrupción e impunidad.

1.3. Planteamiento del problema

En un mundo globalizado, las administraciones públicas enfrentan nuevos desafíos, fenómenos y problemáticas sociales. Ante los pobres resultados, descontento social y desconfianza en los gobiernos y sus instituciones, las sociedades son cada vez más demandantes y exigentes. Sin embargo, los gobiernos han demostrado incapacidad para

resolver de forma eficiente y eficaz las demandas sociales. Parte de esta inoperancia y falta de soluciones eficientes radica en que las administraciones siguen operando con estructuras burocráticas del pasado. Se sigue pretendiendo resolver problemas actuales con estructuras arcaicas y rebasadas, reproduciendo viejos esquemas dañinos de cacicazgo, control y captura de la nómina a través del sistema de botín.

Es necesario modernizar la normatividad e instituciones. Sin embargo, el proceso de modernización que se ha puesto en marcha en algunas administraciones sería de poca o casi ninguna ayuda si es que se siguen cometiendo los mismos errores. Es importante contar con capital humano que tenga las aptitudes y capacidades necesarias para resolver y gestionar soluciones a los fenómenos que se presentan.

En ese sentido, identificamos la problemática que existe en México, específicamente en sus gobiernos subnacionales. Hay poca voluntad y pocos incentivos para avanzar en la implementación de sistemas meritocráticos que faciliten la lógica y dinámica de las estructuras burocráticas. Estos sistemas servirían como aliciente para contar con un núcleo estratégico de servidores públicos capacitados y mantener actualizada y debidamente capacitada la función pública. Esto permitiría complementar y poner en marcha una verdadera modernización administrativa en las instituciones públicas. Sin embargo, con el tiempo, el poder legislativo ha otorgado cada vez más responsabilidades, funciones y facultades a los gobiernos municipales. Pero ese mismo incremento no se ha visto reflejado en una ampliación presupuestal que les permita afrontar estos nuevos retos.

Ante ello, las administraciones requieren efficientar y racionalizar el uso de los recursos humanos, materiales y económicos. Y una parte fundamental a la cual está enfocada nuestra investigación es la de hacer más eficiente, transparente y democrática la gestión de la administración de los recursos humanos, a efecto de poder contribuir en la profesionalización de la función pública y con ello, garantizar el derecho humano a la buena administración.

En concreto, el problema que identificamos es la falta de servidores públicos debidamente profesionalizados, con capacidades y aptitudes suficientes para afrontar los nuevos retos que se presentan en las administraciones de los gobiernos subnacionales en México, así como, la

falta de nuevas capacidades institucionales en los gobiernos municipales, que les permitirían resolver los nuevos paradigmas de los gobiernos.

1.4. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de nuestra investigación se encuentra orientado a investigar y analizar hasta qué grado es el avance de la implementación de sistemas meritocráticos de administración de recursos humanos en los gobiernos subnacionales en México; así como identificar factores que inhiben o desincentivan a su implementación de los servicios civiles.

Los objetivos específicos son:

- a) Demostrar cuál es el verdadero avance en la implementación de sistemas meritocráticos de administración de los recursos humanos (SCC) en los gobiernos de las Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México (Gobiernos subnacionales) de la república mexicana.
- b) Evidenciar si existe o no una correlación positiva entre formación profesional (profesionalización) y el derecho a la buena administración pública (servicios de calidad).
- c) Evidenciar si se siguen reproduciendo o no, los viejos esquemas de captura de la nómina a través del llamado sistema de botín.
- d) Analizar y evidenciar las carencias en cuanto a la adquisición de las Capacidades Institucionales de los Gobiernos Municipales en México, es decir, cuál es su estatus y cuáles son sus retos, así como cuál es su relación con respecto a la profesionalización de la función pública.

Asimismo, las pretensiones de nuestro estudio son las siguientes:

1. Analizar la evolución histórica que ha tenido México en torno a la búsqueda de la profesionalización de la función pública, haciendo un recuento de los procesos y avances más significativos que ha tenido este país.
2. Contribuir a las investigaciones sobre los SCC en el ámbito de los gobiernos subnacionales en México. Tema poco explorado y estudiado, ya que la gran mayoría de los estudios se han enfocado a investigaciones de la administración pública federal, y los pocos estudios existentes sobre gobiernos subnacionales abordan solo algunos casos en concreto, es decir, parten de lo general, pero solo se enfocan a una entidad federativa o alguno de los municipios en concreto, sin ver o analizar un panorama general y análisis de todos los gobiernos subnacionales; y
3. Enriquecer con datos duros y confiables que ayuden a demostrar que la profesionalización de la función pública en los gobiernos municipales favorece en un sentido amplio al Derecho Humano a la Buena Administración Pública, es decir, la prestación de servicios públicos de calidad.

1.5. Preguntas de investigación e hipótesis

La pregunta general a partir de la cual partimos nuestra investigación es la siguiente:

¿Qué afecta la calidad en la prestación de los servicios públicos en las gobiernos subnacionales de México?

Y como preguntas específicas planteamos las siguientes:

Pregunta No. 1: ¿Hasta qué punto se ha logrado avanzar en la implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales en México?

Objetivos: Demostrar el lento avance en la implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales en México.

Hipótesis (H1): Existe un rezago importante en la implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales en México.

Variables: VD. Gobiernos Subnacionales (Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México; VI. Gobiernos que cuentan con normatividad que regule los SCC; VI. Municipios que afirman contar con un Sistema de SCC para la profesionalización de los servidores públicos.

Instrumento: Consulta a los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México: años 2019 y 2021; y portales web de los Congresos Locales de las Entidades Federativas en México.

Pregunta No. 2: ¿El Sistema de Botín sigue siendo una práctica común en los gobiernos subnacionales?

Objetivos: Identificar si el fenómeno del sistema de botín como práctica de captura de las instituciones a través de la nómina.

Hipótesis (H2): Los Sistemas de Botín son un factor que ha propiciado e impedido el avance en la implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales.

Variables: VD. Servidores y Funcionarios Públicos de los Municipios en México; VI. Antigüedad de los Servidores y Funcionarios Públicos de los Gobiernos Subnacionales.

Instrumento: Consulta a los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México: años 2019 y 2021.

Pregunta No. 3: ¿Cuál es el status de las capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales en México?

Objetivos: Identificar las fortalezas y debilidades en cuanto a la adquisición de Capacidades Institucionales en los gobiernos subnacionales de México.

Hipótesis (H3): Una de las debilidades de los gobiernos subnacionales en México es la carencia de Capacidades Institucionales y el reforzamiento de las preexistentes

Instrumento: Análisis de Índices sobre Capacidades Institucionales aplicados a municipios de México.

1.6. Variables

Dependientes:

1. Gobiernos subnacionales de la república mexicana, es decir, los gobiernos de las 32 entidades federativas (31 estados más la Ciudad de México, capital del país), así como de los 2,471 municipios de México (municipios de los 31 estados de la república mexicana) y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

Independientes:

1. Sistemas de Servicio Civil de Carrera y/o Servicio Profesional de Carrera.
2. Índice de Formación Profesional de los Servidores Públicos Municipales.
3. Índice de Experiencia Profesional de los Servidores Públicos Municipales.
4. Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales.
5. Índice de Desarrollo Municipal.
6. Índices de Capacidades Institucionales Municipales.

1.7. Metodología

Para este estudio utilizaremos un método de investigación mixto. Este consiste en la investigación documental, mediante la cual hicimos una recopilación de datos contenidos en diversas fuentes documentales. La intención fue obtener antecedentes sobre los temas de

nuestro análisis y las aportaciones existentes de nuestro objeto de estudio. Por otra parte, se realizó una investigación de campo, consistente en la recopilación de información y estadística proveniente de fuentes oficiales, confiables y disponibles. Esto permitió contribuir al sometimiento de comprobación de las hipótesis planteadas.

Las técnicas de recopilación de datos utilizadas fueron dos: 1) la documental; y 2) la recopilación de estadística en censos, portales web, normatividad, estudios realizados con antelación y solicitudes de transparencia y acceso a la información pública de los sujetos obligados, de acuerdo con la normatividad mexicana.

La investigación de carácter documental consistió en la recopilación y análisis de la literatura sobre los tópicos y temas abordados en la investigación, revisión de estadísticas de censos y encuestas y estudio de la legislación existente (leyes y reglamentos oficiales). Utilizamos además como fuentes de información libros, artículos de revistas electrónicas científicas, informes, estudios de organismos internacionales, tesis de maestría y doctorado relacionadas con las temáticas abordadas en la investigación, páginas de internet de los congresos locales y ayuntamientos de México y solicitudes de transparencia a través del Portal Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Como punto de comparación, utilizamos la Carta de la Función Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a efecto de establecer un modelo con elementos mínimos que deben contener los Sistemas de SCC en las Administraciones. Por otra parte, para determinar la relación existente entre la profesionalización (formación profesional) de la función pública en los gobiernos municipales y la administración de calidad (satisfacción en la prestación de los servicios públicos), se utilizaron las tablas de contingencia y el ejercicio de Chi-cuadrado.

También se realizó un análisis y exploración a diversos índices e indicadores que miden las capacidades institucionales de los municipios en México, realizados por instituciones con prestigio y seriedad, a efecto de asegurar la confiabilidad de su metodología y resultados

obtenidos. Con ello, pudimos constatar la realidad sobre las carencias y fortalezas sobre Capacidades Institucionales.

Por último, elegimos como casos de estudio a las 32 entidades federativas de la República Mexicana y los 2,471 municipios que conforman el país, así como las 16 alcaldías de la Ciudad de México, a las que nos referimos como “gobiernos subnacionales”, es decir: 1) Entidades Federativas (Estados y Ciudad de México); y 2) Municipios de la República y las Alcaldías de la Ciudad de México. Todos estos son los elementos principales de nuestro estudio de caso relacionado con la implementación de SCC en gobiernos subnacionales en México, es decir, nuestra variable dependiente se encuentra representada por los gobiernos subnacionales.

1.8. Capitulo

La estructura de nuestra investigación la dividimos en siete capítulos, siendo los siguientes:

Capítulo I .- El primer capítulo se compone por los objetivos, preguntas de investigación, metodología, variables e hipótesis planteadas en la investigación.

Capítulo II .- Aquí comenzamos nuestra investigación con los Antecedentes sobre el Marco Histórico, es decir, los diferentes estudios que se han realizado con anterioridad sobre los Servicios Civiles de Carrera. Además, abordamos qué debemos entender por los principales conceptos utilizados en nuestra investigación: 1) servicio civil de carrera; 2) Servidores Públicos; 3) Función Pública; y 4) profesionalización.

Capítulo III .- En este capítulo construimos un marco histórico sobre la evolución que ha tenido la profesionalización en México, durante y después de la conquista Española, haciendo una recopilación de todos aquellos rasgos distintivos que la administración ha tenido en México sobre la formación, instrucción o capacitación (profesionalización) de la función pública.

Capítulo IV .- Este capítulo se encuentra enfocado a entender con mayor profundidad las bondades de los Servicios Civiles de Carrera, sus ventajas y utilidades. También se presentan los resultados que se han dado a conocer sobre evaluaciones a los SCC a nivel global, regional y nacional.

Capítulo V .- Aquí exponemos las diferentes teorías sobre los modelos de gestión pública y sus diversos enfoques para administrar y eficientar a las administraciones. Además, se aborda el fenómeno del sistema de botín y se profundiza en el derecho a la buena administración pública, los modelos post-burocráticos de las administraciones y las capacidades institucionales.

Capítulo VI .- A partir de este capítulo, desarrollamos nuestra investigación comenzando por revisar cuál es la realidad de la profesionalización y los SCC en los gobiernos subnacionales en México, cuanto a su avance normativo de los SCC, revisamos estadísticas disponibles y confiables, analizamos la legislación vigente, la formación profesional de los presidentes municipales, titulares de las dependencias y servidores públicos de confianza en los gobiernos subnacionales en México.

Capítulo VII .- Por último, sometemos a comprobación las hipótesis planteadas, para conocer si se comprueban o se descartan. Donde nos dimos a la tarea de contrastar y construir dos índices, uno de formación profesional de los servidores públicos (empleados públicos de confianza y titulares de las dependencias), y el otro, sobre la evaluación ciudadana en los servicios públicos que prestan por mandato constitucional los municipios a la sociedad, esto, con la intención de demostrar si existe o no una la relación positiva entre estos dos elementos. Asimismo, estudiamos con datos estadísticos del fenómeno del sistema de botín en los municipios de México. Y por último, desarrollamos las conclusiones de nuestra investigación, es decir, cuáles fueron los principales hallazgos, para culminar con una propuesta concreta que podría eventualmente facilitar a la implementación de los Servicios Civiles en los gobiernos subnacionales en México.

Capítulo II - Antecedentes del Marco Histórico y Marco de Referencia

2.1. Antecedentes

Diversos son los estudios sobre los Servicios Civiles de Carrera (SCC), así como de la profesionalización de los empleados públicos y en general sobre el ingreso por mérito al empleo público, abordados desde diferentes perspectivas y enfoques, por ejemplo:

- Enfoque histórico (Cruz Villalobos, 2009; Sánchez González, 2009; Guerrero, 2015).
- Enfoque sobre la implementación de los SCC (Guerrero Amparám, 2000; Dussauge Laguna, 2005; Méndez, 2008).
- Enfoque normativo o del análisis jurídico (Pardo, 2005; Martínez Puón, 2011; Villalobos Ortiz, 2014; Fernández Delpuech, 2015; Mendoza Huerta, 2016).
- Enfoque de análisis comparativo (Longo F. , 2002; BID, 2006; Longo & Ramió, La profesionalización del empleo público en América Latina, 2008; Romano Romero, 2016; Méndez Martínez, 2018).
- Enfoque con énfasis en la profesionalización de los empleados públicos a través de los SCC (Longo & Ramió, 2008; Ruiz-López, 2009).
- Enfoque ético o como medio para combatir la corrupción (Villoria Mendieta, 2007; Merino, 2013).
- Enfoque de análisis sobre casos o instituciones concretas (García Martínez, 2006; Gamboa Montejano, Claudia; Valdés Robledo, Sandra;, 2018; Martínez Puón, 2019).
- Enfoque del análisis económico (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999; Heredia, 2002).
- Enfoque del análisis del mérito y la evaluación del desempeño de los empleados públicos (Prats, 1995; Arriaga, 2002; Padilla Ruiz, 2015; Rastrollo Suárez, 2018).

Sin embargo, como podemos ver, se ha estudiado y analizado los beneficios del SCC al implementarse en las administraciones, pero la gran mayoría se han enfocado en estudios de

carácter internacional, o en términos generales,² sin distinguir si la implementación debe darse en el gobierno nacional (federal), estatal o municipal; es decir, se analiza al SCC en forma generalizada.³

Asimismo, hay bastos estudios enfocados a sectores o instituciones específicas del gobierno o análisis sobre el grado de avance del SCC en las diferentes instituciones del gobierno federal;⁴ así como informes, estudios y diagnósticos sobre las bondades de su implementación y la situación del SCC en América Latina.⁵

De igual manera es un tema que ha sido ampliamente discutido y analizado a través de congresos, seminarios y mesas de análisis académicas contando con la participación de los expertos y estudiosos del tema,⁶ también podemos encontrar tesis de grado que abordan el

² Para mayores detalles véase: *El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica*, de Manuel Villoria Mendieta; *La profesionalización del empleo público en América Latina*, de Francisco Longo y Carles Ramió (Editores); *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, de Agustín E. Ferraro; *La política de la burocracia*, de B. Guy Peters; *Desafíos emergentes de la modernización del Estado: reflexiones y casos desde América Latina y Europa*, de Javier Fuenzalida y Pablo González (editores); *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*, de Omar Guerrero; *Gerencia pública en la Globalización*, de Omar Guerrero; *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, de David Arellano Gault (Coordinador); de entre otros.

³ Para mayores detalles véase: *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90*, de Blanca Heredia; *La formación profesional de Administradores Públicos en México*, de Omar Guerrero; *Por un Gobierno con resultados*, de Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer; *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?*, de Rafael Martínez Puón; *Historia del Servicio Civil de Carrera en México*, de Omar Guerrero; *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, de María del Carmen Pardo; *El Servicio Civil de Carrera en México*, de Javier Salinas Narváez y Eliseo Rosales Ávalos (Coordinadores); entre otros.

⁴ Para mayores detalles véase: *La profesionalización de la función pública electoral*, de Rafael Martínez Puón; *Evaluación sobre la política pública de la gestión de capital humano en la administración pública federal*, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); *El servicio civil de carrera en el ámbito legislativo*, de Cámara de Diputados de México; entre otros.

⁵ Para mayores detalles véase: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*, del Banco de Desarrollo de América Latina; *The international Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index*, de InCiSE; *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); *Servicio civil en América Latina y el Caribe*, de la CEPAL - ONU.

⁶ Para mayores detalles véase: *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, documento que recapitula las ponencias del seminario organizado por la Universidad Iberoamericana en marzo de 2003, quien conto con ponencias de investigadores de talla mundial, tales como

tema y lo analizan desde diversos enfoques;⁷ así como una producción importante de artículos académicos en revistas científicas e indexadas con rigor académico que dan constancia de que el SCC ha sido un tema debatido, analizado y estudiado.

Sin embargo, como ya lo mencionamos anteriormente, casi la totalidad de los libros, artículos, estudios e informes se centran en el SCC desde una óptica muy general, es decir, muy pocos se han concentrado en la implementación del SCC en gobiernos subnacionales; y son pocos los análisis serios que se han enfocado en gobiernos subnacionales que podemos encontrar, y contadas son las obras académicas y de investigación que han abordado a la profesionalización de los servidores públicos municipales desde la implementación de sistemas meritocráticos como el Servicio Civil (Merino, 2006; Ruiz-López, 2010; Arroyo Guzmán, 2013).⁸

En este sentido, partimos el estado del arte desde un primer hallazgo, ya que al realizar una exhaustiva búsqueda sobre lo escrito, analizado y estudiado, llegamos a la conclusión de que

Luis F. Aguilar, David Osborne, Jim Barron, Maurice McTigue, entre otros; *Base de datos de los Documentos de los Congresos del CLAD, denominado Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

⁷ Para mayores detalles véase: *Perspectivas comparadas globales del servicio civil de carrera*, tesis doctoral de Claudia Angelina Romano Romero; *La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público, un estudio de caso: La experiencia del sistema de alta Dirección Pública en Chile*, tesis doctoral de Héctor Rafael Arámbula Quiñones; *El empleado público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración*, tesis doctoral de María Cruz Díaz y Díaz; *La profesionalización del servidor público como condición necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión municipal: análisis de caso de Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco 2013-2015*, tesis doctoral de Edgar Tinoco González; *propuesta de un modelo para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización del servicio público*, tesis doctoral de Cinthia Carolina Arroyo Rivera; *El servicio civil de carrera en México: un proceso estancado*, tesina para el grado de maestría de Luis Saul Ascencio Aceves; *La visión anti sistémica del servicio profesional de carrera en México*, tesina para el grado de maestro de Rubén Mendoza Huerta; *Análisis del Servicio Profesional de carrera en México, modelos en Latinoamérica, ventajas y desventajas: factores que bloquean al desarrollo del SPC*, tesina para obtener el master de Fco. Alfonso Myers Gallardo y Roberto Sousa Cordeiro; *Evaluación de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la STPS*, proyecto de investigación aplicada para obtener el grado de maestro por Rosa Laura García Martínez; entre otros.

⁸ Para mayores detalles véase: *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, de Mauricio Merino Huerta (Editor); *La profesionalización municipal en México*, de Mauricio Merino Huerta; *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, de Juan Miguel Morales y Gómez; *La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales*, de Héctor Ruiz López; entre otro.

el campo de estudio del SCC en los gobiernos municipales, entiéndase, la profesionalización de los servidores públicos municipales en México es un área poco estudiada, y desde nuestra perspectiva, resulta necesaria para sentar los cimientos académicos para el debate necesario que busca erradicar el fenómeno del sistema de botín en México, cuyo caldo de cultivo o mayor manifestación empírica es en los gobiernos municipales.

El objetivo de este estudio no es narrar, ni describir a profundidad la historia de cómo surgieron los SCC, ya que es un tema por demás abordado y estudiado, del cual se ha escrito bastante acerca de ¿qué es? ¿cuál es su origen?, y ¿para qué sirve? (Dussauge Laguna, 2007); nuestra intención es establecer qué campos han sido poco explorados, y en ese sentido, contribuir al estudio del SCC en áreas hasta ahora poco estudiadas, como lo son, los gobiernos subnacionales.

Revisaremos diferentes variantes que rondan al SCC, es decir, su interacción y correlación con los resultados esperados al implementar sistemas meritocráticos de acceso a la función pública, puesto que algunas quizás pudieran parecer hasta cierto punto lógicas, sin embargo, como toda investigación científica es necesario que estas afirmaciones tengan un respaldo con rigor científico de estudios, análisis, reportes e investigaciones que sostienen y sustentan las teorías a efecto de enriquecerlas o en su defecto profundizar en ellas, esto es, explorar campos hasta ahora poco analizados.

Ahora bien, nos hemos propuesto hacer una revisión del estado del arte sobre los siguientes enfoques alrededor del SCC y por ende, la profesionalización de los servidores públicos a través de este sistema meritocrático que lo relacionan con temáticas y/o resultados esperados:

- **El marco histórico de la profesionalización en México:** analizamos de manera amplia cuál ha sido el devenir histórico de la profesionalización de los servidores públicos en México, abarcando desde la época de los Aztecas, después en la época colonial, para en forma posterior describir cómo se ha ido consolidando a través de la etapa del México independiente.

- **La pertinencia de los SCC:** establecer con datos duros e investigaciones científicas el porqué es pertinente implementar esquemas meritocráticos de administración de recursos humanos en las administraciones, como lo es el SCC.
- **El SCC como Política Pública:** comprender que el SCC es un medio, más no un fin, y que, visto desde esta perspectiva, el SCC como política pública sirve como promotor y facilitador para alcanzar y lograr otros objetivos, tales como la profesionalización de los servidores públicos, también para eficientar la prestación de servicios públicos, así como para el combate a la corrupción, y en términos generales, para facilitar el fortalecimiento y la adquisición de capacidades institucionales.
- **La profesionalización y el SCC:** el SCC como medio para profesionalizar a los servidores (empleados) públicos en las administraciones de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.
- **La Nueva Gestión Pública, así como modelos Post-burocráticos y el SCC:** la importancia de la Nueva Gestión Pública (NGP) como precursora de modelos de SCC (sistemas meritocráticos), y en forma posterior, continuando con esa línea, los modelos Post-burocráticos. Cuyas críticas y problemáticas para la implementación de la NGP en el contexto Latinoamericano y otras partes del mundo, han propiciado el surgimiento de nuevos modelos de gestión pública llamados o conocidos como Post-burocracia, sin abandonar la idea de una necesidad de profesionalizar a la función pública.
- **Combate a la corrupción a través del SCC:** el SCC como herramienta que favorece el combate a la corrupción, y minimiza los riesgos del desvío de los intereses públicos hacia los intereses privados o particulares.
- **El buen gobierno y la buena administración pública:** el SCC como política pública que potencia la prestación de servicios públicos de calidad y, por ende, busca cumplir con las exigencias de tener una buena administración y/o buen gobierno.
- **Acuerdos internacionales:** Diversos organismos de carácter internacional han recomendado la implementación del SCC como medio para eficientar la gestión pública, brindar administraciones de calidad, combatir la corrupción y transparentar la administración de los recursos humanos, haciendo los procesos más democráticos.

- **Rendición de cuentas:** el SCC como sistema que favorece la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio público, potenciando los controles internos y externos a las administraciones.
- **Los fines del Estado Mexicano:** identificando de acuerdo con la constitución política general de México, cuáles son los fines que persigue el Estado mexicano.
- **El Neoinstitucionalismo y la Post-burocracia:** analizamos cuáles han sido los modelos diseñados y empleados, para intentar dotar a las administraciones de nuevas herramientas que le permitan afrontar los nuevos paradigmas del gobierno.
- **Las capacidades institucionales:** gran parte de las capacidades institucionales de las administraciones, tienen que ver, es decir, guardan una estrecha relación entre la profesionalización de la función pública, para favorecer y facilitar la buena gestión pública.
- **La planeación Nacional en México:** parte importante del ejercicio del gobierno en México es la Planeación, la cual, marca las directrices de las políticas públicas y programas que impulsa el gobierno para lograr sus objetivos.

Dicho lo anterior, comenzaremos por revisar el devenir histórico de la profesionalización en México a lo largo de su historia, antes, durante y después de la conquista.

2.2. Conceptos más importantes de nuestra investigación

Partimos de la premisa que para poder comenzar una investigación, es necesario qué debe entenderse por los diferentes conceptos que se abordan. Por ello, y efecto lograr una mejor comprensión en nuestra investigación, en esta parte abordaremos los cuatro principales conceptos: 1) Servicio Civil de Carrera; 2) Servicio Público; 3) Función Pública y 4) Profesionalización. Con ello, resultara más fácil comprender y homologar lo que debemos entender por estos conceptos sobre los cuales se encuentra basada nuestra investigación.

2.2.1. ¿Qué debemos entender por Servicio Civil de Carrera?

Para el caso de nuestro estudio comenzaremos a desarrollar el concepto del Servicio Civil de Carrera. Haciendo notar que algunos autores los nombran y usan indistintamente como sinónimos al Servicio Civil de Carrera y Servicio Profesional de Carrera. Ante ello, es pertinente aclarar que se refieren a lo mismo, y que en nuestro estudio, hemos decidido usarlos en forma indistinta, puesto que la literatura consultada hace referencia a ambos. Esto a pesar de que la Ley Federal en la materia de México, denominada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), lo aborda y nombra Servicio Profesional de Carrera.⁹ Pero como ya dijimos, desde nuestra perspectiva, ambos se refieren a lo mismo: ingreso, permanencia, desarrollo, capacitación, evaluación, promoción y en su caso separación de los empleados públicos.

Para poder hablar del SCC, es pertinente conocer sus orígenes, desarrollo y evolución dentro y fuera de México, así como definir conceptualmente lo que es el SCC. En este sentido, se tiene registro de que fue Alemania el primer país en implementar en el año de 1770 exámenes de ingreso (exámenes de oposición) para reclutar a los altos Servidores Públicos. Mientras que en la India cuando era una Colonia Británica, se instauró una estructura administrativa y creó un segmento de funcionarios encargados de los servicios que la Corona Británica tenía en aquel territorio, encontrando así un sistema más eficiente y efectivo para llevar a cabo las tareas encomendadas.

Dicho sistema en forma posterior fue implementado por los Británicos en Inglaterra. Naciendo así, uno de los primeros modelos de estructura burocrática que hoy en día conocemos como SCC. Ser integrante y formar parte del Servicio Civil era considerado como una distinción, ya que los funcionarios eran nombrados por la corona, y en aquel Reino existe una vieja tradición basada en prestigio y reconocimiento social a los títulos otorgados por la

⁹ Véase artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México.

corona. El ser parte del Servicio Civil era sinónimo de mérito y valores distinguidos por el nombramiento que se les otorgaba (Kingdom, 2004).

En 1883 en los Estados Unidos de Norteamérica, producto de una reforma administrativa, se instaura el SCC, buscando erradicar prácticas rentistas y mejorar los resultados en la gestión pública. Así fue como se creó en los Estados Unidos la primer Ley del Servicio Civil que buscaba erradicar la práctica del *Spoils system* (sistema de botín), donde el ganador de la elección nombraba a todos los cargos públicos.

En España, en el siglo XVII, dentro de la Reforma Borbónica y con la expedición de un decreto en enero de 1712, se estableció el estatuto primigenio del Servidor Público Español. Este estatuto otorgaba el derecho de funcionarios moderno hispánico y se elaboraban plantillas y escalas, así como se distinguían los cargos políticos y los cargos administrativos. Posteriormente, se decretó la distinción entre los Servidores Públicos nombrados por el Rey, que tenían la categoría de inamovibles salvo juicio formal, y la designación delegada por el monarca, quienes podrían ser sujetos de remoción inmediata (Guerrero, 2015, pág. 308).

En México, fue hasta el año 2003 cuando se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC), instaurándose formalmente un sistema de servicio civil en el gobierno federal por primera vez en su historia. Mientras que en países europeos y en los Estados Unidos ya se venía construyendo e institucionalizando sistemas meritocráticos, en México ha sido un tema desatendido y olvidado, una asignatura pendiente.

Ahora bien, para poner en contexto y desarrollar el concepto del Servicio Civil de Carrera, nos dimos a la tarea de buscar diferentes y numerosas definiciones de autores que han estudiado el tema y que son referentes y los más representativos en la materia. El objetivo fundamental es establecer con claridad que no hay una definición única y generalizada. Tras revisar y analizar todas las definiciones expuestas, así como revisar programas y políticas públicas implementadas en materia de profesionalización de los servidores públicos, realizarán una propuesta conceptual sobre lo que desde su perspectiva debe entenderse por SCC.

2.2.2. Definiciones sobre los SCC más representativas

Para desarrollar el concepto del Servicio Civil de Carrera, nos dimos a la tarea de consultar más de 20 libros y 80 artículos académicos para identificar las definiciones propuestas por diversos autores. Entre los autores consultados se encuentran: Esteban MOCTEZUMA, Andrés ROEMER, José Luis MÉNDEZ, Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, Eliseo ROSALES, María del Carmen PARDO, Mauricio I. DUSSAUGE, Mauricio MERINO, David ARELLANO, Omar GUERRERO, Ricardo UVALLE, Koldo ECHEBARRÍA, Carles RAMIO & Salvador MIQUEL, Manuel VILLORIA y Francisco LONGO. Todo lo anterior, con la intención de tener un panorama amplio sobre las diferentes definiciones de los estudiosos del tema de diferentes años y desde diferentes nacionalidades.

MOCTEZUMA BARRAGÁN & ROEMER (1999): *“El Servicio Civil de Carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción”* (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999, pág. 50).

José Luis MÉNDEZ (2000): *“Los Servicios Civiles de Carrera: ... son básicamente sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional en no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que, a igual nivel o función, igual categoría y salario”* (Méndez, 2000, pág. 482).

Francisco LONGO (2002): *“Entendemos por Servicio Civil (SC) el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada. Está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”* (Longo F., 2002, pág. 7).

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA (2003): *“Entendemos el servicio civil como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada. En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de servicio civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones profesionales”* (Echeberría, 2003, pág. 60).

AGUILAR VILLANUEVA (2003): *“Por Sistema Público Profesional de Carrera, se entiende básicamente qué es un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia y confidencialidad. Los cual es regulan el ingreso, formación, capacitación, certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico - técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño... y es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad”* (Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, pág. 22).

ROSALES ÁVALOS (2004): *El Sistema de Servicio Civil de Carrera puede definirse cómo “el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el mercado de trabajo de los servicios públicos, considerando su ingreso, permanencia y ascensos con base en méritos y desempeño; sus deberes y obligaciones; así como las condiciones y elementos para su separación”* (Rosales Ávalos, 2004, pág. 72).

RAMIÓ & MIQUEL (2005): *“Los sistemas de Servicio Civil o Función Pública, entendidos como un conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional”* (Ramíó Matas & Salvador, Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina, 2005, pág. 124).

María del Carmen PARDO (2005): *“El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”* (Pardo, 2005, pág. 9).

DUSSAUGE LAGUNA (2005): *“Los servicios profesionales son instituciones político-administrativas..., ...como conjunto de “reglas del juego” (leyes, criterios jurídicos, normas secundarias), que establecen nuevos incentivos y nuevas sanciones, transforman las rutinas organizacionales y condicionan los marcos de actuación entre los diversos actores políticos involucrados: altos funcionarios, políticos, legisladores, funcionarios de carrera”* (Dussauge Laguna, 2005, pág. 3).

MERINO HUERTA (2006): *“La profesionalización del servicio público, es entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de Gobierno y que se sustentan en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales”* (Merino, 2006, pág. 182).

VILLORIA MENDIETA (2007): *“La profesionalidad del servicio civil significa, existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle la protección para que pueda promover imparcialmente el interés general, así como el conjunto de prácticas formales e informales que permiten implantar estas previsiones normativas. Es de destacar para el Fomento de la objetividad e imparcialidad la garantía de la permanencia en el empleo, salvo supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, finalizar con la expulsión de la carrera o separación del servicio”* (Villoria Mendieta, 2007, pág. 23).

David ARELLANO (2008): *“Un Servicio Civil es, sin duda, una institución administrativa, pero también y sobre todo una institución política, que trata de construir las reglas de protección suficientes para evitar que la burocracia sea tomada como un botín ante la alternancia partidista..., La función más importante de un servicio civil en una democracia*

es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública...” (Arellano, 2008, pág. 144 y 152).

Omar GUERRERO (2011): *“El régimen administrativo profesional consiste en el servicio civil, cuyo carácter es el desarrollo profesional del funcionario público por medio de un proceso de selección y formación previa al ingreso. Una vez en el encargo, es actor de un desempeño ascendente en una escala regida por el principio de mérito. Para tal efecto, el funcionario cursa un programa de formación continua, así como un minucioso entrenamiento práctico* (Guerrero, 2011, pág. 25).

UVALLE AGUILERA (2022): *“El servicio civil de carrera tiene como ventajas tres elementos base: 1) se ingresa al quehacer administrativo por mérito y se adopta el sistema de evaluación para permanecer y competir en el mismo; 2) los servidores públicos no tienen compromiso con el juego partidista del poder, sino con la institucionalidad del Estado en términos de asegurar su mejor conservación, integridad e intereses primordiales, y 3) la administración del Estado tendría mayores elementos de autonomía y gestión para que de modo regular desarrolle sus tareas, independientemente de quién gane el timón del Estado. Sería, por tanto, una administración imparcial en el tratamiento de los asuntos públicos, sociales y económicos.”* (Uvalle Aguilera, 2022, págs. 171-172).

2.2.3. Definición en Diccionarios y de organizaciones

Diccionario de Política y Administración Pública: *“Un conjunto de acciones mediante las cuales servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”* (Diccionario de Política y Administración Pública, 1996, págs. 483-484).

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: *“El sistema 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. ...serán sus principios rectores de este sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género” (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003, págs. 1-2).

La **Comisión Económica para América Latina y el Caribe “CEPAL”** perteneciente a las Naciones Unidas, en el año 2014 publicó el texto titulado: Servicio Civil en América Latina y el Caribe, en cooperación alemana con Duetsche Zusammenarbeit, y cuya autora es Isabel SIKLODI. entre otras cosas, en el libro también se hace revisión de algunas definiciones propuestas por diferentes autores, sobre el concepto de Servicio Civil de Carrera, y entre ellas, se encuentra un resumen propuesto y compuesto de varias definiciones que dice así:

CEPAL (2014): *“Las distintas definiciones de servicio civil hablan de sistemas de empleo público y administración de recursos humanos en instituciones públicas de un país, como el conjunto de arreglos institucionales, de normas, principios, valores, reglas, que interactúan construyendo un sistema de empleo profesional, con distintas características específicas, en realidades nacionales diferentes.”* (Siklodi, 2014, pág. 13).¹⁰

De igual forma, el **Banco Interamericano de Desarrollo “BID”**, realizó la publicación titulada: “La profesionalización de la función pública en los estados de México”; en cuyo contenido definen como:

BID (2016): *“Los Servicios Profesionales de Carrera son un sistema meritocrático que reconoce las capacidades, habilidades, experiencia, desempeño y formación profesional de los Servidores Públicos; por lo que debemos entenderlo como el tránsito hacia un empleo público estable, planificado y bien calificado”* (BID, 2016).

Asimismo, en noviembre del año 2003, se celebró en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la **V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y**

¹⁰ La autora Isabel Siklodi cita a los siguientes autores: Carles Ramíó y Salvador Miquel, Francisco Longo y la Carta Iberoamericana de la Función Pública, también citados y referenciados aquí.

Reforma del Estado, donde fue aprobada por consenso la llamada “*Carta Iberoamericana de la Función Pública*”, que entre otras cosas, describió las características que deben contener los Servicios Profesionales de Carrera; y aunque no propiamente, hacen una definición conceptual, si describen las características de los SPC y lo establecen como un consenso, por lo que cito textualmente una parte de la carta:

CLAD (2003): Para el CLAD el término “función pública” equivale al de “servicio civil”, así como “sistema de función pública” equivale a “sistema de servicio civil”. Y establece que: “*para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos, así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos*”. Además agrega que la Función pública (*servicio civil*): “*está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada.*” (CLAD, 2003, págs. 3-5).

Manual de administración pública de las Naciones Unidas (ONU): “*...Un Servicio de Carrera (al que se da también otros nombres, como servicio civil o público) es un cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio, y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país*” (Manual de Administración Pública, 1962, pág. 42).

2.2.4. Conclusiones sobre un concepto del Servicio Civil de Carrera

Como hemos podido apreciar, no existe una definición única o generalizada sobre el significado del SCC. Además, es evidente que no existe un consenso sobre cómo llamarlo: mientras unos lo nombran Servicio Civil de Carrera, otros lo nombran Servicio Profesional

de Carrera.¹¹ Sin embargo, claramente es visible que hacen referencia a lo mismo, o como lo refiere MONTANÉ (2020), atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo (Montané Moroyorqui, 2020).

Una vez analizadas las definiciones y/o conceptos expuestos por los autores citados, así como por las características descritas por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se puede establecer lo siguiente:

1. La mayoría de los autores coinciden en que el SCC es un **sistema normativo de gestión de recursos humanos**.
2. Establecen claramente que ese sistema tiene como **propósito generar la gestión del ingreso, capacitación, evaluación, permanencia, promoción y destitución o separación del cargo en su caso de los servidores públicos**.
3. Coinciden en que el sistema está basado principalmente en valores del mérito, es decir, es un **sistema meritocrático**.
4. Mencionan como una característica de los SCC a la **capacitación, actualización, formación o especialización de los servidores públicos**.
5. Refieren en forma generalizada o mencionándolos en forma individualizada a **valores y principios como atributos** que deben contener y sostener a los SCC, tales como: **confiabilidad, confidencialidad, credibilidad, eficiencia, equidad, idoneidad de perfil, igualdad, imparcialidad, integridad, legalidad, objetividad, transparencia y rendición de cuentas**.
6. También hacen énfasis en la **certificación y concursos de oposición** para asegurar el **reconocimiento de capacidades, habilidades, experiencia, desempeño, calidad y formación profesional**.
7. Asimismo, hablan sobre la **garantía de permanencia, seguridad o certeza laboral**, es decir, **haces las cosas bien, no deben moverte o despedirte de tu empleo público**.

¹¹ Así se le nombra en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, en cuyo artículo 2º realiza su propia definición del concepto de Servicio Profesional de Carrera.

8. Por último, también consideran a la **separación del cargo** en el supuesto que los empleados públicos tengan un mal desempeño en sus funciones encomendadas.

Una vez analizadas las vastas definiciones expuestas por los autores citados y los documentos consultados de las organizaciones, así como haber estudiado en qué consisten cada una de las características o subsistemas pertenecientes al SCC, podríamos realizar una propuesta conceptual sobre lo que entendemos como SCC. Intentando encontrar un concepto que aborde las diferentes definiciones expuestas y analizadas, esto, a manera de aporte o propuesta, podríamos decir que para nosotros el concepto más completo sería:

El Servicio Civil de Carrera es un sistema integral de recursos humanos compuesto por normas y procedimientos institucionalizados para gestionar y garantizar el ingreso, permanencia, profesionalización y promoción, así como para evitar el despido injustificado de servidores públicos. Está basado en principios y valores del mérito, imparcialidad, legalidad, transparencia y confiabilidad que promueven la ética profesional y el combate a la corrupción, asegurando con ello una mejor calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.¹²

Nuestra propuesta de concepto servirá para entender conceptualmente qué es el Servicio Civil de Carrera. Pero para ser más precisos, es necesario establecer el significado de algunos de sus elementos característicos de la propuesta, los cuales analizaremos a continuación.

¹² Elaboración propia a partir de la consulta a diversas fuentes bibliográficas que definen al Servicio Civil de Carrera.

2.3. ¿Quiénes son los Servidores Públicos?

Desde el punto de vista normativo en México, podemos señalar que son diversas las normas y regulaciones que hacen referencia a una tipología o categoría de trabajadores del estado, como lo son: Servidor Público, Funcionario Público y Empleado Público. Hemos de advertir que son varios los textos que utilizan como sinónimos los términos antes descritos. Ante ello, haremos una distinción entre cada uno de estos y sus características principales. Para la Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México, estos conceptos se definen de la siguiente manera:

Para la Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México, define estos conceptos de la siguiente manera:

Servidor Público. - *Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza.*¹³

Funcionario Público. - *Es un servidor del estado, designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto que se sustenta en el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tiene representatividad del órgano al que están adscritos.*

Empleado Público. - *Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo).*

Trabajador. - *De conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por trabajador debe entenderse, “toda*

¹³ Concepto insuficiente, siendo más completo el de las Constituciones.

*persona física que presta un servicio físico, intelectual o ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya”.*¹⁴

Por su parte, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace una definición de lo que debe de entenderse por Servidor Público:

*...se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los órganos a los que esta Constitución otorgue autonomía...*¹⁵

De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, son considerados como Servidores Públicos los:

- Representantes de elección popular:
 - Ámbito Federal: Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.
 - Ámbito Local: Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Alcaldes y/o Presidentes Municipales, Regidores Municipales, y Diputados Locales.
- Miembros del Poder Judicial Federal y de la Ciudad de México;
- Funcionarios, Servidores Públicos y empleados de la Administración Federal, Estatal o Municipal;
- Personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en:
 - El Congreso de la Unión (Poder Legislativo Federal – Senado o Cámara de Diputados);

¹⁴ Para mayores referencias, véase La naturaleza jurídica del servidor público en: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>

¹⁵ Para mayores referencias, véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en la página web de la Cámara de Diputados Federal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

- La Cámara de Diputados de la Ciudad de México; y
- La Administración Pública Federal, Estatal, Municipal y de la Ciudad de México.
- Servidores públicos de los Organismos Constitucionales Autónomos “OCA’s” a los que la Constitución les confiere autonomía, tales como:¹⁶
 - INE: Instituto Nacional Electoral;
 - INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
 - Banco de México;
 - CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
 - INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática;
 - INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa;
 - CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
 - COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica;
 - IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones; y
 - FGR: Fiscalía General de la República.
- Los ejecutivos de las entidades federativas (Gobernadores de los Estados);
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales;
- Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales;

¹⁶ Para los académicos: Juan Jesús Garza Onofre, Sergio López Ayllón, Issa Luna Plá, Javier Martín Reyes y Pedro Salazar Ugarte, quienes publicaron una interesante editorial sobre los OCA en el diario el Universal de México, afirman que: La creación de los Organismos Autónomos Constitucionales en México responde a la lógica de buscar dotar a los gobiernos de órganos especializados y técnicamente capaces de regular sectores y temas de alta complejidad, incluida la competencia económica y protección de derechos. Además, se busca fortalecer la capacidad reguladora del Estado por encima de los criterios políticos que suelen influir en la toma de decisiones. Y en cuanto a la Transparencia y Rendición de Cuentas, es importante que se garantice el derecho de acceso a la información pública, ya consagrada como un Derecho Universal, así como la protección de datos personales. Y está claro, que en materia de Transparencia y Rendición de cuentas, los gobiernos no pueden ser juez y parte, es decir, se debe de garantizar que los organismos garantes de vigilar que se cumpla con el derecho de acceso a la información, la transparencia, rendición de cuentas y la protección de datos personales, sea independiente y cuente con autonomía para la toma de decisiones, pero sobre todo para poder imponer sanciones y medidas administrativas a quienes violen flagrantemente estos derechos.

- Los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías (Presidente Municipal, Regidores, Secretario General, Síndicos, y Alcaldes o Presidentes Municipales);

Ahora bien, de acuerdo con GARCÍA & URIBE (2014), Servidor Público: “*es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral..., con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél...*” (García Ramírez & Uribe Vargas, 2014, pág. 35).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, expone que:

*“De la interpretación del artículo 108 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 2º, 3º y 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende que **son servidores públicos...**, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, ...
... serán considerados **servidores públicos** los mencionados en el artículo 108 de la Constitución Federal, así como **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, ...**”¹⁷*

También podemos observar que en la misma Constitución Política de México en su artículo 123 apartado B, así como en su Ley Reglamentaria y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Se utilizan los términos de funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera indistinta o como sinónimos. Lo que no nos permite clarificar una distinción entre unos y otros, o entre funcionarios y empleados públicos.

¹⁷ Para mayores referencias, véase el Juicio de Amparo Directo en Revisión: 2780/2012 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede ser consultado en:
http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2012/10/2_143323_939.doc

El artículo 128 de la Constitución establece que: *todo funcionario público sin excepción antes de tomar posesión de su cargo protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

Por último, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 3º fracción IX, establece que:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

*IX. **Servidor Público de Carrera:** Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.*

*Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en **servidores públicos 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 que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.*

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá

ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

*Artículo 5.- El Sistema 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 o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

En México es común que se utilice el término “burócrata” como sinónimo de empleado público, haciendo referencia a aquellos empleados públicos que pertenecen a la burocracia. El término de Burocracia tiene su origen en Francia, cuyo vocablo *bureaucratie* comenzó a utilizar Juan Claudio María Vicente GOURNAY, al referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados de la administración pública dependientes del rey en tiempos de la monarquía absoluta (López Olvera, 2013).

En conclusión, empleado público, servidor público y burócrata, comúnmente se utilizan para referirse a lo mismo. En nuestro estudio y análisis, decidimos emplear el término de servidor o empleado públicos, el cual podríamos definir como: toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado, entendiendo como Estado a cualquiera de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal o Municipal). Incluidos los trabajadores temporales o eventuales, es decir, personas que no tienen un nombramiento definitivo, y que tienen un contrato temporal o por tiempo determinado.

2.3.1. Su clasificación

Como hemos podido analizar, el empleado público admite clasificaciones de acuerdo con la actividad que realizan. Por ello, y aunque como ya señalamos, tanto en la constitución política como en otras normas secundarias, utilizan los términos de “servidor público” y “funcionario público” en forma indistinta, sin embargo, es preciso señalar que existen diferencias entre ambos conceptos y estas tienen que ver con sus actividades y la forma de su nombramiento.

Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en una tesis aislada de la Sexta Época, establece diferencias entre las dos clases de trabajadores mencionadas. Señala que el término “funcionario público” es el que ejerce una función pública y por función pública debe entenderse toda actividad que realice los fines propios del Estado. Mientras que por el término de “empleado público”, establece que es la persona que pone su

actividad al servicio del estado, a cambio de una retribución determinada, sin ejercer funciones públicas, es decir, sin actuar a nombre y en interés del estado.¹⁸

Abundando en dicha descripción, otra característica de los funcionarios públicos es que estos tienen a su cargo ciertas responsabilidades y toma de decisiones en nombre y representación del estado por mandato de ley. Tienen bajo su responsabilidad, además de la toma de decisiones, un cuerpo y/o equipo de empleados públicos que les ayudan a realizar las actividades que por ley les son conferidas y encomendadas. Otra característica es que su nombramiento es conocido como de confianza, ya que una vez que sus superiores les pierden la confianza ya sea por omisión o mal desempeño al frente de su cargo como Funcionario, pueden ser susceptibles de ser removidos o dados de baja de su cargo.

Mientras que los empleados públicos, por lo general tienen nombramientos indeterminados o por contrato dentro del periodo en el cual dure la gestión o periodo de gobierno de la administración que los contrató. No obstante, pueden tener inclusive la categoría de personal sindicalizado, es decir, que pertenecen a un sindicato y que su contrato es definitivo y a pesar de que culmine la gestión del gobierno que los contrató, ellos continúan en su cargo en forma indeterminada."

Por otra parte, y de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ley reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, señala que: los trabajadores se dividen en dos grupos, de confianza y de base; los trabajadores de confianza son aquellos que integran la plantilla de la presidencia de la república y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación del presidente de la república.

¹⁸ Para mayores detalles, véase la Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Época, en materia Penal, en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen CXXXVII, Segunda Parte, página 36.

2.4. ¿Qué es la Función Pública?

El empleo público se vincula a la función pública, actividad reservada para los órganos depositarios del poder público, es decir, la actividad esencial del Estado, concebida desde la idea de soberanía, cuya realización satisface las necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración y de todos los entes públicos (Fernández Ruiz, 2016, pág. 303).

La Suprema Corte de Justicia en México desarrolló la idea de que la función pública y empleo público se refieren a lo mismo, mientras que el empleado público es el depositario del empleo público. Lo anterior lo hizo al exponer:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, del poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.¹⁹

Por otra parte, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española define al **empleo público** como:

***Primera acepción:** Trabajo por cuenta ajena retribuido que se realiza al servicio de cualquier administración o institución pública.*

***Segunda acepción:** Conjunto de personas que trabajan al servicio de las administraciones e instituciones públicas.²⁰*

¹⁹ Para mayores referencias, véase el Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, 1ra Sala, página 36.

²⁰ Para mayores detalles, puede consultarse el diccionario en línea a través del siguiente link: [Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española \(rae.es\)](https://www.rae.es/diccionario-panhispnico-del-espanol-juridico) Fecha de consulta: 27 de junio de 2023.

Por lo tanto, en resumen, basándonos en el concepto que plantea el diccionario antes expuesto, podríamos definir que el empleo público es el trabajo retribuido a través de un sueldo a cualquier persona que desempeñe actividades al servicio de una administración o institución pública, independientemente de que se encuentre contratado en forma temporal o indeterminada.

Por su parte, el CLAD (2003) hace una definición más amplia sobre lo que debe entenderse por Función Pública, la cual detalla de la siguiente manera:

“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.
(CLAD, 2003, pág. 5)”.

De lo anterior, destacamos lo siguiente: la Función Pública no sólo es el empleo público, puesto que implica un conjunto de arreglos institucionales que integran una realidad nacional. Es por ello que el uso del término de función pública nos ayuda a comprender que abarca a los tres órdenes de gobierno. Entiéndase, implica considerar a los gobiernos subnacionales, que son una de nuestras variables dependientes de nuestro estudio, así como a los tres poderes en los que se divide el Estado mexicano: ejecutivo, legislativo y judicial, y añadiendo también a los Organismos Constitucionales Autónomos.

Asimismo, de acuerdo con el CLAD, deben considerarse normas escritas o informales, lo que aquí en México se conoce como reglas no escritas. Estas implican normas de conducta, rituales, costumbres y hasta tradiciones en materia de política o de gobierno, que quienes ocupan cargos públicos conocen y deben seguir a cabalidad, aunque las normas digan otra cosa o vayan en otra dirección.

De igual manera, se menciona a las estructuras, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar el manejo adecuado de los recursos humanos en un marco de una administración profesional y eficaz. Lo cual, desde nuestra perspectiva, debe comprenderse como todos los procesos formales o informales que impliquen la búsqueda de una administración profesional, es decir, un sistema democrático, no patrimonialista, independiente e imparcial en su funcionamiento que busque una buena administración eficaz.

Además, añade el CLAD que en los sistemas de función pública existen diversos tipos de relación de empleo (*estado vs. empleados*), lo cual debe entenderse que dentro de la función pública caben diferentes tipos de nombramientos o empleados. Por ejemplo, en México existen los nombramientos de confianza, los de base o sindicalizados, los supernumerarios o eventuales, así como los pertenecientes al servicio de carrera; y todos ellos forman parte del concepto de función pública.

Para nuestro estudio es relevante destacar que profesionalizar a la función pública implica considerar a los tres órdenes de gobierno y por ello nuestro estudio se ha enfocado en un campo poco explorado como es la profesionalización en los gobiernos subnacionales en México. Y máxime si entendemos que la función pública implica hablar del conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades y demandas sociales de las cuales el Estado es responsable de proveerlas o regularlas.

2.5. ¿Qué debemos entender por profesionalización?

La profesionalización va más allá de una simple capacitación de los servidores públicos, cuyo fin principal es la mejora constante y permanente en la calidad de los servicios, pero sus efectos secundarios son a través de reforzar y enaltecer la ética profesional, fomentar la transparencia y rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción.

De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización de los servidores públicos garantiza poseer atributos tales como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003).

La profesionalización de los servidores públicos se puede desarrollar desde diferentes perspectivas. La primera de ellas habla sobre el esfuerzo individual que cada servidor público realiza para seguir formándose profesionalmente. Es decir, que al margen de su trabajo como servidor público y sin recibir ayuda, gratificación o beca alguna por parte de sus jefes o la administración para la cual labora, el servidor público continúa esforzándose para estudiar ya sea una licenciatura, posgrado o quizás alguna especialidad que le ayude a desarrollarse profesionalmente en su labor como servidor público. Pero este es un esfuerzo individual y no forma parte de un programa institucionalizado e implementado por administración alguna.

Otra perspectiva sería la política pública transformada en un esfuerzo que se emprende a través de un programa que se establece en forma permanente y se regulan sus procesos y periodicidad para que esto así suceda. Con el fin de impulsar el desarrollo y profesionalización de sus servidores públicos. A lo que comúnmente conocemos como Servicio Civil de Carrera. Aclarando, como ya lo mencionamos, que la profesionalización de la función pública no necesariamente es estudiar alguna carrera o postgrado. Ya que la profesionalización también es la especialización en el área donde se desempeña el trabajador, y esto se logra con cursos, talleres, especialidades o diplomados. Inclusive, en la profesionalización también se debe considerar la memoria institucional, la cual entendemos como la experiencia adquirida al desempeñar el cargo o función que se le fue conferida.

En resumen, la profesionalización de la función pública puede impulsarse por conducto de un sistema articulado que garantice el mejor funcionamiento de los diversos tramos profesionalizantes necesarios para fortalecer las competencias de los servidores públicos tales como: 1) atender la complejidad social y la diversidad de actores e intereses, 2) honrar el compromiso y responsabilidad política ante los ciudadanos y 3) consolidar el Estado social y democrático (Máttar, 2018).

Ahora daremos un breve repaso sobre qué es lo que debemos entender por profesionalización de los servidores públicos (*profesionalización en los gobiernos*). Hemos identificado que algún sector importante de los gobiernos, gobernantes y políticos principalmente en el ámbito subnacional. Bajo el pretexto de la “rendición de cuentas” y la “comunicación” con sus gobernados, en su interacción cotidiana con la ciudadanía a través de redes sociales y comunicados de prensa o incluso en informes de gobierno, presumen o destacan haber impartido un breve y único taller o curso a servidores públicos es profesionalizarlos.

Sin embargo, sostenemos que la profesionalización debe tener cualidades más específicas y no tan ambiguas o abiertas que les permitan a los gobiernos sólo dar un breve curso y con ello suponer que ya están profesionalizando a los servidores públicos. Para ello, primero revisaremos algunas definiciones del concepto de profesionalización.

UVALLE BERRONES (2000): *La profesionalización se caracteriza por la permanencia de los cuadros del Gobierno y la administración pública en aquellas tareas que son de vital importancia para el conjunto de la sociedad. Son los cuadros que tienen a su cargo el diseño e implementación de políticas de gobierno, las cuales son importantes para la vida productiva de la sociedad. Dichos cuadros que tienen nivel medio en términos directivo y operativo, son el corazón del proceso de las políticas y tienen ubicación estratégica en el sistema de decisiones y acciones públicas”* (Uvalle Berrones, 2000, pág. 212).

MÁTTAR (2018): *“La profesionalización implica atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la honestidad y la responsabilidad. También constituye un apoyo para que un modelo de gestión orientado a resultados se sostenga. La profesionalización de la función pública puede impulsarse, ya sea mediante un servicio civil de carrera o por*

conducto de un sistema articulado que garantice el mejor funcionamiento de los diversos tramos profesionalizantes necesarios para fortalecer las competencias de las personas servidoras públicas. Los objetivos de la profesionalización son: atender la complejidad social y la diversidad de actores e intereses, honrar el compromiso y responsabilidad política ante los ciudadanos, y la consolidación del Estado social y democrático de derecho” (Máttar, 2018, pág. 6).

MARTÍNEZ PUÓN (2019): *“la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas puedan contar con desarrollo profesional propio y que a la vez contribuyan a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquellas. Además, como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, estímulos y retribuciones, que asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forma parte” (Martínez Puón, 2019, pág. 31).*

Básicamente, podríamos decir que la “profesionalización de los servidores públicos” implica una serie de procesos institucionalizados a efecto de dotar y reforzar las capacidades, habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar correctamente sus funciones. Y para ello, es necesario asegurar la permanencia (*estabilidad*) de los servidores públicos, además de procurar que su reclutamiento, selección e ingreso al servicio público este basado en el mérito como cualidad distintiva. La profesionalización debe promover una serie de valores democráticos, éticos y profesionales que aseguren la integridad de los servidores públicos. Con ello, se facilitará atender las complejas demandas y problemáticas sociales, para consolidar el Estado social y democrático de derecho.

Entiéndase que la profesionalización es aquella política pública o programa permanente que contemple la capacitación, inducción, formación, especialización y actualización de los servidores públicos en funciones, promovida y proporcionada por el gobierno. Ya sea a través de becas para estudiar en instituciones de educación pública o privada o por medio de cursos, talleres, seminarios o diplomados impartidos dentro de la administración. Cuyo propósito

fundamental sea proporcionar las herramientas necesarias para adaptarse, afrontar y desarrollar las funciones propias de su encomienda como servidor público, aunado a la posibilidad de acceder a ascensos en el escalafón del organigrama a manera de estímulo y reconocimiento del esfuerzo y capacidades adquiridas en el proceso de la profesionalización, así como la experiencia propia que se adquiere con el desempeño de sus funciones a lo largo de los años del servicio.

Por último, podríamos agregar que la profesionalización se ve reflejada no solo en la capacitación permanente que los gobiernos pudieran facilitar o prestar (*capacidades institucionales*), sino que además dicha profesionalización se refleja en el hecho de contar con un “núcleo estratégico” de servidores públicos con una elevada formación profesional (*escolaridad*). Es decir, seleccionar a los más capaces y mejor formados profesionalmente, lo cual se demuestra en la escolaridad máxima alcanzada por cada servidor público. Pero si bien no existe una única vía, receta o procesos para lograr la profesionalización de los servidores públicos, también es cierto que hasta ahora el modelo más empleado y estudiado para lograr la profesionalización son los servicios civiles de carrera.

2.6. Conclusiones sobre los conceptos representativos

Ahora que ya revisamos y definimos referencias conceptuales que consideramos más relevantes de nuestra investigación, tales como: Servicio Civil de Carrera, Servidor Público, Función Pública y la Profesionalización de los Servidores Públicos, concluimos nuestra propuesta conceptual sobre los conceptos y/o elementos más emblemáticos que utilizaremos en nuestra investigación. Mismos que son componentes primordiales de nuestra investigación sobre la profesionalización en los gobiernos subnacionales en México.

Podríamos concluir que, desde nuestra perspectiva y acorde al estudio del arte hasta aquí expuesto, es primordial que para poder obtener y dotar de servicios públicos de calidad, entiéndase preservar y asegurar el derecho a la buena administración, una de las vías más socorridas y que ha presentado mejores resultados es la profesionalización de los servidores públicos a través de la implementación de servicios meritocráticos tales como los Servicios Civiles de Carrera. Los cuales permitirían contar con un núcleo estratégico de servidores públicos con capacidades y aptitudes necesarias para afrontar los retos que presenta el ejercicio de la función pública y la toma de decisiones en beneficio del bien común de la sociedad.

Por ello, es importante realizar un estudio y análisis sobre cuál es la realidad de los gobiernos subnacionales en México con respecto a la implementación de los SCC. Es decir, ¿hasta dónde se ha logrado avanzar en su implementación? Con la finalidad de identificar cuáles son los retos y obstáculos que persisten y que eventualmente impiden la consolidación de los sistemas meritocráticos en los gobiernos subnacionales.

Ahora que ya revisamos y definimos referencias conceptuales que consideramos más relevantes de nuestra investigación, tales como: Servicio Civil de Carrera; Servidor Público; Función Pública; La Profesionalización de los Servidores Públicos; y Servicio Público. Con ello, concluimos nuestra propuesta conceptual sobre los conceptos y/o elementos más emblemáticos que utilizaremos en nuestra investigación. Mismos que son componentes

primordiales de nuestra investigación, sobre la profesionalización de los servidores públicos en gobiernos subnacionales en México.

Y que podríamos concluir, que desde nuestra perspectiva, y acorde al estudio del arte hasta aquí expuesto, es primordial que para poder obtener y dotar de servicios públicos de calidad, entiéndase, preservar y asegurar el derecho a la buena administración, una de las vías más socorridas, y que ha presentado mejores resultados, es la profesionalización de los servidores públicos a través de la implementación de servicios meritocráticos, tales como los Servicios Civiles de Carrera, los cuales, permitirían contar con un núcleo estratégico de servidores públicos con capacidades y aptitudes necesarias para afrontar los retos que presenta el ejercicio de la función pública, y la toma de decisiones en beneficio del bien común de la sociedad.

Capítulo III - Marco Histórico

3.1. Historia y evolución del Servicio Civil en México

Comenzaremos por hacer un repaso a lo largo de la historia de México, es decir, su etapa como nación independiente. Basaremos esta parte del estudio en una recapitulación sobre la evolución que ha tenido México en tres vertientes: 1) organización y búsqueda de la eficiencia en la administración; 2) profesionalización de los servidores públicos; y 3) avances en la regulación de sistemas meritocráticos para el acceso al servicio público en México.

Para ello, abordaremos cómo se conformó la administración pública del México Independiente, sus problemáticas para conformarse como nación independiente en medio de una sociedad llena de luchas sociales e ideológicas para configurar una administración bajo un modelo de gobierno que buscaba diferenciarse y separarse de la colonia española. Abordaremos el papel que desempeñó la iglesia católica y las universidades para la formación de los servidores públicos en aquel momento histórico para el país.

Luego describiremos lo más relevante de la etapa reformista (1858-1876), la etapa porfirista (1877-1911), la etapa revolucionaria (1910-1932) y la etapa contemporánea (1932-1979), todas ellas con aportes históricos para la formación de lo que hoy es la administración y sus diferentes instituciones en México, para posteriormente abordar la etapa moderna (1980-2023).

Sin duda alguna, todas las etapas aquí analizadas tuvieron una influencia, para bien o para mal, en lo que hoy en día, en pleno siglo XXI, es la administración pública en México, su organización, sus instituciones, su estructura orgánica, su normatividad y en general todo lo que envuelve al Estado Mexicano. La idea es comenzar este diálogo con antecedentes amplios en torno al devenir de la administración, para que a partir de ello logremos comprender de mejor manera por qué no se ha logrado avanzar como sucede en otras partes del mundo en términos de poder consolidar una buena administración a partir de la

implementación de sistemas meritocráticos como el SCC, en especial en los ámbitos de gobiernos subnacionales.

Es decir, partimos de un estudio histórico de cómo nació la administración pública en México para posteriormente irnos adentrando al análisis del “avance o retroceso” del SCC en los órdenes de gobierno que parece no importarles mucho la profesionalización del servicio público. Como veremos, son prácticas comunes el clientelismo político, el sistema de botín o el cacicazgo al momento de reclutar o nombrar a los servidores públicos en las administraciones.

3.2. Etapa Independiente (1820–1857)

La estructura orgánica del México independiente proviene de dos fuentes principales. Por un lado, están las instituciones que provienen de la Constitución de Cádiz y, por otra parte, la realidad virreinal, es decir, instituciones que fueron creadas por la Casa de Borbón en territorio de la Nueva España (Guerrero, 2010). Asimismo, existió la influencia de las ideas liberales de la lucha de independencia y sus documentos constitucionales de Estados Unidos de Norteamérica, así como una gran influencia inspiradora de franceses e ingleses. Fueron hechos históricos y trascendentales que motivaron e inspiraron a buscar la independencia de la Corona en territorio de la Nueva España.

En esta etapa, se rechazó continuar con el modelo monárquico. El liberalismo, como expresión ideológica, había logrado el reconocimiento de valores fundamentales como la libertad, igualdad, propiedad y seguridad. Estos quedaron de manifiesto en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, así como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, siendo este uno de los documentos fundamentales que aportó la Revolución Francesa (1789-1799) y que sirvieron de inspiración para sacudirse al régimen monárquico. En Inglaterra, por su parte, la revolución industrial y la política de libre comercio eran fomentadas con la intención de incrementar las riquezas

nacionales, mientras que España seguía aislada con el absolutismo monárquico y centralismo administrativo (Rives Sánchez, 2015).

México inauguró su soberanía con un gobierno de corte imperial estructurado en un comienzo por una Junta Provincial Gubernativa que dependía de la autoridad de Iturbide, a quien le daban el tratamiento de Su Majestad Imperial. La Junta Gubernativa se estableció con base en los Tratados de Córdoba, depositando el Poder Ejecutivo en una regencia compuesta por cinco integrantes (Rives Sánchez, 2015). A partir de ahí se empezó a construir un país y, previo a la promulgación de la primera constitución de México, se comenzó a trabajar en 1822 en un documento que se denominó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, teniendo como antecedente inmediato el Plan de Iguala.

El Reglamento se convirtió en el preámbulo de lo que a la postre fue la primera constitución de México del año 1824. Sin embargo, dicho reglamento, si bien recoge uno de los primeros esbozos con el que el México Independiente quería construir una nación, no tuvo valor jurídico, pues nunca entró en vigor debido a que no se pusieron de acuerdo para aprobarlo. Pero sí tuvo un valor histórico en cuanto a que fue un documento que sirvió como antecedente de la primera constitución. Es importante destacar que el proyecto de reglamento de 1822 es un modelo doctrinal de la prominencia en México de los juicios de residencia, de cuyo sistema nació el de responsabilidad de los servidores públicos.²¹

²¹ Entre otras cosas, el reglamento mencionaba:

1. Queda abolida y derogada la Constitución española, pero quedaba en vigor la legislación ordinaria promulgada antes del 24 de febrero de 1821;
2. Se reafirma como religión oficial a la católica, y única que se podía profesar;
3. Se establecía como forma de gobierno, el monárquico constitucional, representativo y hereditario con el nombre del Imperio mexicano; cuestión que cambió radicalmente, al promulgarse la primer constitución de 1824, ya que México se convirtió en una República Representativa Federal;
4. Se instituyó como finalidad del gobierno la conservación, tranquilidad y prosperidad del estado y sus individuos, destacando la garantía de la libertad personal y de la propiedad; y
5. Se instaura la división de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Para mayores detalles, véase:

Camacho, Cesar; Fernández Ruíz, Jorge;. (2017). *Fuentes históricas Contitución de 1917 II - 1821-1826*. México: Centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias de la Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa, libero-editor.

Tal y como se observa en los puntos anteriores, en un principio se pretendía que México fuera un imperio, conservando un gobierno hereditario y monárquico. Asimismo, cabe resaltar la gran influencia de la religión católica en ese momento, al grado que se reafirmaba como la religión oficial y única que se podía profesar en el naciente país.

Del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano existen instituciones y/o preceptos jurídicos que en ese momento se plantearon y quedaron establecidos en dicho Reglamento, mismos que se vieron reflejados en la Constitución vigente de 1917 en México. Es importante resaltar que algunas de ellas tienen que ver con la administración y sus servidores públicos que la componen.

De la Tabla No. 1 comparativa, se puede observar una serie de preceptos que fueron establecidos en el Reglamento Provincial del Imperio Mexicano. Si bien dicho documento no tuvo el reconocimiento de ser propiamente una Constitución, o incluso quedó en un intento del gobierno de Iturbide por abandonar la Constitución de Cádiz de 1812, cuya aprobación y entrada en vigor no rindió frutos, como documento con valor histórico que antecedió a la primera constitución de la República Mexicana Independiente, tras su análisis queda constancia de que los preceptos mencionados y otros más que, por decisión propia, no incluimos al no tratarse del servicio o los servidores públicos como temas centrales de esta tesis, fueron retomados e incorporados en las diferentes constituciones que México ha tenido.

En opinión de Nonka LÓPEZ ZAMARRÓN: *“el Proyecto de Reglamento de 1822 es un modelo doctrinal de la prominencia en México de los juicios de residencia, de cuyo sistema nacerá el de responsabilidad de los funcionarios públicos o servidores públicos...”* (Camacho, César; Fernández Ruíz, Jorge, 2017, pág. 143);²² Es decir, desde el proyecto del reglamento, se establecieron las bases para sancionar a quienes en su función de servidores públicos actuasen indebidamente.

²² Citado por Cesar Camacho y Jorge Fernández Ruiz en su obra titulada: Fuentes históricas, Constitución de 1917 Vol. II. Documentos históricos desde el año 1821 a 1826, publicada en el año 2017.

Tabla No. 1

Comparativo de preceptos relativos al Servicio Público del Reglamentos Provincial del Imperio Mexicano 1822-1823, y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Precepto / Principio	Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano 1822-1823	Constitución Política de 1917
Previsiones para elegir ayuntamientos	Art. 24	Art. 115
Previsiones para el régimen representativo	Art. 25	Arts. 51-59
Titularidad del Poder Ejecutivo	Art. 29	Art. 80
Atribuciones de la función ejecutiva	Art. 30	Art. 89
Gabinete ministerial	Art. 32	Arts. 89-93
Modalidades para cubrir la vacante del Poder Ejecutivo	Art. 34	Arts. 84 y 85
Previsión para cubrir vacantes en la función jurisdiccional	Art. 41	Arts. 96-98
Titularidad de las funciones ejecutivas y administrativas en cada una de las divisiones territoriales del país	Arts. 44-54	Arts. 115 y 116
Acción popular contra Servidores Públicos de la Administración de Justicia	Art. 62	Art. 109
Previsiones para la adscripción territorial de los titulares en la Administración de Justicia	Arts. 66 y 67	Art. 97
Requisitos para ser titular de la función pública	Art. 61	Art. 95
Previsiones generales para la gobernabilidad y administración de las divisiones político-territoriales del país	Arts. 87-98	Arts. 115 y 116
Suspensión y/o separación del cargo jurisdiccional	Arts. 63 y 64	Arts. 110 y 111
Facultad reglamentaria en materia de instrucción pública	Art. 99	Art. 3º, 73 y 89

Fuente de elaboración propia, utilizando información del Libro: Fuentes históricas de la Constitución de 1917 (1821-1826).²³

En esta etapa y periodo de ITURBIDE, surgen en la nueva Administración del Estado Mexicano cuatro instituciones que modificaron a las instituciones coloniales tradicionales en cuanto a su organización y objetivos; pero conservando ciertos rasgos de las reformas Borbónicas. Las cuatro nuevas secretarías fueron: 1) Secretaría de Estado y del Despacho de

²³ *Documentos históricos desde el año 1821 a 1826*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Miguel Ángel Porrúa, P. 95-96.

Relaciones Exteriores e Interiores; 2) Secretaría de Estado y del Despacho Guerra y Marina; 3) Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; y 4) Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Estas secretarías sustituyeron a la Secretaría Virreinal que estuvo en funciones durante el Virreinato de la Nueva España. Sin embargo, los avances en términos de la profesionalización de los servidores a través de consolidar la implementación de un Servicio de Carrera que se lograron producto de las reformas Borbónicas durante la Corona se perdieron y diluyeron dramáticamente durante el nacimiento del México Independiente, producto del desorden provocado por el movimiento armado. Muchos servidores públicos que estuvieron al servicio del Virreinato fueron expulsados de sus cargos, perdiendo con ello la formación y experiencia acumulada de muchos años. Dentro de las obligaciones de los ministros a cargo de las Secretarías, se encontraba la audiencia a interesados en negocios y temas relativos a sus funciones y encargos. Solicitaban a los auxiliares de sus funciones discreción en los asuntos ahí expuestos y resueltos (Rives Sánchez, 2015).

Al principio de la Administración Pública del México Independiente, todo era caos y desorden administrativo, lo cual hasta cierto punto es comprensible después de una larga lucha armada de varios años. El gobierno federal y la república poco a poco pudieron consolidarse tras la salida de los españoles, pero no se pudieron evitar las dificultades en su funcionamiento.

El mandato de ITURBIDE tuvo como rasgo distintivo los desencuentros entre el Congreso y el Emperador, lo que propició que intentara impulsar una reforma de carácter electoral con la finalidad de reducir el número de diputados. Sin embargo, esta no fue aprobada por el Congreso, con quien tenía serias diferencias.

Ante la negativa del Congreso de aprobar las iniciativas de ITURBIDE, molesto, el nombrado Emperador del Imperio de México mandó arrestar a varios diputados y expulsar con el uso de la fuerza al resto. Se declaró disuelto el Congreso Constituyente en octubre de 1822, seleccionando y eligiendo a diputados partidarios de su mandato y afines a sus ideas.

El modelo de gobierno impuesto por ITURBIDE representaba preservar el absolutismo monárquico con intereses de oligarquía (base de la monarquía), en cuya composición se encontraban miembros del alto clero, militares y nobles, haciendo a un lado los ideales liberales de la lucha de independencia. Si bien se consumó la independencia con respecto a la corona española, también es cierto que durante el periodo del Imperio de ITURBIDE (1822-1823), que por cierto fue muy corto, se pretendía seguir bajo el yugo de un modelo de gobierno despótico y absolutista. Y la administración imperial no permitió a los mexicanos el ingreso al servicio público en cargos importantes en áreas estratégicas como las aduanas y ministerios, reprimiendo con ello formas de representación nacional (Rives Sánchez, 2015).

En 1822, en el estado de Veracruz, Antonio LÓPEZ DE SANTA ANNA proclamó el Plan de Veracruz en su calidad de jefe militar y político de dicho estado. En el Plan se desconocía a Agustín de ITURBIDE como Emperador de México, uniéndose a SANTA ANNA los Generales Vicente GUERRERO, Nicolás BRAVO y José Antonio ECHÁVARRI. Este fue el comienzo del fin del imperio de Iturbide, ya que a partir del acuerdo México se dividió en provincias o estados independientes (SDN, 2021).

Finalmente, ITURBIDE se vio obligado a abdicar, dando paso a un período de transición política donde el Poder del Estado Mexicano fue depositado en un triunvirato compuesto por Guadalupe VICTORIA, Nicolás BRAVO y Celestino NEGRETE, cuya vigencia se mantuvo del 31 de marzo de 1823 al 10 de diciembre de 1824.

El imperio nació débil. Era muy complejo construir una nación con una sociedad fragmentada e inmersa en una crisis hacendaria, pero sobre todo era insostenible continuar con un gobierno de corte monárquico y despótico ante el clamor y rechazo social. Habría que recordar que los ideales de la lucha de independencia precisamente eran acabar por un lado con el yugo de la Corona Española, pero también la exigencia de libertades y participación de la sociedad en la toma de decisiones, cuestiones que el Imperio de ITURBIDE no ofrecía.

3.2.1 La primer constitución mexicana

La primera Constitución Política del México Independiente, del año 1824, utilizó como modelo de inspiración las constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución de Cádiz y documentos de la Revolución Francesa para formar la nueva nación mexicana. Estableció así por primera vez en México la división de poderes clásica que se dividió en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde el Poder Legislativo sería bicameral, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Además, se instauró la República de carácter Federal, copiando el modelo norteamericano (Zoraida Vázquez, 2017).

Alexis de TOCQUEVILLE afirmaba que la diferencia esencial entre el federalismo norteamericano y el mexicano radica en que el federalismo estadounidense gobernaba individuos, mientras que el federalismo propuesto por la primera Constitución de México gobernaba estados (Zoraida Vázquez, 2017, pág. 79).²⁴

Sin embargo, en un principio, la continuidad y consolidación de un Servicio Civil de la Administración Pública en el México Independiente no fue un tema prioritario y atendido. La discusión y atención se concentró más en el modelo de país que se iba conformando poco a poco, es decir, el debate entre las posturas históricas del México independiente: federalistas vs. centralistas, liberales vs. conservadores y revolucionarios vs. reaccionarios. Estas luchas ideológicas no dejaron avanzar mucho e incluso se retrocedió en materia de profesionalización de los Servidores Públicos. Podríamos decir que una de las contribuciones del primer modelo federalista en México fue mantener unido el territorio y asegurar que el estado de Chiapas se incorporara como parte de la República Mexicana.

La Constitución le otorgó atribuciones al presidente para nombrar a los empleados del ejército, armada y milicia en general, así como los pertenecientes a las oficinas del gobierno federal, jefes de oficinas generales de hacienda, comisarías generales y diplomáticos. También le otorgó la posibilidad de suspender laboralmente a los empleados hasta por tres

²⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE, México, 1956; citado por: Zoraida Vázquez, J., (2017). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824:.. En: *México y sus constituciones*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 79.

meses y descontar la mitad del sueldo por el mismo tiempo a quienes sean infractores de sus órdenes y decretos, y la facultad de realizar nombramientos o remociones en forma libre de los secretarios de despacho.

El desafío era grande. Primero conciliar y quizás desarticular el aparato centralista de la colonia heredado, después implementar un nuevo modelo de gobierno federalista con contrapesos entre los poderes. Y aunque se implementó en la Constitución un modelo federalista, por muchos años continuó el debate sobre el federalismo y el centralismo, siendo una época de encuentros y desencuentros.

En opinión de Omar GUERRERO (2010) todo esto se propició “*en el tiempo cuando países más antiguos contaban con arraigadas Constituciones y se dedicaban al desarrollo de administraciones igualmente añosas, pero intensamente innovadoras al calor de las energías desatadas por la Revolución francesa*” (Guerrero, 2010, pág. 28).

Con lo anterior, queda claro que los nombramientos y suspensiones del gobierno federal se encontraban a cargo del presidente, mientras que el Congreso emitía disposiciones sobre la organización y operaciones gubernamentales. De estas disposiciones, destacó el hecho de que se estableció que las obligaciones de los ministros que ocuparían las recién creadas Secretarías de Estado antes mencionadas tenían la obligación de proponer para las vacantes de oficiales de sus dependencias a personas cuya aptitud e idoneidad destaquen por encima de la antigüedad que pudieran tener ellos u otras personas. Es decir, “destacar la aptitud e idoneidad por encima de la antigüedad”.

El gran reto de la nación mexicana era lograr la unificación política y administrativa y la Constitución representó en primera instancia la oportunidad idónea de representar igualdad en leyes y derechos para todos los ciudadanos, a la par de dar uniformidad en los procesos administrativos, acabando con ello con el desorden que se venía gestando ante la inestabilidad del país producto de guerras y disputas ideológicas entre federalistas y centralistas, posiciones de expresión y creencias político-jurídicas en un proceso de formación de una nación alejada ya de la idea de una monarquía o imperio mexicano.

Esta lucha ideológica trascendió al terreno de la configuración de la administración, donde se reflejan dos tendencias para conducir la política económica del país. Por una parte, quienes pugnaban por un Estado de carácter proteccionista y garantista y, por otro lado, los que defendían la idea del libre cambio. Esto imposibilitó la continuidad de planes de gobierno, así como la continuidad y estabilidad en una estructura orgánica de las unidades administrativas (Rives Sánchez, 2015).

Los rasgos distintivos de aquella sociedad eran la gran influencia que sostenía la iglesia católica a través de la sumisión a los párrocos y preceptos de la iglesia, además del pronunciado analfabetismo y sesgo en la distribución de la riqueza. También se destacaba la falta de involucramiento en los asuntos públicos y la indiferencia en la lucha política que se centraba entre estas dos corrientes de pensamiento (centralistas vs. federalistas). Por un lado, poco entendían y, por otro, sus preocupaciones más apremiantes eran cómo subsistir en el día a día en un país con grandes carencias y desigualdades económicas y sociales.

RAMOS ARIZPE, en su calidad de diputado representante de las Provincias Internas de Oriente en las Cortes de Cádiz, fue un ferviente promotor de la descentralización. Propuso y defendió, entre otras cuestiones, otorgar mayor autonomía política, administrativa y económica a las provincias (estados), así como la creación de cabildos en ellas (congresos estatales). Estas características son propias de una descentralización administrativa y en defensa de un federalismo. Para ARIZPE, este planteamiento era la solución a los males que vivía el país. El cual fue recogido y discutido por el congreso constituyente que, a la postre, aprobaría la Constitución de 1824. Así, se reconoció la autonomía de los estados en cuanto a su gobierno y administración interna de su territorio, cediendo ciertas prerrogativas a un gobierno federal y comprometiéndose a sostener la unión de la República Federal Mexicana.

Los problemas de administración, manejo de recursos, organización y asuntos hacendarios también formaron parte de los debates y medidas administrativas implementadas para tratar de solucionar los conflictos. En esta etapa del México naciente y su independencia de España, se produjo una ruptura con las instituciones coloniales (viejo régimen) y se conformó una nueva estructura administrativa que poco se parecía al sistema colonial que sustituía. Por

ejemplo, se conformó un sistema legislativo donde antes no lo había, es decir, se le dio voz y voto a quienes antes no lo tenían. A diferencia de la etapa del Imperio de Iturbide, que si bien fue corta y fugaz, tras haber abdicado, se le dio acceso a sectores de la población a participar en las instituciones, naciendo instituciones republicanas sin precedente alguno (Sánchez González, 2009)*.

Tras la promulgación de la Constitución de 1824 y posteriormente las constituciones estatales, se fortaleció y consolidó al Poder Legislativo como poder supremo por encima del propio Poder Ejecutivo.

3.2.2. La iglesia católica y las universidades

El rol que tuvo la Iglesia Católica en esta época fue preponderante, pues tenía una gran influencia política y económica que le otorgaba la Constitución. Esta sólo permitía profesar la fe católica y prohibía cualquier otro dogma o creencia, tal como lo establecía la Constitución de 1824:

“Artículo 3.- La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824).

La Iglesia Católica gozaba del apoyo de la mayor parte de la sociedad, principalmente criollos, mestizos y españoles que emigraron y se asentaron en el territorio de la Nueva España. Sirvió como semillero de servidores públicos, debido a que tuvo un papel preponderante en la formación profesional en sus colegios mayores, universidades y seminarios. Por nombrar algunos, tenemos: 1) Real y Pontificia Universidad de México fundada en 1551, que a la postre se transformó en lo que hoy conocemos como la Universidad Nacional Autónoma de México “UNAM”; 2) Real y Pontificia Universidad de Mérida fundada en 1624 y posteriormente refundada como Universidad Autónoma de Yucatán; y 3) Real y Pontificia Universidad de Guadalajara fundada en 1792 y renombrada en 1824 como

Universidad de Guadalajara, y que hoy se le conoce como la Benemérita Universidad de Guadalajara.

3.2.3. Santa Anna

Antonio LÓPEZ DE SANTA ANNA, quien saltó desde la milicia a la política, primero siendo gobernador del Estado de Yucatán (1824-1825) y después gobernador del Estado de Veracruz (1829), siguió escalando hasta ocupar la Presidencia de la República en seis ocasiones: 1) 1833; 2) 1834-1835; 3) 1839; 4) 1841-1842; 5) 1844; y 6) 1847. Por lo que es considerado como un gobierno dictatorial.

Durante la gestión de SANTA ANNA al frente de la República, creó un cuarto poder adicional al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al cual nombró el “Supremo Poder Conservador”. Utilizó este cuarto poder para controlar y dominar al Poder Legislativo. Entre el periodo de 1840 a 1855, la pugna entre federalistas y centralistas se agudizó, siendo el Gobierno de SANTA ANNA de características centralistas, ya que buscaba control para poder continuar en el poder.

El 1º de abril de 1832, SANTA ANNA y Valentín GÓMEZ FARÍAS fueron electos como presidente y vicepresidente de la República respectivamente. Sin embargo, GÓMEZ FARÍAS se hizo cargo del Poder Ejecutivo gran parte del mandato, emprendiendo una serie de reformas mientras SANTA ANNA se refugiaba en su hacienda. Dichas reformas al principio fueron moderadas pero con el paso del tiempo afectaron intereses que incomodaron a sectores de la población como la Iglesia. Esto causó gran inquietud en la sociedad debido al uso de la violencia, abriendo con ello la posibilidad de organizar al poder público en forma diferente (Sordo Cedeño, 2017, pág. 97).

SANTA ANNA decidió regresar a la capital y encontró los ánimos muy exaltados, producto de las reformas impulsadas por GÓMEZ FARÍAS. Comenzó una disputa entre ambos y obligó a GÓMEZ FARÍAS a renunciar a la vicepresidencia de la República. SANTA ANNA además cerró el Congreso y realizó elecciones para elegir a un nuevo congreso constituyente,

con la intención de crear una nueva Constitución, a la cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes. Dicho nombre se debe a la forma en la cual se fueron presentando las reformas en forma de leyes y que en total fueron siete.

El 23 de octubre de 1835, el Congreso aprobó las bases de la reorganización nacional mexicana, documento que ponía fin al sistema federal y establecía un sistema centralista provisional de Gobierno mientras se redactaba la nueva Constitución (Sordo Cedeño, 2017, págs. 108-109).

En esta nueva Constitución, se estableció el “Supremo Poder Conservador” integrado por cinco miembros, de los cuales se renovarían uno cada dos años. Sus facultades más importantes eran la declaración de nulidad de ley o decreto contrarios a la Constitución, una especie de tribunal constitucional pero elevado a categoría y rango de los otros poderes de la unión. Asimismo, se encargaba de declarar la nulidad del Poder Ejecutivo a petición del Poder Legislativo o de la Suprema Corte, cuando se cometieran actos contrarios a la Constitución a petición de los otros dos poderes. En pocas palabras, su función era la de controlar y supervisar la actuación de los otros tres poderes.

Asimismo, en el texto de la Constitución de corte centralista, la organización interior del país estaría a cargo de departamentos, quienes tendrían al frente de ellos a gobernadores con una duración en el cargo de ocho años, con la posibilidad de reelección en el cargo. Su nombramiento recaía en el presidente de la República a propuesta de las juntas departamentales y con sujeción al gobierno general (presidente de la República). Se facultaba a los gobernadores para nombrar a prefectos, subprefectos del departamento y empleados del departamento o suspenderlos hasta por tres meses, y privarlos de la mitad del sueldo por el mismo tiempo.²⁵ Por otra parte, el nombramiento de jefes y empleados de la Contaduría Mayor eran facultad de los Diputados, así como ratificar los nombramientos que hiciera el gobierno para primeros jefes de la Hacienda.

²⁵ Para mayores detalles, véase la Ley sexta de la Constitución de 1836 conocida como de las siete leyes.

La Constitución de las Siete Leyes estableció, en forma muy general, las facultades de nombrar o remover a diferentes empleados públicos. Sin embargo, no fijó ningún tipo de requisito en lo relativo a la formación profesional o experiencia para ocupar dichos cargos, sólo estableció requisitos de edad en algunos casos como el de los gobernadores o de nacionalidad. Dejando con ello al libre albedrío del presidente la valoración sobre perfiles para ocupar los diferentes cargos al frente de la administración. Siendo la única exigencia en términos de formación profesional (ser abogados de profesión) la del poder judicial, puesto que es el único caso donde se les exigía algún tipo de formación profesional.

Con lo anterior, podemos concluir que el Servicio de Carrera durante esta etapa de la administración en México no tuvo su mejor época. Inclusive, en esta etapa se encontró un desorden significativo de carácter administrativo al existir un malestar ya crónico en la situación financiera del país.

En aquella época, Lucas ALAMÁN realizó un estudio en 1838 al cual título: Examen de la Organización General de la Administración Pública, y del cual se obtuvieron las siguientes conclusiones: *“que los gobiernos, más que gobernar, no han podido pensar más que en su mal segura existencia”* (Rives Sánchez, 2015, págs. 79-80), pues las reformas administrativas emprendidas en esta época habían tenido diferentes tipos de efectos, tales como: a) irregularidades administrativas en diferentes áreas; b) desorden administrativo en la hacienda que propiciaba escasez de recursos; c) al Ministerio del Interior se le consideró como el medio necesario para llevar a la práctica medidas en los otros ministerios, siendo indispensable tener un buen funcionamiento de estas para poner la muestra a las demás; y d) se propuso la reorganización municipal, otorgándoles recursos para su operación y capacitándoles sobre sus funciones y atribuciones (Rives Sánchez, 2015, pág. 80).

El diagnóstico realizado por Lucas ALAMÁN sirve para darnos una idea de los problemas a los que se enfrentaba la administración del gobierno durante el mandato de SANTA ANNA, el cual se encontraba en un completo desorden y caos en los diferentes ramos, con reformas y medidas arbitrarias que no beneficiaron al interés público. Además, habría que sumarle lo

que México sufrió bajo su mandato, pues recordemos que cedió poco más de la mitad del territorio del país a los Estados Unidos de América (Rives Sánchez, 2015).

Previo a la etapa conocida en México como Reformista, se estableció que cada uno de los Ministerios (secretarías) tendría que elaborar una especie de manual de organización interna y/o reglamento interno, al cual se le denominó “lineamientos para el desarrollo de sus funciones y del personal” relativo a cada una de las instituciones públicas. No existían ascensos debido a prácticas del sistema de botín. Al cambio de gobiernos, desde aquellos años se comenzó con prácticas clientelares y el uso de los cargos en el gobierno ya sea para venderse al mejor postor o bien como botín. Teniendo un nulo avance en términos de profesionalización de los servidores públicos (Cruz Villalobos, 2009, págs. 118-119).

3.3. Etapa Reformista (1858–1876)

Después de la salida de SANTA ANNA del poder, se emprendieron una serie de reformas impulsadas por liberales, que sirvieron para consolidar al Estado Mexicano. Entre las más simbólicas se encuentra la independencia de la iglesia y el estado, publicándose la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos en 1859, mediante la cual todos los bienes del clero pasaron a ser bienes de la nación. Además, el registro civil, hospitales públicos y panteones, antes administrados por la iglesia, pasaron a formar parte de la administración, lo cual repercutió en la ampliación significativa de estructuras del Estado.

Una vez terminada la lucha entre centralistas y federalistas, donde esta disputa trajo como consecuencia la creación de instituciones y luego su derogación, es decir, poca estabilidad institucional al comienzo. Y ya con Benito JUÁREZ GARCÍA en la presidencia de la república, la administración incrementó el número de empleados y el presidente JUÁREZ estableció medianamente orden y racionalidad en la función pública. Se le atribuye el comienzo de la reestructuración de la administración que se encontraba deteriorada en aquella época (Ledezma Rojas, 1980).

Después de la presidencia de JUÁREZ GARCÍA y a efecto de darle continuidad al movimiento liberal en el país, siguieron las reformas y se incorporaron a la Constitución las Leyes de Reforma. El servicio público pasó a una etapa de desarrollo propiciado por la estabilidad política que vivía el país, teniendo con ello un fortalecimiento en las instituciones.

El 05 de febrero de 1857 se aprobó una nueva Constitución Política, dejando atrás un periodo de incertidumbre, luchas y pugnas constantes entre centralistas y liberales. Se estableció que la Administración estaría conformada por Secretarías y que cada una de ellas tendría las atribuciones que la Ley le indicara. Con lo cual, se inició la existencia de organizaciones públicas encargadas de la prestación de los servicios públicos (Cruz Villalobos, 2009).

Al comienzo, la administración se caracterizó por ser centralizada y organizada en forma jerárquica piramidalmente, donde a la cabeza de la pirámide existía un órgano supremo de la

administración que tenía la potestad de designar o nombrar, mandar, organizar, supervisar y remover.

Al igual que las anteriores constituciones que precedieron a la de 1857, se otorgaron facultades al presidente para nombrar y remover libremente a secretarios de despacho y empleados de la unión, ministros y diplomáticos con aprobación del congreso. El presidente tenía la facultad de nombrar a oficiales superiores del ejército y armada nacional.²⁶

En esta Constitución, no se plasmó directamente el número y nombre de Secretarías que ayudarían al presidente en el despacho de los negocios de orden administrativo de la federación. Lo que sí se estableció fue que existiría el número de secretarías que la ley establezca. Fue hasta el 23 de febrero de 1861, a través de un decreto, donde se distribuyó la administración en seis Secretarías de Estado. Posteriormente, la difícil situación derivada de la crisis principalmente económica en el país, orilló a realizar ajustes en su estructura orgánica y administrativa, reduciendo las seis secretarías antes descritas, a sólo cuatro, conservando sólo las de: 1) Relaciones Exteriores y Gobernación, 2) Justicia, Fomento e Instrucción Pública, 3) Hacienda y Crédito Público, y 4) Guerra y Marina.

Por otra parte, en el texto constitucional de 1857 se agregó un título dedicado a la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuestión novedosa, ya que ninguna de las constituciones predecesoras (1824 y 1836) había profundizado y dedicado dentro de la ley fundamental un título especial para hablar sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos. Es decir, se estableció que los diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, secretarios y secretarios del despacho, así como los gobernadores de los estados son responsables y pueden ser sancionados por cometer delitos del orden común durante el ejercicio de su encargo. En el caso del presidente, sólo podrá acusársele por delitos de traición a la patria y violación expresa de la Constitución, así como ataques a la libertad electoral, es decir, impedir deliberadamente que se lleven a cabo elecciones, así como delitos graves del orden común.

²⁶ Para mayores detalles, véase el artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857.

3.4. Etapa Porfirista (1877–1911)

Porfirio DÍAZ, entre 1871 y 1876, inició insurrecciones armadas contra el gobierno utilizando como causa de lucha la no reelección del presidente de la república. Sin embargo, a la postre se contradijo pues, una vez que logró ser presidente, se perpetró en el poder y ejerció el cargo desde el 28 de noviembre de 1879 al 25 de mayo de 1911, dejando la presidencia de la república después de renunciar e irse al exilio. Duró treinta y cuatro años con cinco meses en la presidencia, por ello, los libros de historia lo juzgan como una dictadura, a la cual se le reconoce como la etapa porfirista.

Su gestión se caracterizó en un comienzo por utilizar poco la política y dar más énfasis a la administración, así como un gran desprecio por los derechos humanos, la democracia y, por consecuencia, el desprecio a la lucha por la no reelección, pues se reeligió en siete ocasiones.

Durante su mandato la administración pública federal la estructuró basándose en seis secretarías, sin embargo, en 1895 y 1905 respectivamente incorporó dos nuevas secretarías: 1) Relaciones Exteriores; 2) Gobernación; 3) Justicia; 4) Fomento; 5) Guerra y Marina; 6) Hacienda; 7) Comunicaciones y Obras Públicas; y 8) Instrucción Pública y Bellas Artes (Fernández Ruiz, 2010).

Durante el Porfiriato, el Estado mexicano tuvo una política entreguista para con industrias extranjeras. Con el pretexto de la modernización, concedió permisos de explotación de minería a empresas extranjeras mediante la expedición del Código de Minería en 1884. El crecimiento económico en el país en aquella época aumentó considerablemente y hubo una demanda importante de trabajadores en diferentes sectores económicos. Ante ello, la respuesta gubernamental a dicho fenómeno fue incrementar el aparato gubernamental contratando a más empleados públicos. La estructura de la administración pública creció hasta llegar a 1,200 entidades en 1892, requiriendo un incremento considerable en el presupuesto para su funcionamiento (Cruz Villalobos, 2009, pág. 29).

Siguiendo con esa línea, el aparato gubernamental creció principalmente entre 1876 y 1910, y de acuerdo con HANSEN (1980): “...se estima que la nómina aumento un 90% y que el

16% de la población letrada, educada o formada de México trabajaba para el aparato gubernamental distribuido entre sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal” (Hansen, 1980).

DÍAZ contó con valiosas aportaciones de colaboradores que formaban parte de su equipo, los cuales se preocuparon por mejorar el funcionamiento de la función pública. Como consecuencia, se crearon manuales dirigidos a gobernadores y jefes políticos en los cuales se establecían disposiciones tendientes a facilitar el despacho de los asuntos inherentes a sus responsabilidades. Destacaban cualidades que debían poseer, tales como afabilidad y honradez, así como la resolución y reparación de quejas.

De estos manuales podemos destacar el titulado Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana, cuya autoría se le atribuye a DÍAZ RUGAMA. En él se establecía que las oficinas de gobierno se convertirían en planteles de instrucción, es decir, una especie de escuela y prácticas profesionales de gobierno. Esto era a consecuencia de la pobre formación e instrucción de los servidores públicos y para cubrir tal deficiencia era necesario que los aspirantes y los ya servidores públicos tuvieran conocimientos sobre leyes mexicanas, geografía, historia, economía y organización del gobierno (Rives Sánchez, 2015, pág. 170).

El gobierno de Porfirio DÍAZ estuvo asesorado por un equipo de especialistas conformado por intelectuales de la época a quienes se les conoció como “los científicos”. Estos tuvieron gran influencia en las actividades, programas y proyectos impulsados por el gobierno. Como consecuencia y en lo relativo a la administración del personal, los científicos propusieron y convencieron al gobierno de DÍAZ de establecer la carrera de empleados, la cual se instaló en la Escuela de Contaduría y Administración donde ingresaban a estudiar quienes aspiraban a ingresar al servicio público (Ledezma Rojas, 1980).

Lo cierto es que casi todo quedó en buenas intenciones, puesto que, a pesar de la creación de la carrera de empleados públicos, los cargos públicos, principalmente los de mayor responsabilidad y que se encontraban en la cima organizacional, se vendían al mejor postor. Esto dejaba de lado el esfuerzo de muchos por formarse y prepararse para el servicio público.

Sin embargo, los esfuerzos por profesionalizar a los empleados públicos sirvieron para establecer las bases para que, en un futuro, quienes quisieran ocupar cargos públicos tuviesen que formarse, independientemente de si compraban o no el cargo. Esto posibilitó una serie de acciones para dejar las bases de un sistema racional de selección de personal, tales como: a) El establecimiento de reglas para la selección de personal; b) La creación del catálogo de clasificación de puestos; c) El adiestramiento y capacitación de los empleados públicos; d) La incorporación de ascensos y promociones de los empleados públicos; e) La creación y operación de sindicatos de empleados públicos; y f) La implementación de un sistema de pensión y jubilación.

Porfirio DÍAZ estructuró poco a poco, concentrando y centralizando el poder en su persona y gobierno, una estructura jerárquica de poder que, estando él al frente del poder ejecutivo, por debajo se hallaban el Poder Legislativo y el Judicial, así como los 27 gobernadores estatales. Estos tenían el apoyo de jefes políticos y regidores de los municipios de los estados. Los gobernadores eran impuestos por Porfirio, exigiéndoles a cambio lealtad hacia su gobierno y persona, lo cual favoreció en gran medida la concentración y centralismo del poder político y administrativo (Rives Sánchez, 2015). Esto le permitió a DÍAZ control del territorio, cierta estabilidad y tranquilidad en la nación. Repartió y definió el poder local y regional, conservando para sí el poder federal. Por ello logró durar en el poder por más de tres décadas.

Durante el gobierno de Porfirio hubo un auge y crecimiento económico. Pasó del consumo interno y estancamiento a la exportación de productos primarios, acelerando con ello la expansión del capital. Una de las preocupaciones de DÍAZ era crear un sistema político-administrativo que le permitiera control y obediencia en todo el territorio nacional.

Durante este periodo, el gobierno federal tuvo un crecimiento importante de la estructura institucional, así como la especialización y diversificación, como consecuencia de una estabilidad política, social y económica en el país (Sánchez González, 2009, pág. 80)*. Esto permitió el desarrollo técnico y organizativo de la administración mexicana. Incluso, por

primera vez se realizaron estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental. Sin duda alguna, fue una etapa importante en cuanto al desarrollo del servicio público en México.

Porfirio DÍAZ desarrolló una administración de los asuntos públicos basada en la expedición de leyes y reglamentos coercitivos con aplicación en todo el país. Con ello, socavó decisiones locales de gobernadores y alcaldes. Removió a funcionarios públicos para nombrar a caudillos militares y transformarlos en empleados públicos, a quienes dotó de funciones, atribuciones y ciertos privilegios a cambio de la sujeción a las leyes y reglamentos, así como lealtad a su gobierno. Lo anterior propició la pacificación de grupos opositores y tuvo como consecuencia un largo periodo de estabilidad en la administración, lo que contribuyó en gran medida a lograr un crecimiento importante en la economía.

3.5. Etapa Revolucionaria (1910–1932)

En México, surgió un estallido social que propició el inicio de una revolución. El pueblo se levantó en armas después de un gobierno centralista, antidemocrático, despótico y opresor de los derechos humanos y sociales como lo fue el gobierno de Porfirio DÍAZ, quien, como ya mencionamos, duró en su cargo como presidente más de tres décadas. La revolución enarboló reclamos de carácter político como: “sufragio efectivo, no reelección” y culminó con demandas sociales como: “tierra y libertad” o “la tierra es de quien la trabaja”.

En términos políticos, prevalecía un régimen autoritario, dominado verticalmente por Díaz y colaboradores suyos, con ramificaciones regionales y locales a través de los gobernadores y jefes políticos. La libertad y la democracia fueron desplazadas por objetivos más concretos como el orden y el progreso (Garciadiego, 2011). En este periodo inicial (1910 a 1917), a las instituciones creadas por Porfirio DÍAZ se les dio continuidad debido a que no era posible desaparecer de un día para otro una estructura administrativa que garantizaba control hacia la sociedad.

En este periodo, la administración se esforzó por consolidar tanto el desarrollo, como el crecimiento económico, lo cual le permitió que el Estado se expandiera como brazo ejecutor para impulsar la economía en las diferentes partes del país (Cruz Villalobos, 2009, pág. 29). Además, podríamos decir que tuvo como rasgo distintivo la desorganización y falta de capacidad por parte de las clases sociales y partidos políticos para controlar el poder, es decir imperaba la desorganización política y social.

Surgió entonces una nueva clase política dominante, conformada por la “élite revolucionaria”, la cual se conformó con la protección y al amparo de los caudillos de la revolución: Álvaro OBREGÓN y Plutarco Elías CALLES (1920-1935). Algunos autores hacen referencia a esta élite como la “burguesía de origen revolucionaria”, la cual se alejaba de las bases populares del movimiento revolucionario (Tobler, 1984, págs. 213-214).

Entonces, la clase acomodada y favorecida económicamente no creó o controló a un Estado, sino que el Estado conformó su propia burguesía. La burocracia posrevolucionaria se nutría

principalmente de lo que se le conoció como la “familia revolucionaria”. Para ingresar a puestos de la administración era necesario provenir de alguno de los grupos políticos y el ingreso al servicio público se facilitaba si se era parte de la familia revolucionaria, entendida como una relación de lazos familiares o de amistad cercana con quienes habían participado en la lucha armada y en su posterior etapa de construcción del México posrevolucionario sobre los ideales de igualdad y justicia social (Pardo, 1995).

En cuanto al funcionamiento del gobierno y las instituciones, se mantuvieron hasta que Victoriano HUERTA, presidente entre 1913-1915, a través de un decreto reformó la administración federal estableciendo que los asuntos del gobierno serían despachados y atendidos por nueve secretarías, siendo las siguientes: 1) Secretaría de Relaciones Exteriores; 2) Secretaría de Gobernación; 3) Secretaría de Justicia; 4) Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; 5) Secretaría de Industria y Comercio; Secretaría de Agricultura y Colonización; 6) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; 7) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y 8) Secretaría de Guerra y Marina. (Rives Sánchez, 2015, pág. 209).

Al modificar la estructura de la administración, HUERTA buscaba atender las necesidades y demandas sociales, a la par de buscar la paz social después de una revolución. Sin embargo, los problemas y pugnas sociales continuaron, principalmente entre grupos aglutinados en apoyo a líderes y caudillos, tales como VILLA, OBREGÓN y ZAPATA, que continuaron con revueltas y conflictos sociales en contra del gobierno del presidente HUERTA.

HUERTA terminó por renunciar y Venustiano CARRANZA, otro general militar, tomó las riendas del país. Estableció prácticamente la misma estructura de la administración que en su momento tenía Porfirio DÍAZ. De acuerdo con el decreto del 13 de diciembre de 1913, Carranza estableció un total de ocho secretarías, siendo estas: 1) Secretaría de Relaciones Exteriores; 2) Secretaría de Gobernación; 3) Secretaría de Justicia; 4) Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; 5) Secretaría de Guerra y Marina; 6) Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; 7) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; y 8) Secretaría de Fomento.

A diferencia de la administración que pretendía implementar Victoriano HUERTA, el General CARRANZA suprimió las Secretarías de Industria y Comercio, Secretaría de Agricultura y Colonización, y creó la Secretaría de Fomento. El país pasó de ser dominado por una oligarquía a ser dominado por una clase media que triunfó luego de conciliar con los mandos militares y políticos durante la revolución. Con ello, el país fue totalmente distinto hacia 1920, pasando los principales poderes a otro grupo en el poder. La clase media, a fin de obtener la victoria en la revolución, tuvo que pactar con grupos populares, tales como campesinos u obreros, reconociéndose la importancia histórica en la sociedad, algo inédito en ese entonces e imposible de pensar una década atrás. La etapa posrevolucionaria se caracterizó por la incertidumbre, el desorden, destrucción y desorganización social, administrativa y de gobierno. Desapareció la bonanza económica que se vivió durante la etapa de Porfirio DÍAZ.

3.5.1. La Constitución de 1917

En 1917 se promulgó una nueva Constitución Política, misma que fue reconocida en su época por ser la primera Constitución social, en la cual se incluyeron derechos sociales (trabajo, educación y regularización de la tenencia de la tierra) que sirvió como ejemplo, modelo o de inspiración para otras constituciones en el mundo de aquella época (Fix-Zamudio, Héctor; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo;, 2017). La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 “sigue vigente en México” a la fecha y cuenta con poco más de 105 años de existencia y vigencia. Sin embargo, poco subsiste de aquel texto original de 1917, pues ha sufrido más de setecientas reformas a lo largo de sus 105 años de vida.

Sin embargo, para su época fue un texto constitucional de vanguardia, en el cual se crearon instituciones tendientes a satisfacer las demandas sociales del movimiento revolucionario en materia agraria, educación, laboral y de salud. La nueva Constitución no previó la protección jurídica de los trabajadores del Estado o servidores públicos. Al principio, la Constitución sólo se concentró en la protección de los trabajadores del sector privado. Sin embargo, dejó aún lado los derechos de los trabajadores del Estado. Por ello, en forma posterior se incluyó

en el artículo 123 el apartado B, donde se regulan las relaciones laborales de los servidores públicos.

En 1922, fue creada la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) con el propósito de aglutinar a los servidores públicos del país. Esta organización luchó por la creación e implementación de un seguro social para los trabajadores del Estado, previniendo emergencias de trabajo, jubilación y cesantía. Además, abogó por la creación de una carrera administrativa mediante una ley de servicio civil (Cruz Villalobos, 2009, pág. 135).

La burocracia creció nuevamente en forma significativa debido a que el gobierno se vio obligado a contratar más personal para atender las demandas sociales de servicios públicos. Fue una etapa de expansión de la administración, mayor estructura y mejores sueldos. El gobierno imprimió un sello paternalista, proteccionista o garantista para con su pueblo y ello implicó un crecimiento del aparato gubernamental.

Tabla No. 2
Evolución de las organizaciones de Servidores Públicos

Año	Contenido	Antecedente
1922	Ley que crea la Carrera Administrativa	Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP).
1925	Ley de Pensiones Civiles de retiro	Sistema de Seguridad Social, creado mediante decreto presidencial.
1934	Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la ley del servicio civil.	Decreto Presidencial, con vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934.
1934	Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra;	Sindicatos de Trabajadores.
1936	Alianza de los Trabajadores del Estado.	Secretaría de Salubridad y Asistencia.
1936	Confederación de Trabajadores de México	Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)
1937	Federación Nacional de Trabajadores del Estado.	Sindicatos de Trabajadores.
1938	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.	Sindicatos de Trabajadores.
1943	Comisión Intersecretarial	Acuerdo presidencial para formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramientos de la organización pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México. México, de Omar Cruz Villalobos.

A manera de recuento, la Tabla No. 2 muestra la evolución de las organizaciones de Servidores Públicos producto de la creación de normatividad aprobada con la finalidad de regular y reglamentar la actividad y funcionamiento, así como formas de organizarse de los trabajadores del Estado. Además, se buscó asegurar las prestaciones que iban logrando producto de la lucha para que sus derechos fueran reconocidos y respetados por el Estado. Fue así como se crearon diferentes ordenamientos jurídicos en beneficio y protección de los servidores públicos.

3.6. Etapa contemporánea (1932 – 1979)

En esta etapa prevalece un partido dominante o un partido de gobierno, donde para poder contender a la presidencia de la república había que formar parte de la familia revolucionaria. Es decir, ser integrante de un grupo político que se ostentaba como heredero de los ideales de la revolución de 1910. Lo mismo ocurría para el caso de quienes trabajaban en la administración. Poco importaba la formación profesional o la carrera como servidor público. Si no pertenecías al partido del gobierno, era poco probable que pudieras ingresar como servidor público en la administración federal y en gran parte de los gobiernos estatales. Se consideraba requisito sine qua non el militar o ser miembro del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) 1938-1946 para formar parte del gobierno.

Cabe aclarar que el PRM a la postre se convirtió en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) 1929-1938, pero esto representó sólo un cambio de nombre, más no así de prácticas comunes como la descrita anteriormente. Por último, aunque en forma posterior, el PNR se convirtió en lo que hoy conocemos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

3.6.1. Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940)

En 1934 fue expedida la Ley del Servicio Civil, con la cual se regularían las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En ella, el Estado renuncia a la facultad de nombrar y remover libremente a servidores públicos y funcionarios de la administración federal, sin coartar la libertad de sus sucesores en la presidencia de la república (Rives Sánchez, 2015).

En esta etapa, Lázaro CÁRDENAS DEL RÍO asumió la presidencia en 1934, siendo una de sus principales características la constante movilización de las masas sociales. Con reformas de gran calado como lo fue la expropiación petrolera y como parte de sus facultades metaconstitucionales, impulsó la reforma al partido político oficial, dando como nacimiento

al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Partido dominante o hegemónico de acuerdo con la definición de Giovanni SARTORI.²⁷

En 1938, CÁRDENAS expidió el Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se establecieron las reglas básicas de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, las condiciones generales del trabajo, la regulación de la jornada laboral y se incluyó el derecho a la huelga. En el estatuto, se estableció por primera vez la distinción entre trabajadores de base (sindicalizados) y los de confianza (funcionarios o servidores públicos con nombramiento temporal), sin mencionar o abordar al Servicio Civil de Carrera como un derecho.

Como detonante del movimiento revolucionario, el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores tanto en la Constitución de 1917 como en el propio Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, surgieron organizaciones gremiales de trabajadores cuyo propósito era la defensa de los derechos de los trabajadores. Entre ellas se encuentran: 1) 1934: Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra; 2) 1936: Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad; 3) 1936: Confederación de Trabajadores de México; 4) 1937: Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado; y 5) 1938: Federación de Sindicatos del Estado (FSTSE).

Todas estas organizaciones sindicales se adhirieron al partido oficial del gobierno (PRI) aglutinados por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que era uno de los tres sectores del PRI (obrero, campesino y popular), facilitando con ello el control político y social.

En esta etapa del gobierno se preocupaban más por la lealtad al gobierno y al partido del gobierno que por tener al personal más capacitado o profesional. Es decir, se imperaba y se premiaba la lealtad antes que la capacidad o preparación.

²⁷ La conocida clasificación de sistemas de partido no competitivo de naturaleza hegemónica, donde no permite una competencia oficial por el poder, si permite la existencia de otros partidos subordinados al partido en el poder.

En 1940, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos con el objetivo y preocupación de sancionar a aquellos servidores públicos que actuaran contrarios al principio de ética profesional, honorabilidad y honradez. Es decir, castigar actos de corrupción y buscar fomentar que los servidores públicos sean personas honorables.

3.7. Etapa Pre-moderna

MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940 – 1946)

Tiempo después, en 1943 durante la gestión de Manuel ÁVILA CAMACHO, se creó una Comisión Intersecretarial desde donde se inició una reforma administrativa que buscaba efficientar el aparato gubernamental, eliminando duplicidad en las funciones e ineficacias. Evidentemente, se buscó reducir el aparato de la burocracia, suprimiendo servicios que no resultaron esenciales, buscando como lo expone PARDO (2005): disfunciones en las estructuras (Pardo, 2005, págs. 600-601).

En 1957 fue promulgada la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Asimismo, fue creada la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro que a la postre, en 1960 se convirtió en lo que se conoce como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Esta institución de asistencia social atiende a los trabajadores del gobierno federal a través de una red de hospitales, clínicas y consultorios.

ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958 – 1964)

Ya siendo presidente Adolfo LÓPEZ MATEOS, envió al Congreso una iniciativa para reformar el artículo 123 de la Constitución, la cual consideraba la creación de un apartado B del mencionado artículo. Este apartado establece una serie de derechos constitucionales de los servidores públicos del Estado, tales como: jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, cese, suspensión, derechos de asociación, seguridad social y resolución de conflictos laborales (Pardo, 2005, págs. 600-601).

La creación de este apartado y reconocimiento de los derechos laborales de trabajadores del Estado en la Constitución fue producto y consecuencia de una serie de reformas, así como creación de instituciones y organizaciones gremiales que exigían el respeto a los derechos

laborales de los trabajadores del Estado. Estos factores propiciaron una reforma al artículo 123 de la Constitución Política de México.

El apartado B del artículo 123 de la constitución, vigente hasta la fecha, sentó las bases de un Servicio Civil al establecer la forma de designaciones, escalafón, cese o suspensión de los servidores públicos y elevarlos a rango constitucional. Y producto de esta reforma constitucional, en 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como Ley que regula el apartado B del artículo 123 de la constitución.

Cabe aclarar que en México el trabajo se regula en la constitución en el artículo 123. En un comienzo no se contempló al servicio público en la constitución y el mencionado artículo. Fue a través de estas reformas que se incorporaron los derechos de trabajadores del Estado y con ello se reconocieron las luchas gremiales.

Destacamos que se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y de base, dando certeza, continuidad y estabilidad laboral a los llamados trabajadores de confianza. Sin embargo, los sindicatos han mal entendido esta parte y confundido con inamovilidad del puesto o cargo sin importar su desempeño profesional al frente de ellos. Es decir, a pesar de realizar trabajos ineficientes, los sindicatos pugnan por su inamovilidad del puesto.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970 – 1976)

El presidente Luis ECHEVERRÍA conformó la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, quien se encargó de elaborar un diagnóstico sobre la administración federal. Como resultado, se obtuvieron, entre otros, los siguientes datos:

1. Excesiva centralización en los procesos de toma de decisiones, haciendo a este proceso más lento e ineficaz.
2. Diferencias entre el perfil del puesto y las capacidades de los servidores públicos, es decir, no coincidían.

Producto del diagnóstico de la CAP, ECHEVERRÍA emprendió reformas en la administración a las cuales se les conoció como “Bases para el Programa de Reforma

Administrativas” de 1971. El encargado de llevarlas a cabo fue la Dirección General de Estudios Administrativos (DGEA). Al final, no sucedió gran cosa con las reformas administrativas, pues no prosperaron y se dejó inconcluso el trabajo.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976 – 1982)

Ya con José LÓPEZ PORTILLO en la presidencia de la república, se planteó un programa de reformas más ambicioso que el de su predecesor. Cambió la DGEA por una Coordinación General de Estudios Administrativos (CGEA) a la que otorgó facultades más amplias. De ese programa se obtuvo como producto en 1976 la creación del catálogo de puestos de la federación. Sin embargo, fue criticado y descalificado por su rigidez e incongruencia con la organización interna de las dependencias de la administración federal (Guerrero, 1998).

3.8. Etapa moderna (1980 – 2022)

La etapa moderna comprende a los gobiernos de los últimos 40 años en México, que coinciden con una serie de reformas impulsadas por la Nueva Gestión Pública, así como otros modelos de gobierno que han surgido, tales como la Gobernanza y el Gobierno Abierto. Estos modelos han traído consigo cambios modernizadores significativos en las administraciones y los gobiernos, así como en su concepción de búsqueda de un modelo de gobierno cada vez más eficiente, eficaz y efectivo en la implementación de sus políticas públicas.

3.8.1. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)

En la estructura orgánica del Gobierno Federal, en el año de 1982, fue creada la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública (CGMAP), que se encontraba adscrita a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Siendo presidente Miguel DE LA MADRID HURTADO, quien estableció darle prioridad a la implementación del SCC bajo los fundamentos de equidad, eficiencia, estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación (Pardo, 2005, págs. 600-601).

Para intentar lograr el objetivo planteado, se realizaron las siguientes acciones:

1. Se impulsó la creación de un catálogo de puestos acorde a la realidad, el cual corrigió los errores del que ya se tenía, tales como:
 - Desfase entre la descripción del puesto y las actividades que realmente hacía el servidor público.
 - Era demasiado flexible al establecer una homologación salarial entre los puestos, no imperaba el principio de “a trabajo igual, salario igual”.
 - Los requisitos para poder ocupar los puestos también eran muy flexibles y dejaban al criterio de los superiores.

El único criterio que se establecía para poder ser promovido era la antigüedad. Sin embargo, no se detallaba plazos, años o procedimiento para aplicar dicho criterio, dejando a la discrecionalidad de los superiores la decisión. El nuevo catálogo de puestos y sistema escalafonario describió a detalle todos los nombramientos existentes en la administración federal. Sin embargo, fueron omisos al establecer un procedimiento o requisitos necesarios para ocuparlos.

En 1983 fue creada la Dirección General del Servicio Civil de Carrera (DGSCC), que sería la encargada de normar y coordinar al Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal (APF). Posteriormente se publicó el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

En 1984, se expidió un decreto presidencial por medio del cual las dependencias y entidades procederían a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa. En este programa se instruía, entre otras cosas, revisar atribuciones, funciones y programas para determinar acciones y mecanismos que se emplearían para llevarlos a cabo en un mediano y largo plazo. La instrucción era fomentar la descentralización de sus funciones, personal y recursos presupuestales (Cruz Villalobos, 2009, pág. 153).

Si algo caracterizó a la década de los 80's en Latinoamérica, fue el clamor de la demanda social de democratización de los países y un redimensionamiento de las administraciones. Esto fue producto de lo que conocemos como el Estado Social o de Bienestar, que trajo consigo un Estado de corte garantista con estructuras obesas y muy amplias.

3.8.2. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)

En 1988 se llevaron a cabo elecciones presidenciales en México, cuyo proceso electoral fue muy cuestionado ya que se acusó de haberse cometido un fraude electoral. El resultado llevó a la presidencia de la república a Carlos SALINAS DE GORTARI. Ante ello, hubo intensas movilizaciones y demandas sociales contra su gobierno, mismas que pretendió apaciguar emprendiendo reformas de gran calado en la administración federal que formó parte de una

política de corte neoliberal (Nueva Gestión Pública). Desde nuestra perspectiva, estas reformas buscaban los siguientes objetivos:

- Dejar atrás al modelo de gobierno del Estado social o de bienestar, debido a un gran déficit económico en el que el gasto era mayor que el ingreso. Durante la gestión de SALINAS DE GORTARI, la economía estuvo inflada y tras su salida de la presidencia, el presidente Ernesto ZEDILLO, quien fue su predecesor, denunció dicha situación y tomó medidas que trajeron una de las más grandes crisis económicas de las que México tenga memoria.
- Disminuir el aparato burocrático, privatizando empresas paraestatales que el gobierno federal contaba y de las cuales, constitucionalmente hablando, no estaba obligado a sostener o tenía la posibilidad de concesionarlas a particulares.

Después de las reformas de descentralización de la administración federal de 1984, emprendidas por SALINAS DE GORTARI, se impulsaron reformas que podemos identificar como el “Programa de Simplificación Administrativa”. Este programa se enfocó principalmente en:

- Clasificar líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan la toma de decisiones en la administración.
- Simplificar la normatividad evitando la sobrerregulación, es decir, eliminar normas innecesarias o reiterativas que impiden una prestación de servicios públicos adecuada.
- Transparencia en los trámites, que implicaba la posibilidad de que la sociedad se convirtiera en vigilantes y supervisores del actuar de la administración.
- Disminución de la burocracia, suprimiendo el exceso de niveles jerárquicos y unidades de servicios de la estructura organizacional.
- Difundir los procedimientos y trámites administrativos, previamente simplificados, relacionados con la prestación de servicios; con la intención de evitar ser sorprendidos por empleados públicos que pudieran solicitarles requisitos o trámites no previstos, así como fijar plazos diferentes a los ya establecidos para dar respuesta.

- Surgimiento de organizaciones público-privadas (*híbridas*), que surgen como empresas de carácter privado, pero que, a través de una concesión, prestan una serie de servicios públicos que en esencia le corresponde al Estado hacerse cargo de la prestación de ellos (Cruz Villalobos, 2009, pág. 155).

SALINAS DE GORTARI comenzó la implementación de políticas públicas impulsadas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial, donde prevalece la idea gerencial que impulsó la Nueva Gestión Pública (NGP). Estas políticas incluyen privatizaciones, concesiones, reducción de la burocracia e implementación de medidas gerenciales del sector privado traídas al sector público. La idea era hacer más eficiente y eficaz al gobierno.

Se impulsaron reformas en las estructuras administrativas del gobierno, cuyo diseño e instrumentación corrió a cargo de funcionarios que no pertenecían a las “líneas tradicionales de la burocracia”. Es decir, se impuso y prevaleció una visión gerencialista o de empresa, cuyo énfasis se basó en la calidad. (Cruz Villalobos, 2009, pág. 157).

En esta etapa, la profesionalización de los servidores públicos pasó a segundo término, debido a que las reformas se enfocaron más bien en atender los servicios básicos de manera eficiente, además de la carencia en las oficinas públicas de elementos tecnológicos y una adecuada capacitación. El diagnóstico que se realizó a la Administración en aquel momento arrojó las siguientes conclusiones: a) baja productividad del servicio público en su desempeño; b) baja autoestima de los funcionarios públicos; c) austeridad presupuestal (pocos recursos para enfrentar los retos); d) marco normativo denso y confuso; e) duplicidad de funciones; e) inexistencia de mecanismos para atender las necesidades de la sociedad frente a la prestación de los servicios públicos; y f) baja calidad en la prestación de los servicios públicos.

Ante este resultado del diagnóstico, se justificó la necesidad de emprender una reforma de gran calado en el servicio público, la cual se concentró en mejorar la calidad de los servicios públicos. Como ya mencionamos anteriormente, México comenzó, a la par de otros países, reformas al Estado de corte gerencial impulsadas por la NGP. Dichas reformas comenzaron

con la descentralización y luego simplificación de la administración y su estructura orgánica, para después concentrarse en procesos de mejora de la calidad en los servicios. El reto era transformar a la administración pública federal en una organización ágil cuya prioridad fuera el considerar las necesidades sociales (Cruz Villalobos, 2009, pág. 160).

En 1984, se realizó la nueva clasificación de puestos encomendada por el presidente, que incluía propuestas de sueldo para las categorías de puestos y formas de selección de aspirantes para las plazas vacantes, aspirando a que el sistema ayudara a que los puestos fueran ocupados por quienes tuvieran la mejor capacitación y formación profesional. Sin embargo, al igual que los demás proyectos, todo se frustró y quedó en un intento fallido por establecer el SPC. Pero fue desechado por los sindicatos tras considerarlo un cambio drástico y duro (Pardo, 2005, págs. 600-601).

Para poder mejorar la calidad de los servicios públicos, fue necesario capacitar a los servidores públicos y, con ello, buscar un cambio en la percepción de la sociedad hacia el gobierno, ya que no gozaba de una buena reputación popular debido a escándalos de corrupción e ineficiencia en la prestación de servicios públicos.

Ante ello, hubo una importante desincorporación de la banca nacionalizada. Así, en 1990 fue creado el “Comité de Desincorporación Bancaria”, cuyo objetivo era la privatización de los bancos y, con ello, buscar construir un sistema bancario eficiente y competitivo, además de asegurarse de que la banca fuera controlada por inversionistas mexicanos. En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda publicó las bases del proceso para desincorporar 18 bancos.

Las prioridades del país en ese momento eran cambiar la imagen, y ello se lograría transformando a la administración. Aunado a ello, México vivía una importante crisis económica, lo cual fue otro factor que orilló a realizar recortes presupuestales en la estructura de las secretarías de Estado. Se desapareció la Subsecretaría donde se encontraba adscrita la comisión intersecretarial, cuyas funciones pasaron a la Dirección General del Servicio Civil, perdiendo fuerza y poder político en su toma de decisiones. Por lo tanto, en lo referente a la profesionalización de la función pública, los logros en esa época fueron limitados.

No hay que perder de vista que uno de los principales postulados de la NGP es la profesionalización de los servidores públicos. En este sentido, podríamos decir que las reformas emprendidas durante la gestión de SALINAS quedaron a deber mucho en lo referente a la profesionalización de los servidores públicos, pues puso más énfasis en la descentralización y la simplificación administrativa y organizacional, así como en el adelgazamiento de la nómina, dejando olvidado el tema de la profesionalización a través de la implementación de un SCC.²⁸

3.8.3. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Ernesto ZEDILLO incluyó el rubro de “Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública”, dando continuidad al Programa de Simplificación Administrativa iniciado por SALINAS DE GORTARI. Este programa retomó la política de énfasis en la calidad y añadió el proyecto de instaurar un SPC, basado en la idea de que programas impulsados por este gobierno, tales como: a) el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental; b) el Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia; y c) el Programa de Desarrollo Administrativo, destacaban la necesidad de darle continuidad a los servicios de calidad.²⁹

El presidente ZEDILLO basó principalmente sus esfuerzos en el llamado Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), el cual, dentro de sus lineamientos, se planteó la posibilidad de crear al SPC. Sin embargo, no se logró consolidar la profesionalización de los

²⁸ De acuerdo con el Bando Interamericano de Desarrollo (BID), en La economía política de la creación de servicios civiles de carrera – La experiencia de México en los años 90: *La crisis de la deuda puso en evidencia las múltiples fallas y carencias del aparato burocrático del gobierno mexicano. Las primeras en saltar a la vista fueron aquellas asociadas a su explosivo y desordenado crecimiento durante la década de los 70's. El remedio para ellas fue el convencional a nivel internacional por esos años: privatización, techos a nuevas contrataciones, descentralización del empleo federal y, aunque en menor medida que en otros países, recortes de personal.*

²⁹ Para mayores detalles, véase el *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*. México.

servidores públicos. El PROMAP contaba con cuatro subprogramas, a través de los cuales se pretendía transformar a la administración en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio. Estos subprogramas se enfocaban en la participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

El PROMAP contenía un subprograma enfocado a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, cuyo propósito era contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública, así como impulsar valores éticos en el servicio público. Se puso especial énfasis o prioridad en la profesionalización.³⁰ Este programa fue considerado un documento importante en términos de ser uno de los primeros programas gubernamentales en México en establecer claramente la preocupación de profesionalizar a los servidores públicos, combatir la corrupción y la impunidad, y plantearse como meta el transformar a la administración federal en una organización eficaz y eficiente (Pardo, 2003, pág. 208).

En resumen, si bien es cierto que el PROMAP no logró concretar la profesionalización de los servidores públicos a través de la implementación de un SPC, sí sentó las bases y avanzó en temas que antes no habían sido considerados como prioritarios, tales como desregulación, procesos electrónicos, indicadores de gestión o indicadores estratégicos, entre otros. Sin embargo, por desgracia, el SPC pasó a segundo término, dando lugar a otras prioridades, tal y como había pasado en los gobiernos anteriores.

3.8.4. Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)

Ante una crisis política y de credibilidad en los procesos electorales, así como una aguda crisis económica, el país tuvo una importante apertura a la democratización. Producto de ello, se efectuaron importantes cambios de fondo, por ejemplo, se crearon nuevos órganos autónomos, tales como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Con lo cual, el régimen político en el país tuvo importantes

³⁰ Para mayores detalles, véase el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.

cambios que trajeron como consecuencia, entre otros factores y elementos, la alternancia partidista en la presidencia de la república. Por primera vez en la historia contemporánea del país, el PRI (partido hegemónico) perdió la presidencia de la república frente a Vicente FOX QUESADA, candidato de la alianza opositora conformada por partidos de oposición y a la cual denominaron “Alianza por el Cambio”.

Durante el gobierno de FOX, se impulsaron directrices que permitieron la innovación gubernamental en algunos rubros, con las cuales se buscó tener una mayor capacidad de respuesta oportuna y estratégica, orientando a la generación de resultados que otorgaran un valor agregado tanto a los gobiernos estatales como a la propia sociedad en sí (Rives Sánchez, 2015, pág. 449).

Una de las cuestiones más trascendentes que trajo consigo la alternancia en el gobierno, así como la ola democratizadora en el país, es que por fin se logró consolidar, al menos en el ámbito del gobierno federal, la conformación del SPC. Esto se logró tras la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera el día 10 de abril de 2003, a la par de la transformación de la SECODAM, que fue sustituida por lo que hoy conocemos en México como la Secretaría de la Función Pública (SFP). Es esta última, a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos adscrita a la SFP, quien asume la responsabilidad de implementar el SPC en la APF.

Con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), se establecen las siguientes tareas:

- a) La creación de un catálogo de puestos, el cual incluía el establecimiento de perfiles y requerimientos de cada puesto.
- b) Revisar que correspondan las plazas (puestos de trabajo) contempladas en el presupuesto con las plazas que efectivamente operan en la estructura de las instituciones de la APF.
- c) Elaboración de estudios sobre la evaluación del desempeño de los servidores públicos y de las entidades de la APF, así como su evaluación conjunta.

En términos del tema central de nuestra investigación: la profesionalización de los gobiernos subnacionales, resulta un dato relevante la promulgación de la LSPC en México, así como la instauración del SPC. Por ello, reconocemos que en el contexto político social que vivió México en esta etapa del gobierno de Vicente FOX, donde se dieron las condiciones pertinentes y necesarias para iniciar lo que podría ser un cambio de fondo, y no solo de forma, en las instituciones y su visión acerca de la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos de la APF.

3.8.5. Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)

En cuanto a la estructura orgánica de la APF, Felipe Calderón no realizó cambios sustanciales. Le dio continuidad a los cambios emprendidos desde la administración de Vicente Fox, pero no fue su prioridad darle continuidad a procesos de modernización en la administración. Lo que sí hizo fue poner énfasis en algunas medidas para eficientar el desempeño de la administración, por ejemplo: a) el presupuesto basado en resultados; b) evaluación del desempeño; y c) planeación estratégica a partir de metodologías estandarizadas.

En 2012 hubo una reforma al SPC, la cual, suprimió la posibilidad de que se pudiera acceder a puestos directivos, tales como director general o director general adjunto y homólogos, por la vía del SPC, es decir, a través del escalafón del SPC. Cuestión que termino debilitando al SPC, ya que el sistema de escalafón es un mecanismo genera menos incentivos para la profesionalización de los servidores públicos (Pardo, 2015, pág. 89).

Como parte de los cambios administrativos emprendidos por la administración de Felipe CALDERÓN, podemos enlistar algunos de ellos: a) Se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en junio de 2007;³¹ b) Se aprobó la Ley

³¹ Para mayores detalles, véase el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de fecha de 06 de septiembre de 2007, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88456.pdf>

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),³² donde se introdujo el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), incluyendo mecanismos de evaluación y desempeño llevados a cabo por el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y c) se lanzó un Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, los resultados en este rubro fueron imperceptibles, y en cuanto a la consolidación del SPC, lejos de haber mejoría, hubo un retroceso significativo que hasta la fecha persiste. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales ejercidos por los tres poderes de la federación, publicó una evaluación sobre el SPC y su implementación a la cual titularon: “Evaluación 230, Servicios de Carrera en el Estado Federal (2014)”, en ella se detallan los siguientes hallazgos:

La política de los recursos humanos a través de los SPC se ha orientado a establecer y regular los procesos de ingreso de los servidores públicos, sin embargo:

- a. Una vez que el servidor público ingresa a laborar al servicio público, se carece de un proyecto de desarrollo profesional congruente a la labor que desempeña, y que permita su especialización, enténdase, no había profesionalización;
- b. No se aplican los procedimientos de separación por incumplimiento de requisitos de permanencia. (ASF, 2013).

En conclusión, según el estudio, aún no se logra consolidar en esa época los SPC de las diferentes instituciones. Si bien, a diferencia con décadas atrás, el avance significativo es la existencia y regulación de los Sistemas Civiles de Carrera, pues el estudio da cuenta de la existencia de por lo menos 25 sistemas distribuidos en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's).

³² Para mayores detalles, véase la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de fecha de 30 de marzo de 2006, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo33.pdf>

3.8.6. Enrique Peña Nieto (2012 – 2018)

La administración de Enrique PEÑA NIETO, casi al comienzo de su gestión, lanzo un acuerdo con diferentes fuerzas políticas en México con representación en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), al cual denominó “Pacto por México”; este acuerdo político, económico y social se basó en tres ejes: 1) fortalecimiento del Estado mexicano; 2) democratización de la economía y la política; y 3) la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas.

El Pacto por México le permitió a la administración de PEÑA NIETO concretar reformas estructurales de gran calado para la administración pública. En total, 11 reformas aprobadas por el Congreso General durante los primeros 20 meses de su gestión. Dichas reformas fueron consideradas como el mayor logro de la administración de PEÑA NIETO. Una de ellas, en específico, tuvo una repercusión positiva en cuanto a la profesionalización de los docentes en México, ya que la Reforma Educativa preveía la evaluación a docentes en activo frente a las aulas y poder valorar su capacidad para estar cumpliendo labores de docencia frente a grupo, independientemente de su título profesional como maestro normalista o cualquier otra carrera afín que les permitiera ser maestros.

José Luis MÉNDEZ (2018) refiere que: *“También debe destacarse la importancia que el gobierno de Peña Nieto ha dado al servicio profesional de carrera una vez aprobada la reforma educativa, que mejoró dicho servicio, por ejemplo, asegurando una evaluación del desempeño más sistemática y estricta”* (Méndez Martínez, 2018, pág. 13). En este sentido, se creó el Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el cual entre otras funciones tenía la evaluación del desempeño docente.

Sin embargo, existe evidencia empírica que el fenómeno de *spoils system* (patronazgo o clientelismo) siguió siendo una práctica común durante el periodo de gobierno de PEÑA NIETO, esto a pesar de los esfuerzos de la ciudadanía y sectores académicos que impulsaban la profesionalización en la administración pública a través de la instauración de un sistema

de servicio profesional de carrera de la APF (Dussauge Laguna & Casas Benítez, 2023, pág. 181).

Por último, las políticas públicas en materia de profesionalización de la función pública emprendidas por PEÑA NIETO fueron inciertas y con dudosa significación de eficiencia y eficacia, por lo que con ello, se sugiere que dejó grandes rezagos en cuanto a la consolidación e implementación de la profesionalización del servicio público (Quijano Torres, 2014, pág. 132).

Podríamos concluir que el logro más significativo en materia de profesionalización durante la gestión de PEÑA NIETO, es la creación del Servicio Profesional Docente, cuya ley fue aprobada en el año 2013, producto de una reforma educativa impulsada desde la presidencia de la república; lo cual propicio incluso que se incorporara en la constitución política en México, en su artículo tercero.

3.8.7. Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024)

El panorama para el SPC durante la gestión de LÓPEZ OBRADOR no se ve muy alentador. Han transcurrido los primeros tres años de su gestión y, de acuerdo con registros de la SFP, entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, es decir, tan solo en el primer año de su mandato, salieron de la APF un total de 8,057 servidores públicos, equivalente al 30.8% de los 26,172 servidores públicos de carrera que heredó de la pasada administración. Según la SFP, el 77% de las salidas se debió a renunciaciones, el 10.6% producto de un laudo y/o resolución judicial, mientras que en 844 casos se debió a que se suprimió el puesto que ocupaban, producto de reestructuración de la APF que trajo consigo la desaparición de algunos cargos o puestos de trabajo.³³

De acuerdo con los informes de gobierno presentados por el presidente López Obrador, las cifras dadas a conocer sobre plazas ocupadas pertenecientes al SPC y nivel de puesto arrojan

³³ Para mayores detalles, véase: *Dejan Gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera*, del Diario Reforma, disponible en: <https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/ar1867868>

las siguientes cifras que se representan en la Tabla No. 3. Esta tabla nos permite observar claramente la disminución considerable de personal activo en la APF que pertenece al SPC, es decir, que accedieron al puesto de trabajo debido a procesos de selección, permanencia y promoción del SPC. En general, hay una disminución total de 12,071 servidores públicos pertenecientes al SPC, lo cual representa un 36.2% menos con relación al primer año de su gobierno.

Tabla No. 3

Comparativo de Plazas ocupadas pertenecientes al SPC de la APF

	2018-2019	2020-2021	Diferencia	%
Dirección General	273	180	-93	-34.1%
Dirección General Adjunta	490	14	-476	-97.1%
Dirección de Área	2,893	2,346	-547	-18.9%
Sub-Dirección de Área	7,318	4,409	-2,909	-39.8%
Jefatura de Departamento	11,639	7,874	-3,765	-32.3%
Enlace	10,712	6,431	-4,281	-40.0%
Total	33,325	21,254	-12,071	-36.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes presidenciales del Presidente Andrés Manuel López Obrador 2019 vs. 2021

Con estos datos duros, podemos inferir que la consolidación del SPC en la gestión de Andrés Manuel López Obrador, por lo menos en la Administración Pública Centralizada, va por mal camino y, lejos de darle impulso, es claro que no se ha brindado el apoyo necesario a la implementación de sistemas meritocráticos. Esto si consideramos que el gasto en la nómina y servicios personales pasó de 808 millones de pesos en el último año del presidente Peña Nieto a 1.2 billones durante el primer año de gestión de López Obrador, es decir, fue 444 mil millones de pesos más cara.³⁴

El gasto en nómina se ha incrementado notablemente, sin subir salarios, y, al contrario, se ha impulsado una reducción en salarios de la APF, donde inclusive fue aprobada la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Dichas cifras brindan evidencia de la poca

³⁴ Para mayores datos, véase: *AMLO destinará 444 mil mpd más a nómina de servicios personales*, del diario Milenio, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-destinara-444-mil-mdp-servicios-personales>

estabilidad laboral que existe tras darse un cambio de gestión en el gobierno federal, y máxime si se da una alternancia partidista en el gobierno, ya sea por el cambio de régimen, o por el sistema de botín que sigue imperando en México.

Por último, el gobierno federal de LÓPEZ OBRADOR parece haber abandonado la lucha por la profesionalización de los servidores públicos, de hecho, en reiteradas ocasiones, y en forma pública a minimizado la formación profesional en el servicio público, aduciendo que para su gobierno es más importante la honestidad que la experiencia (formación profesional).³⁵

³⁵ Para mayores detalles, puede consultarse las siguientes notas periodísticas sobre el tema al que referimos: <https://cnnespanol.cnn.com/video/lopez-obrador-honestidad-experiencia-mas-importante-portafolio-global-cnnee/> y <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/> consultados el día 02 de agosto de 2023.

3.9. Conclusiones de Capítulo

A lo largo de la historia de México, antes, durante y después de la conquista de la corona, hay evidencia que apunta a los altibajos de la administración, los cuales han estado acompañados de esfuerzos en ocasiones aislados e imperceptibles por profesionalizar a los servidores públicos, así como dotarlos de herramientas institucionales que les proporcionen certeza, estabilidad y la posibilidad de superarse y crecer en el escalafón por méritos propios.

En este capítulo hemos narrado cómo era concebida la administración y el acceso a ella como servidor público o su equivalente según la época de que se trate, desde los aztecas hasta nuestros días después de 200 años de la independencia de la corona española. Queda evidencia de su evolución, como para entender el porqué de la necesidad de que en México exista un sistema meritocrático para el empleo público, aún en proceso de consolidación en la administración federal y con un avance mínimo en gobiernos locales, como daremos cuenta de ello en capítulos posteriores.

Los intentos por construir un SPC en México en la APF han sido diversos a lo largo de su historia, de los cuales identificó propiamente tres etapas en su gestación:

Las bases para la creación del SPC: La primera etapa comenzó con la clasificación de los servidores públicos entre personal basificado o sindicalizado y de confianza, lo cual se concretó durante la gestión del presidente LÁZARO CÁRDENAS (1934-1940). Posteriormente, se establecieron escalafones salariales para trabajadores sindicalizados durante la administración de Manuel ÁVILA CAMACHO (1940-1946). Asimismo, Adolfo LÓPEZ MATEOS realizó cambios significativos a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, buscando impulsar la modernización administrativa, eliminando duplicidades en funciones, así como hacer más eficiente a la burocracia en el país.

La democratización y modernización administrativa: aquí advertimos una serie de cambios de fondo y no solo de forma en la estructura de la administración. Transformaciones que implicaron darle otro rostro al Estado, comenzando por su democratización, así como su reestructura del aparato gubernamental y la simplificación de trámites y prestación de

servicios públicos, haciendo énfasis en sistemas gerenciales para intentar hacer más eficaz y eficiente a la administración. Incluimos aquí a la serie de ajustes y reformas emprendidas a partir de la gestión de Carlos SALINAS DE GORTARI (1988-1994) y continuadas durante la administración de Ernesto ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000). Que van desde reducción de las instituciones, empresas paraestatales y concesión de servicios públicos, así como el surgimiento de los primeros Organismos Constitucionales Autónomos (INE, CNDH, etc.), y por último la alternancia partidista en la presidencia de la república que significó el fin del régimen político del PRI quien gobernó el país por más de 70 años consecutivos (1929-2000).

Creación y puesta en marcha del SPC: Esta etapa es la consolidación de los esfuerzos de administraciones pasadas, donde todo quedaba en buenas intenciones e intentos infructuosos por lograr aprobar una Ley de Servicio Civil de Carrera en México. Con la democratización de las instituciones, así como la alternancia en la presidencia de la república, se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 2003 siendo presidente de México Vicente FOX QUESADA, con lo cual da comienzo formalmente la implementación del SPC a cargo de la SFP del Gobierno Federal.

Con la instauración del SPC ha habido altibajos. Han sido tres diferentes partidos representados en la presidencia de la república: Vicente FOX (PAN), Felipe CALDERÓN (PAN), Enrique PEÑA NIETO (PRI) y Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (Morena). Quizás este es un elemento que ha evitado una continuidad en políticas públicas en materia de profesionalización e implementación del SPC. Por ello, aún no podemos hablar de su consolidación, sino de un proceso estancado (Ascencio Aceves, 2021).

Y quizás, tras dos décadas de la creación del SPC en la APF y ante los pobres resultados en el ámbito federal, podríamos hablar ya de un fracaso del servicio de carrera en el gobierno federal. Esto ante el desdén y la falta de interés por fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, transparentar los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación y promoción de los servidores públicos de la APF.

Tabla No. 4
Cambio institucional en la Administración Pública Mexicana por siglos

Siglo XVIII	Siglo XIX	Siglo XX	Siglo XXI
La administración pública de la Colonia	La administración pública en la independencia	La administración pública en la revolución	Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la Administración Pública Federal "APF" 2001-2006
La reforma Borbónica en la Colonia	La administración pública congresional La primer reforma administrativa en 1833 La segunda reforma administrativa con creación de la Secretaría de Fomento en 1853	La cuarta etapa con las reformas introducidas en 1917 La administración pública caudillista La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970	Modelo estratégico de innovación 2001-2006 Agenda de Bueno Gobierno 2002-2006 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública "IFAI" 2002
	La administración pública en época de la Reforma	La sexta reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, periodo de 1971 a 1976	Ley del Servicio Profesional de Carrera y creación de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal 2003
	La tercer reforma administrativa de Juárez en 1857	La séptima reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo, periodo de 1977 a 1982	Programa especial de mejoramiento de la gestión 2008
	La administración pública dictatorial	La administración pública neoliberal Programa de Descentralización Administrativa 1983-1994 Programa de Simplificación Administrativa 1989-1994 Programa de Modernización de la Administración Pública 1994-200	Paquete de Reformas estructurales, destacando "La Reforma Educativa" 2012 Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos 2018 y 2021

Fuente: Elaboración propia, tomando como base el cuadro de José Juan Sánchez González.³⁶

³⁶ Para mayores detalles véase: El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana de José Juan Sánchez González.

Capítulo IV – El Servicio Civil de Carrera

4.1. La pertinencia del Servicio Civil de Carrera

Para hablar sobre la pertinencia de la implementación de los SCC, podríamos comenzar afirmando, tal y como lo refiere la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), que:³⁷ *“diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil que demuestran la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países”* (CLAD, 2003, pág. 3). Para profundizar en ellos, se pueden consultar los siguientes estudios que resaltan la importancia y bondades de implementación del SCC:

1. Carta Iberoamericana de la Función Pública, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo “CLAD” (CLAD, 2003).
2. Capacity Building for The Civil Service, un estudio del Banco Mundial (Bank, 2005)
3. Hacia una gestión más efectiva y dinámica en México, estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico “OCDE” (OCDE, 2011).
4. Estudio sobre el Servicio Civil en América Latina y el Caribe, estudio de la Comisión Económica para América Latina “CEPAL” de las Naciones Unidas (CEPAL, 2014).
5. Profesionalización de la función pública en los Estados de México, estudio del Banco Interamericano de Desarrollo “BID” (BID, 2016).

³⁷ En noviembre del año 2003, se celebró en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, donde fue aprobada por consenso la llamada Carta Iberoamericana de la Función Pública, y que posteriormente fue avalada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en noviembre de ese mismo año en esa misma Ciudad de Bolivia. Lo destacado de esta carta radica en dicho documento se definieron las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de la función pública, entiéndase, el Servicio Civil de Carrera; entendiéndolo como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

6. La integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a Estados proactivos, estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico “OCDE” (OCDE, 2019).
7. A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service, un estudio del Banco Mundial (Bank, A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service, 2017).

Los estudios citados coinciden en que los resultados han sido favorables tras haberse implementado Sistemas de Servicio Civil de Carrera en los diferentes países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Ante ello, nuestro estudio parte desde una premisa básica, es decir, el axioma que afirma que las administraciones que implementan un SCC en forma correcta y no simulada,³⁸ obtienen mejores resultados en la gestión que aquellas administraciones que no cuentan con un SCC (Ruiz-López, 2009). Por lo que, son mayores los beneficios para la sociedad el que los gobiernos institucionalicen los SCC en la administración.

Por ello, más que enfocarnos en la justificación de la implementación de los SCC y sus bondades, nos centramos en una tercera generación de estudios sobre la profesionalización de los servidores públicos, donde el tema central de la investigación no es si este es conveniente o no, sino tratar de establecer hasta qué punto se ha logrado avanzar en su implementación y adopción de los SCC como política pública en las administraciones municipales, entiéndase en los gobiernos Subnacionales en México. Esto, después de que en el año de 2003 fue promulgada la primer Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de la Administración Pública Federal (APF). Y que después de dos décadas desde su publicación, poco ha permeado la idea de implementar al SCC en los gobiernos subnacionales, como analizaremos a detalle más adelante.

Sin embargo, queremos dejar establecido que la pertinencia de los SCC es un tema ampliamente discutido, analizado y estudiado a través de casos concretos por países o

³⁸ Existen administraciones públicas que cuentan normativamente hablando con un Sistema de Servicio Civil de Carrera, sin embargo, omiten e ignoran su aplicación, y terminan siendo letra muerta. Por ello, hay que ser cuidadosos e ir más allá al analizar los resultados de quienes tienen un SSC versus administraciones que no lo tienen implementado.

instituciones públicas concretas, como, por ejemplo, el estudio realizado por Rafael MARTÍNEZ PUÓN (2019) que trata sobre la profesionalización de la función electoral, analizando un caso de éxito en la implementación del SCC en el Instituto Nacional Electoral (INE) en México. Asimismo, destaca el autor, el consenso existente sobre las aportaciones al funcionamiento de los Estados Modernos de Derecho, enumerando las virtudes del SCC, de la siguiente manera:

1. Promueve la profesionalización (*capacitación y especialización*) de los empleados públicos.
2. Evita que los empleados públicos sean rehenes de intereses políticos (*partidos políticos, grupos o poderes fácticos y gobernante en turno*).
3. Transforma la cultura de la lealtad individual (*cacicazgo, patronazgo, sistema de botín, etc.*), y promueve la cultura de la responsabilidad, y la cultura del mérito entre los servidores públicos.
4. Disminuye la corrupción y promueve su combate.
5. Hace más justo y transparente al empleo público a través del ingreso, permanencia, capacitación, promoción y en su caso separación de los empleados públicos.
6. Garantiza continuidad en la ejecución de políticas públicas, programas de gobierno y prestación de servicios públicos, sobre todo en los cambios de gobierno (*transiciones y/o alternancia en los gobiernos*).
7. Facilita y promueve la transparencia y rendición de cuentas de las administraciones.
8. Promueve y eleva el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública de los gobiernos (Martínez Puón, 2019, págs. 32-33).

En este sentido, de acuerdo con el estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública denominado: “La integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019, de gobiernos reactivos a Estados proactivos”. Establece como recomendación explícita: la implementación del Servicio Civil basado en méritos, como un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina. La cual establece que “*recomienda promover un sector público*

profesional basado en méritos, que logre garantizar la responsabilidad y ética del servicio público” (OCDE, 2019, pág. 12).

Añadiendo algunas recomendaciones claves relativas a la implementación de los SCC, tales como: 1) reforzar competencias de los empleados públicos; 2) desarrollar una estructura de incentivos en el servicio público; 3) implementar evaluaciones de desempeño; 4) identificar y describir funciones de puestos de trabajo; 5) asegurar la imparcialidad en los procesos de reclutamiento y selección de personal; 6) promover valores éticos y públicos; 7) mejorar la selección en base al mérito en la función pública; y 8) profesionalizar, certificar y desarrollar capacidades de los empleados públicos.

De igual forma, la CEPAL en 2014 publicó el estudio: “Servicio Civil en América Latina y el Caribe”. Obteniendo las siguientes conclusiones: 1) la existencia de un consenso generalizado de que la profesionalización del servicio civil mejora el desempeño de las instituciones públicas; 2) hay una fuerte relación entre democracia, estabilidad, crecimiento económico y reformas; 3) los países con democracias débiles y mayor presencia de corrupción podrían beneficiarse significativamente de las reformas de profesionalización de los servicios civiles; 4) el clientelismo político, el financiamiento y la resistencia al cambio son los principales obstáculos para implementar reformas en los sistemas de servicio civil (CEPAL, 2014, pág. 63).

Todo ello, refuerza el argumento que venimos esbozando hasta ahora, la pertinencia de implementar los Servicios Civiles de Carrera, por las múltiples bondades y virtudes palpables y medibles que existen tras su implementación, entiéndase, resultados positivos que concuerdan con la idea que, desde el punto de vista de la búsqueda de una buena administración, es indispensable la implementación de sistemas basados en el mérito como lo son los SCC.

De hecho, España ha cooperado en materia de gobernabilidad democrática en América Latina, de acuerdo con Aurora DÍAZ-RATO (2006),³⁹ se elaboró desarrollo el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, a través del cual se determinaron las estrategias y prioridades para aumentar las capacidades sociales e institucionales, promoviendo el sector de la gobernabilidad democrática, participación ciudadana y el desarrollo institucional (Díaz-Rato, 2006, pág. 243).

En específico, el Plan referido, contempla el apoyo a la administración, fortaleciendo las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las administraciones pública a través de diferentes acciones, siendo uno de sus propósitos: *la creación, fortalecimiento y desarrollo de un servicio civil profesionalizado, garantizando el acceso en condiciones de igualdad, meritocracia y concurrencia abierta* (Díaz-Rato, 2006, pág. 257). Además, de que el proyecto de implementación del SCC en la APF que lleva a cabo el INAP México es un ejemplo de las actuaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Recapitulando, para este estudio daremos por sentado que los SCC traen consigo resultados positivos para las administraciones que deciden institucionalizarlo. Esto por ser desde nuestra perspectiva un tema ampliamente estudiado, analizados y demostrado a través de diversos estudios que así lo demuestran (Pardo, 2005; Martínez Puón, 2006; Villoria Mendieta, 2007; Xifré, 2020; Reeder, 2020). Asimismo, los estudios antes referidos por parte de los organismos de carácter internacional como lo son la Banco Mundial, BID, CEPAL, CLAD, OCDE, entre otros.

³⁹ Fue Directora General de Cooperación con Iberoamérica del Gobierno Español, hoy se desempeña como Embajadora de España en Ginebra.

4.2. El Servicio Civil de Carrera

Comenzando con la pregunta ¿Para qué sirven los SCC? es crucial porque nos ayuda a entender el propósito de esta institución. GUERRERO (2005) logra responder y definir de forma sencilla la pregunta argumentando que los servicios civiles son instituciones políticas con dos propósitos fundamentales: buscan reducir la discrecionalidad de los políticos elegidos para dirigir la administración, es decir, la politización del gobierno; y por otro lado, producen (Guerrero Gutiérrez, 2005).

Para lograr estos dos objetivos, los servicios civiles fomentan el ingreso a cargos públicos a través de programas competitivos que priorizan el mérito y fomentan la igualdad de oportunidades. Al hacer esto, se reduce significativamente la capacidad de los funcionarios electos para nombrarlos y removerlos de sus cargos, así como para dirigir la creación y ejecución de políticas públicas.

También tiene como objetivo atraer y mantener a los mejores funcionarios en el servicio público mediante el establecimiento de programas de formación profesional, oportunidades de promoción, programas de recompensas e incentivos y limitaciones a la destitución arbitraria. Con lo anterior, los servidores públicos fortalecen la lealtad institucional al mismo tiempo que debilitan los lazos de lealtad personal (Guerrero Gutiérrez, 2005).

En una línea similar, Juan Pablo GUERRERO (2002) destaca cómo se reconoce ampliamente que el clientelismo en el desempeño del gobierno debe ser combatido por un servicio público profesionalizado. El servicio civil mejora el desempeño administrativo, lo que a su vez aumenta la eficacia y eficiencia del gobierno al reducir el patrimonialismo y la corrupción y brindar seguridad laboral. Todo lo anterior está a favor de la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, el desarrollo económico, la integridad, la participación pública y la continuidad del programa (Guerrero Amparán, 2002, pág. 14).

Así entonces, sostenemos que los SCC son parte de una política pública que facilita el combate a la corrupción, reduce la posibilidad de captura de las instituciones públicas, y promueve la profesionalización de la función pública, a efecto de lograr asegurar los derechos

a la buena administración y del acceso igualitario a la función pública. Además de democratizar y transparentar los procesos de reclutamiento, selección, contratación, permanencia y/o estabilidad en el empleo, evaluación del desempeño, así como la promoción o ascenso con base en el mérito, y en su caso, la separación del empleo público por un mal desempeño de este.

4.2.1. Ventajas, desventajas y retos del Servicio Civil de Carrera

Ahora bien, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de los SCC?; primero hemos de decir que el SCC no es la única solución a todos los problemas de corrupción, clientelismo, ineficacia, etc. Sin embargo, si es una institución que incide visiblemente y contribuye, junto con otros factores a acabar con muchos de los problemas gubernamentales.

Pero como toda institución presenta sus riesgos que traen consigo una serie de ventajas y desventajas, por ello, creemos oportuno exponerlas a grosso modo, dejando claro, como ya lo hemos dicho anteriormente que el contexto importa, es decir, las serie de ventajas y desventajas de los Servicios Civiles deben de ser analizadas de acuerdo con el contexto de las costumbres, valores, principios, tradiciones, etc., del país o ciudad que decida adoptarlo.

4.2.2. Ventajas de los Servicios Civiles de Carrera

Los Servicios Civiles contribuyen a la disminución gradual de conformación de equipos y cotos de poder, ya que, si el sistema se instala de forma adecuada, existen grandes posibilidades de dejar a un lado la parcialidad e irresponsabilidad de ciertos funcionarios, quienes en detrimento de la sociedad actúan para maximizar sus intereses, y no los de la comunidad.

Por otra parte, se fortalece la capacidad de gobernar pues, si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que se incorpore la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones (gobernanza), resulta primordial contar con un cuerpo de servidores públicos

“profesionalizados” para afrontar los nuevos retos que implica esta nueva forma o estilo de gobernar (Martínez Puón, 2005, pág. 49).

Otra ventaja es la seguridad laboral con base en el mérito y el contar con reglas claras, es decir, resulta una constante que los mandos medios y altos no tengan una certeza y seguridad laboral. Lo cual podría decirse es un incentivo para la corrupción, pues ante la inestabilidad laboral, muchos optan por tratar de obtener ganancias económicas lo antes posible (a corto plazo), sin importar si es en detrimento o no del gobierno (ilegítimamente). Esto ante la falta de una legislación en la materia que reduzca la incertidumbre (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999); así entonces, se dice que los servicios civiles combaten la corrupción, debido a que la contratación y/o reclutamiento de servidores públicos a través del mérito se correlaciona con un menor nivel de corrupción, que a su vez, se correlaciona con el crecimiento económico (Villoria Mendieta, 2007, pág. 63).

Cumplidas las etapas de selección, existe garantía de permanencia y el ingreso a la carrera administrativa es un ingreso definitivo. Sin duda, existen instancias legales de responsabilidad definidas y categorizadas que, previo el debido proceso, pueden resultar en la expulsión de la carrera del empleado correspondiente. Sin embargo, estas presunciones sólo se aplican a hechos graves como la actividad delictiva, el abandono práctico del servicio o la falta persistente de desempeño y lealtad al servicio público.

En suma, no se debería expulsar del servicio al funcionario por razones político-partidistas, por negarse a cumplir órdenes contrarias al ordenamiento jurídico (ilegales) o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y el derecho. En ese sentido, los funcionarios actúan de acuerdo con un código ético formal o informal, en el que la defensa del interés general es el principio básico de referencia. Son socializados en los valores del servicio público y su éxito profesional, y se encuentran vinculados al respeto a dichos valores y a las normas deontológicas en que se desarrollan.

De igual forma decimos que fomenta la transparencia gubernamental, pues al existir reglas claras, y al tener un SCC debidamente instaurado y en funcionamiento, los procesos de reclutamiento, selección y concursos por ascenso de personal se transparentarán de cara a la

sociedad y opinión pública. Dando así la certeza y seguridad laboral de los servidores públicos, quienes con anticipación conocerán las capacidades y requisitos que se necesitan, así como la reglas de concurso, para aspirar al ingreso, permanencia o ascenso del puesto de trabajo.

Aunado a lo anterior, a través de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos, como parte de una de las etapas del SCC, se promueve la integridad y valores éticos entre los empleados públicos, así como se hace de su conocimiento la imperiosa obligación y necesidad de atender a cabalidad el DUAIFP, la transparencia, rendición de cuentas, y el combate a la corrupción desde la esfera de la prevención y sanción.

Dignificando así a la función pública, bajo la lógica de que quien tiene u ostenta un cargo de mayor envergadura y responsabilidad obedece a su capacidad y preparación, y no a cotos de poder u otro tipo de prácticas. Lo cual trae consigo una serie de fenómenos que se convierten en un círculo virtuoso, pues si determinado servidor público pretende ascender en el cargo, estará obligado a estar en una constante capacitación, que lo retribuyen en un mayor profesionalismo en el desempeño de su trabajo, fortaleciendo la eficacia de la función pública y obteniendo mejores resultados e indicadores de gestión pública.

Y debido a que los sistemas de administración de personal generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se produce una menor demanda de recursos por parte de cada agencia. Lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad, es decir, con ello se dan mejores resultados.

Se dice que hay una preservación de la memoria institucional, pues la inestabilidad en el empleo de los funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas, también propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no sólo tiene costos de tiempo e información, sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. Por ello, concretamente, los SCC ayudan a acumular el conocimiento a través de la experiencia o memoria institucional de los servidores públicos en su cargo.

En este contexto, un SCC eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de los recursos dentro del marco de la modernización de la administración (Merino, 2006).

Por último, otra ventaja es la factibilidad de implementación del servicio civil, pues en países con un elevado índice de descrédito del actuar del gobierno, es decir, con crisis de legitimidad como ocurre en algunos países de América Latina, es factible obtener resultados en un periodo corto, pues son más visibles que en otras latitudes del mundo y con condiciones, contextos sociopolíticos y culturas diferentes (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999, pág. 55). En resumen, las ventajas son:

1. La eliminación de la cultura de la lealtad individual;
2. El fortalecimiento de la capacidad para gobernar;
3. La protección contra los intereses políticos;
4. La reducción de la corrupción;
5. El fomento de la transparencia gubernamental y rendición de cuentas;
6. La democratización de procesos de administración del personal;
7. El acceso igualitario a la función pública;
8. El impulso del profesionalismo y capacitación constante;
9. La dignificación de la función pública;
10. El fortalecimiento de la eficacia;
11. La generación de seguridad laboral con base en el mérito, y/o reglas claras sobre sus roles dentro de la institución;
12. El preservar la memoria institucional (experiencia);
13. La obtención de mejores resultados y/o indicadores de gestión (buena administración); y
14. La factibilidad de implementación.

Cierto es que hay ventajas visibles que traen consigo la implementación de los SCC, pero también subyacen una serie de posibles desventajas que hay que mencionarlas, por ello, nos dimos a la tarea de investigar y analizarlas en el siguiente punto.

4.2.3. Desventajas de los Servicios Civiles de Carrera

Una vez que mencionamos las ventajas, es preciso y responsable de nuestra parte asumir que también existen riesgos y desventajas, tales como la disminución de oportunidades. Es decir, al hacer transparente el concurso de ingreso al servicio público y hacerlo extensivo no sólo a quienes ya laboran en la administración, sino a la sociedad en general, trae consigo una sobreoferta de aspirantes al cargo en cuestión, lo cual, sin duda disminuye las posibilidades de quienes aspiran al cargo, bajo la lógica de que a mayor competencia, menor será la probabilidad del éxito para acceder al cargo.

Ya mencionamos que una de las ventajas es la eficacia, sin embargo y en contraposición, como desventaja podemos decir que está la ineficacia, pues si bien se fomenta la eficacia entre quienes se preocupan por ascender, no hay que perder de vista que muchas veces los procesos que nos hacen ser eficaz se convierten en procesos rígidos, lentos y sumamente burocráticos, lo cual trae consigo una ineficiencia (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999).

Por otra parte, los mecanismos objetivos de monitoreo del desempeño del funcionario público son muy costosos, lo cual implica que muchas de las veces sean obviados o en su defecto disminuidos considerablemente. Trayendo consigo otra serie de problemas, como lo es la parcialidad en los sistemas de selección y evaluación, ya que se tiende mucho a la parcialidad en la calificación y en la selección del personal, obedeciendo así en mayor medida a factores de tipo político, que a factores de mérito.

Asimismo, existe una complejidad institucional, puesto que los SCC están compuestos por un conjunto de acciones, y no una sola, es decir, la selección de personal basada en el mérito necesariamente debe de ir acompañada por una constante capacitación y evaluación del desempeño del personal. La instauración parcial del servicio civil no trae consigo lo

resultados esperados, pues se rompe la cadena del círculo virtuoso. Entonces, el luchar contra estructuras y prácticas formales e informales de forma aislada, y sin todas las partes y procesos mínimos pertenecientes a los sistemas del servicio civil resultan complejas e infructuosas en muchos de los casos.

Se dice que en ocasiones hay una especie de divorcio o aislamiento de la agenda gubernamental tras implementar el SCC, esto es, que los funcionarios se encierran en su área de especialización, propiciando un aislamiento de la agenda gubernamental, pues llevarían a cabo políticas públicas de tipo vertical y no como debería ser (transversales). Lo cual repercutirá en la consecución de esfuerzos aislados y poca cooperación entre las diferentes áreas del gobierno (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999).

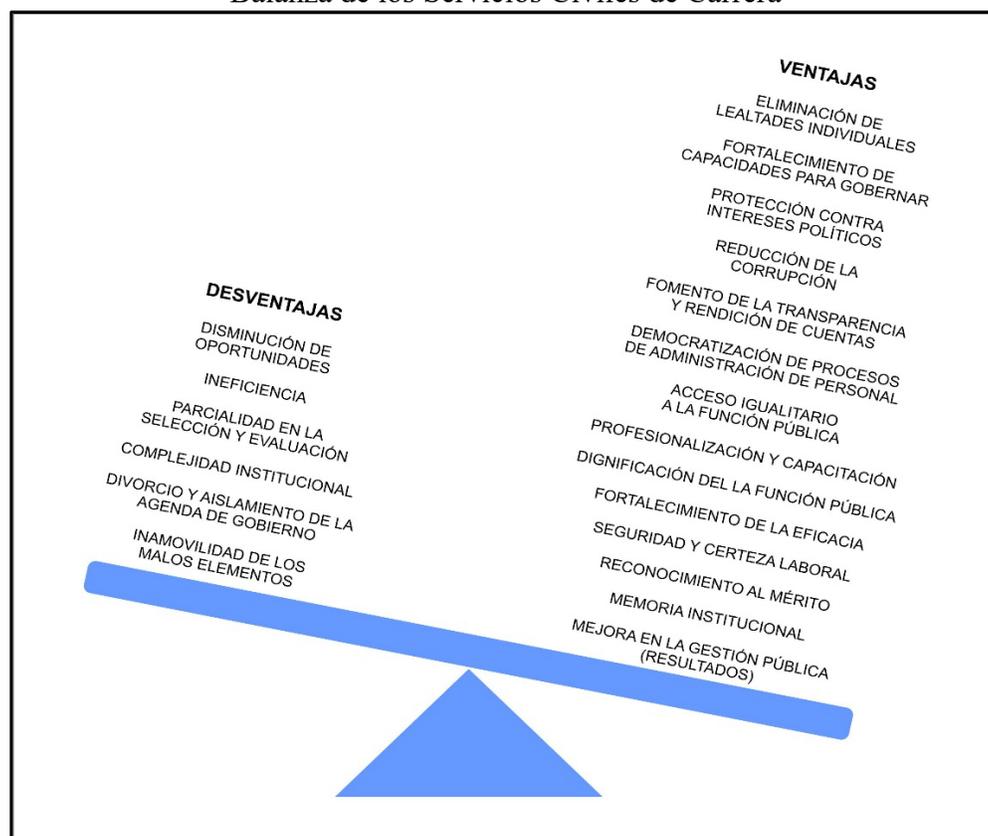
Otro reto al que se deben enfrentar las administraciones, y el cual puede ser visto como una desventaja, más que una virtud, es la inmovilidad de los servidores públicos, que ante la creciente influencia y chantaje de los sindicatos, protegen derechos laborales adquiridos. Siendo así el servicio civil incapaz por sí sólo de exigir corresponsabilidad y resultados, esto es, por un lado se les garantiza a los servidores públicos la estabilidad laboral, sin embargo, por otra parte se corre el riesgo de llegar al extremo de ser condescendientes con cotos impulsados bajo el amparo de los sindicatos y los derechos laborales.

Aquí cabe recordar lo que ya mencionamos antes sobre una adecuada evaluación del desempeño laboral, la cual debe ir acompañada de sanciones y en su caso el cese del empleado que no cumpla con los requisitos y capacidades requeridas para el puesto. De igual forma, habría que tener en cuenta que todo sistema de servicio civil se implementa en administraciones con instituciones, dependencias, regulaciones y un personal ya existente, lo cual hace que se tenga que remar contra corriente, pues en muchos de los casos existen sindicatos y la legislación en materia laboral aun cuenta con lagunas jurídicas, que dejan huecos, lagunas jurídicas o normas ambiguas y no muy claras en cuanto a su interpretación sobre si es la regulación federal o estatal quien debe de sancionar el mal accionar de los servidores públicos.

En síntesis, estas son las desventajas encontradas:

1. Disminución de oportunidades;
2. Ineficiencia;
3. Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación;
4. Complejidad institucional;
5. Divorcio, aislamiento de la agenda gubernamental; e
6. Inamovilidad de los malos servidores públicos.

Figura No. 1
Balanza de los Servicios Civiles de Carrera



Fuente: Elaboración propia

Ahora revisemos cuáles son los retos que se plantean los sistemas de Servicio Civil ante las administraciones del Siglo XXI.

4.2.4. Retos de los Servicios Civiles de Carrera

Diversos son los retos en la implementación de un Sistema de Servicio Civil de Carrera, puesto que implica luchar contra inercias y prácticas de una administración tradicional arraigada por muchos años en los gobiernos y la clase política. Ello implica que la burocracia debe de estar supeditada a las autoridades políticas, así como a leyes e instituciones; y por otro lado los funcionarios responden a los grupos más involucrados en su área de trabajo (Roemer & Moctezuma Barragan, 1999, pág. 57 y 59).

Los gobiernos de países Latinoamericanos visiblemente afectados por diversas crisis y grados de agudeza de ellas, como lo es México, tienen el gran reto de emprender una serie de reformas administrativas que permitan modernizar el aparato de gobierno, es decir, no se puede, ni se debe pretender resolver y afrontar problemas actuales con instituciones y prácticas del pasado.

Ante ello, una condición necesaria para disminuir los problemas de corrupción y descrédito de la función pública, es la implementación de sistemas meritocráticos y de profesionalización. Siendo en todo caso, el SCC una institución que trae consigo una serie de acciones encaminadas a eficientar las actividades del gobierno, mejorar la calidad de sus servicios, pero sobretodo dar estabilidad y certeza a la burocracia, para que estos a su vez opten por hacer una carrera administrativa dentro del gobierno.

Está claro que existe una clase política que no tiene la voluntad y los incentivos normativos (sanciones y obligaciones) para instaurar a los servicios civiles como una política pública que permita administrar a los recursos humanos de las administraciones en forma más eficiente. A efecto de garantizar una buena administración, es decir, hacer que la gestión pública obtenga los resultados mínimos y óptimos que requieren las sociedades para su sana convivencia y desarrollo social y personal.

Asimismo, otro reto importante es encontrar la fórmula y los equilibrios perfectos para lograr la coexistencia entre los Sistemas de Servicio Civil de Carrera y un sindicalismo en México sumamente arraigado, con vicios y cotos de poder que se han incrementado a lo largo de los años. Esto ha empoderado y secuestrado gran parte de la vida productiva de las

administraciones, que se han negado a reconocer la necesidad de implementar y operar sistemas meritocráticos como los SCC, a quienes ven con recelo y peligro en detrimento de sus derechos laborales y prestaciones ganadas a lo largo de años de lucha.

En este sentido, los sindicatos no han permitido ampliar el espectro de puestos pertenecientes a los servicios civiles, limitando así la posibilidad de profesionalizar de manera más amplia a los servidores públicos. En algunos casos, los propios sindicatos se han convertido en obstáculos para la instauración de los servicios civiles, al coludirse con quienes gobiernan (presidentes municipales, gobernadores, etc.) para repartirse cuotas en puestos clave.

Por lo tanto, los mayores retos a los que se enfrentará el SCC son: ir contra las inercias del pasado, combatir cotos de poder partidista que ven al gobierno como un botín político y combatir la corrupción en todas sus modalidades y niveles.

4.2.5. Componentes mínimos del Servicio Civil de Carrera

Existen dos elementos fundamentales para la existencia de un Servicio Civil de Carrera. El primero es un marco normativo y regulador de su operación e implementación, es decir, debe existir una Ley sobre el SCC y un reglamento en la materia. Para que los procedimientos establecidos en cualquier institución pública tengan éxito, se requiere claridad, igualdad, objetividad y transparencia en los procesos que se lleven a cabo. Para lograr esto, es necesario establecer previamente las reglas del juego, normándolas y regulándolas. Por eso es necesario partir de una Ley que regule al SCC y de ella se desprendan los reglamentos de operación y procedimientos. Con ello, evitamos la discrecionalidad y la opacidad al momento de contratar o reclutar al personal, así como promoverlo o incluso removerlo ante un mal desempeño en sus funciones que justifique su destitución del cargo.

Por otro lado, el otro elemento característico y de suma importancia es la existencia de un órgano especializado encargado de desarrollar las diferentes tareas y actividades administrativas con carácter vinculatorio. Es decir, que sus decisiones sobre el ingreso,

permanencia, promoción y, en su caso, separación del cargo sean acatadas y respetadas por el resto de la administración, incluidos los mandos superiores o políticos.

En este sentido, la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción están lejos de un modelo ideal de cuerpos profesionalizados. En cambio, se encuentra inmersa en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo (sistema de botín) y corrupción. Por ello, a finales del siglo XX apareció la necesidad de incluir controles, normas y órganos abocados a cuidar el desempeño de los funcionarios públicos (Pardo, 2005).

El SCC ha sido la institución más utilizada por los sistemas meritocráticos en las administraciones. Existen dos tipos de sistemas: abierto y cerrado, ambos con fortalezas y debilidades. Por ejemplo, las ventajas del sistema abierto del Servicio Civil son la simplicidad, flexibilidad y rentabilidad. Se dice que es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, calificación a través del mérito y promoción; es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental; y por último resulta rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. El caso más representativo dentro de los países que utilizan el sistema del SCC abierto son los Estados Unidos de América.

Por otra parte, el sistema de estructura cerrada tiene como una de sus características fundamentales un estatuto o ley. En consecuencia, la SCC está sujeta a leyes específicas. Los empleados públicos también tienen derechos y obligaciones únicos porque trabajan para el gobierno y no para empleadores privados. Se dice que tienen una carrera administrativa porque convertirse en servidor público se basa menos en el reclutamiento para ocupar un puesto específico y más en la promesa de que el empleado ocupará una variedad de puestos organizados y jerárquicos.

Uno de los beneficios del sistema de estructura cerrada es que desarrolla servidores públicos aptos para la administración y con espíritu de servicio. Esto obliga a la administración a establecer permanentemente instalaciones y programas únicos para la educación y capacitación de sus empleados. Francia es el mejor ejemplo.

Tras la discusión de si conviene o no configurar los sistemas de servicio civil en América Latina, la dicotomía entre ambos sistemas tiende a concentrarse en los valores que sustentan cada modelo. Se contrasta un modelo abierto con un modelo cerrado, lo que está ligado a la rigidez y la burocratización y, en ocasiones, puede convertirse en un obstáculo para el funcionamiento de las organizaciones públicas (Ramió Matas & Salvador, 2005, pág. 129). Un modelo abierto se asocia con flexibilidad, dinamismo, eficacia y eficiencia.

Es cierto que en América Latina se han hecho esfuerzos para poner en marcha un modelo de SCC que permita la creación de instituciones públicas eficaces y eficientes. Sin embargo, no es cierto que el objetivo principal de implementar los modelos SCC sea ayudar a las organizaciones a fortalecerse institucionalmente al intentar acabar con el modelo clientelista. Hemos encontrado que las prácticas de clientelismo todavía se utilizan para tratar de capturar las instituciones, a pesar de la implementación de SCC.

La SCC fomenta un crecimiento continuo orientado a la realización de una carrera administrativa con el objeto de que la administración lleve a cabo sus planes y alcance sus objetivos para atender las necesidades y demandas de la población de manera imparcial e independiente. De esta forma, el SCC otorga a las administraciones un nuevo rostro en el que la política, si bien no forma parte de su historia, sí juega un papel de dirección y control acorde con los principios democráticos. El papel del SCC se extiende más allá de las preocupaciones organizacionales para incluir el desarrollo institucional de toda una nación (Martínez Puón, 2003, pág. 66).

El método de tipos ideales de la burocracia, representado por la dominación (legal-burocrática) propuesto por Max WEBER, evolucionó, y hoy en día, ese proceso de profesionalización de los servidores públicos se encuentra situado en una segunda fase de sistemas profesionales contemporáneos, basada en una ética de la responsabilidad, sujeta al expediente y sometida al principio de legalidad; donde, los criterios mínimos para la existencia de una burocracia profesional son los siguientes:

- **Marco normativo:** normas de funcionamiento de la administración del personal y del servicio civil.

- **Catálogo de puestos:** descripción pormenorizada de las cualidades que se esperan de quienes los ocupan los cargos con integran al SCC.
- **El ingreso basado en el mérito:** sistema de reclutamiento y selección de funcionarios que, a su vez, responda a criterios profesionales, impersonales y técnicos.
- **Profesionalización:** sistema de capacitación a los funcionarios públicos directamente asociado con las cualidades técnicas y éticas que se esperan de ellos.
- **Evaluación:** sistema de evaluación del desempeño basado en procesos verificables y en normas de comportamiento claramente reguladas.
- **Promoción:** sistema de ascensos basada en el expediente personal de los integrantes del cuerpo profesional.
- **Estabilidad laboral:** sistema destinado a garantizar la estabilidad en el empleo de los funcionarios que cumplan las normas básicas de actuación.
- **Separación del cargo y sanciones:** sistema de sanciones derivado de conductas contrarias a la reglamentación establecida para los funcionarios.
- **Supervisión:** sistema de dirección y vigilancia central sobre el conjunto de los procesos que integran el SCC (Merino, 2006).

Por su parte, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Federal en México, define en su artículo 2º que *“el sistema del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad”*, mediante principios rectores como la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito, a lo cual, daremos una breve explicación de lo que implica cada una de ellas.

Mérito: De acuerdo con este principio, los ascensos y el ingreso al servicio público se basarán en un proceso que, ante todo, tenga en cuenta el mérito del aspirante, el cual está determinado por sus aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades (Amaro Guzmán, 1996, pág. 115).

Legalidad: Una acción legal es aquella que cumple con la ley, y significa que cualquier acción que se realice para fortalecer el SCC y los miembros del mismo debe ser legal. Esta

idea apoya la idea de que es fundamental que los empleados públicos comprendan las leyes que los controlan para que sus acciones y conductas se ajusten a las normas aceptadas. (Martínez Puón, 2003, pág. 69).

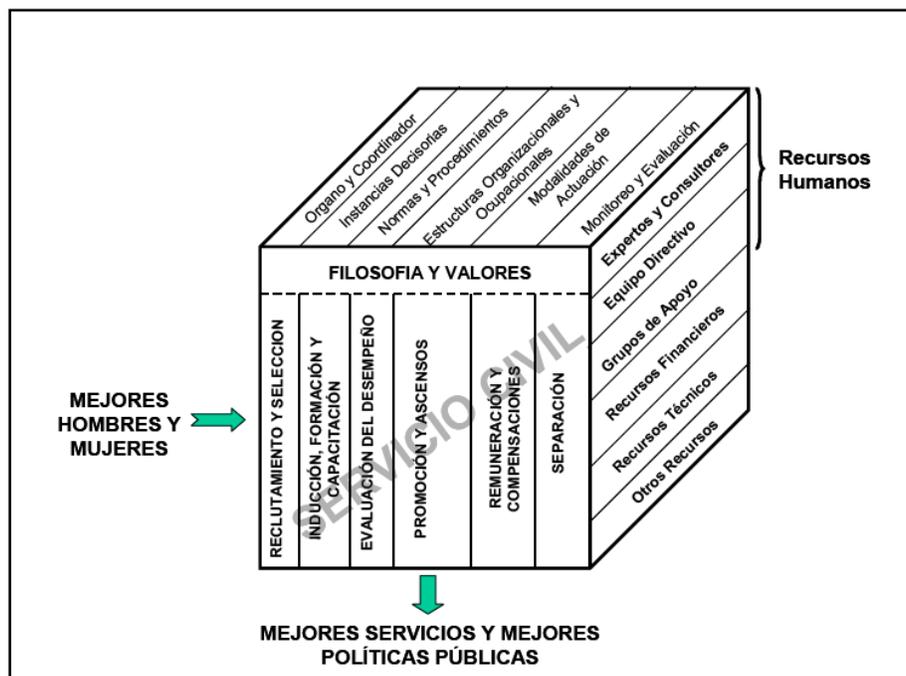
Imparcialidad: en ausencia de cualquier cambio en el partido gobernante o el resultado de una elección, los servidores públicos están obligados a actuar con imparcialidad. Este es sin duda uno de los principios más difíciles de poner en práctica porque el ser humano no puede ser privado de sus preferencias políticas. Sin embargo, el principio principal es que los empleados públicos lleven a cabo sus funciones lo mejor que puedan, sin tener en cuenta los factores externos. (Martínez Puón, 2003, pág. 70).

Dado que sirven de fundamento axiológico para todo SCC, los principios antes mencionados (mérito, legalidad e imparcialidad) se toman en serio. El impacto que deben tener en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño y calidad de los servidores públicos es donde radica su importancia. Luego, estos efectos deben verse en el desempeño de la administración y otras instituciones, pero, lo que es más importante, en la forma en que interactúan con el público en general.

El proceso de implementación de un SCC puede ser entendido de mejor manera a la luz de la gráfica realizada por MEJÍA LIRA (2004). Este autor establece como un gran reto que los componentes interactúen con otros elementos y sistemas de la administración. Es decir, de poco o nada serviría contar con un cuerpo de servidores públicos profesionales si no contamos con una estructura organizacional adecuada, con normas y procedimientos idóneos y un monitoreo y evaluación permanente. Por ello, MEJÍA LIRA refiere como un reto la interacción del servicio profesional con otros sistemas de la administración (Mejía Lira, 2004).

Veamos ahora los componentes de las administraciones que interactúan con los servicios civiles, representados en la Figura No. 2 que a continuación se expone.

Figura No. 2
Componentes de la Administración Pública que interactúan con los SCC



Fuente: José Mejía Lira, Los sistemas de profesionalización: abrir la puerta a la competencia, ensayo en el marco del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Nov. 2004.

Ante la institucionalización y realidad del fenómeno de alternancia partidista en México y muchas otras partes del mundo, el SCC y en forma implícita, el contar con servidores públicos profesionalizados, permiten afrontar los cambios de gobierno con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de los programas y políticas públicas (Martínez Puón, 2006, pág. 458). Esto es, que en la medida en que se cuenten con reglas claras de selección, ingreso, permanencia, capacitación, promoción, remuneración y en su caso remoción del cargo en las administraciones, esto permitirá ir conformando una burocracia profesionalizada –grupo estratégico– que no esté a expensas de los vaivenes políticos producto de la lucha del poder.

Entre los elementos del SCC podríamos mencionar los siguientes: 1) sistema basado en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición; 2) sistema de formación y capacitación permanente, diseñado de forma diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución; 3) método que permita evaluar el desempeño de los servidores de carrera, es decir, los servidores públicos sujetos al SCC; y 5) marco normativo con reglas claras.

Todos estos elementos son parte del ciclo mediante el cual: a) se realiza primero el reclutamiento y selección; b) se lleva a cabo la formación y capacitación; c) se realiza la evaluación del desempeño; d) hay promoción y ascensos; e) hay remuneraciones y compensaciones; y f) en su caso hay una separación del cargo por mal desempeño.

Bajo este esquema o círculo es que se fortalece la burocracia y existe una selección y formación del personal, así como el despido o separación de quienes no cumplen con el mejor perfil deseado para cada puesto determinado.

Ahora bien, en un primer acercamiento conceptual sobre lo que debemos entender por Servicio Civil de Carrera, y aunque más adelante lo analizaremos a profundidad, podría decirse que en principio entendemos por SCC al: conjunto de acciones sistemáticas emprendidas desde las administraciones. Mediante el SCC se regula con reglas claras el ingreso, permanencia, ascenso y desarrollo profesional de los servidores públicos. Esto afecta la vida interna de la organización del gobierno, separando así lo político y/o partidista de lo administrativo. Se basa en los principios rectores de igualdad de oportunidades, imparcialidad, neutralidad y objetividad, buscando dar respuesta al nuevo paradigma de la gestión pública que demanda dar respuesta a los siguientes retos:

1. Contar con un personal altamente calificado para afrontar las nuevas capacidades adquiridas en las administraciones.
2. Afrontar las nuevas realidades de los gobiernos en un contexto de globalización, libre mercado, competencia constante, etc.

3. Combatir la cada vez más creciente crisis de legitimidad y credibilidad de los gobiernos, que engloba el constante desprestigio de lo público, y el ejercicio de la función pública a través de los servidores públicos.

En este sentido, en México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, desde su creación en 2003 hasta la fecha (noviembre de 2022), ha permitido que 73 dependencias y/o organismos de la APF hayan implementado programas de SPC. Es decir, en el ámbito federal podríamos decir que su implementación ha venido avanzando en poco menos de dos décadas desde su creación en México. Sin embargo, en los gobiernos subnacionales, entiéndase gobiernos estatales y gobiernos municipales, el tema ha sido desdeñado y poco o casi nada ha avanzado.⁴⁰

⁴⁰ Son 73 dependencias y entidades de la APF Centralizada las que instrumentaron el SPC, las cuales se mencionan a continuación: 1) Secretaría de Gobernación; 2) Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; 3) Secretaría General del Consejo Nacional de Población; 4) Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas; 5) Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; 6) Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales; 7) Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; 8) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 9) Comisión Nacional Bancaria y de Valores; 10) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; 11) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; 12) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 13) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; 14) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; 15) Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero; 16) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria; 17) Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera; 18) Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca; 19) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 20) Instituto Mexicano del Transporte; 21) Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano; 22) Comisión Federal de Telecomunicaciones; 23) Secretaría de Economía; 24) Comisión Federal de Competencia; 25) Comisión Federal de Mejora Regulatoria; 26) Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad; 27) Secretaría de Educación Pública; 28. Universidad Pedagógica Nacional; 29) Instituto Politécnico Nacional; 30) Instituto Nacional de Antropología e Historia; 31) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; 32) Radio Educación; 33) Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; 34) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; 35) Instituto Nacional del Derecho de Autor; 36) Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; 37) Universidad Abierta y a Distancia de México; 38) Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal; 39) Secretaría de Salud; 40) Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública; 41) Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea; 42) Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA; 43) Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva; 44) Comisión Nacional de Arbitraje Médico; 45) Servicios de Atención Psiquiátrica; 46) Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades; 47) Centro Nacional de Trasplantes; 48) Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia; 49) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; 50) Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud; 51) Comisión Nacional de Protección Social en Salud; 52) Comisión Nacional de Bioética; 53) Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones; 54) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 55) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; 56) Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; 57) Secretaría de la Reforma Agraria; 58) Registro Agrario Nacional; 59) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 60) Comisión Nacional del Agua; 61) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; 62) Comisión

La Ley del Servicio Profesional de la APF prevé que el sistema del SPC es aplicable para las categorías de puestos siguientes (art. 5º LSPC): 1) Directores Generales; 2) Directores Generales Adjuntos; 3) Direcciones de Área; 4) Subdirectores de Área; 5) Jefes de Departamento; y 6) Enlaces.

Con ello, se crea, una nueva categoría de servidor público adicional a las contempladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual divide a los trabajadores en dos grupos (art. 4º LFTSE) de confianza y de base, sin embargo, la LSPC clasifica a los trabajadores de la siguiente manera (art. 4º LSPC): *“Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares”*.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera no deja claro si los Servidores Públicos de Carrera deben de considerarse como de confianza o de base a los ojos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni viceversa. Por ello, afirmamos que, al promulgarse la Ley del Servicio Profesional y el Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se crea una nueva clasificación de servidores públicos en la Administración en México.

Ahora bien, habría que dejar claro que los cargos de elección popular quedan excluidos y exentos del SPC, pero en el orden jerárquico de la APF, tenemos también cargos por designación que son considerados como de confianza, puesto que la Ley prevé que el Titular del Ejecutivo –Presidente de la República– podrá remover libremente a los Secretarios de Estado, Embajadores, Cónsules y Empleados de la Hacienda, y demás empleados de la unión, siempre y cuando, no esté determinado de otro modo en la constitución o leyes (art. 89 CPEUM).

Nacional de Áreas Naturales Protegidas; 63) Secretaría de Energía; 64) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; 65) Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar); 66) Instituto Nacional de Desarrollo Social; 67) Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; 68) Secretaría de Turismo; 69) Centro de Estudios Superiores de Turismo; 70) Corporación Ángeles Verdes; 71) Secretaría de la Función Pública; 72) Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; y 73) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Entonces, queda claro que el presidente podrá remover libremente a sus secretarios y en algunos casos, además empleados de la APF (mandos altos), pero dentro del organigrama de una secretaría, donde la máxima autoridad es el secretario de Estado, auxiliado por subsecretarios y posteriormente, por unidades de análisis, quedando todos ellos, fuera del SPC; seguido de estos nombramientos, se encuentran los llamados mandos medios, que comprenden Direcciones Generales y Direcciones Generales Adjuntas, así como Direcciones de Área y el resto de los contemplados en la LSPC.

En opinión de DUSSAUGE (2008) se podrían clasificar a los empleados sujetos al SPC de la APF en tres categorías: 1) Altos funcionarios; 2) Mandos medios; y 3) Servidores públicos de ventanilla (Dussauge Laguna, 2008). Para lo cual hace una distinción sobre sus funciones y atribuciones, responsabilidades y alcances de sus acciones dentro de la función pública (véase la Tabla No. 5). Donde se podrá constatar las características de los servidores públicos, analizando incluso las fuentes de poder y el tipo de contribución que realizan en la implementación de los programas gubernamentales, entiéndase políticas públicas.

Resulta relevante analizar los cargos sujetos al Servicio Profesional de Carrera. Desde nuestra perspectiva, y como podemos apreciar en términos de responsabilidades y áreas de injerencia (véase Tabla No. 5), recae en ellos en gran medida la responsabilidad de llevar a buen puerto y entregar buenos resultados en las acciones de gobierno, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Pero también tienen una parte importante en el contacto con la ciudadanía, que es fundamental para lograr una buena administración que ofrezca servicios públicos de calidad.

Los componentes mínimos de un Sistema de Servicio Profesional de Carrera son: 1) ingreso y promoción por medio de concurso de oposición, a través del cual se reconozca y valore igualdad de circunstancias, capacidades y mérito; 2) formación y capacitación permanente, donde el gobierno en forma permanente procure capacitar, especializar y profesionalizar a los servidores públicos; y 3) evaluación del desempeño.

Tabla No. 5
Categorías y características de los servidores públicos

Tipos de Servidores Públicos	Tipo de Servidor Público de Carrera en México	Fuentes de Poder	Mejor información acerca de...	Contribución fundamental en el ciclo de las políticas públicas	Servidores públicos como mediadores entre...	Servidores públicos como traductores de...
Altos funcionarios (<i>senior civil servants, hauts fonctionnaires o senior executives</i>)	- Director General - Dirección General Adjunta	Autoridad formal / Acceso directo a los políticos	Entorno político y prioridades gubernamentales	Formulación y toma de decisiones Evaluación	Visión (política) de corto plazo y visión (administrativa) de largo plazo	Objetivos políticos en objetivos de políticas públicas
Mandos medios (<i>middle-level bureaucrats</i>)	- Dirección de Área - Sub-Dirección de Área - Jefatura de Departamento	Conocimientos especializados	Historia y lógica de los programas públicos	Análisis de alternativas / Coordinación y monitoreo de la implementación Formulación	Altos funcionarios y personal de ventanilla	Objetivos de política pública en lineamientos de políticas y programas
Servidores públicos de ventanilla (<i>street-level bureaucrats</i>)	- Enlace	Discrecionalidad administrativa	Necesidades de los ciudadanos	Implementación / (re) Formulación	Normas administrativas y exigencias ciudadanas	Lineamientos de política en decisiones cotidianas

Fuente: Elaboración y/o adecuación propia a partir de datos de Mauricio Dussauge - Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado

En este sentido, creemos que la LSPC cumple con estos requisitos mínimos, puesto que su sistema está compuesto por un total de siete subsistemas, siendo estos los siguientes: 1) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos (art. 13 fracc. I); 2) Subsistema de Ingresos (art. 13 fracc. II); 3) Subsistema de Desarrollo Profesional (art. 13 fracc. III); 4) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades (art. 13 fracc. IV); 5) Subsistema de Evaluación del Desempeño (art. 13 fracc. V); 6) Subsistema de Separación (art. 13 fracc. VI); y 7) Subsistema de Control y Evaluación (art. 13 fracc. VII).

Todos ellos cumplen una función específica dentro del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, como ya lo hemos mencionado anteriormente, no es menester de esta investigación ser exhaustivo en los procesos del SPC, puesto que consideramos que ya es una materia abordada, analizada y estudiada por múltiples tesis, libros y artículos científicos. Lo que sí resulta relevante es destacar que, mientras en el gobierno federal se ha ido avanzando en términos de la implementación del SPC, acompañado de un andamiaje normativo más o menos aceptable, aunque con varias carencias y observaciones, se ha logrado consolidar ya en por lo menos 73 dependencias del gobierno federal.

Sin embargo, en lo que refiere a los gobiernos subnacionales (*estados y municipios*) su avance ha sido desalentador y muy aletargado, pues sólo unos cuantos son los que han permitido implementar SCC en sus gobiernos.

4.2.6. Marco normativo del Servicio Civil en México

Vivimos en un mundo cada vez más globalizado, donde los acuerdos internacionales, ya sea con otras naciones u organismos de carácter internacional, juegan un papel cada vez más preponderante y relevante para la vida interna de las naciones. México no es la excepción. De hecho, está considerado como uno de los países más globalizados debido al importante número de tratados y acuerdos internacionales que ha suscrito, o al adherirse y formar parte de organismos internacionales.

La soberanía de las naciones se ha transformado poco a poco y ha quedado lejos aquella idea que dicta que los pueblos son absolutamente soberanos e independientes. Hoy en pleno siglo XXI, las presiones de carácter social, académico, científico y político dentro y fuera del territorio nacional pesan. Muchas de las reformas constitucionales y creación de nuevas instituciones públicas en México son producto de presiones o inspiración que va más allá de sus fronteras. El SCC por ejemplo, es un sistema creado en otro continente, pero que ha sido adoptado en mayor o menor medida por un gran número de países que se consideran democráticos y que buscan fortalecer un verdadero Estado de Derecho o Estado de Derecho Constitucional en sus naciones.

La gobernanza ya no es local. Existe ya una gobernanza global que impulsa, para bien o para mal, a muchas naciones a tomar medidas en sus instituciones públicas, normatividad, actividad empresarial o estilos de vida. Por ejemplo, el cambio climático ha impulsado regulaciones y acuerdos de carácter internacional que repercuten en la vida de las sociedades. O más recientemente, derivado de la pandemia del siglo XXI, muchas naciones tuvieron que tomar medidas sanitarias y restricciones que dejaron clara la existencia de una gobernanza global, un acuerdo y coordinación internacional para tratar de acabar o controlar el virus que ha afectado al planeta entero.

En este sentido, los acuerdos internacionales en materia de mejora de las instituciones públicas y sus burocracias tienen un especial interés en nuestro estudio. Como lo hemos mencionado anteriormente, hay mucha resistencia interna en las instituciones del gobierno nacional (gobierno federal) y subnacionales (gobiernos de las entidades federativas y sus municipios o alcaldías) para emplear sistemas meritocráticos en las instituciones públicas. Por ello, son importantes las medidas y acuerdos internacionales en la materia.

Por lo tanto, una vez que ya delineamos de forma muy sucinta el compromiso mexicano para establecer e implementar sistemas meritocráticos para el reclutamiento, selección, ingreso, promoción, capacitación, ascenso y, en su caso, separación del cargo de la Función Pública, como se acordó en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) del año 2003, podría decirse que México fue uno de los principales precursores de la CIFP. Fue precisamente en abril del año 2003 cuando el Congreso de la Unión en México aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), que dispone de 80 artículos divididos en cuatro títulos: Disposiciones generales; Derechos y obligaciones; Estructura del Sistema; y Recurso de revocación.

Sobre el tipo de normatividad aplicable y vigente en México que regula al SPC, enlistamos a continuación a las normas aplicables al tema:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “B”.
2. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito.
3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
4. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
8. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A manera de contexto, y con el propósito de describir desde el punto de vista normativo dónde se encuentra el SPC en México, nos planteamos la necesidad de establecer cuál es el *statu quo* de la regulación, y para ello, partimos desde un consenso internacional y/o regional, hasta la norma interna en México sobre el SPC.

4.2.7. Ley del Servicio Profesional de Carrera en México

Lo primero que habría que establecer son los alcances de la Ley, ya que esta sólo es aplicable a los servidores públicos del gobierno federal. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue promulgada el 10 de abril de 2003 y su respectivo Reglamento aprobado el 2 de abril de 2004. Este Reglamento fue posteriormente derogado y sustituido por uno nuevo el 6 de septiembre de 2007.

Podríamos decir que la operación del sistema ha sido gradual, hasta llegar a darle una mayor forma en cuanto a su implementación y operación en el año 2006. Este plazo quedó establecido en el artículo 4º transitorio de la citada Ley, en el cual se menciona que: “...*El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley*”.

Asimismo, la LSPC establece que su objeto es: “...*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*”, previendo además que “*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*” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, 09 de enero).

Cabe mencionar que la Administración Paraestatal se encuentra compuesta por organismos descentralizados, empresas con participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como fideicomisos.

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal destaca que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, basándose en el mérito, y cuyo fin es impulsar el desarrollo de la función pública. El Sistema del Servicio Profesional de Carrera estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal, quien se encargará de la supervisión de la operación del sistema en todas las dependencias de la administración federal.

Como principios rectores del sistema, se destacan los siguientes: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (art. 2º LSPC). Además, la Ley define que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera contará con los siguientes Subsistemas: 1) Planeación de Recursos Humanos; 2) De Ingreso; 3) De Desarrollo Profesional; 4) De Capacitación y Certificación de Capacidades; 5) De Evaluación del Desempeño; 6) De Separación; y 7) De Control y Evaluación.

Teniendo como alcance a los siguientes rangos o puestos jerárquicos dentro de la estructura orgánica de la Administración (art. 5 LSPC): a) Director general; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento; y e) Enlace.

Es decir, se excluyen cargos o niveles que son considerados como sindicalizados y los de designación, como Secretarios y Subsecretarios de Estado. Por último, resulta relevante y a manera de antecedente, mencionar la aprobación de la LSPC, su reglamento y la puesta en marcha del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Sin embargo, habría que aclarar que nuestro estudio se enfoca principalmente en gobiernos subnacionales, es decir, en la implementación del SCC en las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México.

Por ello, rescatamos como fechas y sucesos importantes que, en el Gobierno Federal de México, la LSPC fue aprobada en el año 2003, el mismo año en que el CLAD publicó la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Con ello, queda de manifiesto que el SPC opera en México de manera normativa a través de su Ley desde el año 2003, con su reglamento desde el 2004 y con su operación desde el 2006. Es decir, estamos a 20 años de haberse

aprobado la LSPC y lo que queremos establecer en nuestro estudio y análisis es hasta qué punto se ha logrado avanzar en la implementación en los gobiernos subnacionales en México.

4.2.8. La regulación de los SCC en los municipios en México

Una de nuestras unidades de análisis (variable dependiente) de nuestra investigación son los municipios, puesto que recordemos que una de nuestras hipótesis planteadas es que en los gobiernos subnacionales en México no ha avanzado la implementación de los SCC, tal y como ha sucedido en el gobierno federal. Por ello, es relevante definir algunos pisos mínimos a efecto de poder comenzar nuestra investigación en los municipios.

Primero establecer que no existe en México alguna ley de carácter general que pudiese obligar a entidades federativas y municipios a regular o normar el SCC, tal y como sucede en otras materias, por ejemplo:

- Transparencia: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Disciplina Financiera: Ley General de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Contabilidad: Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Educación: Ley General de Educación.
- Servicio Profesional Docente: Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Salud: Ley General de Salud.
- Competencia: Ley General de Mejora Regulatoria.

Así existen en total 50 leyes generales en México, de diversas materias y propósitos, de las cuales destacamos la Ley General del Servicio Profesional Docente. Ley reglamentaria de la fracción III del artículo 3º de la Constitución, a partir de la cual se establecen los criterios de: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente.

Como podemos ver, desde el poder legislativo federal y a través de una Ley General se establecen los objetivos de:

- Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior.
- Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente.
- Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente.
- Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.

La mencionada Ley, es prueba fehaciente de que es viable coordinar y alinear, así como obligar a los Estados y Municipios a regular el SCC en Entidades Federativas y Municipios.

Lo relevante de las leyes generales es que son expedidas por el Congreso General de la Unión (art. 73 Fracc. XXI CPEUM), entiéndase por la Cámara de Diputados y Senadores dependiendo la materia, y tienen la función de distribuir competencias entre los diferentes órdenes de gobierno (*federal, estatal y municipal*) en materias concurrentes, así como establecer las bases para su regulación. Esto busca imponer un marco normativo mínimo y homologado desde el poder legislativo federal, a pesar de la soberanía de las entidades federativas establecida en el artículo 40 de la CPEUM.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al referirse a la interpretación del artículo 133 constitucional, que versa sobre la supremacía constitucional en el orden jurídico mexicano, establece que las Leyes Generales serán consideradas como Ley Suprema de la Unión. Esto se debe a que estas pueden incidir en los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y, por consiguiente, el Constituyente Permanente o el Poder Revisor de la Constitución renunciaron a la potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades federativas que integran la Federación Mexicana.

Es decir, la corte refiere que hay una excepción a la regla establecida por el artículo 124 constitucional, que se refiere a las facultades reservadas a los Estados y la Ciudad de México. Este menciona que las facultades no contempladas expresamente en la constitución para el gobierno federal se comprenderán como reservadas para los Estados y la CDMX. Luego entonces, las Leyes Generales representan una excepción a esta regla, ya que no son

expedidas por iniciativa del Congreso de la Unión, sino por mandato expreso en la propia Constitución, que le delega u obliga a crearlas para aplicación por parte de las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal. Por lo tanto, el instrumento normativo utilizado para coordinar las acciones entre los órdenes de gobierno han sido las leyes generales.

En resumen, concluimos hasta aquí que no existe propiamente una Ley General en materia del SCC a través del cual se puedan sentar las bases mínimas para que Estados y Municipios regulen e instauren un sistema meritocrático estandarizado para administrar los recursos humanos de las instituciones públicas.

Por otra parte, como ya mencionamos, los gobiernos municipales en México son los más próximos y cercanos a la gente, al ser conferidos de acuerdo al artículo 115 constitucional de una serie de facultades y atribuciones para satisfacer los servicios públicos que el constituyente consideró más apremiantes. Sin embargo, como ya lo hemos afirmado, para llevar a cabo una buena administración se requiere de un servicio público profesional a lo largo de los 2,471 municipios y alcaldías⁴¹ que, de acuerdo con el INEGI, existen a lo largo y ancho del país, distribuidos en las 32 entidades federativas.

En este sentido, podríamos hablar de al menos 2,471 presidentes municipales electos en forma popular y periódicamente. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 2º constitucional, se establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación a través de sus usos y costumbres, siempre y cuando estas no transgredan o contravengan a la Constitución Política Federal.

Esto significa que se deben tomar en consideración que hay diferentes tipos de elección en México, por ejemplo: 1) a mano alzada; 2) por pizarrón; 3) por aclamación; y 4) por pelotón. En total, de acuerdo con el INEGI, se identifican 421 localidades o municipios regidos por el principio de usos y costumbres, que representan el 17.2% de la totalidad de los municipios

⁴¹ En la Ciudad de México, capital de la República Mexicana, no se llaman municipios, sino alcaldías de acuerdo con el artículo 122 de la constitución política federal, que señala que: El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

en México. De estos, 406 se encuentran en el Estado de Oaxaca y el resto se encuentra distribuido entre los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Baja California Sur.

Entonces, podríamos decir que en total tenemos a 2,050 municipios electos por la vía del voto universal, secreto, democrático y en forma periódica cada tres años, con la posibilidad de reelección consecutiva hasta por una sola ocasión. Esto está establecido en el artículo 115 constitucional, que refiere: *“Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”*.

Por ello, enfocamos principalmente nuestra investigación en los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios), bajo la hipótesis de que ha habido un lento avance en cuanto a la implementación del SCC en estos gobiernos.

4.3. La visión de los SCC como Política Pública en México

A decir de Mauricio MERINO (2006), después de la segunda guerra mundial, se incrementó la preocupación por la eficacia de los gobiernos, ya que por un lado crecieron los asuntos que debían ser atendidos por los gobiernos, inmersos en la dinámica del estado de bienestar y sus limitaciones fiscales, así como, ante el fracaso de modelos que privilegiaron una mayor intervención del Estado en la economía en contraposición al libre mercado, y a la transformación de la actuación de las instituciones de gobierno. En un comienzo como respuesta ante el aumento de las demandas y obligaciones sociales, y posteriormente, como efecto del fenómeno de la globalización en los mercados, lo cual trajo como consecuencia, la necesidad de revisar con profundidad los principios en los cuales se basaba la administración burocrática tradicional (Merino, 2006, págs. 34-35).

En ese sentido, retomemos la idea de que los SCC deben ser vistos como un medio, y no como un fin o una meta, es decir, la implementación de los SCC funciona para alcanzar otras metas u objetivos en las instituciones públicas, una de ellas, la profesionalización de los servidores públicos, la cual a su vez servirá para garantizar el desarrollo económico, político y social, así como para luchar contra la corrupción (Rastrollo Suárez, 2021, págs. 545-546).

Entonces, si los SCC son un medio o conducto para lograr otros objetivos más precisos, desde nuestra perspectiva, deberían formar parte de las estrategias y programas institucionalizados de gobierno, puesto que *“las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia, en términos generales, se le puede llamar política pública”* (Aguilar Villanueva, Luis F., 2012, pág. 17); en este sentido, es que concebimos a los SCC como una Política Pública (PP) que tiene como propósito generalizado el lograr una mayor eficiencia, eficacia y economía a las administraciones.

Y hasta ahora, una cuestión casi ignorada o poco analizada, es esta perspectiva de los programas de SCC vistos como una PP donde uno de los objetivos principales es la profesionalización de los servidores públicos. Siendo una de sus finalidades la mejora en la

calidad de los servicios públicos a través de la profesionalización, así como fomentar la estabilidad laboral de los empleados públicos, y reconocer todo lo que implica su desarrollo institucional como parte de una administración, enalteciendo la experiencia, formación constante y permanente sobre las funciones y atribuciones que como empleado público se tienen.

Además de la mejora en la prestación de la calidad de los servicios, los SCC refuerzan la ética profesional, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las administraciones. Esto, bajo la lógica de que en la medida que un servidor público obtenga capacitación, desarrollo institucional y profesionalización dentro de las administraciones, se reforzará la ética personal y profesional pública como guía para el desempeño de sus funciones. Asunto que abordaremos con mayor profundidad más adelante.

El SCC se presenta como uno de los cambios estructurales que pueden dar competitividad y eficiencia en el manejo de las políticas y finanzas públicas, pero sobre todo como instrumento que contribuya a contar con los mejores hombres y mujeres al servicio, para dar respuesta a las demandas de la sociedad, en un esquema de transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática (Montané Moroyorqui, 2020).

Hoy en día, se podría decir que los SCC pueden ser considerados como un elemento democratizador de la función pública, ya que una de sus características distintivas, es la de separar la función pública de la actividad política o partidista y de los intereses particulares o privados (Martínez Puón, 2005). Habría que destacar este elemento, ya que la implementación de sistemas meritocráticos implica como lo dice MARTÍNEZ PUÓN (2005), separar los intereses públicos de los privados y separar la política de la administración.

Analizando al SCC como PP, decimos que las políticas públicas se refieren a lo “público y sus problemas”, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas (Parsons, 2007), todo ello, para tratar de encontrar la solución a los mismos; es decir, las PP son las opciones, modelos o formas de organizar las relaciones de una sociedad, que

generalmente se expresan a través de normas que definen la acción del Estado y sus marcos normativos (Siklodi, 2014).

Entonces, podríamos entender que los SCC requieren todo un andamiaje institucional y normativo que regule su aplicación e implementación en el ingreso, desarrollo o permanencia y la promoción de los servidores públicos, y, por lo tanto, los SCC son considerados como una PP para eficientar la calidad de los servicios públicos, así como incentivar y promover la estabilidad laboral en el servicio público, y como consecuencia, combatir la corrupción y aminorar la posibilidad de sucumbir a ella.

Si analizamos a los SCC desde la óptica de la disciplina y la práctica profesional del análisis y diseño de políticas públicas, AGUILAR VILLANUEVA (2003) afirma que son un factor clave para sostener esta renovación y reforma del gobierno y la administración, que incorpora cada vez más las tres “E’s” (economía, eficiencia y eficacia) administrativas, asegurando la calidad del servicio y a sintonizar las demandas y exigencias ciudadanas con los proyectos (Aguilar Villanueva L. F., 2003). Por ello, sostenemos que la implementación del SCC visto como una PP sería una gran oportunidad para eficientar, economizar y dotar de eficacia a la prestación de los servicios públicos por parte de las administraciones.

Por su parte, PINAZO HERNANDIS (2007), refiere la necesidad de distinguir entre política, gestión y administración de personal. La política implica la definición del modelo de personal y sus objetivos con relación al modelo de administración para el futuro, y toda política sobre recursos humanos necesita abordarse desde: 1) un nivel estratégico; 2) un nivel operativo; y 3) un nivel directivo (Pinazo Hernandis, 2007).

En cuanto a lo estratégico, la planeación estratégica implica poner énfasis en el servicio, adaptación y mejora de las burocracias en las administraciones. Lo cual se traduce en constituir un sistema de gestión de los recursos humanos coherente, integrado y que satisfaga las necesidades que requieren las administraciones en nuestros tiempos. Siendo esta, la columna vertebral de las PP enfocadas en recursos humanos. Y que, desde nuestra perspectiva, un modelo eficiente de sistema de gestión de recursos humanos son los sistemas del SCC.

Desde lo operativo, es necesario crear políticas y programas de participación y desarrollo, donde los elementos de permanencia en el empleo (estabilidad) y la profesionalización (capacitación), así como la imparcialidad política, se conviertan en un incentivo del servicio público para la mejora del ambiente laboral y la credibilidad en las instituciones (imagen pública y confianza). Por último, los directivos (titulares de las dependencias) se adaptarán a la planeación estratégica y su implementación, así como a su ejecución por parte de las burocracias (nivel operativo). Estas condiciones, son necesarias si lo que se pretende es que las administraciones sean eficaces y eficientes en su actuar (Pinazo Hernandis, 2007).

Ahora bien, ¿por qué los SCC deben verse como una PP y no como acciones aisladas? Las razones son diversas, primero porque se ha venido construyendo un discurso político o narrativa alrededor de la profesionalización, donde los gobernantes se jactan de implementar programas de profesionalización de los empleados públicos. Sin embargo, son acciones aisladas que no pueden ser consideradas como un programa institucionalizado de SCC o una PP enfocada a la profesionalización, sino cursos, talleres y en el mejor de los casos diplomados que sólo ocurren una sola vez durante su gestión, y no se les da seguimiento puntual a los resultados.

Cuando se trata de institucionalizar a los SCC, entiéndase, normar y regular normativamente el ingreso, permanencia, capacitación, promoción y en su caso separación del cargo en un sistema de administración de recursos único que se le llame SCC, es cuando la gran mayoría de los gobiernos lo evitan o presentan resistencias al cambio (Velazco Macías, 2016). Esto implica hacer a un lado prácticas añejas como el sistema de botín, las cuales les permiten la contratación de empleados públicos *ad hoc* a sus intereses y prioridades partidistas o personales, por encima de las sociales o institucionales. Donde lo que más importa es la lealtad personal que pudieran tener al gobernante o partido político en turno al frente del gobierno.

Por último, el gobierno federal en México reconoce que el SPC es una PP para la profesionalización de los servidores públicos, la cual fomenta la eficiencia y eficacia de la

gestión pública, traducéndose en la mejora de servicios públicos.⁴² Concordando con nuestra postura sobre la visión de los SCC como PP para lograr objetivos públicos comunes.

En resumen, sostenemos la idea que los SCC son una PP de gestión de recursos humanos basada en el mérito, que engloba el reclutamiento, contratación y permanencia (estabilidad), así como la capacitación y desarrollo (profesionalización), promoción, movilidad horizontal o vertical del empleo, evaluación del desempeño y en su caso promoción o separación del cargo.

La cual promueve la eficiencia, eficacia y economía de las administraciones para garantizar el desarrollo económico, político y social; y favorece el combate contra la corrupción y la rendición de cuentas. Entiéndase, los SCC no son el fin, sino el medio para alcanzar otras metas u objetivos en las administraciones, con implicaciones y beneficios sociales más amplios, tal como el hecho de garantizar el Derecho Humano a la Buena Administración Pública.

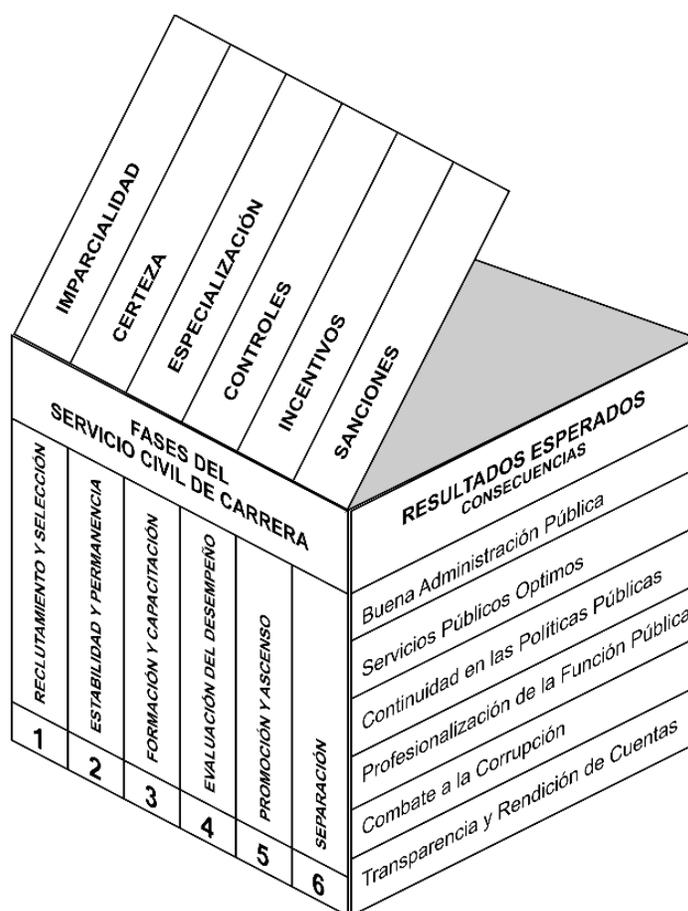
⁴² Para mayores detalles, véase: La página web del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/servicio-profesional-de-carrera-26349>

4.4. El SCC para la profesionalización de los empleados públicos

Los SCC tienen como características principales: 1) el reclutamiento y selección de personal; 2) la estabilidad y permanencia de los empleados públicos; 3) la capacitación, formación o profesionalización de los servidores públicos; 4) la evaluación del desempeño; 5) el acceso al servicio público a través del mérito; y 6) en su caso la separación del cargo público como sanción al mal desempeño al frente de sus responsabilidades encomendadas (Pardo, 2005, pág. 11).

Figura No. 3

La caja de pandora del Servicio Civil de Carrera



Fuente: elaboración propia.

La profesionalización está estrechamente vinculada a la capacitación permanente de los empleados en las administraciones, entiéndase acciones no aisladas. Transformadas en programas institucionalizados cuyo objetivo central sea actualizar, formar, capacitar, especializar y por consecuencia profesionalizar a los servidores públicos, que tienen como consecuencia dotar de valores éticos públicos y potenciar sus capacidades profesionales, y con ello, se facilite y favorezca: 1) lograr una buena administración pública en el sentido más amplio del concepto; 2) prestación de servicios públicos en forma óptima; 3) proporcionar continuidad a las políticas públicas y programas llevadas a cabo por los gobiernos; 4) profesionalización de la función pública; 5) el combate a la corrupción; y 6) mayor transparencia y rendición de cuentas (véase Figura No. 3).

En este sentido, habría que recordar una premisa axiológica basada en la idea de que toda administración pública o gobierno requiere de un cuerpo de empleados públicos dotados de capacidades profesionales para poder afrontar y desarrollar de mejor manera las atribuciones y facultades adquiridas de su encomienda o cargo; esto al margen de la existencia o no de sistemas meritocráticos de administración de los recursos humanos como el SCC.

Sin embargo, como uno de los puntos neurálgicos de nuestra investigación está basado en la profesionalización de los empleados públicos a través del SCC en gobiernos subnacionales, ante ello, debemos preguntarnos si ¿Realmente los SCC funcionan como una PP para profesionalizar a los empleados públicos? Para ello, nos daremos a la tarea de revisar la producción académica existente que aborda esta idea, y que nos ayudará a dar claridad sobre el tema.

Comencemos por establecer que la profesionalización del servicio público a través del SCC forma parte de las PP impulsadas por la Nueva Gestión Pública (Pardo, 2005; Aguilar Villanueva L. F., 2006; Ruiz-López, 2009), también conocida como un sistema posburocrático de la administración, al ser una respuesta para remediar los males del modelo clásico, y cuyas características principales son: a) productividad (evaluación de desempeño, preocupado por la eficiencia); b) empleo del mercado; c) orientación del servicio hacia al usuario (cliente); d) descentralización (reorientación de las estructuras orgánicas); e)

distinción entre política y provisión del servicio (separación entre política y administración pública); y e) responsabilidad en la rendición de cuentas (transparencia y sanciones).

Estos cambios requieren de ajustes tanto en normatividad, procesos y estructuras, pero adicionalmente, es necesario crear un núcleo estratégico o especializado integrado por una burocracia profesional (CLAD, 2003), cuyas capacidades le permitan formular PP y realizar controles para lograr una administración de calidad.

Para ARELLANO (2008): *“la Nueva Gestión Pública (NGP), asume un diseño meritocrático y un marco de incentivos inspirados en la teoría principal-agente, envueltos en un discurso motivacional en pro de la eficiencia y la profesionalización, son elementos «técnicos» casi puros para constituir el entramado político de un servicio profesional”* (Arellano, 2008, pág. 166).

Por su parte, AGUILAR VILLANUEVA (2006) sostiene que existen dos tendencias de la administración contemporánea, la primera enfocada a reconstruir la naturaleza de la administración, y la segunda, recuperar la capacidad administrativa de la administración. En este sentido, la búsqueda de esa capacidad administrativa persigue que los gobiernos oferten bienes y servicios públicos de calidad, empleando economía, eficacia y eficiencia. Para ello, se exigen: controles, certificaciones, evaluación del desempeño, gestión del conocimiento, presupuestos basados en resultados, que para hacer posible estos nuevos retos, se requiere de una profesionalización del personal público (Aguilar Villanueva L. F., 2006, págs. 40-43).

Y el CLAD (2003) establece que *“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria.”* (CLAD, 2003, pág. 03). Es decir, el CLAD propone a la profesionalización de los servidores públicos como condición indispensable para lograr un Estado mejor; y en este sentido, la existencia de una burocracia profesionalizada es asociada como característica distintivas de las democracias avanzadas (Arambula Quiñones, 2015).

Tabla No. 6
Las cinco estrategias de la Nueva Gestión Pública

No.	Estrategia	Mecanismo	Procedimiento	
1	Estrategia Central (establecer propósitos claros)	Objetivos	Precisar el rumbo	Gestión estratégica para generar una dirección clara
			Hacer limpieza	Eliminar funciones que no cumplen propósitos esenciales
			Desacoplar	Generar roles definidos que separen el timón de los remos
				Reforma estructural y organizativa
2	Estrategia de las Consecuencias (introducir consecuencias del rendimiento)	Incentivos	Gestión empresarial	Utilizar los mercados para generar consecuencias
			Competencia gestionada	Generar consecuencias sacando funciones gubernamentales a concurso
			Gestión por rendimientos	Utilizar recompensas para generar consecuencias
				Responsabilidad y Rendición de Cuentas
3	Estrategia del Cliente (sentar al ciudadano en el asiento del conductor)	Responsabilidad	Libertad de elección para el cliente	Dar la posibilidad de elegir entre varios organismos
			Elección competitiva	Permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos
			Garantía de calidad para el cliente	Establecer criterios de servicio al cliente y crear premios y penalizaciones para los organismos
				Competencia
4	Estrategia del Control (traspasar el control desde la cima y desde el centro)	Poder	Capacitación organizativa	Dotar a los gestores de poder para gestionar
			Capacitación de los empleados	Dotar a los empleados de primera línea de poder para mejorar los resultados
			Capacitación de la comunidad	Dotar a las comunidades de poder para solucionar sus propios problemas
				Profesionalización
5	Estrategia de la Cultura (desarrollar una cultura emprendedora)	Cultura	Cambiar los hábitos	Crear una nueva cultura mediante la introducción de nuevas experiencias
			Llevarle al corazón	Desarrollar un nuevo pacto dentro de la organización
			Ganárselos mentalmente	Cambiar los modelos mentales de los empleados
				Valores éticos profesionales, cambio de visión burocrática

Fuente: Elaboración propia a partir de Xavier Torrens; David Osborne y Plastrik.

La NGP está basada en cinco estrategias, para las cuales se definió una serie de procedimientos (acciones) con la intención de lograr los objetivos de cada una de ellas, véase Tabla No. 6.

Asimismo, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) del Estado Mexicano, que dentro de sus atribuciones se encuentra el promover la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales en México. Reconoce la existencia de insuficiencias que debilitan la profesionalización del servicio público en los municipios, destacando una elevada rotación del personal, así como bajos niveles educativos de los empleados públicos municipales, y la escasa o nula experiencia previa en funciones propias que desempeñan (INAFED, 2020).⁴³

Por último, “la profesionalización no es igual a rigidez”, es decir, que la profesionalización del empleo público no está reñida con el propósito de lograr organizaciones flexibles que se puedan adaptar a los cambios que demanda la administración (Longo & Echabarría, 2000). Y es viable que un programa de profesionalización como PP pueda adaptarse a las necesidades de la administración y las demandas sociales, que de acuerdo con el contexto en que se vive, así como la situación económica, social y política, además de la situación geográfica van variando y son diferentes, por ello, es necesaria su flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades.

En resumen, podríamos afirmar que el SCC y la profesionalización de los empleados públicos están ligadas, es decir, uno de los propósitos (procesos) más relevantes de los Servicios Civiles es la de promover la profesionalización (capacitación) de la Servidores Públicos a efecto de contar con un cuerpo de estratégico de empleados públicos dotados con capacidades y aptitudes óptimas para afrontar los retos que implica la gestión pública del siglo XXI, y

⁴³ Para mayores detalles, véase: *La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal*, disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal#:~:text=de%20la%20profesionalizaci%C3%B3n.-.La%20profesionalizaci%C3%B3n%20significa%20la%20preparaci%C3%B3n%20antes%20y%20durante%20el%20desempe%C3%B1o,y%20metas%20institucionales%2C%20que%20se;> fecha de consulta: 09 de febrero de 2023.

resolver los problemas sociales, fenómenos y nuevos paradigmas de las administraciones públicas.

4.4.1. Las dificultades vinculadas al proceso de profesionalización

La burocracia inglesa era tan poderosa políticamente que tanto Gran Bretaña como Estados Unidos comenzaron con burocracias obesas, pesadas, profesionalizadas y dotadas de los recursos técnicos necesarios para realizar su trabajo. Como resultado, el trabajo de Margaret THATCHER tiene más mérito porque carecía de perseverancia, estrategias y astucia política para combatir este poder y efectuar los cambios que se sabe que han tenido lugar.

Sin embargo, con una diferencia significativa, la burocracia de América Latina tenía y tiene sobrepeso, con predominio de baja competencia técnica y falta de profesiones relacionadas con los servicios. Debido a que los servidores públicos ingleses o estadounidenses pudieron adaptarse al nuevo modelo más fácilmente que sus contrapartes en América Latina, quienes tuvieron que navegar entre el *Spoils system* donde imperaban prácticas de cacicazgo. Predominando la política por encima de la capacidad o formación profesional. Siendo fundamentales para que la NGP tuviera mejores resultados (Aguilar Villanueva L. F., 2006).

Debido a los efectos perjudiciales que tienen los problemas de corrupción en la capacidad de crecimiento y desarrollo de una nación, América Latina ha tenido dificultades para implementar sistemas meritocráticos como el SCC que garantizan capacidades independientes de las lealtades políticas. Al igual que con la contratación basada en el mérito, los niveles más bajos de corrupción están asociados con el crecimiento económico; por el contrario, mayores niveles de corrupción están asociados con mayores desafíos de crecimiento (Villoria Mendieta, 2007, pág. 63).

Los principios rectores del NGP exigen una mejor gobernanza, pero no solo en América Latina las nuevas herramientas han sido difíciles de implementar. Según Michael BARZELAY (2002): se han tenido que ir adaptando a realidades de otros países diferentes a sus realidades, teniendo que reinventar la gestión pública (Barzelay y otros, 2002). Entre

otras razones, las “realidades diferentes” no han permitido el éxito (*adaptación*) de las medidas de la NGP en países Latinoamericanos.

Dentro de la cultura política del servidor público se necesitaba nuevos objetivos y metas para aumentar la posibilidad de adaptarse a las fórmulas de gestión porque la cultura organizacional y la cultura social son similares. Esto es importante tener en cuenta. Por último, pero no menos importante, que los controles restringen y fortalecen prácticas. Es político, tiene fuerza y se demuestra al prestar un servicio (Villoria Mendieta, 2000, pág. 114).

Lo anterior respalda las afirmaciones de varios expertos de la OCDE que concluyeron a fines de la década de 1990 que, a pesar de superar con éxito las crisis económicas de la década de 1980 e implementar varios tipos de reformas para mejorar la interacción del gobierno con la gente, todavía había una falta de confianza ciudadana y que los gobiernos de fin de siglo no contaron con agentes capaces de resolver los problemas que nos ocupaban (OCDE, 2017).

La OCDE hizo una serie de recomendaciones, incluyendo el desarrollo de pautas y estándares morales para los servidores, así como su capacitación en estas áreas para que puedan reconocer la importancia de sus acciones; fomento y fomento de la transparencia como mecanismo jurídicamente vinculante de rendición de cuentas. Para prevenir la corrupción y avanzar en las reformas administrativas, los empleados públicos deben ser conscientes de sus derechos y deben existir lineamientos claros para la venta de activos (*tercerización, privatizaciones, licitaciones*); estas pautas también deben usarse para fomentar nuevas culturas de liderazgo dentro de las organizaciones (OCDE, 2017). Esto es crucial porque la OCDE apoya la profesionalización de los servidores públicos como una forma de impulsar la integridad en el sector público instando al desarrollo de estándares éticos y sugiriendo que sean capacitados en ellos.

Por otra parte, poner en práctica las medidas de la NGP, implicaba iniciar una reforma de carácter gerencial, que significaba una modificación estructural del aparato del Estado; la cual intenta cambiar los incentivos institucionales de las administraciones, y transformar las

reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas (CLAD, 1998).

Siendo la OEA y la ONU las fuentes de las recomendaciones para crear una nueva forma de pensar y de actuar entre los empleados públicos, América Latina no fue ajena a estas reformas, a pesar de que no es miembro de la OCDE.⁴⁴ Dado que no hay reforma que pueda implementada sin la intervención humana,⁴⁵ estas recomendaciones debían tener elementos éticos fundamentales para ayudar a las personas a comprender la importancia de crear valor a través de su trabajo.

Por otro lado, algunas naciones han avanzado más que otras porque la implementación de cualquier recomendación depende del contexto, razón por la cual solo se dan recomendaciones a los distintos países. Dado que Suiza es una nación que muestra al mundo grandes habilidades y experiencias, pero cuyas fórmulas fuera de este país, harían casi imposible tener éxito, el contexto importa.

Es crucial tener en cuenta que el NGP sugiere una serie de herramientas para ayudar a los gobiernos a convertir sus administraciones e instituciones más eficaces y eficientes en la gestión del servicio público y en el cumplimiento de sus tareas inherentes. El SCC es una herramienta destacable que ha permitido a los servidores públicos tener un perfil más alto y estar mejor preparados para sus funciones, tanto durante el proceso de contratación como durante el desarrollo profesional posterior. Dado que pueden esperar un salario más alto y un avance profesional a cambio de esforzarse más en su trabajo y prepararse para sus carreras, muchos funcionarios ahora ven trabajar para el gobierno como un proyecto de vida más seguro.

Es importante entender que, a pesar de que el SCC ha logrado avances incrementales en México, los gobiernos subnacionales aún no han sentido plenamente sus ventajas. De acuerdo

⁴⁴ Actualmente, México es el único país de América Latina que es miembro de la OCDE. Sin embargo, como mencioné anteriormente, esta afirmación no es del todo correcta ya que Chile también es miembro de la OCDE desde el año 2010.

⁴⁵ Es esencial que los servidores públicos competentes y con una visión clara del impacto de sus acciones, implementen nuevas técnicas en electrónica, informática y telemática. (Sancho David, Pag: 49).

con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales, solo 201 del total de 2,471 municipios de México y 16 municipios cuentan con una regulación de SCC, o el 8.08 por ciento de todos los municipios de México y las Demarcaciones Territoriales del INEGI para la Ciudad de México 2019.⁴⁶

4.4.2. La Profesionalización

La teoría del "nuevo institucionalismo " en el que se basa la NGP, propone el modelo "principal-agente", que se rige por el principio de maximización del bienestar individual o de "racionalidad". La idea central o primaria del modelo es la búsqueda de la maximización de fines específicos, requiriendo la contribución de uno o más agentes y encomendándoles tareas particulares a cambio de un pago. El desafío de la reforma del Estado es establecer instituciones que motiven a los individuos a actuar de una manera que beneficie a la sociedad en su conjunto.

La interacción entre los funcionarios electos y la burocracia, en nuestra opinión, es la más crucial de las relaciones mencionadas anteriormente. El modelo de la NGP muestra que los servidores públicos no siempre tienen los mismos objetivos que la ciudadanía o los empresarios. Para lograr esto, será necesario redactar una legislación integral que detalle las funciones y acciones de la burocracia, institucionalizar programas de vigilancia para identificar a los empleados de bajo desempeño y castigar a los infractores de una manera que promueva el funcionamiento efectivo de la burocracia. Su desempeño debe ser controlado y sus resultados deben ser observados y auditados continuamente. En otras palabras, existe asimetría de información entre la burocracia y sus contrapartes, lo que plantea la posibilidad de que los burócratas actúen de una manera que favorezca sus propios intereses (Ruiz-López, 2010).

⁴⁶ Para mayores datos, véase los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#Tabulados>, consultado con fecha 22 de marzo de 2023.

Por otro lado, no debemos olvidar el contexto en el que se desarrollaron las teorías de la NGP, ya que México y otras naciones latinoamericanas tienen culturas, costumbres y estructuras políticas muy diferentes. En otras palabras, es importante tomar en consideración las realidades de cada país (contexto), y para poder lograr el éxito de las reformas administrativas recomendadas por el NGP, es necesario previamente evaluar el contexto en el que se pretenden implementar.

Para MARTÍNEZ PUÓN (2008) la profesionalización de la función pública se refiere a la idea de que el sistema de mérito opera plenamente en el núcleo estratégico del Estado, como una garantía institucional para la gobernabilidad (Martínez Puón, 2008, pág. 129). Es decir, para que hablemos de una PP real de profesionalización, se requiere que el sistema opere plenamente con el rasgo distintivo de estar institucionalizado. Y que se reconozca el esfuerzo individualizado de la formación profesional (grado de escolaridad), como una inversión y un derecho de los servidores públicos para promover su desarrollo en su carrera dentro del servicio público (Castillo Blanco & Quesada Lumbreras, 2011, pág. 177).

En México, la preocupación por profesionalizar a la función pública ha quedado de manifiesto con una basta publicación de artículos que han destinado tiempo para externar su preocupación sobre los rezagos en este ámbito, por ejemplo, MÉNDEZ (2000) señalaba el gran reto que representa el profesionalizar a las administraciones en países donde lo que ha privado es la desconfianza hacia la clase política, quienes por muchos años han utilizado prácticas clientelares y autoritarias, como sucede en México.

Sin embargo, advierte que hay países con rasgos más o menos similares al de México, que han logrado revertir esas viejas prácticas clientelares y desarrollar Servicios Civiles más sólidos, tales como: Argentina, Brasil, España y Venezuela. Por lo que pareciera ser que el éxito para poder implementar los SCC tiene que ver con la agenda pública, el contexto institucional, su diseño y las estratégicas transformadas en reformas (Méndez, 2000, pág. 500).

FÓCIL (2009) siguiendo el hilo conductor, y continuando con el dialogo y discusión establecida por MÉNDEZ (2000), realizó un análisis sobre el desempeño que hasta el 2009

donde advierte que el SPC de la APF en un corto tiempo (desde el 2003, año en que se publicó la Ley en la materia), sufrió problemas de: diseño; implementación; lagunas normativas; reticencias al cambio por una cultura política que se niega a morir y dejar de seguirse reproduciendo (*spoil system*). Es decir, la profesionalización a través del SPC en México desde sus inicios tuvo serias dificultades y tropiezos (Fócil Ortega, 2009, pág. 153).

Para PARDO (2023) aunque han pasado dos décadas desde la aprobación de la LSPC en México, si bien es cierto que la profesionalización de la función pública no ha sido abandonada por la agenda gubernamental, los esfuerzos para lograrla no han sido suficientes. No se han logrado institucionalizar valores éticos en el servicio público mexicano que impulsen la profesionalización. Esto se debe a la influencia gerencial de normas y prácticas que favorecen lealtades personales y partidistas, es decir, un sistema de botín en la operación de la función pública. Por lo tanto, el SPC debe recuperar el control del aparato burocrático, que sigue siendo sujeto a prácticas clientelares, y desarticular las estructuras paralelas que le han impedido avanzar (Pardo, 2023, págs. 37-38).

Pero hagamos una pausa para reflexionar al respecto, tal y como lo propone DUSSAUGE (2007), al decir que “*profesionalizar el trabajo gubernamental no sólo supone cambiar las reglas del juego burocrático, sino también implica transformar los valores de referencia de los actores involucrados*” (Dussauge Laguna, 2007, pág. 165).

Y es que en efecto, si la pretensión es profesionalizar a la función pública y/o los servidores públicos a través de los SCC, no basta con reformas y regulaciones, sino que se necesita transformar los valores y arraigar viejas prácticas clientelares como el “sistema de botín”. Y esto se logra, institucionalizando a los SCC, entiéndase, hacer que la comunidad dentro y fuera de los gobiernos los reconozca y respete como medio de ingreso al sector público, lo cual se consigue con una transformación de valores compartidos y aceptados. Por lo que la profesionalización de los servidores públicos en México sigue siendo una asignatura pendiente, un tema que gobiernos han olvidado y hecho aun lado (Ruiz-López, 2010).

Las resistencias al cambio persisten, los SCC bien institucionalizados y operando en forma correcta, disminuyen la discrecionalidad y la flexibilidad para capturar y por supuesto,

controlar el aparato gubernamental. Tal y como lo afirma ARELLANO (2008), si no se tiene una visión clara que entienda que habrá resistencias, presiones y adaptaciones constantes de parte de los cotos de poder (grupos políticos), entiéndase, que al institucionalizar al SPC se debe de entender que habrá una dinámica de presiones constantes, y se debe aprender a lidiar con ello, y construir a pesar de ellas. Si no se entiende esa dificultad con la cual habrá que enfrentarse, el producto final de las reformas seguirá siendo el mismo, es decir, continuará siendo capturados por quienes les preocupa más tener el control, por encima de quienes procuran una administración estable y profesional (Arellano, 2008, pág. 151).

Y parte fundamental para lograr la profesionalización en el servicio público, es la gestión del conocimiento, cuestión que abordaremos a continuación.

4.4.3. La gestión del conocimiento y sus dificultades

La gestión del conocimiento es un enfoque transversal que reconoce como principal activo de las personas (servidores públicos) a su conocimiento (formación profesional y experiencia), entiéndase, los saberes que disponen los individuos que conforman las organizaciones. Siendo un recurso de la producción cuya transferencia no se extingue con su utilización, por el contrario, se nutre y enriquece al compartir experiencias y conocimiento adquirido (Iacoviello & Essayag, 2011).

Y para que las administraciones cuenten con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados, es necesario decir que la oferta de programas de especialización y capacitación deben de estar alineados con las necesidades de los gobiernos. Ese mercado laboral son los gobiernos con sus diversas necesidades, pero hay áreas de mayor demanda que otras. Abordaremos y analizaremos esto más adelante.

Aunado al conocimiento, es necesario contar con las herramientas básicas tecnológicas, y estas suelen ser limitadas en municipios con un bajo índice de desarrollo municipal, por ejemplo, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 elaborado por el INEGI, establece que existen

236,756 equipos de cómputo (de escritorio y portátiles) distribuidos en todos los municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Concentrándose el 55% de estos equipos en tan sólo 100 municipios de los 2,471 existentes, es decir, el 55% de las computadoras se concentran en el 4% de los municipios; dando con ello, señales inequívocas de las desigualdades existentes en el ámbito municipal en México.⁴⁷

En resumen, es imposible pensar que los gobiernos municipales puedan acceder a la conocida “sociedad del conocimiento”, si no cuentan con las herramientas básicas para poder trabajar.

No hay que perder de vista, que la gestión del conocimiento en sus orígenes se enfocó al sector privado, buscando fortalecer, innovar, capacitar e incentivar la productividad, así como la competitividad de las empresas. Pero como ya hemos mencionado, la NGP entre otras cuestiones, propugna para trasladar prácticas del sector privado para implementarlas en el sector público, buscando con ello, aumentar la calidad en la prestación de los servicios públicos, así como buscar transformar a la gestión pública para hacerla más eficiente, eficaz y efectiva.

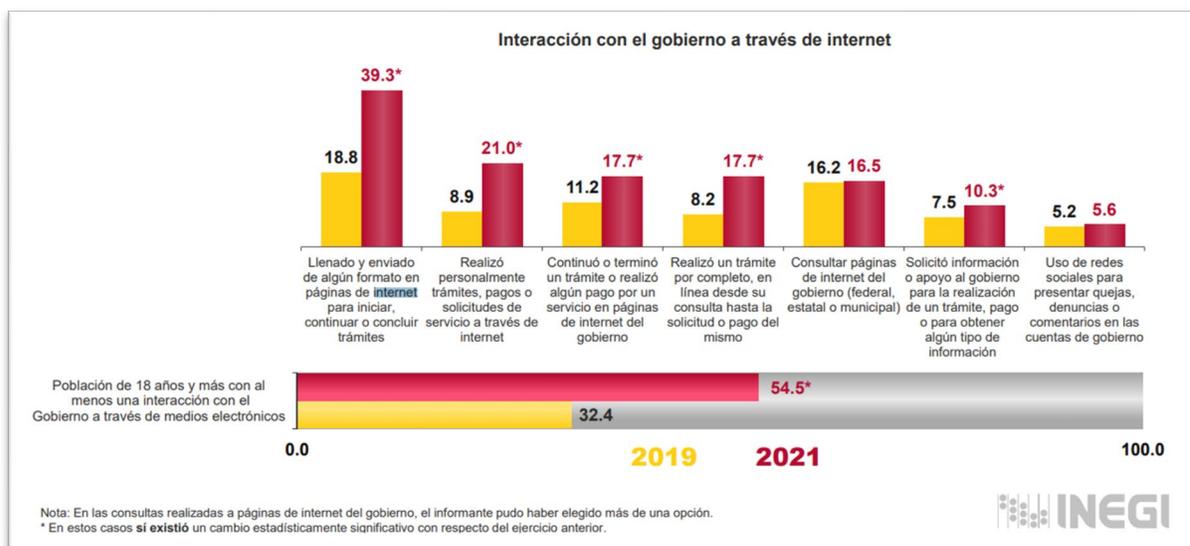
A decir de GÓMEZ DÍAZ (2011): *“El fundamento para alcanzar el desarrollo y la competitividad en las organizaciones radica en gran medida en su administración y los ayuntamientos no escapan de ello...”*, además añade que *“el reto para los funcionarios de los municipios consiste en gestionar eficientemente todos los recursos, particularmente su capital humano y el conocimiento...”* (Gómez Díaz, 2011, pág. 65).

En ese sentido, coincidimos con GÓMEZ DÍAZ en el hecho de que para poder afrontar los nuevos retos, paradigmas y desafíos que se le presentan a las administraciones, así como competir con gobiernos aledaños, es necesario gestionar eficientemente los recursos, y en especial, el conocimiento; entiéndase, el conocimiento representa la experiencia acumulada de otros gobiernos, sociedades e instituciones para resolver los problemas sociales, pero para poder tener acceso a él, resulta imprescindible contar con las herramientas básicas y

⁴⁷ Para mayores referencias véase: 100 municipios con más computadoras, de la página web Alcaldes de México, disponible en: <https://www.alcaldesdemexico.com/revista/alcaldes-de-mexico/100-municipios-con-mas-computadoras/>

elementales como lo son la conectividad a internet y el medio a través del cual se procesan los datos y el conocimiento, los equipos de cómputo.

Gráfico No. 1
Interacción con el Gobierno a través de Internet



Fuente: INEGI – Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG – 2021)

De acuerdo con el INEGI de México, el 54.5% de la población de 18 años o más, al menos ha realizado una interacción con el gobierno a través de internet; mientras que el 39.3% de este mismo grupo de personas, ha llenado o enviado algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites; el 21% ha realizado trámites, pagos o servicios por medio de internet; y el 17.7% continuó o terminó algún trámite o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet o programas del gobierno (véase Gráfico No. 1).⁴⁸

Si bien la disponibilidad de equipos de cómputo en los gobiernos municipales en México es limitada, la situación es aún más preocupante en cuanto al acceso a internet. Esto es especialmente relevante en medio de una revolución tecnológica que implica el desarrollo de numerosas herramientas a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) para fomentar la participación y colaboración ciudadana, así como

⁴⁸ Para mayores detalles, véase Gobierno Electrónico en la página del INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/gobierno/>

para facilitar los trámites que los ciudadanos deben realizar. Es decir, el e-gobierno o gobierno electrónico.

Según el INEGI, aún queda mucho por hacer en cuanto a los trámites y servicios atendidos por las administraciones estatales y municipales, ya que los trámites y servicios en línea son escasos y limitados. Por ejemplo, en 2015, sólo 21 de las 32 entidades federativas ofrecían el pago de impuestos en línea, mientras que sólo 17 ofrecían el pago de la tenencia de automóviles, 13 permitían la presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos y sólo 7 permitían solicitar copias de actas civiles, como las actas de nacimiento.⁴⁹

Aunque estas cifras son del año 2015 y es probable que se haya avanzado considerablemente en la oferta de trámites y servicios en línea para 2023, es preocupante que el avance en la oferta de estos servicios en línea (gobierno electrónico) se haya dado sólo en municipios urbanos con un índice de desarrollo municipal alto y medio. Muchos municipios (la mayoría) se han quedado rezagados debido a la falta de conectividad, equipos de cómputo y recursos suficientes.

Por otra parte, en el 2018 la OCDE realizó una encuesta en conjunto con el BID sobre “Gestión Estratégica de Recursos Humanos” en gobierno centrales/federales de países de América Latina y el Caribe, en la cual se reflejan las siguientes prioridades de capacitación: 1) desarrollo de cursos en línea; 2) estrategia de capacitación para “todo el gobierno”; 3) capacitación y asesoramiento de liderazgo ejecutivo; 4) formación en competencias digitales/IT; 5) mecanismos de coordinación para la capacitación del servicio civil; 6) ahí mismo, se identificaron las necesidades de capacitación a través de: a) evaluaciones de programas y prioridades gubernamentales; b) evaluaciones de desempeño; c) encuestas a empleados; d) proceso estratégico de planeación de la fuerza laboral; y e) Estudios en profundidad sobre brechas competenciales.⁵⁰

⁴⁹ Para mayores detalles, véase Gobierno Electrónico en: <https://www.inegi.org.mx/temas/gobierno/>

⁵⁰ Para mayores detalles, véase: Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020, disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

Dado que las universidades son las encargadas de formar tanto a los actuales como a los futuros servidores públicos, es fundamental examinar la relación entre la oferta educativa de las universidades y la demanda del sector público. Para ello, brindan una variedad de programas académicos que están en línea con las necesidades del sector público. En particular, los programas de administración han cobrado cada vez más importancia en los últimos años y han cambiado con el tiempo, destacándose el programa de gestión pública. Continuaré explicando cómo estas escuelas llegaron a ser las siguientes.

Antes de eso, queremos enfatizar que el concepto de “gestión pública” se deriva “*gestion publique*” que proviene del francés, que a su vez es un derivado del concepto estadounidense “*Public Management*”. Varias naciones, incluidas las de América Latina y México, han adoptado este concepto. El concepto de gestión pública comenzó a tomar forma en las décadas de 1960 y 1970 en Europa y Norteamérica con el nombre “*Public Management*”. Lo que resultó en la introducción de escuelas de formación profesional enfocadas al área de especialización en gestión pública. En este campo, generó oportunidades para la investigación y la práctica profesional. Los títulos de pregrado y posgrado para la formación profesional y especializada de servidores públicos ahora están más disponibles en México (Cabrero & Nava, 1999, pág. 20).

Los programas profesionales enfocados en políticas públicas poco a poco evolucionaron para convertirse en programas con enfoque en administración y gestión pública, dieron origen a las escuelas de gestión pública. Como ya se mencionó, la gestión pública se convirtió por primera vez en un tema de discusión en los Estados Unidos en la década de 1970, cuando se creía que los problemas más apremiantes que enfrentaban las organizaciones gubernamentales tenían que ver con su capacidad para administrar los recursos de manera efectiva para sobrevivir (Cabrero Mendoza, 1998).

La disciplina enfocada en la gestión pública en las naciones latinoamericanas, y particularmente en México, tiene más o menos dos décadas de encontrarse presente en los programas académicos de las universidades y sus cursos profesionales. Pero, si bien es cierto que las universidades del país ofrecen programas de gestión pública desde hace cerca de dos

décadas, se debe mencionar que la mayoría de los productos de investigación científica y social tienen su origen en Estados Unidos, y en su mayoría se encuentran basados en casos empíricos de aquella nación.

Cabe señalar que las universidades y los investigadores enfrentan un desafío importante porque deben producir conocimiento, investigar y analizar casos que sean pertinentes a la realidad de América Latina. Esto exige modificar las teorías vigentes y crear otras nuevas encaminadas a rehacer el Estado latinoamericano. Realizar estudios basados en casos, realidad y análisis regionales o locales, con la intención de aprender de las experiencias exitosas más similares al contexto latinoamericano.

Producir análisis empíricos de casos locales y municipales para que sirvan de guía a los futuros gestores públicos es crucial en el caso de México.

En conclusión, ha sido crucial para la profesionalización de los trabajadores gubernamentales en México y otras naciones, la disciplina de la gestión pública. Con ella, se ha acercado e intentado dar respuesta a las exigencias del gobierno, que exigen que los empleados públicos estén adecuadamente preparados para afrontar los nuevos retos que plantea el entorno actual en el que vive el mundo y sus gobiernos. Para ayudar con esto, existen programas de nivel universitario en gestión pública, administración y política. Todos los niveles de gobierno se beneficiarán del desarrollo de nuevas herramientas que aumentarán la productividad de los empleados y generarán mejores resultados.

Por último, no debemos pensar que sólo la academia e instituciones dedicadas a la gestión pública son las únicas que aportan conocimiento especializado a las administraciones, pues las instituciones del Estado se especializan según sus actividades especializantes. Por ejemplo, tienen un departamento jurídico el cual requiere de la expertis de los abogados, o un área de salud donde es necesario el trabajo de doctores, enfermeras, paramédicos, radiólogos, etc., asimismo, el área de obras públicas, que requiere de arquitectos, ingenieros, topógrafos, etc.

4.4.4. Sistema de botín, factor que afecta a la implementación del SCC

Uno de los objetivos que motivaron la implementación del SCC en México era eliminar paulatinamente el sistema de botín (*spoils system*), con la idea de dejar atrás los procesos de selección, permanencia y desarrollo de los servidores públicos basados en la lealtad política. En su lugar, se buscaba construir un sistema basado en el mérito y no en la captura de los puestos públicos (Merino, 2013).

Al Sistema de Botín en México también se le conoce como sistema de despojo, visto desde una cuestión patrimonialista o corporativista y de reparto (patronazgo) y clientelismo político (clientelar), cacicazgo o coto de poder. Esto representa en sí la captura de los puestos públicos, es decir, el control de la nómina (ingreso, permanencia, ascenso y salida) con fines electorales, políticos, para facilitar actos de corrupción o simplemente como pago a lealtades políticas. Ya sea por pertenecer o militar en un partido o grupo político, o simplemente por haber contribuido en la campaña electoral ya sea de forma activa, económica o material. En términos generales, el sistema de botín premia lealtades o compensa compromisos.

Fernando NIETO (2021), al referirse al sistema de botín, afirma que: *“este sistema, puso énfasis en la lealtad política y patrimonialismo antes que el mérito, competencia y la independencia de los servidores públicos, así como la subordinación de los procesos administrativos a la lógica de la renovación periódica y sin sobresaltos de la élite política..., Las reglas y normas políticas del régimen autoritario se imprimieron en legados que aún no permea en buena medida nuestras instituciones administrativas* (Nieto Morales, 2021).

Por ello, este fenómeno se caracteriza por reproducir lo que en México se conoce como compadrazgo, amiguismo, cercanía personal o nepotismo en su caso. Se reproduce principalmente en gobiernos locales (estados y municipios) y ha afectado al desempeño de las instituciones públicas. Al premiar lealtades o favores, se hace a un lado las capacidades, experiencia y formación profesional de empleados públicos que son separados de sus cargos (despedidos) por cuestiones políticas o de partido. Esto evita la democratización

administrativa en la administración. Además, habría que añadir que es una práctica o conducta informal.

El sistema de botín es producto de un sistema de partido dominante que monopoliza la administración en su operación (Sánchez González, 2009)*. Es decir, captura los puestos públicos. Prueba fehaciente de ello es el alto porcentaje de rotación de empleados públicos que existe en los municipios. Esto se encuentra representado en la siguiente gráfica que muestra la antigüedad en el cargo de los titulares de las dependencias municipales. Si sumamos aquellos que manifestaron tener más de 10 años, los de 7 a 10 años y los de 4 a 6 años, nos arroja que apenas el 8.6% de los hombres y el 6.7% de las mujeres tienen una antigüedad mayor a los 4 años en el cargo. Recordando que en México el periodo de los gobiernos municipales es de 3 años por cada administración.

Además, el 27.4% de los hombres y el 24.1% de las mujeres manifestaron que su empleo inmediato anterior fue en un gobierno municipal. Lo cual nos da una idea del alto índice que existe de rotación de los titulares de las dependencias municipales en México.

En el sistema de botín, a la larga resulta más costoso en términos de efectividad, productividad, eficiencia, eficacia y efectividad que si se implementara un SCC. En términos generales, el sistema de botín es contrario a los sistemas basados en el mérito.

En México, los despidos injustificados de servidores públicos representan una gran merma para el erario. Las demandas contra las administraciones van en aumento y los laudos o sentencias contrarias a los municipios han sido millonarias y han representado una gran merma para las arcas municipales.

Por ejemplo, el INEGI reporta que en el año 2020 hubo un total de 2,918 despidos injustificados a nivel nacional en el sector gobierno de jurisdicción local (estados y

municipios), mientras que para el 2019 la cifra era aún mayor, pues se reportaron 6,314, para el 2018 eran 3,385, y para el 2017 fueron 8,185 los despidos injustificados.⁵¹

En este sentido, creemos que es importante revisar la antigüedad manifiesta en el Servicio Público y en el Cargo por parte de los Titulares de las dependencias municipales, ya que con ella podremos evidenciar el gran porcentaje de rotación que existe en este rubro, ya que un porcentaje mínimo es el que acumula una antigüedad mayor a 3 años en el servicio público, situación que se agudiza aún más cuando hablamos del cargo.

En este sentido, creemos que el Sistema de Botín hasta la fecha, con los datos y estadísticas aquí expuestos, está demostrado que sigue imperando en México, y que es un obstáculo para profesionalizar a los empleados públicos de los municipios en México. Sin embargo, este análisis lo desarrollaremos a profundidad en nuestra investigación de campo, a efecto de intentar demostrar una de nuestras hipótesis sobre la prevalencia del sistema de botín en México.

⁵¹ Para mayores detalles, véase las estadísticas sobre Relaciones Laborales de jurisdicción local del INEGI, disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/rellaborales/#Microdatos>

4.5. El SCC como medio de Combate a la Corrupción

Comenzamos por establecer qué debemos entender por el fenómeno de la corrupción, al cual podríamos definirlo siguiendo la fórmula propuesta por KLITGAARD (1988), que señala que la corrupción es: “*el abuso del poder público en beneficio de una ganancia privada*” (Klitgaard, 1988). Y propone una fórmula para tratar de entender este fenómeno social: corrupción es igual a el monopolio de la decisión pública; más, la discrecionalidad de la decisión pública; menos, la responsabilidad por la decisión pública adoptada.

Figura No. 4
Formula de la Corrupción

$$C = MDP + D - RDC$$

C: Corrupción
 MDP: Monopolio de la Decisión Pública
 D: Discrecionalidad de las decisiones y procesos
 RDC: Rendición de Cuentas (*accountability*)

Fuente: elaboración propia a partir de la fórmula de Robert Klitgaard

En ese mismo sentido, la corrupción es: “*la apropiación ilegítima de lo público, la cual supone la existencia de dos o más sujetos que han establecido alguna relación, donde se adueñan de lo que pertenece a otros y les debe ser devuelto*”. Corrupción es el desvío de lo público a efecto de obtener un beneficio ya sea para sí mismo o para un tercero, quien se ve beneficiado en forma material, económica o inclusive administrativamente de quien le favoreció apropiándose, desviando o violando las normas jurídicas (IIRCCC, 2020). Así mismo, la corrupción puede ser vista como “*aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento*” (Villoria Mendieta, 2000).

MERINO (2022)⁵² propone una fórmula sobre el combate a la corrupción, la cual contiene los siguientes elementos: a) la legitimidad, visto como el refrendo de la legitimidad democrática para el acceso y ejercicio del poder político, es decir, la forma o el método a través del cual se accede al poder político; b) más lo público, visto como el incremento del espacio de lo público, es decir, propiciar la transparencia y la publicidad para hacer lo público; y c) menos, la captura del Estado, entendido como una serie de procesos encaminados a la captura o apropiación del Estado y sus instituciones.⁵³

Figura No. 5
Formula del Combate a la Corrupción

$$CC = LD + EP - CE$$

CC: Combate a la Corrupción
LD: Legitimidad democrática
EP: Espacio Público
CE: Captura del Estado

Fuente: elaboración propia a partir de la fórmula propuesta por Mauricio Merino Huerta.

Con ello, el concepto teórico sobre lo que debemos entender por corrupción, consideramos nos queda mucho más claro, y lo comprendemos como: la apropiación ilegítima de lo público; a efecto de encontrar un concepto que englobe la mayoría o totalidad de las manifestaciones de este fenómeno social.

⁵² Obtenido de la Conferencia Virtual impartida por el Dr. Mauricio Merino Huerta, disponible en el link: <https://www.facebook.com/redibero.estudios/videos/336545467881003>

⁵³ Definición tomada de su ponencia dentro del seminario sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, organizado por la Red Iberoamericana de Estudios de Gobierno, Política y Gestión Pública (RIEG) en 2021.

4.5.1. La corrupción y la desconfianza social en lo público

En principio, una de las múltiples repercusiones negativas que tienen los hechos de corrupción en las administraciones, es la de generar desconfianza en las instituciones, es decir, la impunidad lleva a la población a tener mayor desconfianza en las instituciones (Le Clerq y otros, 2022).

Y de acuerdo con la percepción de la gente, existe un alto índice de impunidad en países de América Latina sobre hechos de corrupción, sobre todo en la llamada impunidad política, que implica hechos de: corrupción, captura del Estado, así como amenazas a la libertad de expresión; siendo esta dimensión, una de las que más lastima a la sociedad.

De acuerdo con el estudio denominado “estructura y función de la impunidad en México” basado en el “Índice Global de Impunidad México 2022”, se tuvieron los siguientes hallazgos que nos resultan importantes para nuestra investigación. Mismos que señalan la existencia de correlaciones positivas entre: a) Población e impunidad: mientras mayor sea la población en una sociedad, mayor grado de impunidad existe; b) Impunidad y Producto Interno Bruto (PIB): a mayor incremento del PIB se elevan los valores del índice global de impunidad (IGI); c) Impunidad y pobreza: a mayor sea la pobreza mayor impunidad; d) Impunidad y educación: a mayor educación (*formación profesional de las personas*) menor será la presencia de impunidad; e) Impunidad y corrupción: a mayor impunidad, mayor son los índices de percepción de la corrupción en las naciones; y f) Impunidad y democracia: que muestra que mientras menos democrático es un país, más impunidad existe o se percibe (Le Clerq y otros, 2022).

Estos hallazgos del estudio nos parecen significativos para poder comprender los motivos de los altos índices de percepción de la corrupción en México y países de América Latina. Que como vimos, la impunidad (falta de rendición de cuentas) tiene una correlación con las variables de: población, el PIB, la pobreza, la educación, la democracia y por ende, también la corrupción. Destacamos principalmente dos de ellos, el primero que parece obvio, mientras mayor sea la corrupción, mayor será la percepción de impunidad. Y por otra parte, la formación profesional de los ciudadanos, que indica que mientras mejor sea la educación del

pueblo, menor será la impunidad. Es decir, un pueblo educado exige rendición de cuentas, y no permite tan fácilmente que se comentan actos de corrupción.

Por lo tanto, y acorde al hilo conductor de nuestra investigación, mientras la función pública este profesionalizada, entiéndase, tenga un mayor grado de formación profesional y se encuentre debidamente capacitada y actualizada, menor será el riesgo a que queden impunes los actos de corrupción cometidos en los gobiernos.

Por otra parte, la OCDE, la CEPAL, el Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Europea publicaron en conjunto el estudio denominado “Perspectivas Económicas de América Latina 2021”. Donde señalan que las principales demandas sociales en América Latina son producto de la desigualdad social, la percepción de corrupción generalizada, la debilidad institucional y la escasa eficiencia estatal para obtener mejores resultados (OCDE, 2021, pág. 171).

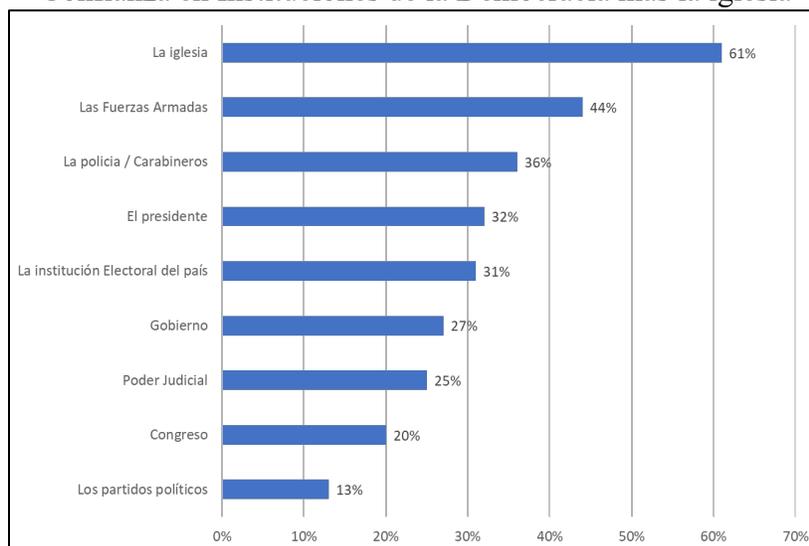
La percepción de corrupción en América Latina ha aumentado gradualmente en las últimas dos décadas, entre 2000 y 2020. La clase política y los funcionarios públicos son considerados como los más corruptos. Además, se cree que los gobiernos no están luchando de manera eficiente contra la corrupción. Esto afecta directamente a los niveles de confianza en las instituciones públicas y el gobierno, erosionando su legitimidad ante la sociedad (OCDE, 2021, pág. 173).

El **Gráfico No. 2** representa la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones en Latinoamérica de acuerdo con el Latinobarómetro 2020. En ella podemos observar que la confianza depositada en el gobierno por parte de la ciudadanía es del 27%, poder judicial 25%, congreso 20% y partidos políticos 13%, siendo estos, los peor evaluados en términos de confianza. Lo cual consideramos es fiel reflejo del incremento en la desconfianza que la ciudadanía tiene en las instituciones públicas, producto de la percepción que se tiene sobre la corrupción.⁵⁴

⁵⁴ Para mayores detalles, véase el Latinobarómetro 2020.

Gráfico No. 2

Confianza en Instituciones de la Democracia más la iglesia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Latinobarómetro 2020

Siguiendo con datos concretos sobre México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022, donde muestra el nivel de desconfianza que inspiran en la sociedad las diferentes autoridades en materia de procuración y seguridad pública de México. En él podemos observar las instituciones que son percibidas con menor confianza: policía de Tránsito 45.0%, Policía Preventiva Municipal 52.7%, Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales 55.9% y la Policía Ministerial, Judicial o de Investigación 56.0%.

Estos resultados, reflejan del grado de desconfianza que generan las diferentes instituciones de procuración de justicia y seguridad pública en México, por su deficiente gestión y trabajo, aunado a los problemas de corrupción en las mismas. La Tabla No. 7 representa los datos obtenidos de las encuestas aplicadas por el grupo reforma a partir del año 2019 y hasta el año 2022.⁵⁵ Que reflejan la percepción de los mexicanos en cuanto a la existencia de “muchas

⁵⁵ El Grupo Reforma es un Diario Mexicano de circulación nacional, que goza de cierto prestigio y audiencia aceptable, y el cual, regularmente presenta resultado de estudios de opinión que realizan. Para mayores detalles, véase Encuesta MCCI-Reforma 2022, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/> consultada el 22 de junio de 2023.

corrupción” en las instituciones públicas. Lo cual muestra la grave problemática que enfrentan las instituciones públicas en términos de credibilidad y legitimidad de sus actuaciones, debido al amplio porcentaje de la población que las percibe como corruptas. Datos que por cierto están acordes a los obtenidos por el ENVIPE y el Latinobarómetro, sobre la confianza o desconfianza en las instituciones.

Tabla No. 7
Percepción de “muchísima corrupción” en las instituciones

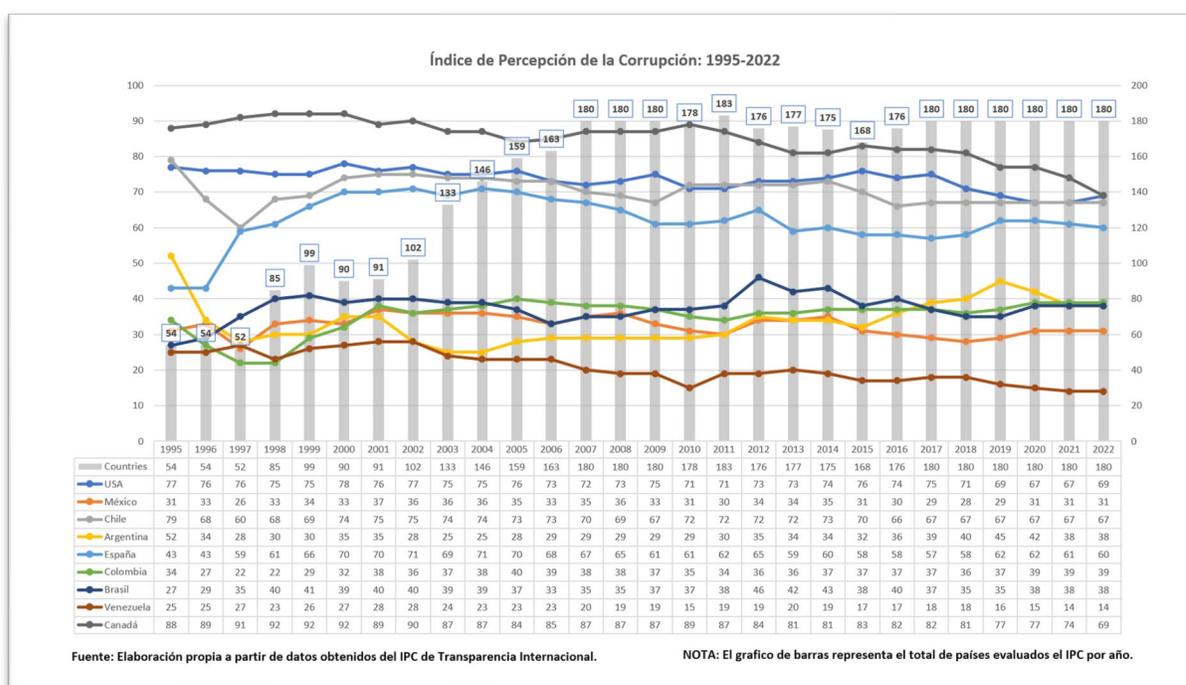
Institución	2019	2020	2021	2022
Los partidos políticos	78%	76%	76%	76%
La policía de tránsito	73%	74%	73%	72%
Las cárceles y reclusorios	71%	70%	72%	71%
Ministerios públicos	66%	67%	68%	65%
La Policía Federal	59%	66%	62%	61%
Petróleos Mexicanos - PEMEX	68%	59%	59%	60%
Autoridades electorales	61%	61%	58%	59%
Jueces y Magistrados	-	56%	53%	53%
La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	54%	57%	53%	53%
Entre los grandes empresarios	47%	50%	48%	48%
La Comisión Federal de Electricidad (CFE)	50%	45%	49%	47%
Los medios de comunicación	44%	40%	40%	41%
El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	39%	39%	36%	36%
Servidores de la Nación	-	-	-	34%
El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	33%	34%	29%	32%
Escuelas Públicas	28%	31%	27%	28%
La Guardia Nacional	27%	25%	29%	27%
El Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)	-	25%	28%	26%
El Ejército	27%	25%	26%	25%
Los pequeños comercios y negocios	-	23%	21%	21%
La Marina	19%	19%	21%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de MCCI-Reforma (2019, 2020, 2021 y 2022)

Por otra parte, Transparencia Internacional ha desarrollado el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual se ha dado a conocer desde el año 1995. Año en el cual sólo evaluaron a 54 países, hasta llegar a medir a 180 países a partir del año 2017 y hasta el último resultado del IPC del 2022 que continúan con el mismo número de países.

El IPC nos muestra la percepción sobre la corrupción en diferentes países. Para nuestro estudio, y siguiendo la narrativa que hemos construido sobre el SCC como medio para favorecer el combate a la corrupción, hemos seleccionado a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos de América, México y Venezuela para observar su evolución desde 1995 hasta 2022 (véase Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3
Seguimiento del Índice de Percepción de la Corrupción de 1995 al 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Percepción de la Corrupción a partir de 1995 y hasta el año 2022.

Como resultado, hemos encontrado un comportamiento más o menos homogéneo en estos países, es decir, no ha habido grandes cambios, ya que se han mantenido más o menos constantes, salvo el caso de España, país que mejoró notablemente pasando de un 43 (4.3) en

el año 1995 a un 60 en 2022 en la escala de 0 al 100, donde 0 es la presencia o percepción de mucha corrupción y el 100 representa la ausencia o menor percepción de corrupción.⁵⁶

Cabe aclarar, que hacemos la comparativa basándonos en el valor asignado (calificación) por el IPC, ya que si hiciéramos la comparación por el puesto que ocupan dentro de los países evaluados, podría ser engañoso ya que como lo mencionamos, el estudio del IEP ha venido incrementando el número de países valorados, pasando del 54 a 180 naciones actualmente.

El caso de Argentina llama la atención, ya que su calificación en el IPC pasó de 52 en 1995 a 38 en 2022, lo que indica un notable empeoramiento. En el caso de México, su calificación se ha mantenido prácticamente igual desde 1995 (3.18) hasta 2022 (31), con ligeras variaciones a lo largo del tiempo. El IPC es relevante para nuestra investigación, ya que nos permite establecer la existencia de altos índices de percepción de corrupción en México y otros países de América, así como en España. Esto resalta la urgencia de tomar medidas para disminuir la desconfianza en las instituciones públicas, como por ejemplo la profesionalización, estabilidad y certeza laboral que proporciona el SCC.

Ahora bien, según los diversos estudios consultados diversos, existe un alto porcentaje de desconfianza para con las instituciones públicas. Sin embargo, hay que agregar un elemento adicional que a nuestro juicio es importante analizar, la desconfianza en la democracia como medio para solución de los problemas más apremiantes de las sociedades. En países Latinoamericanos existe un claro declive de la democracia, propiciando importantes cambios sociopolíticos en diversos países de la región, de acuerdo con el Latinobarómetro 2021, el 49% de los latinoamericanos apoya a la democracia, mientras que un 27% manifestó ser indiferentes y el 13% apoya al autoritarismo como medio de solución de problemas sociales (BID, 2021).

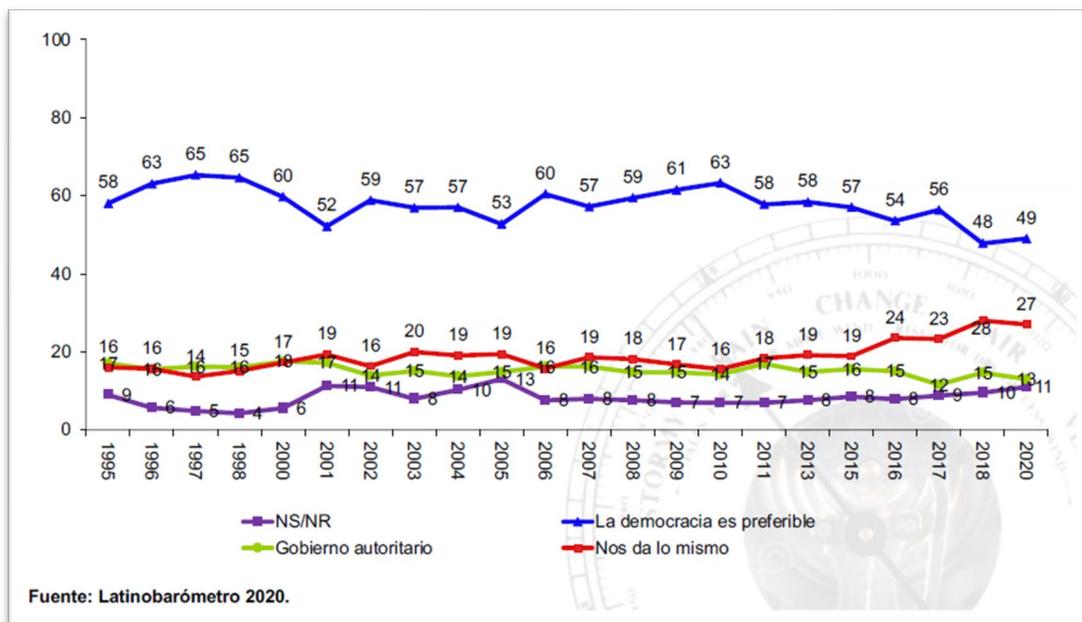
El Latinobarómetro reafirma la tendencia (véase Gráfico No. 4) que otros estudios han hecho referencia, sobre una disminución gradual pero importante en el apoyo a la democracia como

⁵⁶ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, de 1995 y hasta el año 2011 su escala de valor fue del 0 al 10, y a partir del 2012 y hasta el 2021 su escala de medición ha sido del 0 al 100.

forma de gobierno, encontrándose en uno de sus niveles más bajos de apoyo, sólo por debajo del año 2018 que tan sólo un 48% de los latinoamericanos manifestaron su preferencia hacia la democracia por encima de gobiernos autoritarios.

Gráfico No. 4

Seguimiento Latinoamericano sobre tipo de régimen que prefieren



Fuente: Latinobarómetro 2020.

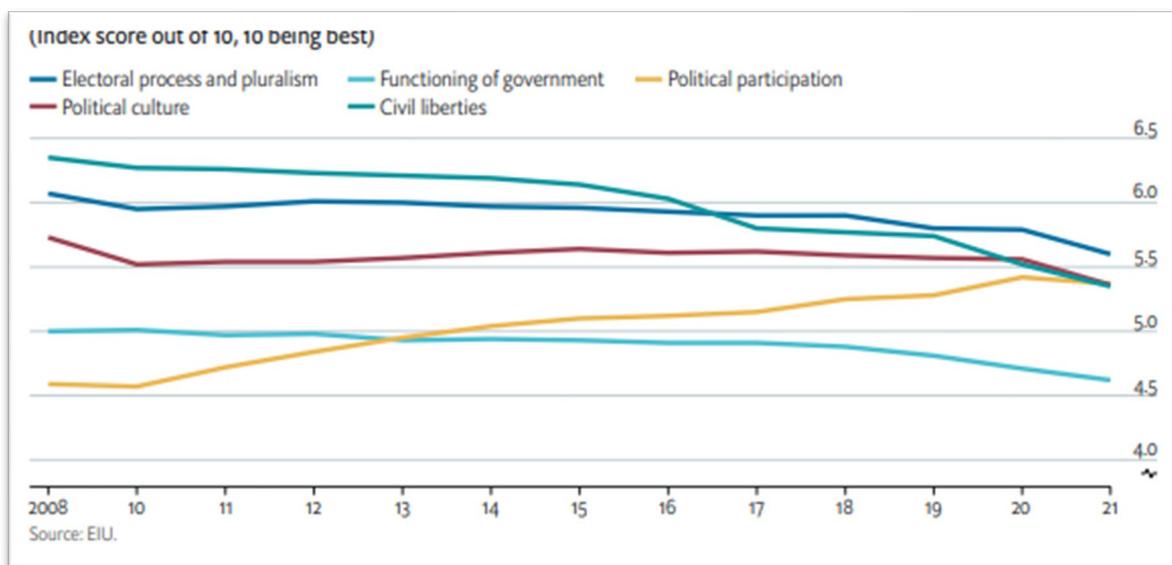
Así también lo señala el más reciente estudio publicado por *The Economist Intelligence Unit*, titulado “*Democracy Index 2021*”, y donde entre otras cosas, México fue colocado en el lugar 86 de 167 países con una calificación de 5.56, degradándolo al régimen híbrido, que es la tercera de cuatro categorías que contempla el estudio,⁵⁷ siendo la antesala para ser considerado como régimen autoritario (EIU, 2021).⁵⁸

⁵⁷ El estudio contempla las siguientes categorías: *Full democracies* (democracias plenas); *Rawed democracies* (democracias precarias); *Hybrid regimes* (regímenes híbridos); y *Authoritarian regimes* (regímenes autoritarios).

⁵⁸ De acuerdo con el indicador 2021, menos de la mitad (45,7 %) de la población mundial ahora vive en algún tipo de democracia, es decir, 74 de los 167 países y territorios cubiertos, una disminución significativa en relación al año anterior (49,4%). En cuanto a las “democracias plenas”, sólo el 6,4% de la población mundial vive en ella (21 países), una caída de dos puntos con relación a los 23 países del año anterior (8,4% en 2020), luego del descenso de Chile y España en la categoría de “democracias precarias”, (53 países).

Gráfico No. 5

Evolución de la democracia por categoría 2008 - 2021



Fuente: Democracy Index 2021, The Economist Intelligence Unit.

El informe *The Democracy Index 2021*, al igual que el *Latinobarómetro* muestran el retroceso que ha experimentado la democracia en el mundo (véase Gráfico No. 5). Según se advierte, en gran medida propiciado por la pandemia, debido a que se implementaron medidas tecnocráticas y autoritarias, las cuales fueron vistas como amenazas a las libertades civiles, y que en conjunto con otras dinámicas polarizaron la política, aumentando con ello los denominados regímenes híbridos o autoritarios, siendo Latinoamérica una de las regiones con mayor retroceso en la democracia, donde se destacan la caída de Chile a democracia precaria, y el descenso de Ecuador, México y Paraguay a regímenes híbridos (Morales Estay, 2022).

4.5.2. Estudios sobre el SCC y el combate a la corrupción

Ahora bien, revisemos los estudios sobre el SCC que lo relacionan como herramienta para el combate a la corrupción. Ya sea por su eficacia, pertinencia y éxito que ha tenido los

Servicios Civiles no sólo en México sino en otras partes de Iberoamérica y el mundo. Para ello, revisaremos las teorías que rodean a los SCC para corroborar si es un mito o realidad su efectividad para traer consigo buenos resultados en la gestión pública, entiéndase, una buena administración.

Comenzaremos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC) del año 2003, cuya finalidad es la de: *promover y fortalecer las medidas y combatir más eficazmente la corrupción, facilitar la cooperación internacional y asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción*. Además, y que para nuestro estudio resulta relevante, la convención también propone *promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos* (ONU, 2004, pág. 21).

Esta convención, señala que en materia de prevención a la corrupción: *Los Estados parte deben adoptar sistemas de selección y reclutamiento con criterios objetivos de mérito*, entiéndase, implementar SCC. Así lo establece el artículo 7° de la mencionada convención, el cual se enfoca al sector público, y señala que los Estados miembros procurarán adoptar sistemas de convocatoria para la: *contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos*.

Es decir, la CNUC recomienda a sus Estados miembros, que adopten e implementen sistemas basados en el mérito para la contratación y reclutamiento de los servidores públicos, así como medidas tendientes a promover la transparencia e integridad y evitar los conflictos de interés de los servidores públicos, como medio para combatir a la corrupción (ONU, 2004, pág. 28). Entonces, aquí establecemos el primer vínculo, además de ser acuerdo de carácter internacional que establece que una de varias medidas para el combate a la corrupción es la de establecer los SCC.

Por otra parte, la OCDE y la CEPAL (2019) han recomendado *la implementación del SCC basado en el mérito como pilar estratégico para lograr una cultura de integridad pública* (OCDE, 2019).

La OCDE (2017) propone que los Estados deben de crear y poner en marcha “*sistemas de integridad*”, entendiéndolo a estos, como un conjunto de instrumentos internos que fomenten

entre los servidores públicos un comportamiento apegado a valores que fortalezcan estándares de integridad y probidad, así como, el fortalecimiento de una conciencia ética entre quienes integran la función pública. Con la intención de hacer suyas: reglas, normas y preceptos basados en la ética profesional que rige la conducta de las personas (Ramírez-Alujas, 2023). Entendiendo a esto, como “Integridad Pública”, la cual es resultado de la interacción de tres ámbitos que se interrelacionan y trabajan en forma colaborativa: 1) sistema de integridad coherente y completo; 2) fomento de la cultura de integridad; y 3) modelo de rendición de cuentas eficaz (OCDE, 2017).

Ahora bien, a través del documento denominado: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública del año 2017, define a los tres ámbitos que componen a la Integridad Pública, y que mencionamos anteriormente, siendo estos:

En cuanto a “un sistema de integridad coherente y completo”, éste se basa en los siguientes elementos: 1) Compromiso: Los altos directivos desarrollan los marcos legales e institucionales necesarios, y demuestran altos estándares de decoro personal; 2) Responsabilidades: Los organismos se coordinan bien entre ellos, con responsabilidades claramente definidas, y queda claro quién hace que; 3) Estrategia: Utilizando datos e indicadores de evaluación y, en base a riesgos legítimos a la integridad, se desarrolla una estrategia delineando objetivos y prioridades; y 4) Normas: Reglas y valores del sector público se ven reflejados en leyes y políticas organizativas, y son comunicados con eficacia.

En cuanto a el ámbito de “una cultura de integridad pública”, se basa en cinco elementos: 1) Sociedad: empresas, individuos y actores no gubernamentales que defienden la integridad pública y no toleran la corrupción; 2) Liderazgo: Los directivos que guían con integridad a los organismos del sector público; labran la “agenda de integridad” y la comunican a la organización; 3) Meritocracia: El sector público procura emplear a individuos profesionales y cualificados que tengan compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público; 4) Formación: Los servidores públicos cuentan con las habilidades y capacitación necesarias para aplicar las normas de integridad; y 5) Apertura: Los planteamientos de

integridad son discutidos abierta y libremente en el lugar de trabajo, y es seguro reportar sospechas de faltas a la integridad.

Por último, en cuanto al ámbito de la “rendición de cuentas eficaz”, esta se encuentra basada en los siguientes elementos: 1) Gestión de riesgos: Existe un sistema eficaz de administración y control de riesgos de integridad en los organismos del sector público; 2) Sanción: La corrupción y otras violaciones a la integridad son detectadas, investigadas y sancionadas; 3) Supervisión: Órganos de supervisión, agendas de cumplimiento normativo y tribunales administrativos llevan a cabo actividades de control externo; y 4) Participación: Un gobierno transparente y abierto permite la participación de todas las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas (OCDE, 2017, pág. 5).

De lo anterior, destacamos que en el ámbito de la cultura, tanto el elemento de la meritocracia, como el de la formación, refuerzan lo que desde nuestra perspectiva, es uno de los elementos fundamentales para lograr la Integridad Pública, y que la OCDE describe de manera detallada, es decir, la contratación de servidores públicos basada en el mérito, y en la formación profesional, que son elementos que eventualmente fortalecerían a la integridad de los servidores públicos; y que si a ello, le sumamos una permanente capacitación y profesionalización, donde, un mecanismo apropiado para realizarlo es a través de la implementación de los SCC, ayudaría en gran medida a capacitar, así como a evaluar la puesta en marcha de los conocimientos adquiridos en la capacitación, por medio de la evaluación al desempeño.

Concluye la OCDE que la columna vertebral de los sistemas de integridad es:

- Garantizar una gestión de personas donde se apliquen sistemáticamente principios básicos como el mérito y la transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, para evitar el favoritismo y nepotismo, y con ello protegerse contra injerencias políticas improcedentes y mitigar los riesgos de abuso de poder y de conductas indebidas.

- Garantizar un sistema de reclutamiento, selección y promoción, justo y abierto basado en criterios objetivos y procedimientos formalizados, así como un sistema de evaluación que fomente la rendición de cuentas y el carácter de servicio público (OCDE, 2019).

Ello lo fundamentan en que:

- Contar con sistemas basados en méritos contribuye en reducir las oportunidades para que se reproduzcan los sistemas de botín o nepotismo, los cuales, en casos extremos podrían convertirse en formas graves de corrupción.
- Los sistemas basados en el mérito proporcionan los fundamentos necesarios para desarrollar una cultura de integridad y ética pública.
- Contar con sistemas basados en méritos aporta procesos necesarios para integrar pruebas de integridad y evaluaciones basadas en valores, en la toma de decisiones de recursos humanos (OCDE, 2019).

En resumen, tanto la OCDE como la CEPAL, establecen la importancia de los Servicios Civiles como medio de prevención y combate a la corrupción en las administraciones. En ese mismo sentido, destacan que un manejo inadecuado de los recursos humanos, entiéndase ausencia de sistemas meritocráticos, propician prácticas de clientelismo, amiguismo y corrupción (CEPAL, 2014; Iacoviello & Chudnovsky, 2015).

Por otro lado, el BID establece que los cambios frecuentes en la burocracia (falta de estabilidad laboral) pueden contribuir a la corrupción, y, por el contrario, una burocracia fuerte y capaz mejora la implementación de las políticas públicas. Por lo que cuando se carece de una burocracia competente es más factible que se desvíen los intereses públicos (BID, 2006).

Por ello, la implementación y el fortalecimiento de un profesionalismo público promueven comportamientos éticos útiles como mecanismos para el combate a la corrupción, así como para la consolidación de valores en las administraciones (Longo F. , 2001), es decir, una construcción de una infraestructura ética que incluya normatividad, códigos de conducta, transparencia, y sistemas de control dentro y fuera de la administración (Villoria Mendieta, 2000).

En este mismo sentido, el Senado de la República de México a través del Instituto Belisario Domínguez, señala que el SCC además de otros fines, también tiene el propósito de disuadir la corrupción y la desconfianza en las instituciones (Instituto Belisario Domínguez, 2021).

Entonces habría que tomar en consideración que existen elementos (*herramientas*) en las administraciones (gobiernos) que fueron diseñadas para combatir y hacer frente a las problemáticas que se presentan, siendo una de las más importantes: la corrupción, el clientelismo y la manipulación política de los funcionarios (Osborne & Plastrik, 1998, pág. 298). Siendo que una de las herramientas importantes para combatir la corrupción ha sido la implementación de sistemas meritocráticos como el SCC (Pardo, 2005), el cual busca acabar con el sistema de botín en los gobiernos.

En consecuencia, existen diversas causas que favorecen los hechos de corrupción en las administraciones, tal como lo es la falta de profesionalismo de los servidores públicos, así como la deficiente organización de la administración, la debilidad de mecanismos de control y supervisión (Cárdenas, 2010). Por lo que, la implementación de los SCC como medio para combatir a la corrupción, es concebido como parte de una serie de reformas de modernización administrativa impulsadas durante el periodo de gobierno del ex presidente de México Vicente FOX QUESADA. Recordemos, que durante la gestión de FOX QUESADA se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal en México, la cual establece como principios el mérito e igualdad de oportunidades, la legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia.

Asimismo, y de acuerdo con el estudio realizado por MARTÍNEZ PUÓN (2015),⁵⁹ “*existe una relación directa entre el combate a la corrupción y el servicio civil, o la existencia de un servicio civil significa una mayor control de la corrupción*” (Martínez Puón, 2005, pág. 37).

También resulta interesante el estudio realizado por MEYER-SAHLING, MIKKELSEN y SCHUSTER (2018), quienes estudiaron la relación entre la gestión de los Servicios Civiles

⁵⁹ Tesis Doctoral y posterior publicación en el libro titulado: *Servicio Civil de Carrera ¿Para qué?*

y la lucha contra la corrupción, haciendo una evaluación crítica de 62 estudios: 17 de Europa y Asia, 10 Globales o interregionales, 6 de América Latina, 5 de África, y 5 de América del Norte, en un total de 36 países. Y cuyos hallazgos determinaron que: 1) Cuando los empleados se contratan en función de sus méritos profesionales, en lugar de criterios políticos o personales, tienden a ser menos corruptos, es decir, existe una correlación positiva entre el reclutamiento basado en el mérito (SCC) y una menor presencia de corrupción; 2) Los niveles salariales se encuentran asociados con la corrupción, es decir, que un servidor público bien remunerado, es menos propenso a cometer actos de corrupción; y 3) La forma en que se gestionan los ascensos, las transferencias, las evaluaciones al desempeño o la estabilidad laboral pueden afectar a la corrupción burocrática con más fuerza, lo que indica, que si estos procesos son realizados con poca transparencia, imparcialidad y falta de ética, incentiva a la comisión de actos de corrupción (Meyer-Sahling y otros, 2018).

DAHLSTRÖM, LAPUENTE y TEORELL (2012), publicaron un estudio con mayor amplitud en cuanto el muestreo en el que se basó, en el cual, se enfocaron al análisis de tres diferentes tipos de estructuras burocráticas y su efecto en la corrupción, siendo las siguientes: 1) Burocracias cerradas: se caracterizan por un “espíritu de cuerpo” o *ethos burocrático*,⁶⁰ el cual, aísla a sus integrantes de las influencias o presiones externas; 2) Burocracias bien retribuidas o pagadas: se caracterizan por tener sueldos altos y competitivos en el mercado laboral, sobre todo en el sector gobierno; y 3) Burocracias profesionales: su característica es el ingreso basado en el mérito, separando intereses privados de los públicos, lo cual implica una separación de los vaivenes político electorales (*ausencia de politización*), rendición de cuentas y la posibilidad de ascensos por mérito y como premio al buen desempeño (Dahlström y otros, 2012).

Obteniendo como resultado, el que las burocracias profesionales fueron las más efectivas para controlar el fenómeno de la corrupción burocrática, por lo que, los exámenes de oposición competitivos, la estabilidad laboral, y un sistema bien regulado, son factores que favorecen la ausencia de la corrupción en los gobiernos, aunado a la conformación de *ethos*

⁶⁰ Término utilizado por David Arellano Gault, y Gabriel Rojas, en su trabajo: Servicios Civiles como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: ideas, paradojas y limitaciones.

burocrático, es decir, la separación y construcción de un sentido de identidad entre los empleados públicos y/o burócratas profesionales (Román Masedo, 2016; Arellano Gault & Rojas, 2023).

En ese mismo sentido, también es relevante el estudio realizado por OLIVEROS y SCHUSTER (2018), cuyos hallazgos al estudiar al mérito, permanencia y comportamiento burocrático, en un experimento conjunto en la República Dominicana. Del cual, se destaca que los funcionarios públicos contratados por el partido gobernante pueden estar más inclinados a “robar para el equipo”, ante la lealtad al grupo que los colocó en el cargo que desempeña. Asimismo, resalta cómo uno de los hallazgos principales, que el ingreso a través de concursos de oposición (*exámenes de conocimientos*), así como la permanencia en el cargo están asociados a una menor corrupción y al desvío de sus funciones hacia servicios políticos (Oliveros & Schuester, 2018).

De igual forma, LOVELL (2005) destaca el papel y rol de las burocracias, y su impacto en torno a la corrupción sistémica, ya que el fenómeno de la corrupción tiene una mayor presencia en gobiernos donde no se ha implementado sistemas meritocráticos que propicien como consecuencia, burocracias sólidas y profesionales (Lovell, 2005).

Por su parte, ARELLANO y ROJAS (2023) refieren que es más factible que en los países donde existe corrupción, pero no está normalizada socialmente, se deba a que, las burocracias se encuentren capturadas a través de mecanismos que propician la lealtad política, tal y como lo es el sistema de botín; y que *“los Servicios Civiles de Carrera legitimados como institución política reducen la normalización de actos indebidos en el aparato administrativo, puesto que los servidores públicos no deben lealtad política a sus superiores designados o electos”* (Arellano Gault & Rojas, 2023).

Por último, no podríamos dejar de mencionar a la “Agenda 2030” de la Organización de las Naciones Unidas suscrita y aprobada en el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU), a través de la cual se plantearon diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de los cuales, destacamos el objetivo 16 sobre: paz, justicia e instituciones sólidas. El ODS 16, se plantea las siguientes metas: a) 16.3: Promover el Estado

de Derecho en los planos nacional e internacional, y garantizar la igualdad de libre acceso a la justicia para todos; b) 16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; c) 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; d) 16.7: Garantizar la adopción de todos los niveles decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; y e) 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Adicionalmente a las metas de los ODS, la ONU cuenta con la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” suscrita en el 2003, siendo el único instrumento mundial vinculante en el rubro del combate a la corrupción.

Ahora bien, nos queda claro que dentro de los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU, se encuentra el combate a la corrupción. Entonces, qué tipo de vinculación tienen los ODS con la implementación de los SCC, y en ese sentido, la UNIVERSIDAD IBERO de la Ciudad de México, desarrolló un documento de trabajo interesante, el cual lleva por título: Propuesta para cumplir la Agenda 2030 en México, reflexiones desde la academia para el proceso de planeación nacional del desarrollo en el marco de la Agenda 2030.

En dicha propuesta de la UNIVERSIDAD IBERO, se plantea en forma muy concisa que es necesario llevar a cabo políticas públicas para la alianza, a efecto de poder alcanzar las metas planteadas por los ODS, siendo las siguientes: 1) financiamiento de alianzas; 2) transparencia y sistemas de información; 3) reingeniería de programas públicos; 4) Servicio civil de carrera efectivo; y 4) la triple hélice académica-industria-gobierno.

Por ello, destacamos el aporte del estudio de la IBERO, al plantear la necesidad de efectuar políticas de alianzas, dentro de las cuales considera a la implementación de un SCC efectivo para lograr las metas de los ODS.

En este sentido, tanto Adriana PLASCENCIA DÍAS (2022) del Instituto Alemán para el Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), como José María HERNÁNDEZ VALLEJO (2022) Secretario Técnico del Grupo de Trabajo para la implementación de la Agenda 2030, refieren que representa un gran reto cumplir con la

Agenda 2030, y para cumplir con sus ODS es necesaria la formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, que es un pendiente, puesto que no se cuenta con un SCC ni perspectiva para la profesionalización del servicio público en México.⁶¹

Asimismo, el Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el documento denominado Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica, destaca que *“Un factor crítico para la consecución de los ODS sigue siendo el fortalecimiento de la alta dirección pública y de todo el servicio civil con el fin de contar con funcionarios capaces de diseñar e implementar políticas integrales e inclusivas enfocadas en la obtención de resultados y la creación de valor público para los ciudadanos”* (CLAD C. L., 2018, pág. 131).

Por su parte, Alicia BÁRCENA en su calidad de Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en el marco del Seminario: La Constitución de la Ciudad de México y la Agenda 2030, destacó que *“la instauración del sistema de profesionalización de los servicios públicos y la conformación de un servicio civil de carrera”* plasmados en la Constitución Política de la Ciudad de México, va en consonancia con la Agenda 2030, a efecto de avanzar en el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030.⁶²

En resumen, los estudios y análisis revisados en este documento Realizados por la OCDE, CEPAL, ONU y BID, así como los autores citados, coinciden en que los Servicios Civiles de Carrera, así como la Profesionalización de los Servidores Públicos son herramientas útiles que inciden en forma positiva en el combate a la corrupción, o para disminuir riesgos de que se cometan actos de corrupción.

⁶¹ Para mayores detalles, véase el boletín de la Cámara de Diputados sobre la conclusión de los trabajos del Foro sobre Sustentabilidad y Formación de Servidores Públicos en el marco de la Agenda 2030, disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/concluye-foro-sobre-sustentabilidad-y-formacion-de-servidores-publicos-en-el-marco-de-la-agenda-2030>.

⁶² Para mayores detalles, véase la Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión del seminario La Constitución de la Ciudad de México y la Agenda 2030, del 15 de agosto de 2017, disponible en la página web de la CEPAL en: <https://www.cepal.org/es/discursos/seminario-la-constitucion-la-ciudad-mexico-la-agenda-2030>.

La ausencia de instituciones consolidadas pertenecientes a los sistemas democráticos, siguen siendo un factor que propicia una serie de problemáticas sociales que están asociadas a sistemas de patronazgo o sistema de botín, es decir, prácticas clientelares y corporativas en las administraciones.

Ante ello, podemos concluir que el SCC es en sí una herramienta útil a efecto de promover la integridad de los servidores públicos. Profesionalizándolos en sus labores o actividades encomendadas según el área en la cual se desempeñen. Además de promover la transparencia y rendición de cuentas entre los servidores de cualquiera de los niveles jerárquicos o áreas de desempeño; pero sobre todo, como parte importante en el combate y prevención de hechos de corrupción en las administraciones.

4.6. Evaluaciones a los Sistemas de Servicio Civil de Carrera

Nos dimos a la tarea de revisar y analizar diferentes estudios que se enfocaron a la evaluación de los SCC en forma global, regional e incluso enfocado a México. La idea es construir un panorama general y particular sobre los SCC en forma objetiva, y proveniente de fuentes confiables, tales como la OCDE, BID, CEPAL, entre otras fuentes significativas.

4.6.1. Índice de Eficacia del Servicio Civil Internacional

El estudio *The International Civil Service Effectiveness* (InCiSE), elaborado por el *Institute for Government* en Londres, Inglaterra, en conjunto con *Blavatnik School of Government*, publicó su segunda edición en 2019, siendo la primera en 2017. Su propósito es medir el papel que los SCC pueden desempeñar en los países, evaluando su eficacia y estableciendo un punto de comparación internacional para identificar las áreas fuertes de los SCC en los 38 países incluidos en el estudio (31 en 2017).

Destaca la ficha técnica del InCiSE que los SCC pueden tener los siguientes usos:

- Como herramienta de mejora del rendimiento para que los altos cargos de la administración, así como como a otras partes interesadas, averiguar qué países obtienen los mejores resultados en qué áreas y aprender de ellos.
- Como herramienta de rendición de cuentas que permite a ciudadanos, funcionarios y políticos conocer el rendimiento de su administración.

El InCiSE basa su estudio en 12 indicadores principales:⁶³ 1) Capacidades; 2) Gestión de crisis y riesgos gestión de riesgos; 3) Servicios digitales; 4) Gestión fiscal y financiera de gestión; 5) Gestión de recursos humanos; 6) Inclusión; 7) Integridad; 8) Apertura; 9) Elaboración de políticas; 10) Adquisiciones; 11) Regulación; y 12) Administración tributaria.

⁶³ Para mayores detalles véase: InCiSE en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

De acuerdo con el índice, los países mejor evaluados son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá, Austria y Finlandia (véase Tabla No. 8), cuya característica principal que identificamos es que son democracias consolidadas, con instituciones públicas sólidas y bajos problemas en términos de corrupción o percepción de la corrupción, y bien evaluados en el Índice de Estado de Derecho (IED). Por ejemplo, comparemos la siguiente tabla que integra las evaluaciones a estos mismos países en el IED del *World Justice Projet* (véase Tabla No. 8).

Al hacer la comparación del ranking de los países valorados y tanto por el IED como por el InCiSE, podemos observar en la Tabla No. 8 que los países que ocupan los primeros ocho lugares en el InCiSE, también forman parte del grupo de los países mejor evaluados por el IED, por lo cual podemos inferir que son países con democracias consolidadas con prácticas culturales afines a el estado de derecho, y con SCC más arraigados o institucionalizados.

Tabla No. 8

Comparativo entre Índices de Eficacia del Servicio Civil Internacional, Índice de Estado de Derecho

País	Siglas	InCiSE 2019*	Índice ED 2019**
		Posición	Posición
Reino Unido	GBR	1	13
Nueva Zelanda	NZL	2	7
Canadá	CAN	3	9
Austria	AUT	4	8
Finlandia	FIN	4	3
Australia	AUS	5	11
Dinamarca	DNK	6	1
Noruega	NOR	7	2
Países Bajos	NLD	8	5

* Índice de eficacia del Servicio Civil Internacional (InCiSE) 2019

** Índice de Estado de Derecho 2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los índices referidos

El InCiSE está basado principalmente en los gobiernos centrales o federales de los países analizados, ignorando lo que sucede en los gobiernos subnacionales y en las instituciones descentralizadas del poder ejecutivo federal. Sin embargo, para este punto de nuestra

investigación, nos resulta útil el revisar el InCiSE como un análisis serio que demuestra por un lado que los países con democracias sólidas y consolidadas lo han implementado en sus instituciones públicas, y que otros países en vías de consolidación tanto democrática como institucionalmente, también forman parte del grupo de naciones que han implementado a los SCC en sus gobiernos.

Tabla No. 9

Clasificación de los países según la eficacia de los Servicios Civiles de Carrera

País	Siglas	Puntuación	Clasificación	País	Siglas	Puntuación	Clasificación
Reino Unido	GBR	1	1	Lituania	LTU	0.487	20
Nueva Zelanda	NZL	0.96	2	Bélgica	BEL	0.485	21
Canadá	CAN	0.916	3	Japón	JPN	0.472	22
Austria	AUT	0.617	4	Letonia	LVA	0.466	23
Finlandia	FIN	0.883	4	Chile	CHL	0.454	24
Australia	AUS	0.863	5	Italia	ITA	0.419	25
Dinamarca	DNK	0.832	6	Eslovenia	SVN	0.369	26
Noruega	NOR	0.83	7	Israel	ISR	0.315	27
Países Bajos	NLD	0.794	8	Polonia	POL	0.282	28
Corea	KOR	0.785	9	Portugal	PRT	0.259	29
Suecia	SWE	0.785	10	Chequia	CZE	0.245	30
Estados Unidos de Norteamérica	USA	0.765	11	Islandia	ISL	0.228	31
Estonia	EST	0.674	12	Turquía	TUR	0.189	32
Suiza	CHE	0.65	13	Eslovaquia	SVK	0.172	33
Irlanda	IRL	0.625	14	Bulgaria	BGR	0.147	34
Francia	FRA	0.619	15	Croacia	HRV	0.14	35
España	ESP	0.599	17	Rumanía	ROU	0.127	36
México	MEX	0.507	18	Grecia	GRC	0.107	37
Alemania	DEU	0.505	19	Hungría	HUN	0	38

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Índice Internacional de Eficacia de los Servidores Públicos (InCiSE)

Destacamos que el InCiSE, como ya se expuso se basa en 12 indicadores, de entre ellos, resaltamos el tema de las capacidades que de acuerdo con el informe técnico del índice, lo definen como “el grado en que los empleados públicos tienen la combinación adecuada de competencias”, que como hemos sostenido, para el buen funcionamiento de cualquier organización se requiere el asesoramiento de expertos, con un nivel educativo adecuado de

los funcionarios públicos, es decir, un nivel de conocimientos técnicos óptimo. Lo que desde nuestra perspectiva e investigación llamamos “profesionalización de los servidores públicos”.

El indicador de capacidades está compuesto por 14 métricas del programa de la OCDE para la evaluación internacional de las competencias, por sus siglas “PIAAC”, que se encuentra basado en el exitoso Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la misma OCDE. En resumen, lo que principalmente evalúa este indicador es el grado de profesionalización de los servidores públicos. De acuerdo con el indicador de capacidades, estos son los países mejor evaluados:

Tabla No. 10
Ranking del Indicador de Capacidades

País	Siglas	InCiSE 2019
		Posición
Nueva Zelanda	NZL	1
Estados Unidos de Norteamérica	USA	2
Dinamarca	DNK	3
Canadá	CAN	4
Finlandia	FIN	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del InCiSE 2019

Por otro lado, España y México se encuentran en media tabla del índice general, es decir, en los puestos 17 y 18 respectivamente; sin embargo, nos llama poderosamente la atención que Chile ocupe el lugar 24 de este índice, ya que de acuerdo con el informe sobre la situación del servicio civil en América Latina elaborado por el BID en el año 2006, coloca en su ranking a Chile en el lugar tercero con una calificación global de 51.3 en escala del 0 al 100, mientras que México se encuentra en este informe en la posición 7 de los 18 países evaluados, con una calificación promedio de 41.5 (véase Tabla No. 11).

Tabla No. 11
Informe sobre la situación del Servicio Civil de Carrera en América Latina (escala del 0 al 100)

Lugar	País	Eficiencia	Mérito	Constancia Estructural				Consistencia Funcional					Promedio Global
				Coherencia Estratégica	Consistencia Directiva	Consistencia de los procesos	Capacidad Funcional	Competencias	Eficacia incentivadora	Flexibilidad	Capacidad Integradora		
1	Brasil	56	87	58	50	68	61	78	50	52	56	61.6	
2	Costa Rica	40	58	45	59	66	57	56	66	49	51	54.7	
3	Chile	59	62	65	53	46	47	54	40	45	42	51.3	
4	Colombia	42	52	48	50	45	48	55	38	48	47	47.3	
5	Argentina	50	31	43	40	49	47	53	40	48	56	45.7	
6	Uruguay	47	52	45	44	48	44	43	43	45	42	45.3	
7	México	39	41	41	43	50	40	48	37	35	41	41.5	
8	Venezuela	38	35	35	40	38	38	40	30	45	39	37.8	
9	República Dominicana	38	19	21	36	18	26	33	18	26	30	26.5	
10	Bolivia	32	22	18	14	24	19	26	12	19	21	20.7	
11	Guatemala	29	18	19	21	19	17	21	8	22	26	20.0	
12	Nicaragua	28	15	20	23	23	15	18	5	23	27	19.7	
13	Ecuador	16	18	14	17	13	19	19	15	22	19	17.2	
14	Perú	16	18	13	16	11	14	19	12	11	18	14.8	
15	Paraguay	16	20	9	9	12	12	16	9	11	19	13.3	
16	Panamá	10	2	14	11	18	13	18	5	15	18	12.4	
17	El Salvador	8	9	12	7	14	17	18	14	18	6	12.3	
18	Honduras	15	17	13	7	19	9	13	5	10	14	12.2	
Media		32	32	30	30	32	30	35	25	30	32	30.8	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Informe sobre situación del Servicio Civil en América Latina - BID - 2006.

Sin embargo, para nosotros es importante primero en un contexto global y más actualizado con el InCiSE 2019, exponer que en países de alta tradición y cultura democrática se instauraron los SCC y se evalúa el desempeño de estos, destacando que los primeros lugares son ocupados por países desarrollados como ya lo destacamos. En segunda instancia, en un índice regional como lo es el estudio realizado por el BID, también se evalúan cuestiones como: 1) La eficacia de los SCC; 2) El mérito; 3) La coherencia estratégica; 4) La consistencia directiva; 5) La consistencia de los procesos; 6) La capacidad funcional; 7) Las competencias; 8) La eficacia incentivadora; 9) La flexibilidad; y 10) La capacidad

integradora.⁶⁴ Teniendo como resultado que en el caso Latinoamericano, los países mejor evaluados son: Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia, Argentina y Uruguay; mientras que México quedó relegado al séptimo lugar.

En 2002 se publicó el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil editado por el BID, en este estudio encabezado por Francisco LONGO tuvo como objetivo principal el presentar un marco analítico para diagnosticar los sistemas nacionales del SCC, entendiéndose fue este el modelo que se empleó para evaluar a los SCC en América Latina y el Caribe. Una vez que se contó con un marco analítico, el BID realizó y presentó una serie de informes sobre el diagnóstico institucional en América Latina, haciendo publicaciones primero en forma individual o por país, para después concentrar los resultados en una sola publicación en forma comparativa (véase Tabla No. 11).

4.6.2. Servicio Civil en América Latina y el Caribe - CEPAL

En ese mismo sentido, también ha habido estudios que realizó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU,⁶⁵ quien en el 2014 publicó el estudio denominado: Servicio Civil en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el estudio no emite valoraciones de tipo cuantitativas, es decir, no les otorga calificación numérica pero si describe en forma cualitativa los avances, retrocesos o problemáticas de los países de América Latina y el Caribe sobre el SCC.

Enlistando primero problemas y pendientes comunes entre países, tales como: a) ausencia de prevención de necesidades; b) sistemas de información de personal poco desarrollados; c) ausencia de estrategias de remuneraciones consistentes; d) situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial entre los niveles gerenciales (excepto México); e)

⁶⁴ Para mayores detalles, véase: el Informe sobre situación del servicio civil en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2006, el cual se encuentra disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina>

⁶⁵ Para mayores detalles véase: Servicio Civil en América Latina y el Caribe – CEPAL – 2014. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36968-servicio-civil-america-latina-caribe>

dificultades en implementación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño; f) perviven dinámicas de politización; g) no hay consolidación de garantías de mérito; h) promociones arbitrarias o basadas en antigüedad; i) escasa utilización de las competencias de las personas; y j) áreas del servicio civil expuestas a prácticas clientelares (CEPAL, 2014).

Y en términos específicos para el caso de México, sobre los problemas y pendientes de profesionalización del SCC, el estudio expone que: a) no existen perfiles de competencias que se centren en las habilidades y las aptitudes más que en conocimientos; b) ausencia de estrategias de capacitación; c) generalización de aumentos de remuneraciones anulan mejora en la atracción y retención del personal profesional; d) gran diversidad de regímenes en paralelo para trabajos similares, con distintas condiciones de empleo, incluyendo su remuneración; e) no existe ninguna institución que tenga titularidad sobre asuntos de remuneración y empleo en todo el servicio público; y f) baja atracción y retención de personal profesional en el servicio civil, además de una baja en la moral debido a una fuerte pérdida del poder adquisitivo de su personal en un contexto inflacionario (CEPAL, 2014, pág. 46).

Estas son algunas de las recomendaciones generales y otras específicas para el caso mexicano sobre los sistemas de profesionalización del servicio civil que, si bien fueron realizadas en 2014, muchas de ellas en mayor o menor medida todavía subsisten y no han perdido vigencia.

4.6.3. Índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID

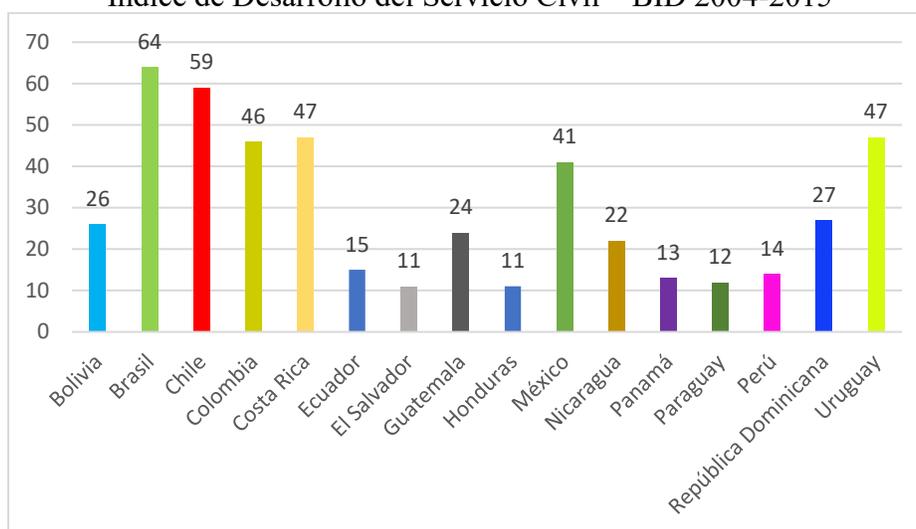
El BID desarrolló el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) en 2014, basándose en datos de 16 países para medir el nivel de desarrollo de sus servicios civiles y el grado de implementación de la IDSC. El estudio arrojó valiosa información y constató que la región mostraba debilidades en la mayoría de sus servicios civiles. La ausencia de coherencia estratégica, la acotada presencia de criterios meritocráticos y la debilidad de incentivos para estimular el esfuerzo de los empleados eran los principales obstáculos al desarrollo de los sistemas de servicio civil.

Se identificó un amplio grupo de 11 países en los que esta situación se manifestaba en forma crítica en el IDSC obtenido. En todos estos casos, el servicio civil se caracterizaba por el alto grado de politización, las serias dificultades para atraer y retener personal competente y la falta de mecanismos para influir positivamente en la motivación de los empleados. Asimismo, se identificó un segundo grupo de países de desarrollo intermedio, ubicado levemente por encima del promedio. Por último, dentro de ese marco de debilidad general, se reconocieron solo dos sistemas más sólidos (Chile y Brasil), cuyo IDSC era casi dos veces superior al promedio (BID, 2014, págs. 18-20).

El promedio regional del IDSC se ha incrementado entre 2004 y 2013 de 30 a 38 puntos. De los 16 países cubiertos en el estudio, casi la mitad están por encima del promedio: Chile (67), Brasil (65), Costa Rica (54), Colombia (52), Uruguay (52), México (41) y República Dominicana (39). Los nueve restantes se ubican por debajo del promedio (BID, 2014, págs. 18-20).

Gráfico No. 6

Índice de Desarrollo del Servicio Civil – BID 2004-2015



Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI).⁶⁶

⁶⁶ Los resultados pueden consultarse en forma interactiva a través del portal web: <https://mydata.iadb.org/es/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh> consultado el día 04 de agosto de 2023.

Los países pueden ser clasificados en tres niveles de desarrollo del SCC. En el nivel de bajo desarrollo, se ubicaban Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. En el nivel de desarrollo medio, se ubicaban México, Colombia, Uruguay y Costa Rica. Por último, en el nivel alto o sistemas profesionales solo se ubicaban Brasil y Chile. En síntesis, entre 2004 y 2011/2013 la tendencia general muestra progreso. De los 16 países, en las evaluaciones recientes 11 presentan un mayor desarrollo de sus servicios civiles que en 2004, cuatro se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje y solo uno retrocedió.

Tabla No. 12
Evaluaciones del Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2004-2019

País	2004	2011	2012	2013	2015	2017	2019
Bolivia	26	-	-	21	-	-	-
Brasil	64	-	-	63	-	-	-
Chile	59	-	-	67	-	-	-
Colombia	46	-	-	52	-	-	-
Costa Rica	47		54	-	-	-	-
Ecuador	15	21		-	41	-	-
El Salvador	11	-	34	-	-	-	-
Guatemala	24	-	24	-	-	-	-
Honduras	11	-	12	-	-	-	-
México	41	-		41	-	-	-
Nicaragua	22	-	35		-	-	-
Panamá	13	-	29		-	-	-
Paraguay	12	-	-	26	-	40	-
Perú	14	29	-	-	41		-
República Dominicana	27	-	39	-	-	-	41
Uruguay	47	-	-	52	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI)⁶⁷

Destacamos que países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay salen mejor evaluados que México de acuerdo con IDSC del 2014 (véase Gráfico No. 6). Siendo una de las conclusiones del IDSC que: *en los periodos donde ha aumentado el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de los países evaluados, se han notado mejoras significativas en la*

⁶⁷ El CSDI está disponible en: <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh>

calidad del SCC de las administraciones centrales, en tanto que el resto de países, no tuvieron cambios (BID, 2015). Habría que decir que, si bien estos datos datan del 2014, se han venido practicando más evaluaciones posteriores a los diferentes países, sin embargo, no a todos y con una disparidad de temporalidad (véase Tabla No. 12).

4.6.4. Panorama de las Administraciones Públicas - OCDE-BID

Más recientemente, el BID (2020) publicó el estudio denominado: Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 (PAPALC). En el capítulo 6, que versa sobre la “gestión de recursos humanos (GRH)”, entiéndase que la GRH tiene una vinculación directa con los sistemas del SCC. Y enfoca su estudio a evaluar: 1) grado o nivel de organización y delegación de GRH; 2) reclutamiento y selección de personal; 3) flexibilidad para reestructurar el SCC; 4) gestión de la compensación; 5) gestión del desempeño; y 6) la capacitación. El PAPALC fue aplicado a 11 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú y Uruguay; y a los 36 países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Los datos de ALC corresponden al año 2018, mientras que los relativos a la OCDE al 2016.

4.6.4.1. Organización y delegación de GRH

La GRH en las administraciones del gobierno central puede llevarse a cabo mediante modelos organizativos centralizados o descentralizados. Los modelos más centralizados ayudan a ganar coherencia estratégica en todo el sistema, pero pueden generar desafíos de implementación. Por otro lado, los modelos de mayor delegación pueden ser más eficientes y adaptarse fácilmente a cada organización de manera individual, pero implican un riesgo de generar asimetrías en la implementación de las reglas. El PAPALC evalúa el nivel de organización y delegación de GRH basándose principalmente en tres variables: 1)

concentración o dispersión de la responsabilidad de la GRH; 2) ubicación del órgano rector de GRH; y 3) concentración de responsabilidades en la agencia central de GRH.

Los hallazgos respecto a la concentración de GRH fueron: en el 67% de los países encuestados y el 64% de los países de la OCDE cuentan con una agencia central de GRH en el ámbito del gobierno federal/central, la cual se encarga del diseño e implementación en las diferentes instituciones del gobierno. Es decir, que en la mayoría de los gobiernos evaluados por el estudio se considera importante concentrar los esfuerzos del diseño y ejecución de políticas públicas de la GRH.

Asimismo, respecto a la ubicación del órgano rector de GRH, se encontró que en el 50% de los países valorados el órgano rector dependía de la presidencia de la república o su equivalente (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay). Mientras que un 25% se encontraba ubicado en el Ministerio de Finanzas (Chile, Jamaica y Brasil); un 17% contaban con una agencia específica (Colombia y República Dominicana); y por último, bajo otro tipo de ministerio el caso de México que representa el 8%. En ese mismo rubro, pero con respecto a los países pertenecientes a la OCDE, tiene otro tipo de lógica de distribución: es decir, el 26% con agencia específica, el 20% bajo el ministerio de finanzas y el 14% dependiendo de la presidencia o su equivalente.

Por último, respecto a la concentración de responsabilidades de la agencia de GRH, existe una homogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) (11 áreas de responsabilidad) y los países de la OCDE (9 áreas de responsabilidad). Siendo Brasil en ALC quien tiene más responsabilidades (14 áreas), mientras que tanto la República Checa como Japón lideran este rubro en los países de la OCDE (OCDE & BID, 2020, pág. 112).

4.6.4.2. Reclutamiento y selección

El reclutamiento y la selección basadas en mérito son fundamentales para garantizar una prestación adecuada de los servicios públicos. Cuando el mérito se vuelve sistémico, es más

probable que las administraciones obtengan mejores resultados. En el 66% de ALC utilizan un examen competitivo para el reclutamiento y la selección. El reclutamiento basado en mérito está garantizado principalmente mediante la publicación de todas las vacantes (100%), entrevistas estructuradas y exámenes estandarizados (83%). Países como: Colombia, Jamaica y México, utilizan metodologías de centros de evaluación (27%), y Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México y República Dominicana hacen uso de empresas privadas para tal efecto (45%). Mientras que en los países pertenecientes a la OCDE la tendencia es publicar las vacantes (86%) y utilizar exámenes estandarizados (69%) y entrevistas estructuradas (64%).

Si bien el análisis anterior se centró en los funcionarios públicos permanentes, hay otros grupos de empleados en la administración pública central con diferentes reglas de GRH. Algunos países de ALC tienden a tener una proporción relativamente alta de personal no permanente (eventuales o temporales). Estos datos señalan la importancia de que los gobiernos también se centren en la implementación efectiva de reglas basadas en el mérito para el reclutamiento y la selección de este tipo de personal.

El estudio PAPALC con respecto a los SCC hace una observación relevante puesto que establece que los SCC no abarcan la totalidad de los puestos de las administraciones públicas y pone como ejemplo a países dentro de ALC: Chile (57%), Perú (40%) y Argentina (34%) como países con la mayor cobertura de SCC en cuanto al total de plazas existentes. Mientras que para el resto de países el porcentaje no supera el 10% de la plantilla laboral perteneciente al SCC (OCDE & BID, 2020, pág. 114).

4.6.4.3. Flexibilidad para reestructurar el Servicio Civil

El entorno en el que operan los gobiernos está en constante evolución, lo que significa que surgen desafíos que requieren nuevas políticas públicas y una administración flexible y versátil. Por lo tanto, es importante que el sector público pueda realizar cambios o adaptaciones en la composición y el tamaño de su estructura orgánica cuando sea necesario.

Y contar con mecanismos que permitan esta flexibilidad y emplearlos de manera efectiva es clave para garantizar la efectividad de las políticas y el uso eficiente de la GRH.

En el contexto de los países de ALC, esta flexibilidad debe ser equilibrada con sus reservas contra las decisiones impulsadas por motivaciones políticas. Los resultados del estudio indican que en ALC la mayoría de los países tienen normativas para despedir empleados permanentes en ciertos casos (83%). Sin embargo, pese a tener disposiciones legales para hacerlo, el despido de empleados públicos no es una práctica común. En su lugar, los países de ALC han optado por mecanismos alternativos para reestructurar el personal del sector público, como contratar empleados con contratos a determinados o plazo fijo (24% del total de empleados en promedio) u ofrecer programas de retiro voluntario (67%). Mientras que en países de la OCDE el 31% de los países reportan contar con planes de retiro voluntario (OCDE & BID, 2020, pág. 114).

4.6.4.4. La Capacitación

La capacitación es una función importante de la GRH, especialmente para adquirir capacidades institucionales que rápidamente se vuelven obsoletas. La mayoría de los países ALC tienden a asignar a la capacitación un papel destacado en sus agendas (83%). Existen principalmente dos modelos de gestión para la coordinación y ejecución de actividades de formación: en el 67% de los casos hay una capacitación inicial tras ingresar al servicio público, y hay una sola institución cuya función es coordinar, promover y gestionar la capacitación de toda la administración central, mientras que en el 33% restante, las responsabilidades se delegan a los ministerios/departamentos. En la OCDE se invierten los porcentajes, puesto que el 31% lo hace en forma centralizada y el 69% realizan la capacitación en forma delegada o compartida.

Los países de ALC y la OCDE utilizan instrumentos similares para diseñar la oferta de capacitación, basándose en el diagnóstico de las necesidades de capacitación y la evaluación del desempeño. En ALC, existe un creciente interés en desarrollar capacitación en línea para extender la cobertura y reducir los costos directos.

Países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México cuentan con un sistema estandarizado de capacitación; sin embargo, México y Perú tienen variaciones en cuanto al ministerio que es responsable de dicha actividad. A destacar que hay países que hacen una diferenciación en la capacitación de sus servidores públicos basada en la antigüedad (Argentina, Chile, Colombia y República Dominicana), y Brasil y Jamaica tan solo algunos empleados reciben capacitación al inicio de su contratación. Por último, el PAPALC refiere que el 67% de los países en ALC (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México y Uruguay) tienen como requisito para la promoción y ascenso el someterse a la capacitación institucional (OCDE & BID, 2020, pág. 116).

4.6.4.5. Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es una herramienta importante para generar un SCC más efectivo, ya que implica planificar, motivar y evaluar las contribuciones de los servidores públicos al desempeño del gobierno. Sin embargo, puede ser difícil de implementar de manera objetiva. En términos de cobertura, el 92% de los países de ALC reportaron tener algún tipo de evaluación del desempeño para todos o casi todos los funcionarios públicos. Sin embargo, estos altos niveles de cobertura reflejan en muchos casos un mandato legal implementado para fines de cumplimiento, que carece de una metodología de evaluación sólida y un uso significativo de los resultados.

Tanto en ALC como en los países de la OCDE, las cuotas no son utilizadas generalmente para evaluar a los empleados. Las tres cuartas partes de los países de ALC informaron que la evaluación del desempeño tiene una importancia media o alta para definir el avance profesional, similar a los países de la OCDE. La evaluación del desempeño puede tener un alto impacto en la definición de la desvinculación debido al bajo desempeño, pero todos los países de ALC informaron que esto ocurre muy raramente. Entre los países de la OCDE, si bien es posible en el 97% de los países, el 86% reportó que esto ocurre rara vez (OCDE & BID, 2020, pág. 118).

4.6.4.6. Compensación de Funcionarios Públicos

La compensación es un elemento crítico de la GRH y es probablemente la recompensa más importante para los funcionarios públicos. En los países de ALC con datos disponibles, como en la mayoría de los países de la OCDE, la compensación suele fijarse centralmente en una negociación entre el gobierno y los sindicatos. La centralización permite mantener en la mira la salud general del gasto público, mientras que la delegación acuerda margen de acción a los ministerios, pero con el riesgo de generar grandes disparidades entre ellos y gastos totales más elevados. Cerca de las tres cuartas partes de los países de ALC reportaron utilizar un esquema centralizado para la negociación salarial. En cuanto a criterios para definir el salario base en los diferentes niveles jerárquicos, la práctica más común es utilizar parámetros funcionales, por sobre características personales como la edad y la antigüedad.

Con respecto a los criterios para definir remuneraciones complementarias, la antigüedad aún tiene más peso que el desempeño en ALC. Si bien el 67% de los países de ALC asignan bonos por antigüedad en el puesto, algunos de ellos han ido disminuyendo su peso. Con respecto al pago por desempeño, el 42% de los países de la muestra de ALC informaron haber utilizado este mecanismo. En los países de la OCDE, el 83% tiene algún tipo de pago por desempeño, que se implementa a través de una bonificación anual y/o aumentos salariales (OCDE & BID, 2020, pág. 120).

4.6.4.7. Hallazgos y Conclusiones del PAPALC

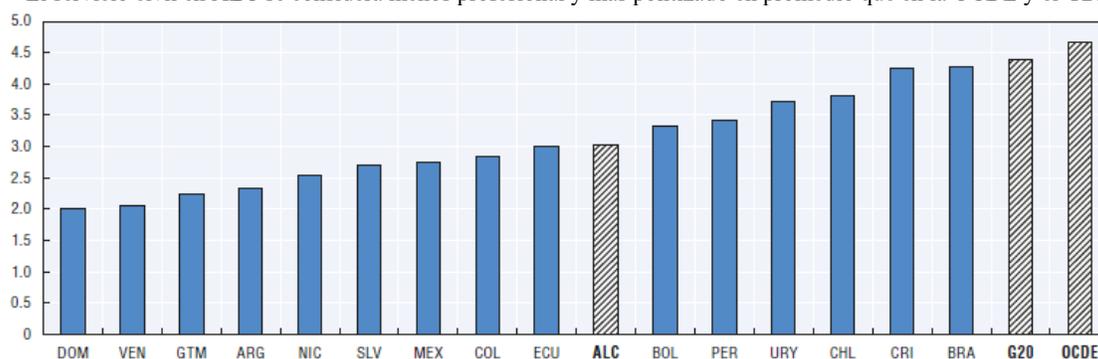
En conclusión, se encontró que ocho de los doce países de ALC evaluados en el estudio, cuentan con mecanismos basados en el mérito para la contratación del personal, entiéndase, Sistemas de Servicio Civil. Por ejemplo, exámenes de oposición para ingresar al SCC. Sin embargo, un porcentaje importante de los servidores públicos no se encuentra sujeto o dentro de dicho sistema, por el tipo de contratación (personal eventual o por tiempo determinado) (OCDE & BID, 2020, pág. 12).

Los países de la región, tienen un reto importante en cuanto a la profesionalización a través de los Servicios Civiles en el ámbito de los gobiernos nacionales y subnacionales. Puesto que si bien existe un consenso sobre la necesidad de reformar e implementar SCC, lo cierto es que tienen que lidiar con intereses políticos que insisten en mantener el *statu quo*. Los gobernantes, entiéndase los tomadores de decisiones, deben de entender que los costos políticos son mayores, que los beneficios o réditos de implementar sistemas del SCC (OCDE & BID, 2020, pág. 25). Además, en ALC en comparación con los países de la OCDE y el G20,⁶⁸ tienen un menor arraigo de los SCC, y por lo tanto, es considerado como menos profesional el Servicio Civil en esta región de países (véase Gráfico No. 7).

Gráfico No. 7

Cuadro comparativo países de América Latina y el Caribe vs. OCDE y G20, 2015

El servicio civil en ALC se considera menos profesional y más politizado en promedio que en la OCDE y el G20



Nota: El índice calcula en qué medida la administración pública es más profesional que politizada. Los valores más altos indican lo primero. Se basa en cuatro preguntas de la encuesta: "Pensando en el país que ha elegido, ¿con qué frecuencia diría que ocurre lo siguiente hoy?: Al reclutar empleados del sector público, ¿las habilidades y los méritos de los solicitantes deciden quién obtiene el trabajo?" "Al reclutar empleados del sector público, ¿las conexiones políticas de los solicitantes influyen sobre quién obtiene el trabajo?" "¿El principal liderazgo político contrata y despide a altos funcionarios públicos?" "¿Se reclutan altos funcionarios públicos dentro de las filas del sector público?" La escala para cada pregunta es 1-7 (de "casi nunca" a "casi siempre"). Este análisis incluye países del G20.

Fuente: Estudio, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 (OCDE-BID).

⁶⁸ El G20 es un foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las veinte economías más importantes del mundo, el cual se encuentra integrado por: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Este grupo representa el 80% del comercio mundial y el 90% de la economía del planeta.

4.6.5. Diagnóstico institucional del Servicio Civil en México - BID

Existen otros estudios, pero ya en específico para el caso mexicano u otros países en concreto, por ejemplo, el BID publicó en el año 2014 el estudio titulado: Diagnostico institucional del servicio civil en América Latina: México. Cuyas valoraciones más significativas a nuestro juicio son las siguientes.

Sobre el **marco legal**: a) existencia de diversos instrumentos legales, pero sólo algunas leyes básicas; b) existencia de dos sistemas de empleo (empleados de base vs. de confianza); y c) la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) es de naturaleza administrativa y no laboral, no tiene sustento en el artículo 123 de la constitución federal, y crea un nuevo segmento de empleados públicos a los ya reconocidos (empleados de base y de confianza) al cual se le conoce como “personal de carrera” (BID, 2014, pág. 62).

En cuanto a la **organización de las funciones de recursos humanos**: a) la Secretaría de la Función Pública (SFP) del Gobierno Federal, funge como organismo asesor y ejecutor de las nuevas políticas en recursos humanos en materia de SPC, sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sigue teniendo un papel central por sus facultades presupuestarias. En lo relativo a **indicadores cuantitativos**: se destaca la alta concentración salarial y la ineficiencia en el gasto; y sobre la planificación: se destaca por tener una planificación básicamente presupuestaria, sin embargo, la LSPC busca instaurar una verdadera planificación funcional (BID, 2014, pág. 63).

En lo referente a la **organización del trabajo**: se requiere realizar los perfiles de puestos, empezando por los pertenecientes al SPC. Mientras que para la **gestión del empleo**: a) no hay gestión del empleo para los funcionarios de base; b) los sindicatos se limitan a establecer condiciones de trabajo; c) la LSPC establece un subsistema de selección de personal claro, pero sólo para el personal de carrera. Y sobre la **gestión del rendimiento**: los empleados de base tienen un rendimiento muy bajo, y los acuerdos sindicales no contemplan este tipo de aspectos (BID, 2014, pág. 65).

Gestión de la Compensación: disparidad salarial, el salario no es proporcional para con la complejidad y responsabilidad de las funciones y atribuciones de los cargos públicos (a trabajo igual, salario igual). **Gestión del Desarrollo:** los empleados públicos fuera del SPC no tienen opciones de movilidad, mientras que los que forman parte del SPC se tiene contemplado un sistema de movilidad a partir de: jerarquías, lateral, horizontal e intercambios o permutas. **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales:** a) los sindicatos han generado inercias que propician la desmotivación de un gran sector de los empleados públicos; y b) las relaciones laborales del personal de carrera siguen siendo confusas, debido a la indefinición de si la LSPC es de carácter administrativo o laboral (BID, 2014, pág. 66).

En este sentido, es importante tomar en cuenta los diagnósticos y evaluaciones realizadas al SPC en México y otros países, pues recordemos que aquello que no se mide, difícilmente se podrá mejorar. En conclusión, el estudio refiere que A 10 años de la LSPC (2014), el balance deja dos grandes logros de base: 1) la incorporación del concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público; y 2) la generación de reglas de juego para el SPC que sobrevivieron un cambio de gobierno. Estas reglas de juego sirvieron de base para que hubiera progresos en aspectos puntuales como la planificación, la organización del trabajo, la gestión del clima laboral y la gestión del empleo. En resumen, a pesar de que aún hay limitaciones, se han logrado avances significativos en la implementación del SPC en México (BID, 2014, págs. 50-51).

En cuanto a la gestión del empleo, se observan claroscuros, los cuales provienen del trabajo de análisis de los concursos realizado desde 2004, que ayudó a que en la actualidad el sistema esté cubierto en aproximadamente un 75%. Sin embargo, al finalizar el sexenio del presidente Fox, y con la asunción del presidente Calderón, la prioridad cambió y el sistema de acceso por mérito pasó a ser un tema de orden secundario. La pérdida de confianza fue alimentada por sombras adicionales, como la debilidad de la estructura de incentivos y el escaso tiempo de maduración que tuvo el proceso (BID, 2014, págs. 50-51).

En los últimos 10 años, ha ocurrido muy poco en cuanto a la situación de los trabajadores de base en México, que representan cerca del 90% del servicio civil. La combinación de una ley

burocrática muy protectora y el poder de acción colectiva de la representación sindical estrechan considerablemente el margen de acción. La intención inicial de que la LSPC también alcanzara al personal de base resultó rápidamente desestimada como resultado de la fuerte oposición sindical (BID, 2014, págs. 51-52).

4.6.6. Los SCC en los estados de México (Gobiernos Subnacionales)

En ese mismo sentido, el BID profundizó aún más y en el año 2016 publicó el estudio denominado: Profesionalización de la función pública en los estados de México. El cual se enfocó a realizar un diagnóstico sobre la GRH en los estados de la república mexicana en contextos heterogéneos. El estudio dividió el análisis en áreas que a su vez se componen o evalúan a subsistemas: 1) Planificación; 2) Organización del trabajo; 3) Gestión del empleo; 4) Gestión del rendimiento; 5) Gestión de la compensación; 6) Gestión del desarrollo; 7) Gestión de las relaciones humanas y sociales; y 8) Organización de la función de recursos humanos. Los cuales midieron en una escala del 0 al 100 (véase Gráfico No. 8).

Gráfico No. 8

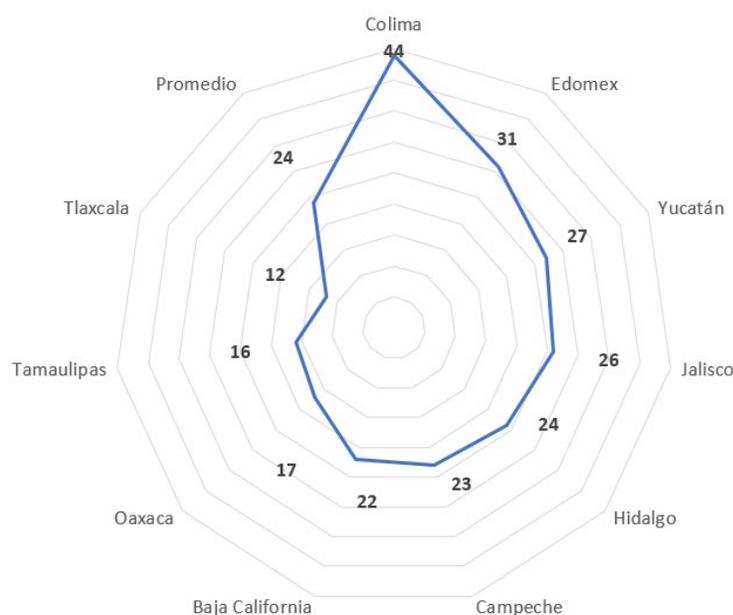
Resultados globales, según índices de calidad del sistema de GRH



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del (BID, 2016)

En cuanto al Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), se evaluaron a diez estados de la república mexicana: Colima, Estado de México, Yucatán, Jalisco, Hidalgo, Campeche, Baja California, Oaxaca, Tamaulipas y Tlaxcala. Entre los cuales, se encontraron con algunos matices en siete de los diez estados características comunes o propias de los sistemas del servicio civil. Obteniendo como resultados del IDSC los siguientes:

Gráfico No. 9
Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Estados de México



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del (BID, 2016)

El IDSC mide la calidad de la GRH en la administración pública de México. Este índice se compone de cinco indicadores específicos de calidad: 1) capacidad integradora; 2) consistencia estructural; 3) capacidad funcional; 4) eficiencia; y 5) mérito. Los resultados del diagnóstico muestran que el IDSC alcanza para el promedio de los diez estados un valor de 24/100 puntos, lo que indica que el desarrollo promedio es todavía incipiente. A pesar de esto, el IDSC es una herramienta útil para identificar áreas de mejora en la gestión de recursos humanos y para desarrollar planes de acción que permitan mejorar la calidad de los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos.

El estudio es más extenso y profundiza en algunos puntos más que en otros, sin embargo, consideramos que las principales conclusiones son las siguientes:

En primer lugar, se encontró que la GRH en los estados de México representa importantes desafíos en términos de su eficacia, eficiencia y transparencia. Y a pesar de haberse realizado diversas reformas y emprendido políticas públicas para mejorar la profesionalización a través del servicio civil, aún existen barreras importantes que impiden su plena implementación. Entre estas barreras se encuentran: la falta de recursos, la resistencia al cambio, la falta de capacitación y la falta de coordinación entre las diferentes áreas de la administración pública (BID, 2016).

En segundo lugar, se encontró que la implementación de políticas de recursos humanos efectivas y eficientes es fundamental para mejorar la calidad de los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos. Los estados que han logrado implementar políticas de recursos humanos efectivas han logrado mejorar la calidad de sus servicios públicos, reducir la corrupción y mejorar la transparencia en la administración pública (BID, 2016).

Por último, el estudio encontró que la implementación de políticas de recursos humanos efectivas y eficientes requiere de un compromiso político fuerte y sostenido, así como de la participación activa de los diferentes actores involucrados en la administración pública. Es necesario que los líderes políticos y los funcionarios públicos trabajen juntos para desarrollar políticas de recursos humanos efectivas y eficientes que permitan mejorar la calidad de los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos. Además, es necesario que se promueva una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública para garantizar que las políticas de recursos humanos se implementen de manera efectiva y eficiente (BID, 2016).

Capítulo V – En búsqueda del buen gobierno

5.1. La meritocracia

Fue el sociólogo británico Michael YOUNG (1958) quien desarrolló por primera vez el concepto que hoy conocemos como “meritocracia” en su obra *The rise of the meritocracy, 1870-2033: An essay on education and equality* (El triunfo de la meritocracia, 1870-2033: ensayo sobre educación e igualdad); YOUNG imaginaba en su obra una sociedad en la que el sistema educativo no formara a ganadores, sino que los escogía. De acuerdo con el autor, la meritocracia es un sistema político en el que los bienes económicos y el poder se otorgan a los individuos basándose en el talento, el esfuerzo y logros (Young, 1958). Su teoría fue más innovadora que la idea de igualdad de oportunidades en su época. Sin embargo, poco se ha discutido la meritocracia vs. la teoría de justicia en el campo de la filosofía política, a pesar de estar presente en las últimas décadas en el discurso del neoliberalismo.

YOUNG (1958) hace referencia en su obra al modelo de servicio civil británico, el cual se sustenta en el sistema de entrada y ascenso competitivo basado en el mérito y los logros que se establecieron en el servicio civil británico en la década de 1870. De acuerdo con el autor, este sistema reemplazó al *spoils system* y propició que las personas accedieran a posiciones de poder en función de sus habilidades en lugar de sus conexiones y/o relaciones públicas. Este modelo de servicio civil contribuyó significativamente al ascenso de las élites al proporcionar un camino para que las personas talentosas de todos los orígenes logren el éxito en función de sus habilidades en lugar de su estatus social o conexiones, donde la competencia y el mérito son valores importantes para una sociedad justa e igualitaria (Young, 1958, págs. 19-20, 138).

Además de desarrollar el concepto de meritocracia, Michael YOUNG (1958) también realizó críticas a la idea de una sociedad gobernada por una élite basada en el mérito. En su obra, explica que la meritocracia puede ser peligrosa porque puede crear una “élite

autoperpetuante”⁶⁹ que se reproduce a sí misma y se desconecta de las necesidades y preocupaciones de la mayoría de las personas. También señala que la meritocracia puede ser injusta porque no todos tienen las mismas oportunidades para desarrollar sus habilidades y talentos, lo que significa que algunos pueden ser excluidos del éxito y el poder. Para YOUNG, la meritocracia debe ser equilibrada con otros valores importantes como la igualdad y la justicia social para evitar los peligros potenciales de una sociedad gobernada por una élite basada en el mérito (Young, 1958, págs. 170-171).

En una época más reciente, el profesor de sociología KERBO (2003) describe magistralmente la existencia de un par de teorías generales que han tenido una gran influencia en la configuración del desarrollo de las teorías de la estratificación social.⁷⁰ Estas son: 1) la teoría del conflicto, y 2) las teorías funcionales. Las características de estas teorías son las siguientes:

1. La teoría del conflicto⁷¹ sostiene que la desigualdad social es el resultado de la lucha entre diferentes grupos sociales por recursos y por el poder. De acuerdo con esta teoría, la sociedad se encuentra dividida en diferentes grupos sociales con intereses en conflicto (ricos vs. pobres; patronos vs. empleados; personas de diferentes razas o géneros). Los grupos compiten por recursos limitados, como lo es el dinero, el poder político y las

⁶⁹ *Elite Self-perpetuating* hace alusión a un grupo de personas privilegiadas por algún tipo de poder, ya sea económico, político o incluso de acceso a la formación profesional (estudios), que es capaz de tener continuidad o renovarse en forma indefinida, es decir, capaz de perpetuarse a sí misma.

⁷⁰ La teoría de la estratificación social hace referencia a la forma en que una sociedad se agrupa por estratos sociales (clases sociales) reconocibles de acuerdo con diferentes criterios de categorización, tales como: la riqueza, la ocupación o trabajo, el estatus o el poder. Esta teoría explica la desigualdad social en una sociedad, basándose en la distribución de los bienes materiales, económicos, culturales o incluso educativos. El concepto de estratificación social, implica la existencia de una jerarquía social en términos de una desigualdad social, donde cada estrato social se encuentra integrado por personas con características socioeconómicas similares, existiendo la posibilidad de ascender o descender (movilidad) en los estratos sociales. Esta teoría ha sido abordada y analizada a lo largo de varias décadas por diferentes sociólogos, siendo algunos de los más representativos Max Weber y Adam Smith.

⁷¹ La teoría del conflicto no tiene un autor específico, sino que es el resultado de las contribuciones de varios pensadores sociales, como Karl Marx, Max Weber y Georg Simmel. En resumen, aunque varios pensadores sociales han contribuido a la teoría del conflicto, no hay un autor específico al que se le atribuya su autoría.

oportunidades educativas; y la desigualdad social no es natural ni inevitable, sino que es el resultado de la lucha entre estos grupos por recursos, poder e influencia.

2. Las teorías funcionales de la sociedad,⁷² argumentan por su parte que la estratificación social es necesaria para garantizar que los diferentes roles y responsabilidades en una sociedad sean asignados adecuadamente y coordinados en forma casi natural (demanda y oferta de empleo, por ejemplo). De acuerdo con esta teoría, cada persona en una sociedad tiene un papel específico que desempeñar, y la estratificación social asegura que las personas más capaces y talentosas ocupen los roles más importantes. Además, sostiene que la desigualdad social es necesaria para motivar a las personas a trabajar duro y alcanzar sus objetivos, lo cual trae consigo beneficios para la sociedad. Por lo que las teorías funcionales ven a la estratificación social como algo positivo (Kerbo, 2003).

En este sentido, KERBO (2003) hace referencia a las críticas a la teoría funcional por no tener en cuenta el papel de la suerte o el azar en la aparición de posiciones sociales, y por no reconocer que algunas personas pueden estar excluidas del acceso a ciertas posiciones debido a factores como su raza, género o clase social. Además, algunas críticas argumentan que la estratificación social puede perpetuar la desigualdad y limitar las oportunidades para aquellos que no tienen acceso a los recursos necesarios para alcanzar los roles más importantes (Kerbo, 2003).

KERBO (2003) cuestiona los modelos tradicionales del logro de estatus, que se basan en las características personales y asumen que los recursos de capital humano de la gente son los factores más relevantes, o incluso los únicos, que influyen en el logro de estatus y de ingresos ocupacionales, es decir, méritos individuales. Sin embargo, hay fuerzas económicas impersonales, que escapan al control de la mayoría de la gente, que contribuyen a determinar el rendimiento de los recursos de capital humano.

⁷² Diversos autores son los que han abordado y escrito acerca de las teorías funcionales, tales como Saint-Simon, Auguste Comte, Émile Durkheim y Talcott Parsons; por lo tanto, se puede decir que las teorías funcionales tienen sus raíces en el trabajo de estos pensadores sociales de principios del siglo XIX.

Además, KERBO (2003) refiere en su obra que: *“la acumulación de información y datos empíricos nos lleva a sugerir que una teoría abstracta o un paradigma determinado puede ser más o menos útil para comprender un tema específico como la estratificación social”* (Kerbo, 2003, pág. 114 y 185). Las ideas basadas en el mérito personal no pueden tener en cuenta factores como la discriminación y las desigualdades estructurales que pueden limitar las oportunidades para ciertos grupos sociales. En resumen, aunque el éxito a través del mérito personal puede parecer justo e igualitario, existen problemas relacionados con las fuerzas económicas impersonales y las desigualdades estructurales que pueden limitar las oportunidades para ciertos grupos sociales.

Desde nuestra perspectiva, la realidad de las sociedades del siglo XXI en el planeta se asemeja más a las características de las teorías funcionales, donde la mayoría de los cargos importantes ya sea por su función o por su jerarquía, son o deberían de ser asignados “en teoría” a los más capaces y con las habilidades y aptitudes (mérito propio) suficientes para desempeñar el cargo conferido. Sin embargo, la realidad en el caso mexicano, y principalmente en el sector gobierno, no necesariamente se aplica la teoría funcional. Puesto que como analizaremos más profundamente en nuestro estudio, está demostrado que la selección y nombramiento de los puestos relevantes en la administración obedecen a otros criterios diferentes a los del mérito, y más cercanos al control político y la captura de las instituciones a través de la nómina y las lealtades políticas.

Uno de los críticos de las teorías funcionales es SANDEL (2020), quien realiza reflexiones interesantes en torno a la meritocracia y las problemáticas que esta conlleva, llamándola: “La tiranía del mérito”. Según el filósofo norteamericano, considera que en estos tiempos, la meritocracia ha llegado a convertirse en una tiranía que premia a los ganadores y castiga a los perdedores, lo cual ha propiciado tener sociedades cada vez más polarizadas y desiguales, con marcadas diferencias o desigualdades económicas (Sandel, 2020).

En pocas palabras, se ha puesto mayor importancia al mérito individual, lo cual hace clara alusión a que el éxito o el fracaso de una persona en la vida se encuentran determinados por sus propias habilidades, capacidades, esfuerzos y logros. Y que de acuerdo con esta lógica,

aquellos que tienen éxito en la vida, lo han logrado gracias al mérito propio, mientras que si fracasan, ha sido producto de su falta de esfuerzo o habilidades personales para salir adelante.

Es necesario recuperar la noción del “bien común” para hacer frente a los desafíos morales que nos plantea un mundo cada vez más globalizado y competitivo. Según SANDEL (2020), el bien común se refiere a la idea de que todos los miembros de una sociedad tienen una responsabilidad compartida en la construcción de una comunidad justa y próspera. Esto implica que las políticas públicas, programas y decisiones de gobierno deben ser tomadas considerando el interés general de la sociedad, y no solo el interés individual o de sólo ciertos grupos privilegiados u organizados de la sociedad (Sandel, 2020).

La desigualdad económica es uno de los principales factores que propician la polarización de las sociedades en nuestros tiempos. Cuando hay una gran brecha entre pobres y ricos, y la movilidad social se encuentra estancada, se generan enojo, ira y frustración entre quienes se sienten excluidos del éxito económico. Estos sentimientos alimentan la polarización política y son el caldo de cultivo idóneo para las propuestas populistas, que a su vez inciden en forma significativa en la reducción de la confianza en las instituciones públicas y en la sociedad en general. Por lo tanto, se requiere recuperar la noción del bien común para poder hacerle frente a los retos morales y construir sociedades más justas e inclusivas.

En lo que se refiere al sector público, la meritocracia ha sido un criterio importante para el acceso al empleo público. Se basa en la idea de que aquellos que tienen las habilidades y la formación profesional necesaria para ingresar a la administración y desempeñar un trabajo deben ser seleccionados, con independencia de su origen social, sexo, estatus económico, etc. Sin embargo, según SANDEL (2020), el mérito se ha convertido en una tiranía que premia a ganadores y castiga a los perdedores. El mérito individual no siempre garantiza la equidad o la justicia, puesto que pudieran existir factores no visibles u ocultos que influyen en quienes son seleccionados o no (Sandel, 2020, pág. 24).

Ante la tiranía del mérito en el empleo público, SANDEL (2020) propone como alternativa valorar no solo las habilidades y formación profesional de los aspirantes al cargo público, sino también su experiencia de vida y capacidad para trabajar en equipo y colaborar con

otros. Esto permitiría seleccionar a personas que no solo tienen las habilidades técnicas necesarias para realizar su trabajo, sino también la capacidad de adaptarse al trabajo colaborativo en equipo y contribuir al bien común. Además, el autor menciona la necesidad de promover una cultura del trabajo que valore todas las formas de trabajo, no solo aquellas consideradas “prestigiosas” o de “alto nivel”. Esto podría contribuir a reducir la polarización social y construir una sociedad más justa e incluyente (Sandel, 2020, pág. 25).

En resumen, según SANDEL (2020), la meritocracia es un sistema avasallador que beneficia a unos pocos y perjudica a la mayoría, afectando a toda la sociedad por igual. Además, considera que la meritocracia ha desgastado vínculos morales, políticos y sociales fundamentales, poniendo en peligro al bien común (Sandel, 2020).

Por su parte, otro autor relevante que ha escrito sobre la meritocracia es Harold R. KERBO (2003), quien analiza a la meritocracia como un sistema social a través del cual el mérito o la habilidad y el talento individual son los principales factores para determinar la posición social y las oportunidades de una persona. Supone que en una sociedad meritocrática, aquellos que tienen más habilidades y talentos deberían tener más éxito y poder en la sociedad (Kerbo, 2003). Es decir, el éxito o fracaso en la vida se basa en el mérito individual, tal y como lo refiere también SANDEL.

KERBO (2003) señala que en el sistema “nenko japonés”, el mérito cuenta a la hora de conseguir un trabajo. Sin embargo, deja de ser tan importante al momento de ascender en la jerarquía laboral ya que este sistema japonés se basa principalmente en la antigüedad y en la edad de los trabajadores. Por ello, cuando una persona consigue un buen empleo en una gran corporación debido a sus méritos o logros académicos (formación profesional), este tiene la posibilidad de ascender su posición anualmente con la gente de su mismo grupo de edad. Es decir, el mérito cuenta al momento de ingresar a laborar pero una vez adentro se vuelve menos importante para ascender (Kerbo, 2003).

Existen algunas críticas que se le realizan a la meritocracia, ya que argumentan que el mérito puede tener algunos problemas, tales como:

1. Rigidez gerencial: La normatividad debidamente articulada en base al sistema de mérito puede generar una inevitable rigidez gerencial que dificulta la adaptación a los cambios y a las necesidades específicas de cada situación.
2. Falta de flexibilidad: El sistema de mérito puede ser demasiado rígido y no permitir la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones específicas.
3. Corrupción: Aunque el sistema de mérito busca evitar la corrupción y el favoritismo en la selección de personal, algunos críticos argumentan que este sistema también puede ser vulnerable a prácticas corruptas si no se implementa adecuadamente.
4. Costos: La implementación del sistema de mérito puede ser costosa debido a los procesos de selección basados en exámenes, evaluaciones y entrevistas.
5. Factores exógenos: Aunque la meritocracia se basa en la idea de que las personas deben ser recompensadas por su talento y esfuerzo, en realidad, el éxito también depende de otros factores como las conexiones sociales y económicas.
6. Diferencias entre clases sociales: La meritocracia puede perpetuar la desigualdad social al permitir que los ricos y poderosos mantengan su posición privilegiada por encima del resto de personas de otros estratos económicos-sociales.
7. Injusticia en la distribución: La implementación de un sistema meritocrático pudiera ser difícil de definir, aplicar y poner en práctica, lo que puede llevar a cabo una distribución injusta de recursos y oportunidades.

Aunque el sistema de mérito (meritocracia) tiene beneficios, también puede tener algunos problemas potenciales que deben ser abordados adecuadamente para garantizar su eficacia. Asimismo, habría que clarificar que el sistema de mérito que proponemos en nuestro estudio hace referencia al conjunto de principios y prácticas que buscan asegurar que los cargos y empleos públicos sean ocupados por las personas con mejores cualificaciones y habilidades, en lugar de ser nombrados por motivos políticos o derivado de lo que se conoce como el sistema de botín. Y este sistema no se encuentra peleado con lo planteado por SANDEL (2020), en cuanto a seleccionar a personas tomando en cuenta su capacidad de adaptarse al trabajo colaborativo en equipo y otros elementos, valores y capacidades, como la experiencia personal y aptitudes.

Desde nuestra perspectiva, y acorde a lo que mencionan los autores referidos, consideramos que uno de los fines principales de un gobierno es la búsqueda del bien común, es decir, la satisfacción de las necesidades de una sociedad, sin distinción de raza, credo, estatus social o económico. Por esa misma razón, creemos que al frente de las responsabilidades de un gobierno deben estar los más capaces.

Somos conscientes de que cada vez es más frecuente escuchar y leer críticas a los sistemas meritocráticos, como el servicio civil, bajo el argumento de que socavan los incentivos de eficiencia, responsabilidad y receptividad administrativa. Sin embargo, es difícil creer que un sistema meritocrático, utilizado de manera común y constante en países llamados de primer mundo, sea poco utilizado, inexistente o deficiente en países en vías de desarrollo que han demostrado ineficacia para resolver sus problemas y demandas sociales.

Por otro lado, el BID señala que los sistemas meritocráticos en las administraciones pueden contribuir a la solución de problemas sociales al seleccionar y promover a los individuos más capaces y preparados para ocupar puestos importantes en la administración. Esto mejora la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez puede tener un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, es importante estudiar con precisión qué problemas de convivencia social resuelve el sistema burocrático de mérito para evitar introducir reformas modernizadoras que puedan deteriorar nuestra gobernabilidad y tejido institucional (BID, 1999).

Por último, Joan PRATS (1995) enumera desde su perspectiva cuáles son los beneficios que traen consigo el sistema de mérito:

1. Eficiencia: El sistema de mérito permite seleccionar a los candidatos más aptos para desempeñar un cargo o empleo público, lo que garantiza una gestión pública más eficiente y efectiva.
2. Transparencia: El sistema de mérito se basa en procesos de selección objetivos y transparentes, lo que reduce la posibilidad de prácticas corruptas o favoritismos.

3. Profesionalismo: El sistema de mérito busca asegurar que los cargos y empleos públicos sean ocupados por personas con las mejores cualificaciones y habilidades, lo que garantiza un alto nivel de profesionalismo en la gestión pública.
4. Estabilidad laboral: El régimen estatutario o funcional debidamente articulado en base al sistema de mérito garantiza la estabilidad laboral del funcionario público, lo que le permite desempeñar sus funciones con independencia y sin temor a represalias.

En resumen, el autor considera que el sistema de mérito es una herramienta importante para garantizar una gestión pública eficiente, transparente y profesional (Prats, 1995, págs. 19-20).

5.2. La Nueva Gestión Pública

Habría que establecer en primer instancia, la relación estrecha que existe entre la llamada NGP y los sistemas meritocráticos de administración de los recursos humanos, como lo es el SCC. Sobre todo vista a la NGP como promotora de eficientar el aparato burocrático, entiéndase, instituciones de la administración y empleados públicos que las componen y representan.

En este sentido, vale la pena revisar los diferentes modelos de gestión pública que han prevalecido en la época contemporánea, su papel y la incorporación de la NGP como medio de solución de crisis gubernamentales, y que tuvo un papel preponderante para el auge del SCC y su implementación en diversas partes del mundo.

5.2.1. Los modelos de Gestión Pública

Se reemplazan los obsoletos modelos de "Estado gendarme" y "Estado provincial", que tenían como objetivo ofrecer servicios públicos fundamentales como educación, salud y vivienda, es decir, eran modelos de Estado de carácter proteccionista o paternalista. Actualmente, en s gobiernos de países en américa latina, están viviendo lo que se conoce como la "crisis de legitimidad", es decir, ya no se cuestiona si llegaron al poder (gobierna) por la vía democrática, puesto que se considera que en América Latina se ha avanzado en términos de consolidación de la democracia (Ruiz-López, 2010).

Hoy se cuestiona y discusión es otra, lo que hoy se cuestiona es la "capacidad de los gobiernos para gobernar", para dar resultados (su capacidad directiva). Por lo que más allá de la legitimidad de los gobernantes y su legalidad, se cuestiona su capacidad, cuestionándose ¿los gobiernos realmente gobiernan?, ya que la capacidad de dirigir en Estados democráticos ha disminuido en las últimas décadas de manera significativa (Aguilar Villanueva L. F., 2016, pág. 14).

Esta crisis se refiere a la transformación del modelo hacia un Estado “modesto y regulador” (Cabrero Mendoza, 1998, pág. 21), que ha dejado atrás el monopolio estatal y ahora presenta una nueva cara, donde individuos, agencias y grupos sociales tienen un espacio y las dependencias gubernamentales. Mientras que diversos autores lo denominan como “crisis de los Estados sociales” (Aguilar Villanueva L. F., 2006, pág. 53).

El Estado regulador se está redefiniendo, requiriendo la necesidad de contar con áreas gubernamentales capaces lograr ser autosuficientes con un alto nivel de profesionalización entre quienes las integran. El Estado regulador dice la buena administración (buen gobierno) es aquella en la que se crean redes de colaboración con una coordinación horizontal y vertical, buscando con ello, ser más eficientes y eficaces en la actividades propias del gobierno, tales como, proveer y atender los servicios públicos.

Como respuesta a los cuestionamientos sobre políticas sociales y económicas en las administraciones, han surgido dos grandes tendencias en la gestión pública contemporánea: la pública y la gerencial (Aguilar Villanueva L. F., 2006). El papel que jugará el Estado en el siglo XXI, en el contexto de fenómenos novedosos como la globalización y la revolución de las TIC's, está relacionado con estas tendencias de remodelación, la grave crisis económica mundial y, más recientemente, la nueva configuración geopolítica que se está gestando debido a los conflictos armados entre Rusia y Ucrania y sus repercusiones para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y uno de sus aliados más importantes, los Estados Unidos de Norteamérica.

Estas tendencias apuntan a fortalecer las capacidades administrativas de la administración al mismo tiempo que recuperan y reactivan la naturaleza pública. Esto ha resultado en la adopción de nuevas técnicas de vanguardia en campos como la gestión financiera, la planificación estratégica, la gestión de la calidad, la evaluación del desempeño, la reconfiguración de los procesos, el manejo y proceso masivo de la información para generar aprendizaje y experiencias (conocimientos). Además, la profesionalización de los empleados públicos ha recibido especial atención. (Aguilar Villanueva L. F., 2006, págs. 40-43).

Por un lado, el liberalismo propugna por un Estado mínimo o “mano invisible”, un modelo de Estado donde el gobierno sea más un espectador que un actor preponderante, más un árbitro que un jugador en la cancha. Una parte de la corriente liberal sostiene que los derechos fundamentales de los seres humanos son el derecho a la vida, a la libertad de las personas y a la propiedad privada, y sostienen que el Estado intervenga sólo para defender y hacer que se cumplan estos derechos fundamentales, así como para ofrecer protección y seguridad dentro de la extensión territorial del país, y partiendo del ideal del libre mercado (Estrada Gallego, 2006), esta corriente de pensamiento se les denomina como miniarquistas.⁷³

Recordemos que vivimos en un mundo sumamente globalizado, donde las fronteras territoriales de los países poco a poco han dejado de ser una barrera para intercambios comerciales y económicos, culturales y del entretenimiento, intercomunicación o interacción en tiempo real, así como para el intercambio académico y de investigación. Y a ello, habría que añadir que en términos de política, para los gobiernos ha sido cada vez más difícil mantenerse ajenos a los acontecimientos que se suscitan en otras partes del mundo, incluso fuera de su propio continente, ante la codependencia comercial y política que entrelaza a diferentes países con organismos de carácter internacional o potencias mundiales. Organismos que por cierto, para bien o para mal, han sido precursores de reformas de Estado en países latinoamericanos, como por ejemplo, la implementación de medidas gerenciales que forman parte de la NGP, entre ellas, la implementación de esquemas meritocráticos como los SCC.

En este sentido, muchos países han asumido, a veces sin planearlo o quererlo, un papel de Estado “ultramínimo”⁷⁴ donde mantiene el monopolio del uso de la fuerza sólo para ofrecer la protección de los derechos fundamentales a la sociedad, así como para la prestación de

⁷³ Para mayores informes, véase: Estado Mínimo: <https://www.liberalismo.org/articulo/157/64/estado/minimo/>

⁷⁴ De acuerdo con Robert Nozick, citado por Fernando Estrada: un Estado ultramínimo mantiene el monopolio sobre todo el uso de la fuerza, con excepción del que es necesario en la inmediata defensa propia y, por tanto, excluye la represalia privada (o la proporcionada por una agencia) por daño y para exigir compensación. Sin embargo, únicamente ofrece protección y servicios de ejecución a aquellos que compran sus pólizas de protección y aplicación. Las personas que no contratan este servicio quedarán expuestas al riesgo del daño que les pueda causar otra agencia privada.

servicios públicos necesarios para una convivencia social pacífica y digna para los seres humanos, por ejemplo, temas como la seguridad pública no puede ser privatizada, por eso, la mantiene el Estado para “garantizar el orden social”.

El Estado mínimo lo situamos dentro del modelo de Estado de Derecho o Estado Constitucional, puesto que, como ya lo mencionamos, los efectos de la Globalización propician que el Estado tenga más énfasis en un papel de juez o de arbitro y garantiza sólo el cumplimiento de las normas, es decir, el imperio y supremacía de la ley, el Estado de Derecho.

Hoy en pleno siglo XXI está surgiendo un modelo de Estado de Derecho (ED) menos interventor y más regulador, puesto que es evidente la existencia de una importante erosión de la soberanía de los Estados, producto del impacto de la globalización. Los Estados pierden control y poder de su soberanía ante presiones externas a sus naciones.

Tabla No. 13

Los diferentes Modelos de Estado, su época y características principales

Modelo de Estado	Otros nombres	Época	Basado en...	Características
Estado Liberal	Estado Abstencionista	Finales del siglo XIX	Principio de legalidad y Derechos Humanos de 1ra Generación	Las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente las normas les autorizan y los particulares todo aquello que no se les prohíbe
Estado Social Asistencialista	Estado de Bienestar	Casi todo el siglo XX, finaliza década de los 80's	Políticas públicas a favor de derechos económicos, sociales y culturales	Fuerte intervencionismo del Estado en la Economía, el Edo. dueño de muchas empresas paraestatales
Estado Democrático	Estado Democrático de Derecho	Segunda mitad del Siglo XX	Basado en valores Democráticos, elecciones periódicas, decisiones mayoritarias, pluralismo, igualdad y respeto	Se consolida en Europa y otras partes del mundo, después de la crisis de los regímenes políticos totalitarios y autoritarios y su sustitución por regímenes de democracia representativa
Estado de Derecho	Estado Constitucional	Finales del siglo XX y principios del siglo XXI	Pluralismo jurídico, Globalización, énfasis en papel de los jueces, controles ciudadanos	Una fuerte tendencia a la privatización de lo público y por la pérdida de soberanía del Estado en beneficio de entidades supranacionales, menos Estado, Estado disminuido

Fuente de elaboración propia: a partir de apuntes de clase de Derecho Constitucional.

También habría que añadir que, durante la última década en países latinoamericanos, se han venido gestando gobiernos de corte o modelo populista con rasgos autoritarios y poco democráticos, como ejemplo, tenemos a gobiernos como el de Hugo CHÁVEZ y después

Nicolas MADURO en Venezuela, Daniel ORTEGA en Nicaragua, o Fidel CASTRO, Raúl CASTRO y Miguel DÍAZ-CANEL en Cuba, entre otros. Y estos gobiernos, han vuelto a modelos de carácter proteccionista o garantista, es decir, a través de supuestos “programas sociales” ofrecen becas y apoyos económicos y en especial a la población a cambio “implícitamente” de comprar sus voluntades. Este modelo de gobierno hace a un lado a el modelo de Estado mínimo y, por el contrario, se convierte más en un modelo de corte más intervencionista o protagonista.

Ahora bien, qué debemos entender por ED en un concepto moderno, para ello, primero habría que establecer que los componentes o características principales del ED son (Vázquez Cardozo, Rodolfo, 2018):

1. El imperio y supremacía de la ley: la ley como expresión de la voluntad social legítima al ser expedida por la autoridad competente y a través de los procesos previamente preestablecidos, y legitimada al ser respetada y acatada por los ciudadanos, así como por las autoridades, nadie por encima de la ley.
2. División de poderes: existe una división clásica de los poderes que en gran parte de los países democráticos desde el punto de vista normativo está prevista por las leyes, dividida en tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial; ninguno por encima de los otros, y que funcionan bajo la lógica de pesos y contrapesos, ya que, para controlar la concentración y abuso del poder, sólo otro poder de similar jerarquía.
3. La legalidad de la administración: todos los actos de molestia temporales o definitivos para con la ciudadanía, ya sea hacia la persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, etc. deben de estar debidamente fundados y motivados, así como autorizados o aprobados por la autoridad competente en la materia.
4. Derechos y libertades fundamentales: nadie podrá ser privado de sus derechos fundamentales (libertad, propiedad, posesión, derechos, etc.), salvo orden expresa y por escrito de la autoridad competente, que sea debidamente fundamentada en las leyes vigentes.

5. Existencia de un Tribunal Constitucional: en los países donde impere el ED, debe existir un tribunal constitucional a efecto de que esté, emita un examen de control de la constitucionalidad de las leyes que aprueben los poderes creados exprofeso para tal efecto, en el caso de México, existen tres mecanismos para solicitar dicho examen de la constitucionalidad: 1) el juicio de amparo, visto como el medio de defensa idóneo de los ciudadanos;⁷⁵ 2) el juicio de controversia constitucional, el cual actúa como medio de control constitucional, el cual ataca la posible invasión de las esferas competenciales entre los diferentes poderes;⁷⁶ y 3) el juicio de acción de inconstitucionalidad, que vigila la supremacía de la constitución, a través de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objetivo el plantear una posible contradicción entre normas de carácter general y la constitución federal.⁷⁷
6. Independencia de Órganos Constitucionales, aquí se contempla la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's), ya que existe una tendencia a imponer controles ciudadanos a estos poderes mencionados, debido a que en muchos casos se han coludido y colisionado para quebrantar o torcer las normas y alinearlas hacia propósitos grupales o políticos, entiéndase particulares, por encima de los sociales. Y ante ello, ha surgido lo que comienza a conocerse como el cuarto poder ciudadano, que no es otra cosa que el empoderamiento ciudadano en organismos constitucionales autónomos, quienes funcionan como medios de control ciudadano meramente técnico; entre ellos, podemos encontrar a las instituciones garantes de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública como lo es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), o el árbitro electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE), entre otros, en total, existen actualmente nueve OCA's en México.⁷⁸

⁷⁵ La constitución política de México prevé en sus artículos 103 y 107 a la figura el juicio de amparo.

⁷⁶ La constitución política de México prevé en sus artículos 76 fracción VI y 105 fracción I el juicio de controversia constitucional.

⁷⁷ El juicio de Acción de Inconstitucionalidad prevé en su artículo 105 fracción II el juicio de inconstitucionalidad.

⁷⁸ Actualmente en México existen nueve OCA's. 1) Banco de México (BANXICO); 2) Instituto Nacional Electoral (INE); 3) Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); 5) Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); 6) Comisión Federal de Competencia

7. Transparencia, Rendición de Cuentas y Gobierno Abierto, vistos como mecanismos a través de los cuales la ciudadanía por un lado exige a las autoridades transparencia en la toma de decisiones, somete a la rendición de cuentas y participa activamente ya sea colaborando en el co-diseño de políticas públicas y, por último, participa activamente en la puesta en práctica de programas, acciones y políticas públicas emprendidas por las administraciones. Es decir, es una participación más activa de la ciudadanía en los controles al ejercicio de los poderes, donde podríamos decir, que es parte de la gobernanza impulsada por el modelo de Gobierno Abierto.

Entonces, podríamos decir que sin Estado de Derecho no hay Democracia, primer dato relevante, además, el ED se expresa, manifiesta y se lleva a cabo en la norma legal, así como en el funcionamiento de las instituciones, prácticas y cultura cívica ciudadana.

El Estado de Derecho es el gobierno de la ley (*The Rule of Law*), el cual descansa sobre dos pilares fundamentales, por un lado, la limitación de la acción gubernamental a través de las leyes y, por otro lado, la reivindicación de derechos y libertades fundamentales ciudadanas (Rodríguez Zepeda, 2019, pág. 58).

5.2.2. Teoría tradicional “weberiana”

El Estado moderno comenzó a gestarse durante el siglo XIX (Merino, 2006, pág. 83), donde la legitimidad del gobierno se sustenta en el principio de legalidad, entendida a esta, en aquel momento, como la forma a través de la cual se accedía al poder público. El derecho sirvió como fundamento principal de este sistema de “derecho-racional” y autoridad. Según Max WEBER (1977): la burocracia “*es una forma de organización que se caracteriza por la división del trabajo, la jerarquía de autoridad, las reglas y regulaciones formales, la*

Económica (COFECE), 7) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI); 8) Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); y 9) Fiscalía General de la República (FGR).

impersonalidad y la selección y promoción basada en el mérito y la competencia técnica” (Weber, 1977, pág. 52).

El modelo propuesto por WEBER tiene tres componentes particularmente significativos: la especialización del trabajo, la estructura jerárquica y las reglas impersonales que rigen las operaciones burocráticas. Es decir, por un lado, tenemos la especialización del trabajo, que se refiere a que las unidades de trabajo dividirán racionalmente las tareas bajo la supervisión de personal competente. Por otro lado, alude al estricto orden jerárquico o jerarquía administrativa, donde se espera el apego a las funciones que deben desempeñar y a las directivas de los jefes burocráticos cuyo ámbito de responsabilidad es más amplio, y sobre las cuales se predicen los sistemas de pago, poder, privilegios y ascensos (Moreno Jaimes, 2010, pág. 3).

Las "reglas impersonales", que establecen que su participación en la esfera pública corresponde únicamente a su ámbito profesional y que el tiempo que emplean para el desempeño de sus funciones es diferente del tiempo que emplean para ejercer su libertad como personas, conforman el tercer parte de la ecuación. Para evitar arbitrariedades y favoritismos en sus decisiones, se completa la estructura separando las cuestiones laborales de las personales (Ruiz-López, 2010).

El modelo weberiano plantea que el dominio se ejerce a través de un marco administrativo burocrático, cuyas principales características nos siguen proporcionando pautas para estudiar el presente de las administraciones. El escenario destaca la importancia de contar con un marco legal sólido que pueda garantizar la ejecución de las responsabilidades fundamentales del gobierno (Merino, 2006, pág. 86).

5.2.3. Crítica de la NGP a la administración pública tradicional

Para hacer frente a los nuevos retos que suponía satisfacer demandas sociales más amplias y recientes, el Estado del Bienestar en Europa se vio obligado a recurrir a la NGP. Todavía existe una gran insatisfacción ciudadana con la clase política y dominante, a pesar de que

muchos países han logrado mejoras significativas en la forma en que conducen sus gobiernos. Prueba de ello son los estudios realizados por el organismo técnico de la OCDE entre 1996 y 1999,⁷⁹ que recomendaban fortalecer las políticas en sus contextos creando una infraestructura ética que permitiera a los 30 países miembros mantener un sistema estandarizado que garantizara un "mínimo " de fuerza (OCDE, 2001).

Debido a que estos países tienen sistemas democráticos más establecidos que el resto del mundo, el NGP tuvo más éxito allí antes de extenderse a los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia. Como resultado, pudieron crear nuevas capacidades de gobierno dentro de un eje democrático. La NGP, sin embargo, se desarrolló más lentamente en las demás naciones de Europa y América Latina. Por ejemplo, América Latina, a diferencia de Europa, se vio obligada a jugar un juego de dos vías como resultado de la discontinuidad en las políticas de largo plazo. Por otro lado, la segunda ola de democratización en Europa y la consolidación de iniciativas a través de la creación de la Unión Europea permitió el desarrollo de nuevas capacidades de gobierno, muchas de las cuales fueron propuestas por la NGP.

Incluso después de la grave crisis económica mundial que comenzó a principios de 2009 y que todavía tiene un enorme impacto en muchos países del mundo, la discusión y las críticas al modelo de NGP se han vuelto más intensas. El éxito o el fracaso de las fórmulas obligatorias del modelo de NGP sigue siendo objeto de debate en la actualidad. Por ejemplo, AGUILAR VILLANUEVA (2013 & 2022) insiste en que los gobiernos desarrollen su capacidad para tomar mejores decisiones. Esto se logra mediante la incorporación de la gobernabilidad, un tercer factor por el cual la NGP no considera a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones (Aguilar Villanueva L. F., 2013; Aguilar Villanueva L. F., 2022).

Si bien solo sugiere prácticas en el ejercicio del gobierno poco institucionalizadas, precisamente por los contextos políticos y el mantenimiento de la supremacía del poder, la

⁷⁹ La OCDE realizó un simposio denominado "Un gobierno del futuro: para trabajar por el mañana", organizado por el Comité de Administración Pública (PUMA), reuniendo a 80 responsables especializados en reformas que provenían de los países integrantes de la OCDE, en el cual se estudiaron la configuración futura de las reformas de carácter administrativo.

governabilidad aspira a ser una solución a la necesidad de generar confianza que una sociedad más informada sigue brindando. demanda. Esto es exigente porque por fin han llegado los tiempos típicos de crisis de transición y cambio (Ruiz-López, 2010).

Por otro lado, la concepción weberiana de la burocracia fue objeto de numerosas críticas, en su mayoría por omitir elementos inherentes a las burocracias, es decir, se ponía más énfasis en lo formal y se dejaban de lado las circunstancias informales. Luego del colapso del Estado social o del bienestar, surgieron interrogantes sobre el papel del Estado en un entorno recién democratizado, dando lugar al fenómeno de la globalización económica. Como resultado, surgió la NGP, una nueva corriente y forma de pensar al gobierno (Ruiz-López, 2010).

Provocó una serie de cambios administrativos, como un menor gasto público y un enfoque continuo en la eficacia operativa. El objetivo principal de las reformas era reducir drásticamente los gastos innecesarios que sofocaban el crecimiento económico mientras intentaban aumentar los ingresos del Estado. Era necesario reducir el tamaño del Estado porque se había convertido en un aparato masivo, obeso, hipertrofiado, controlador, propietario, director y sobrerregulador (Aguilar Villanueva L. F., 2006, pág. 141 y 142).

Es decir, se suponía que la reforma administrativa impulsada por el modelo de la NGP sería:

- a) Disminuir la interferencia del gobierno en la economía.
- b) Disminuir el número de programas y organismos gubernamentales.
- c) Reducir el número de empresas que cotizan en bolsa.
- d) Reducir costos al deshacerse de personal, programas y unidades que son redundantes o ineficaces a la luz de las revisiones de desempeño.
- e) La reorganización de las constituciones de los órganos de gobierno.
- f) Promover y asegurar la eficiencia financiera de la operación administrativa (Aguilar Villanueva L. F., 2006).

Sin embargo, el uso de poderes metaconstitucionales que fortalecen a personas específicas (presidente, empresarios y poderes fácticos) a través de reglas políticas e instituciones informales ha dificultado que el sistema presidencial en América Latina⁸⁰ consolide una

⁸⁰ El sistema presidencialista en América Latina es una adaptación del modelo estadounidense, pero con la diferencia de que en Estados Unidos ha tenido siglos para consolidarse, mientras que en América Latina existe una diversidad política que le da diferentes interpretaciones a las reglas del presidencialismo. Aunque algunos autores, como Lanzaro, consideran que es el sistema más adecuado para la región, en contraposición a las

democracia consensuada. Con algunas excepciones, es un desafío establecer y consolidar instituciones neutrales, como el NGP, porque las instituciones a menudo se adaptan a las preferencias de la élite gobernante o de aquellos en posiciones de poder.

Por lo tanto, mantener el crecimiento político, económico y administrativo ha demostrado ser un desafío en lugares con sistemas multipartidistas, como Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, así como en las naciones centroamericanas (con la excepción de Costa Rica), mientras que ha demostrado ser más fácil en lugares con sistemas bipartidistas o tripartidistas, como Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y México, lo que indica un progreso divergente como región.

Los aportes de LIPSET (1959)⁸¹ se concentraron en el contexto centroamericano para su análisis. Su argumento era que era necesario un nivel fundamental de crecimiento económico para que se produjera una consolidación democrática. También según él, Centroamérica siempre será una región antidemocrática. Dado que una sociedad con mayores niveles de realización en términos de educación, salud, etc. (Lipset, 1959), tiende a ser una sociedad donde la participación democrática en la creación de sus instituciones es mayor. Aunque las personas en esta sociedad tienden a ser más felices, el progreso económico se estanca debido al entorno político.

Coincidimos por ello con la valoración de Carles RAMIÓ (2011) sobre las dificultades para implementar la NGP en América Latina. Quien baso su análisis en la noción de que al implementar los valores de la NGP en las democracias latinoamericanas, estas naciones primero deben fortalecer sus bases institucionales. Esto se debe a que sería muy desafiante poner en práctica las prácticas, reformas y políticas recomendadas por el NGP en naciones con un crecimiento económico lento, altos niveles de corrupción y problemas políticos y sociales significativos (Ramió Matas, 2001).

propuestas de Linz en 1984 de adoptar un régimen parlamentario, también es cierto que el presidencialismo no es un sistema perfecto, como lo señala Charles Lindblom. Para obtener más información, consulte Aguilar Villanueva, Antologías FCE, 2006.

⁸¹ Seymour Martin Lipset, candidato a doctorado en sociología de la Universidad George Mason, fue un académico estadounidense que falleció en 2006. Realizó una serie de estudios, uno de los cuales se destaca porque examina la conexión entre la democracia y el crecimiento económico.

Los líderes que surgieron de la transición a la democracia en América Latina a mediados de la década de 1980 enfrentaron el enorme desafío de establecer instituciones democráticas e implementar las reformas significativas requeridas para enfrentar los nuevos desafíos. El Consenso de Washington, que resultó en una serie de recomendaciones cuya implementación permitió a las instituciones de crédito extranjeras⁸² ofrecer préstamos para pagar las importantes deudas contraídas por los gobiernos anteriores, fue una forma de chantaje.⁸³ Forzar a las democracias en desarrollo a “ponerse al día” con un mundo que lo exigía, afirman sus defensores, sin embargo, era la única estrategia eficaz.

Algunas de las recomendaciones del NGP fueron adoptadas por el llamado Consenso de Washington, que respaldó la urgente necesidad de contención fiscal, privatización, liberalización de la política comercial, protección de los derechos de propiedad para incentivar la inversión, apertura a la inversión extranjera directa como fuente de empleo y una priorización del gasto público en salud y educación, entre otros.

En esto se destacan los gobiernos de SALINAS en México, MENEM en Argentina, AYLWIN y FREI en Chile, Andrés PÉREZ en Venezuela, Fernando COLLOR e Itamar FRANCO en Brasil, SANGUINETTI y LACALLE en Uruguay, etc. Este consenso da lugar a una serie de recomendaciones. Como resultado de recibir economías endeudadas⁸⁴ y de que la venta de activos —específicamente empresas cuyos servicios el Estado no estaba obligado constitucionalmente a prestar— era la única forma de salir del apuro. Esto indudablemente proporcionó un alivio y un beneficio, fortaleciendo la tesorería del gobierno para manejar el

⁸² Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Internacional de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional).

⁸³ Dado que los préstamos estaban destinados a saldar deudas contraídas con los bancos por los principales impulsores del consenso de Washington, quienes entre otras cosas buscaban crear condiciones de pago en las naciones deudoras y lo hicieron a través de este mecanismo perverso para algunos sirviendo como la única opción para otros, está claro que los préstamos estaban destinados a pagar deudas.

⁸⁴ Véase el libro "Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina", editado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en el que colaboran varios autores para analizar el contexto latinoamericano durante el período de la doble transición que hemos venido discutiendo a lo largo el texto.

gasto público y, lo más importante, poniendo fin a la amenaza de hiperinflación por el momento.⁸⁵

Esto ayudo a afrontar las difíciles crisis económicas que atravesaban estas naciones (Olias, 2001: 65).⁸⁶ En este sentido, las sugerencias para intentar solucionar los problemas de la región no fueron suficientes ya que cuenta, debido a que las debilidades y fortalezas institucionales importan. es decir, el contexto importa (Ruiz-López, 2010).

Al asignar cargos dentro de la administración, no por su efectividad sino para asegurar que el militante mantenga la lealtad y los mínimos recursos para seguir apoyando al líder político que lo llevó allí, el aparato de gobierno se vuelve vulnerable en las democracias débiles y ofrece incentivos para generar reservas de poder.

La descentralización, la subcontratación y la privatización se han utilizado como peones políticos para eludir las nuevas iniciativas gubernamentales. Aunque es poco probable, es posible reducir el tamaño del aparato o la burocracia del gobierno. Sin embargo, es probable que esto lleve tiempo. Consideremos el fenómeno de la corrupción porque permea a los Estados latinoamericanos y se sustenta en la ausencia de un verdadero Estado de derecho, lo que sin duda crea el ambiente ideal para el crecimiento de los “cotos de poder”.

Por lo tanto, es difícil lograr la neutralidad y que las instituciones propuestas y promovidas por el NGP se implementen, como podría ser, en un Estado con bajo respeto por el Estado de derecho, altos niveles de corrupción y un sistema de partidos fragmentado.

Un reemplazo forzado del aparato burocrático de figuras políticas ineficaces por individuos conocidos como “tecnócratas”, quienes se destacaron por tener los conocimientos y

⁸⁵ Sin entrar en profundidad porque es un punto trascendental en el texto principal, es importante señalar que una parte importante de los activos fueron transferidos perversamente del sector público al privado, no con la imparcialidad y objetividad que exige la NGP. , sino más bien para ganarse el favor electoral con ciertos poderes fácticos. o para aumentar la influencia patrimonial de las élites políticas de una nación. Esto es particularmente evidente en México, donde este proceso ayudó a fomentar el surgimiento de algunas de las personas más ricas del mundo, incluido Carlos Slim Helú.

⁸⁶ También produjeron magnates y grandes imperios comerciales, como en el caso de Slim de México, quien se convirtió en uno de los hombres más ricos del mundo después de la privatización de Teléfonos de México ("TELMEX").

habilidades para dirigir las capacidades institucionales creadas con el propósito de la llegada forzada en muchos casos de estas nuevas herramientas, sin duda alguna provocó descontento entre la clase dirigente desplazada (Ruiz-López, 2010). Se produjo con la llegada de elementos propuestos por el NGP en América Latina. Por ejemplo, el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado (2004) cita al Sr. Salinas de Gortari diciendo: *"México necesitaba un hombre que supiera de economía como presidente, que tuviera las habilidades para lidiar con la economía de mercado y fuera capaz de implementar los cambios que el país necesitaba"* (De la Madrid Hurtado, 2004, pág. 186).

De modo que nuevos políticos con liderazgo pragmático en lugar de ideológico⁸⁷ comenzaron a surgir en América Latina a fines de la década de 1980, lo que allanó el camino para el surgimiento del neoliberalismo. Estos políticos tenían experiencia económica para hacer frente a los desafíos impuestos por políticas públicas específicas, así como el conocimiento de las ideologías extranjeras. Con la capacidad de institucionalizar el rol del ejecutivo, comenzaron a participar en los procesos de toma de decisiones de los nuevos gobiernos, que tuvieron tanto grandes éxitos como el gobierno mexicano encabezado por Carlos SALINAS DE GORTARI como grandes fracasos como el gobierno argentino de Fernando DE LA RÚA (Lanzaro, 2001, pág. 88). Tuvieron que salir del palacio por la puerta de atrás porque allí estaban aislados de la clase política tradicional. Los conflictos entre políticos corruptos y tecnócratas fueron un factor en el proceso que puso fin al régimen del PRI, que gobernó México durante 71 años seguidos. Al final, los tecnócratas políticos a cargo de las importantes reformas económicas provocaron una transición política.

En resumen, el NGP busca transformar la idea de la burocracia convencional, que estaba enredada en un modelo de Estado anticuado y superada por las demandas sociales principalmente debido a su ineficiencia gubernamental, que fue provocada por un aparato muy grande e intervencionista. Como resultado, fue necesario implementar reformas

⁸⁷ Véase la revista de economía política "Pensamiento Iberoamericano" número 30, con el tema "Técnicos en política en latinoamericana".

administrativas significativas para asegurar la eficacia y eficiencia del Estado democratizador.

Pero como veremos en las siguientes secciones, la NGP no era una fórmula infalible y se le plantearon serias objeciones. Como resultado, surgió la Post-Nueva Gestión Pública para enfrentar los efectos negativos de la NGP.

5.2.4. Realidades diferentes

En la Gran Bretaña que gozaba de cierta estabilidad, puesto que era ya una democracia consolidada, donde las discusiones sobre las reglas de acceso al poder, así como el tipo de régimen que imperaban eran ya resueltos. La preocupación se concentraba en cómo sostener estructuras de un gobierno obeso, intrusivo y sobre regulado (Huntington, 1994). Lo cual era consecuencia a que junto con Estados Unidos gozaban de democracias más consolidadas.

Mientras que el Latinoamérica se atravesaba por una dual transición, con naciones que comenzaban a transitar a estándares democráticos más fuertes, pero que su polarización y divisiones políticas internas no permitían sostener debates más profundos y con el consenso de todos sobre cómo interpretar e implementar modelos de gestión que los ayudaran a superar los problemas derivados de las crisis que enfrentaban. En tanto que en la Gran Bretaña, las reformas emprendidas por THATCHER tuvieron un gran éxito, al grado que se consolidaron en una forma importante, para dar nacimiento a un nuevo modelo de Gestión Pública, la NGP.

Lo que ahora se conoce como NGP fue fundado por el gobierno británico después de hacerse estas tres preguntas: 1) ¿Qué tiene la obligación legal de hacer el gobierno? Esto llevó al gobierno a disolver un número importante de empresas públicas fundadas en el modelo proteccionista o del Estado de bienestar; 2) De lo que el Estado está obligado a hacer, ¿podemos hacerlo a través de terceros? Esto resultó en tercerizaciones y mayores privatizaciones de servicios y negocios antes públicos; y 3) ¿Cumple el gobierno sus funciones con la misma eficacia que lo haría el sector privado? De lo contrario, la estructura

organizativa del gobierno debe incorporar herramientas de este último (Ornelas & Ruiz-López, 2009).

De igual manera, el Banco Mundial (BM) cuestionó: ¿Cuál debe ser el rol del Estado? ¿Qué puedes y no puedes hacer? ¿Y cómo debes hacerlo? (Aguilar Villanueva L. F., 2006); mientras que las naciones latinoamericanas contemplaron el desarrollo de reglas para el acceso al poder y la lucha contra las instituciones no oficiales, así como si el sistema presidencial era preferible al parlamentarismo.

Las medidas y adecuaciones impulsadas por la NGP que se intentaron aplicar y adaptar en Latinoamérica no tuvieron el éxito que se tuvo en otros países con culturas, tradiciones, economías y democracias más consolidadas. Las realidades y el contexto son diferentes, por ello los resultados no fueron similares. Prácticas muy arraigadas como el sistema de botín, impulsadas por el cacicazgo y control ferrero que existe en América Latina por parte de los cotos de poder y partidos políticos tradicionales, impidieron el éxito en estas latitudes. En conclusión, en esta región del mundo, aún persisten y se adolecen de graves carencias, a pesar de que algunas naciones tienen una proporción menor que otras (Ornelas & Ruiz-López, 2009).

La conformación de gobiernos y la participación activa de los partidos políticos en temas gubernamentales no son fomentados por el presidencialismo como forma de gobierno. Los partidos políticos generalmente favorecen el uso de los votos de los votantes para continuar jugando el juego del poder (Linz & Valenzuela, 1998, pág. 46). En esta instancia, el presidente es quien triunfa en todos los sentidos y premia a los militantes obedientes y leales al régimen, gobierno o gobernante en turno, usando al gobierno como botín como premio a sus lealtades.

Para países con democracias emergentes que implementaron las adecuaciones y aplicaron las recomendaciones propuestas por la NGP, bajo presiones tanto internas como de consensos internos, existen importantes desafíos que plantea la doble transición en América Latina que mencionamos anteriormente (Ruiz-López, 2010). Por querer establecerse bajo el amparo,

exigencias y/o lineamientos de organismos internacionales, el NGP en América Latina no terminó de consolidarse, a diferencia de Inglaterra donde nació del vientre de su madre.

Hubo factores que no facilitaron lograr las reformas de Estado necesarias para implementar la NGP, por ejemplo, los fenómenos de la globalización económica, así como las diferentes crisis en los gobiernos alcanzaron a numerosas sociedades y países donde existen numerosos problemas sin resolver y los fundamentos aún no han sido abordados. En estas sociedades y países, lo que ya es un desafío se volvería aún más complejo, dando como resultado numerosas decepciones y abusos en cómo se lleva a cabo.

El liderazgo de varios presidentes, incluidos SALINAS, MENEM, AYLWIN, FREI, SANGUINETTI y CARDOZO, en ese momento fue responsable de iniciar ciertas iniciativas e implementar reformas políticas y administrativas en sus respectivas naciones. En la mayoría de estos países se continúa discutiendo las ventajas y desventajas de las acciones que surgieron del renombrado Consenso de Washington, que al final de sus respectivos mandatos no se lograron implementar.

En ese sentido, habría que preguntarse ¿qué circunstancias o factores han propiciado que la NGP no se haya podido implementar en Latinoamérica con el mismo éxito de otros países?, al responder esta interrogante, nuestra intención no es realizar un análisis exhaustivo sobre los diversos factores que intervienen en la interacción entre un gobierno y la sociedad, sino considerar cómo “importa el contexto” en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza, ya que no es posible transferir la ingeniería organizacional y prácticas implementadas con éxito a un contexto nuevo y diferente.

La calidad y adecuada prestación de los servicios públicos que los gobiernos nacidos en Estados sociales (*protectores y paternalistas*) debían otorgar a la sociedad no están garantizadas por la burocracia y estructura organizativa de estos gobiernos. El término “burocracia”, que hace un siglo se usaba para denotar algo positivo, un orden fundamental que la sociedad reclamaba como independiente de la elección individual, fue decayendo y comenzó a usarse de forma peyorativa para referirse negativa o despectivamente a los empleados públicos.

La confianza en las instituciones, el fenómeno de la globalización económica, el surgimiento de las TIC's, así como los nuevos acomodos y orden económico mundial (economías emergentes), no han sido suficientes para afrontar los nuevos retos y problemáticas sociales que el mundo he enfrentado. Habiendo una sobre regulación importante, que propicia rigidez en las burocracias que llevan a cabo los procesos gubernamentales, resultan puntos claveas a atender y resolver por los países.

En ese sentido, en el menos en el caso de México, el término “burocracia” es ahora utilizado por la sociedad para etiquetar el trabajo realizado por el gobierno y los actores de la burocracia como ineficaz e ineficiente. En muchas culturas, el término “burócrata” se usa para referirse a personas corruptas, descuidadas o perezosas.

Además, muchos burócratas han ganado poder y, aprovechando las aperturas legales que les brinda la ley, han ido adquiriendo una suerte de botín político personal extraoficial que adjudican como salvaguarda para asegurar su longevidad. Más allá de simplemente imaginar su finalidad, que es ofrecer a los ciudadanos servicios públicos de calidad.

Desde fines de la década de 1970, ha habido una cantidad significativa de corrupción dentro de la burocracia, lo que no garantiza el éxito en la prestación de servicios públicos. Como ya mencionamos, la ascensión al poder de Margaret THATCHER en Inglaterra⁸⁸ en 1989 marcó un cambio en el panorama político del país. Desde el inicio de su gestión, THATCHER se destacó por su valentía e ingenio al tratar con quienes se oponían a las reformas que impulsaba su gobierno.⁸⁹ Como resultado, muchas personas llegaron a respetar su liderazgo y su capacidad para ver la salida de la crisis económica que se había apoderado de Inglaterra durante años.

⁸⁸ Entiendo. Inglaterra, junto con Gales, Escocia e Irlanda del Norte, conforman el Reino Unido y fue allí donde se originó la Nueva Gestión Pública (NGP).

⁸⁹ Los factores que contribuyeron a la derrota política de los laboristas y requirieron la introducción de reformas de desregulación estatal, liberalización del mercado y eficiencia del gobierno fueron el agotamiento y las distorsiones de la política de empleo, bienestar y seguridad social, así como la disminución de la productividad y competitividad de los británicos. economía. Sir Derek Rayner, jefe de la unidad de eficiencia bajo la administración de Thatcher, inicialmente tomó la iniciativa. (Aguilar 2006, p. 158-159).

¿Hacer gobierno como si fuera un negocio? Es una pregunta planteada por aquellos que no pudieron comprender las implicaciones de las propuestas de Thatcher, particularmente a la luz del conflicto y la oposición pública regular al sector privado. Se abordaron varios temas, entre ellos la necesidad de “gobernar por resultados”, “tratar al usuario como un cliente” y “que el sector privado lleve a cabo funciones que el gobierno venía desarrollando”. Sin embargo, el entorno mundial obligó al desarrollo de nuevas capacidades y competencias para satisfacer las crecientes demandas mientras se trabajaba con estrictas limitaciones financieras.

El mundo en la década de 1980 mantuvo una dinámica única; por un lado, caían los regímenes autoritarios y emergían regímenes democráticos en América Latina; por otro lado, estos países fueron influenciados por el Consenso de Washington de 1989 y participaron en las reformas neoliberales. Junto con el surgimiento de una nueva forma de gobierno en Inglaterra, el Muro de Berlín cayó en 1989 y la URSS finalmente cayó en 1991. Finalmente, la Unión Europea se estableció en 1993. Muchos países enfrentaban una nueva situación en la que la cuestión de quién debería conducir había sido empujado a un lado. Sin embargo, esto no disminuyó la importancia de los nuevos temas que debían abordar los políticos y académicos, como cómo gobernar, si los gobiernos realmente gobiernan y qué papel deberían desempeñar los ciudadanos para ejercer presión y control sobre el gobierno.

Ante esto, es importante considerar el SCC desde el punto de vista de ser una herramienta (*medio*) útil, es decir, de rendición de cuentas, para combatir la corrupción.

5.3. El Neoinstitucionalismo

Queremos establecer que existen diversos textos que hablan sobre el Nuevo Institucionalismo y otros que hacen referencia al Neoinstitucionalismo. Después de un análisis, concluimos que ambos conceptos se refieren a lo mismo: una evolución del Institucionalismo, que se presenta como Nuevo Institucionalismo y/o Neoinstitucionalismo. Por ello, hemos decidido abordar este concepto utilizando el nombre de Neoinstitucionalismo (N.I.).

El análisis de políticas públicas (*policy analysis*) tiene diferentes enfoques, siendo uno de los más novedosos y utilizados el N.I., también conocido como NGP. Esta corriente surgió como una crítica al institucionalismo tradicional, surgido a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Francia e Inglaterra (De la Hoz Reyes, 2016).

De acuerdo con PETERS (2003) los principales precursores del N.I. son MARCH y OLSEN con estudios que realizaron entre 1984 y 1996, haciendo énfasis en el marco normativo de las instituciones, y cómo es que éstas, han servido para adecuar y regular (modificar) el comportamiento de los individuos en las sociedades (Peters, 2003). Los autores parten de una concepción sobre la “autonomía institucional” como elemento central en su análisis, sugiriendo, que a través de procesos internos en las instituciones realizan un papel relevante en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas (programas gubernamentales), a pesar de verse afectados por factores externos (March & Olsen, 1989, pág. 18).

En este sentido, a decir de HOOD (1991), la nueva filosofía de la gestión pública es un matrimonio entre el N.I. y la gerencia profesional (Hood, 1991, págs. 5-6); es decir, para el N.I. es relevante explicar y comprender las interacciones entre los individuos de una sociedad, las cuales, se encuentran dotadas de preferencias individuales (*elección racional*), y por ello, surge el debate teórico entre la *rational choice* y el N.I. (Nadal Padrón, 2014, pág. 7).

Pero para poder hablar del N.I., consideramos que primero habría que definir qué es lo que debemos de entender por “institución”, y para ello, recurrimos a SERNA (2001), quien refiere que una institución es definida como: “*el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas*

y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento” (Serna, 2001).

El N.I. tiene su origen en una nueva corriente con visión económica sobre la “Teoría de la Elección Racional” (*rational choice*), los costos de transacción, el “Neo-Taylorismo” y la “Teoría de la Agencia”. Estas teorías hacen referencia a reformas en las administraciones, poniendo énfasis en la competencia, elección y/o selección, transparencia y control (Hood, 1991, págs. 5-6). Las principales características del Neoinstitucionalismo son: a) el estudio de la relación de las instituciones individuales con el Estado; b) el análisis del pasado de las instituciones con las actuales y las del futuro; y c) la relación entre la decisión individual y la político-social.

En la Tabla No. 14 realizamos una comparación entre estas teorías, y sus elementos y características más relevantes sobre el Neoinstitucionalismo, comenzando desde la Teoría de la Elección Racional (*rational choice*); la Teoría de los Costos de Transacción (TCT); el Neo-Taylorismo; la Teoría de la Agencia; y por último la Nueva Gestión Pública (Neoinstitucionalismo). Todas ellas, relevantes para este punto de nuestra investigación a efecto de poder describir de mejor manera la evolución de las teorías que rodean al Neoinstitucionalismo.

Para quienes estudian las políticas públicas, el diseño institucional desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional (*rational choice theory*) ha resultado atractivo para su análisis y estudio, poniendo énfasis en el empleo público (Goodin, Robert E., 2003). Esto se debe a que el empleo público es, en sí mismo, una institución compuesta por reglas formales, normas, procedimientos y prácticas, costumbres de operación del sistema, además de crear redes de interacción y cooperación institucional en las relaciones de intercambio social, económico o político entre diferentes subsistemas que coexisten y se interrelacionan entre sí, así como entre los individuos (Pinazo Hernandis, 2007, pág. 201; De la Hoz Reyes, 2016, pág. 114). Y el empleo público (función pública) desde nuestra perspectiva se encuentra

regulado y se desarrolla a través de prácticas y procedimientos que crean relaciones e interacciones sociales.

Tabla No. 14
Evolución de las teorías que dieron origen al Neoinstitucionalismo

Teorías	Definición y/o explicación de sus postulados	Elementos o características
Teoría de la Elección Racional <i>Rational Choice</i>	Estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o la aplicación de la economía en la Ciencia Política. Introducción del sector privado en la producción pública. Introducción de mecanismos de competencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos; - Privatización o contratación externa para reducir el gasto. - Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados. - Controles más estrictos sobre la burocracia.
Teoría de los Costos de Transacción (TCT)	Reestructuración de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados al sistema de control. TCT identifica las fuentes de los costos de transacción y especifica el mecanismo de gobierno que puede coordinar de la manera más eficiente la transacción, buscando economizar los costos.	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de tipo de costes de transacción: 1) de producción; 2) de transacción; y 3) de administración. - Análisis de costes: ex ante; y ex post. - Hombre organización. - Formas genéricas de gobierno: 1) mercado, 2) jerarquía; y 3) híbrida.
Neo-Taylorismo	Dos principales causas de la mala gestión: 1) el carecer de un sistema de gestión adecuado; y 2) el perfil tradicional de los gestores públicos. Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control.	<ul style="list-style-type: none"> - Separación entre política y gestión. - Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor. - Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales. - Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.
Teoría de la Agencia	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades. Implantación de procesos de rendición de cuentas. Basada en la relación de la agencia dentro del sector público (gobierno), la cual provoca la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: ciudadanos-políticos-gestores.	<ul style="list-style-type: none"> - Delegación de responsabilidades - Relación ciudadanos - Políticos. - Relación Políticos - Gestores. - Concesión de servicios públicos a particulares que representan al Estado.
Nueva Gestión Pública (Neoinstitucionalismo)	Modelo administrativo que es representado por un nuevo paradigma teórico con orientación en su organización y actividad. La desburocratización de las burocracias públicas, utilizando nuevos enfoques del sector privado y de negocios para la gestión del sector público.	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de visión y/o de enfoque en la forma de gobernar. - Ciudadano (cliente) - Ciudadano (participante) - Implementación de modelos del sector privado en el sector público para eficientar el gasto y ser más eficaces en los servicios públicos. - Reformas en la estructura orgánica. - Racionalización normativa y cultural. - Transparencia de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Tara Nadal, Elvira Salgado, Isabel García y Javier Parra.

Hablar de diseño institucional implica hablar de acuerdos sociales y examinar los acuerdos (instituciones) existentes para analizar su efectividad y eficacia. En caso de ser necesario, se puede realizar una intervención para replantear y reformular sus objetivos, propósitos, estructura, organización y andamiaje normativo. También es importante valorar el *statu quo* desde un análisis objetivo para identificar áreas de oportunidad y mejorarlas, adecuándolas a las necesidades y demandas sociales.

Ahora bien, profundicemos sobre la evolución teórica de la elección racional vs. institucionalismo, siendo las principales teorías: a) El conductismo (*behavioralism*); b) La teoría de la elección racional (*rational choice*); y c) El nuevo institucionalismo (*new institutionalism*).

El conductismo predominó en la década de los 60's, mientras que la teoría de la elección racional en los años 70's, y el nuevo institucionalismo tuvo un surgimiento en las décadas de los 80's y 90's (Torres Espinosa, 2015). Mientras que la elección racional está basada en acciones humanas individuales, donde su teoría se basa en que los fenómenos sociales pueden ser comprendidos en términos de la interacción entre las acciones individuales de los seres humanos; siendo la unidad de estudio y análisis las acciones humanas individuales (Abitbol & Botero, 2005).

Por otra parte, la elección racional implica tomar decisiones. Esta acción es llevada a cabo por un agente racional que busca maximizar su utilidad. Si aplicamos este concepto al ámbito de las administraciones, específicamente en el proceso de conformar un equipo capaz de enfrentar los retos de la gestión pública, podemos decir que los tomadores de decisiones, como los presidentes municipales o encargados del área de recursos humanos, han mostrado una tendencia a contratar personas con lealtad política, de grupo o personal al gobernante en turno, en lugar de enfocarse en el mérito. La evidencia histórica nos ha mostrado que esta elección ha sido más importante para ellos que las aptitudes y capacidades suficientes para afrontar los retos que presenta la gestión pública. Por ello, es que, desde este enfoque, el de

la elección racional, los agentes toman decisiones para maximizar sus utilidades individualistas, más que de la administración o de la sociedad (Geddes, 1991).⁹⁰

Ahora bien, habría que recordar que a lo largo del siglo XX han sido diversas las iniciativas o modelos que han buscado la modernización de la función pública, destacando el papel de estas en los países latinoamericanos (Barzelay y otros, 2002). Sin embargo, habría que precisar que existió una gran variabilidad de los resultados entre los países, debido a la configuración de sus sistemas socio-políticos (Ramió Matas & Serna, 2007), es decir, los resultados esperados no fueron homogéneos. Las iniciativas se pueden agrupar en fases de modernización en Latinoamérica:

1. **Primer etapa:** esta etapa de las iniciativas modernizadoras del Estado surgió a principios del siglo XX y duró hasta finales de los años 80. Durante esta fase, se emprendieron reformas encaminadas a reforzar los aparatos públicos estatales, considerados como agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. El objetivo de estas reformas era aumentar la intervención estatal, lo que llevó al crecimiento de los aparatos burocráticos, sus estructuras y presupuestos. Cabe destacar el papel de los organismos internacionales, como la ONU, que a través de diversos organismos promovió estas reformas para facilitar la implementación de los planes de desarrollo (Ramió Matas & Serna, 2007, pág. 94).
2. **Segunda etapa:** reformas de primer generación, cuyo énfasis y orientación se basó en los procesos de modernización impulsados por Gran Bretaña y EE. UU.. A estas reformas, se les conoció como Nueva Gestión Pública (*New Public Managment*), las cuales tuvieron una gran influencia en países europeos y un número importante de países de Latinoamérica. Esto a pesar de que sus realidades sociopolíticas y económicas tenían

⁹⁰ En este sentido, Luis F. AGUILAR, en su libro el estudio de las políticas públicas señala que: “*Hemos descubierto el estudio limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública....* , En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a describir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública.

grandes diferencias con respecto a los países donde surgieron y para los cuales fueron diseñadas. En primer instancia, lo que buscaron dichas reformas fue la reducción del aparato burocrático, así como, la sustitución del Estado en procesos y servicios determinados (concesión y privatización de algunos servicios públicos). La orientación de las reformas en esta fase fue imprimir un énfasis externo del aparato estatal (participación público-privada), modificando las relaciones y el rol de la participación de la sociedad. Uno de los principales precursores de la NGP fue el Banco Mundial, quien defendió y definió a las reformas como una precondition para solucionar la crisis fiscal (deuda) que aquejaba a muchos países latinoamericanos (Ramió Matas & Serna, 2007, págs. 94-95).

3. **Tercer etapa:** en los 90's surgió una nueva generación de reformas, cuyos objetivos y orientación fueron diferentes con respecto a la segunda etapa, sin embargo, las "reformas de segunda generación" siguieron algunos hilos conductores de la segunda etapa, tales como la reducción de estructuras (burocracia) y gasto en las administraciones, pero sus objetivos habían cambiado, ya que su preocupación se concentraba en una dimensión interna, donde se pretendió mejorar el funcionamiento de las administraciones, promoviendo la profesionalización de la función pública a través de sistemas meritocráticos como el Servicio Civil (Ramió Matas & Serna, 2007, pág. 96), aunque con muchas reticencias debido a la oposición al cambio al negarse a dejar de reproducir viejas prácticas añejas como el sistema de botín.

Entonces, destacamos que a partir de la tercer etapa de reformas (neoinstitucionalismo) se puso el énfasis en efficientar a las organizaciones desde adentro, es decir, surge la preocupación de implementar sistemas meritocráticos a través de los cuales se procure contar con servidores públicos más capaces (adquirir capacidades institucionales) y con las aptitudes y conocimientos suficientes para afrontar y resolver los problemas sociales.

Así entonces, el N.I. surge ante la necesidad de reaccionar contra el éxito del enfoque de la teoría de la elección racional (*rational choice*), así como una visión utilitarista y conductual del comportamiento humano, superando con ello, al institucionalismo. Entonces, éste se presenta como una teoría alternativa de la acción individual (elección racional), destacándose

la naturaleza no reflexiva, rutinaria y predecible del comportamiento humano (Arias Pineda, 2008, págs. 43-44).

El N.I. estableció que las instituciones en una sociedad son reglas, que se representan como limitaciones en las interacciones humanas (North, 1993; Prats, 1998; Ramió Matas, 2001); las cuales pueden ser formales (leyes, normas, reglamentos, etc.) e informales (acuerdos implícitos, costumbres, códigos de conducta, tradiciones, etc.); siendo que las reglas formales son susceptibles de cambio, mientras que las reglas informales suelen estar más arraigadas desde el punto de vista cultural, y suelen ser más resistentes al cambio (Moncayo Vives, 2021, pág. 124).

Ahora bien, existen varios estímulos que propician o pueden propiciar el cambio en las instituciones, concentrándose sobre todo en los procesos de aprendizaje como medida de adaptación a nuevos retos y paradigmas de las administraciones, dónde las instituciones identifican circunstancias de cambio y se adaptan a ellas. Estos cambios representan oportunidades para las instituciones, así como amenazas a comportamientos arraigados como reglas informales previamente establecidas. A decir de PETERS (2003) Los cambios no son necesariamente funcionales, ya que las instituciones públicas pueden llegar a leer erróneamente las demandas sociales y responder en una forma disfuncional. Sin embargo, dichas instituciones tendrán reiteradas oportunidades para ajustar su comportamiento (Peters, 2003, pág. 57).

La NGP se fundamenta en principios teóricos y metodológicos del Neoinstitucionalismo y/o corrientes de pensamiento (principal agente, elección pública y neoinstitucionalismo económico) así como de las técnicas gerenciales del sector privado (Ramió Matas & Salvador, Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina, 2005; Castañeda Coria, 2006; García Sánchez, 2007; Guerrero Olvera, 2008; Vargas Hernández, 2008; De Alba González & Gómez Álvarez, 2010; Fukuda-Parr y otros, 2022) y que se basa en tres ideas centrales:

1. Relativa autonomía de las instituciones políticas: donde las instituciones son tratadas como actores políticos dotados de coherencia y autonomía.

2. Complejidad causal y la posibilidad de ineficiencia política: haciendo referencia a las estructuras políticas vistas como conjunto de instituciones, reglas, comportamientos, normas, etc. Las cuales, no deberían de variar ante una constante rotación de sus miembros (servidores públicos) y deberían de adaptarse a las preferencias y expectativas individuales.
3. Importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política (De la Hoz Reyes, 2016, pág. 113).

Con el surgimiento de la NGP es que se comienza a hablar del N.I., y más profundamente, con el surgimiento de la gobernanza, estos conceptos (gobernanza y neoinstitucionalismo) se manifiestan bajo estrechos vínculos. Mismos que a la postre, se han convertido en una evolución de conceptos, por lo que las teorías a su alrededor han propiciado modelos novedosos, tales como gobierno abierto y gobierno electrónico (Moncayo Vives, 2021), y más recientemente, el modelo propuesto por la Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP).

Hasta aquí hemos hablado sobre diferentes enfoques y versiones de institucionalismo. Pero la pregunta es ¿hay un solo institucionalismo o varios?, por lo que hemos de advertir que los diferentes enfoques del institucionalismo destacan puntos analíticos similares, por ejemplo el más destacado es que se puede llegar a un nivel analítico más elevado si empiezan a trabajar con instituciones y no con los individuos, es decir, se propugna que el análisis sea a través de las instituciones y no así del comportamiento individual de las personas. Por otra parte, se ha destacado que las instituciones pueden moldear y modificar la conducta individual, así como reducir los problemas e incertidumbres que rodean la vida social. Por último, a las instituciones se les ha otorgado diversas interpretaciones, entre ellas ronda la idea de que las instituciones están conformadas por agentes humanos, pero al mismo tiempo los restringen y/o limitan.

Las similitudes en el análisis institucional podrían sintetizarse de forma siguiente: a) Los diversos enfoques o versiones del institucionalismo hacen énfasis sobre las instituciones, es decir, los factores institucionales son el punto de partida más adecuado para el análisis social; b) Los institucionalistas sostienen que en el sector público los científicos sociales pueden

obtener mejores resultados iniciando con el análisis de las estructuras, y posteriormente estudiando los impactos de estas en la sociedad; c) Las teorías institucionales se concentran en el impacto de la estructura sobre los resultados (impactos en la sociedad), no dejando espacio para los individuos y sus intereses (Peters, 2003, págs. 207-218); y d) El N.I. y sus diferentes enfoques, explican las decisiones que los gobiernos (*instituciones*) toman, basándose en los valores, normas, incentivos o patrones de interacción entre los individuos que componen a las instituciones.

Entonces, podríamos concluir que la NPG y la Post-NGP son representación del N.I. económico, y que se destaca, la importancia que imprimen en torno a la profesionalización de la función pública (mérito) como vía para renovar y dotar de capacidades institucionales a la función pública a efecto de afrontar los nuevos paradigmas y retos de las administraciones del siglo XXI.

Y que se han venido configurando diferentes modelos teóricos o herramientas como vías para satisfacer las deficiencias de otros modelos y enriquecerlas, tales como la Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, la Gobernanza, el Gobierno Abierto y el Gobierno Electrónico (*e-government*). Pero que, en todas ellas, identificamos que existe una constante, la cual podríamos sintetizar en que es necesario contar con capacidades institucionales para afrontar los nuevos retos y formas de gobierno, y que, para ello, es necesario contar con una función pública profesionalizada.

5.4. La Post-Burocracia

Modelos como el de la NGP como ideal burocrático weberiano han ido evolucionando, y con ello, han surgido nuevas corrientes de pensamiento alimentadas por diferentes enfoques que reorientan las experiencias y proponen cambios a los efectos no deseados o logros no alcanzados, aunado a nuevos desafíos y paradigmas que se van presentando a los gobiernos. A esta corriente, la podemos conocer como Post-burocracia o Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP) cuyas características principales son:

- **Minimizar o eliminar la fragmentación de los gobiernos:** se propone reforzar el poder central a través de una dirección central que busque la unificación de medidas, programas, acciones y políticas públicas transversales.⁹¹ Esto implica el fortalecimiento de centros de gobierno con un enfoque integrador y estrategias holísticas como el *Whole of Government Approach* (WGA),⁹² que promueve la cooperación entre diferentes secretarías, ministerios y órdenes de gobierno para encontrar soluciones conjuntas a problemas sociales que afectan a la comunidad. Esto ha sido respaldado por varios estudios (Andersson, 2012; De Vries & Nemec, 2013; Simonet & Daniel, 2015; De Waele y otros, 2015; Dogaru, 2016; Chica-Vélez & Salazar-Ortiz, 2016; Pollitt & Bouchaert, 2011; Reiter & Klenk, 2019; Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020).
- **Iniciativas horizontales** para el trabajo en conjunto, como las políticas transversales o en colaboración, implican la recentralización de una dimensión vertical⁹³ y la integración

⁹¹ Dentro de los efectos no deseados de la NGP se encuentran: 1) la fragmentación de las instituciones; 2) el debilitamiento del control político, 3) la poca coordinación entre áreas de gobierno; 4) excesiva especialización en organizaciones de propósito único; 4) problemas de coordinación horizontal (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 9).

⁹² El enfoque Integrador del Gobierno (*Whole of Government Approach*, hace referencia al conjunto de reformas y/o medidas orientadas a fortalecer los poderes centrales, así como el diseño de sistemas más flexibles en cuanto a su regulación (desregulación), y propiciar una mejor y mayor coordinación entre diferentes sectores del gobierno, estableciendo mecanismos para facilitar una mayor cooperación entre las instituciones, redes e instrumentos de gobernanza, desde donde se promueven la integración vertical y horizontal (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 9).

⁹³ La recentralización se refiere a la transferencia de poder y responsabilidad desde los niveles inferiores de gobierno a los niveles superiores.

funcional en una dimensión horizontal. Esto promueve la cooperación multifuncional o multidisciplinaria, la integración y participación en la ejecución de programas gubernamentales, y la coordinación y colaboración entre organizaciones externas e internas. Estas acciones son características de la Post-NGP y se vinculan a modelos de Gobierno Unido (*Joined up Government*).⁹⁴ Un ejemplo de esto son las ventanillas únicas o programas intersectoriales que comparten metas estratégicas. Esto ha sido respaldado por varios estudios (Andersson, 2012; Bumgarner & Newswander, 2012; Howard, 2015; De Waele y otros, 2015; Goldfinch & Yamamoto, 2018; Reiter & Klenk, 2019; Wildberger & Gileá, 2020; Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020).

- **Trabajo interdisciplinario**, propicia visiones más amplias sobre problemáticas complejas y permite responder de manera más eficiente, proponiendo mejores alternativas a las soluciones viables o posibles con un respaldo o aceptación tanto interna como externa (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 9). Esto implica la realización de actividades en forma conjunta con la cooperación de diferentes secretarías, ministerios, órdenes de gobiernos o administraciones para encontrar soluciones comunes a problemáticas sociales o cuestiones particulares que atañen a todos. Este modelo es esencial en la organización de la Post-NGP (Andersson, 2012; Simonet & Daniel, 2015; De Waele y otros, 2015; Dogaru, 2016; Pollitt & Bouchaert, 2011; Reiter & Klenk, 2019).
- **Reducción de flexibilidades**: se propone reducir las flexibilidades en las agencias y aumentar el control vertical desde mandos principales o centrales. Esto se debe a que se ha identificado que mientras mayor sea la autonomía, mayores son las dificultades para dirigir las acciones de gobierno hacia los objetivos perseguidos por la organización (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 10). Por lo tanto, existe una recentralización hacia una dimensión vertical, una integración funcional en una dimensión horizontal, la cooperación multifuncional o multidisciplinaria, así como la integración y participación más activa de los ciudadanos en las tareas de gobierno, como la co-creación de políticas públicas de la Post-NGP. Esto ha sido respaldado por varios estudios

⁹⁴ El enfoque del gobierno unido (*Joined up Government*) surgió como respuesta a la creciente fragmentación, así como ante la necesidad de una mayor y más estrecha coordinación horizontal (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 9).

- (Andersson, 2012; Bumgarner & Newswander, 2012; Howard, 2015; De Waele y otros, 2015; Goldfinch & Yamamoto, 2018; Reiter & Klenk, 2019; Wildberger & Gileá, 2020).
- **Estado de Derecho y Valores Constitucionales** retomando y reafirmando el papel preponderante del derecho administrativo en la gestión pública, fortaleciendo los principios básicos en la relación Estado vs. ciudadanía, tales como: igualdad ante la ley, privacidad, seguridad jurídica y supervisión del Estado (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 10). Con ello, se realiza la promoción de valores constitucionales a través de reforzar el respeto al Estado de Derecho Constitucional (Bumgarner & Newswander, 2012).
 - **Gestión basada en el desempeño** poniendo especial atención en el resultado o impacto de los programas y políticas públicas, que generan valor público (beneficios para la sociedad)⁹⁵ representados por: dirección estratégica, gestión de procesos de producción, provisión y de entrega, gestión de la calidad y satisfacción de usuarios, etc. (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 10). Entiéndase, hay un enfoque en los resultados, que busca la mejora en los resultados del gobierno y los servicios, basado en los logros obtenidos, lo que algunos autores han llamado como Nueva Gobernanza Pública (Çolak, 2019).
 - **Promoción de valores:** trabajo en equipo, ética pública y profesional común, sentido de pertenencia a la organización, innovación en formas de comunicación, participación, reconocimiento y manejo de las crisis o conflictos (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 10).
 - **Rendición de Cuentas:** con el incremento y facilitación en materia de transparencia, rendición de cuentas por parte del Estado, así como un mayor control ciudadano (fiscalización) (Karataş, 2019). Siendo éste uno de los elementos diferenciadores entre la NGP y la Post-NGP, ya que está última imprime un especial énfasis en los controles y en

⁹⁵ Estos pueden ser: 1) bienes y servicios públicos que satisfagan las necesidades de la sociedad (*clientes*); 2) justicia, equidad, eficiencia y eficacia en opciones de producción; 3) instituciones públicas con orden, que produzcan los deseos y preferencias públicas; 4) equidad, eficiencia y justicia en la distribución de los bienes y servicios; 5) uso legítimo de los recursos para fines públicos (*ausencia de corrupción*); 6) innovación y adaptación de las instituciones públicas a las preferencias y demandas sociales cambiantes, es decir, crear capacidades institucionales (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 10).

la rendición de cuentas (*accountability*), donde el papel y rol que desempeñan los ciudadanos es de mayor responsabilidad.

- **Gobierno Electrónico:** incorporación de las nuevas tecnologías de la información como vía para facilitar la innovación tecnológica gubernamental (*e-government*), además de ser una herramienta poderosa para la creación de capacidades institucionales, mejora de procesos de participación del sector privado, acceso a base de datos para el análisis y toma de decisiones (*open government*). Haciendo uso de las tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios que presta el gobierno, y facilitando el acceso a la información pública, así como la gestión de trámites por parte de la ciudadanía (Karataş, 2019).
- **Gobernanza:** ampliación de métodos y modelos de participación y representación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales para la comunidad a través de consultas populares y referéndums, con la intención de conocer las preferencias sociales sobre temas comunes de las sociedades. Siendo uno de los puntos neurálgicos de la Post-NGP y la Gobernanza, ya que ambos promueven la colaboración y la participación ciudadana en la toma de decisiones (co-creación de políticas públicas) y en la ejecución de las tareas del gobierno, es decir, una colaboración interorganizacional entre Estado, Sociedad y Mercado (Karataş, 2019; Çolak, 2019; Mota Parente & Espejo Villar, 2021; Andersson, 2012; Goldfinch & Yamamoto, 2018).
- **Profesionalización de la función pública:** a través de la cual se pretende que los tomadores de decisiones y en general los servidores públicos sean el reflejo de un experto en el ámbito de sus facultades y atribuciones. Consolidándose como un gestor profesional, con aptitudes y capacidad de liderazgo con orientación a satisfacer las necesidades y problemáticas sociales en la forma más satisfactoria posible (buena administración pública o buen gobierno) (Guzmán Salazar & Menz Queirolo, 2020, pág. 11). En este sentido, se reconoce la importancia del servicio público, y se busca mejorar la calidad de los servicios a través de la profesionalización y capacitaciones de los servidores públicos (Karataş, 2019). Por ello, la Post-NGP no hace a un lado a los SCC, al contrario, refuerza la idea de la profesionalización de la función pública como medio para garantizar el derecho a la buena administración pública.

Así entonces, retomando el hilo conductor, a la Post-burocracia podríamos definirla como:

“Una forma de organización que va más allá de una estructura tradicional jerárquica y burocrática, la cual se caracteriza por propugnar por la descentralización del poder y la autoridad, y por propiciar una mayor flexibilidad y adaptabilidad a los cambios y necesidades sociales. La cual surgió como respuesta a las limitaciones de los modelos de burocracia tradicional que se caracterizaba por tener estructuras jerárquicas rígidas en sus procesos y con poca o nula adaptación a los cambios.”

Y como lo refiere HECKSCHER (1994), la post-burocracia *“es un modelo organizativo donde cada individuo es responsable frente al éxito conjunto de la organización”* (Heckscher, 1994).

De igual forma, nos gustaría establecer qué es lo que debemos entender por Post-NGP, después de haber consultado diversos artículos académicos publicados en revistas científicas revisadas por pares doble ciego,⁹⁶ llegamos a la conclusión siguiente:

La Post-NGP es una versión mejorada del modelo de la NGP, conocida como reformas de segunda generación. Surgió como respuesta a las limitaciones del modelo anterior y adopta un enfoque más flexible y holístico. A través de la estrategia de Whole-of-Government Approach (enfoque de todo el gobierno) y una administración horizontal (transversal), retoma lo mejor de los modelos anteriores y busca mejorar las deficiencias y limitaciones mostradas por la NGP, adaptándose a contextos políticos y sociales cambiantes. Fomenta la colaboración interorganizacional y la participación ciudadana (gobernanza integral), concibiendo a los burócratas como gerentes de redes y líderes de

⁹⁶ Para poder llegar a esta propuesta de conceptualización acerca de lo que debemos entender por Post-NGP, realizamos una consulta a 81 artículos académicos relacionados con el tema, los cuales fueron revisados bajo estricto rigor académico bajo la técnica de revisión de pares doble ciego, y donde los autores tienen su origen en 27 países, con ello, aseguramos una visión global del fenómeno de lo que algunos autores han llamado el nuevo paradigma de la gestión pública llamándolo como la Post-Nueva Gestión Pública.

asociaciones. Crea una interdependencia entre el Gobierno, la Sociedad Civil y el Mercado para mejorar las capacidades institucionales del Estado (Ruiz-López, 2023).

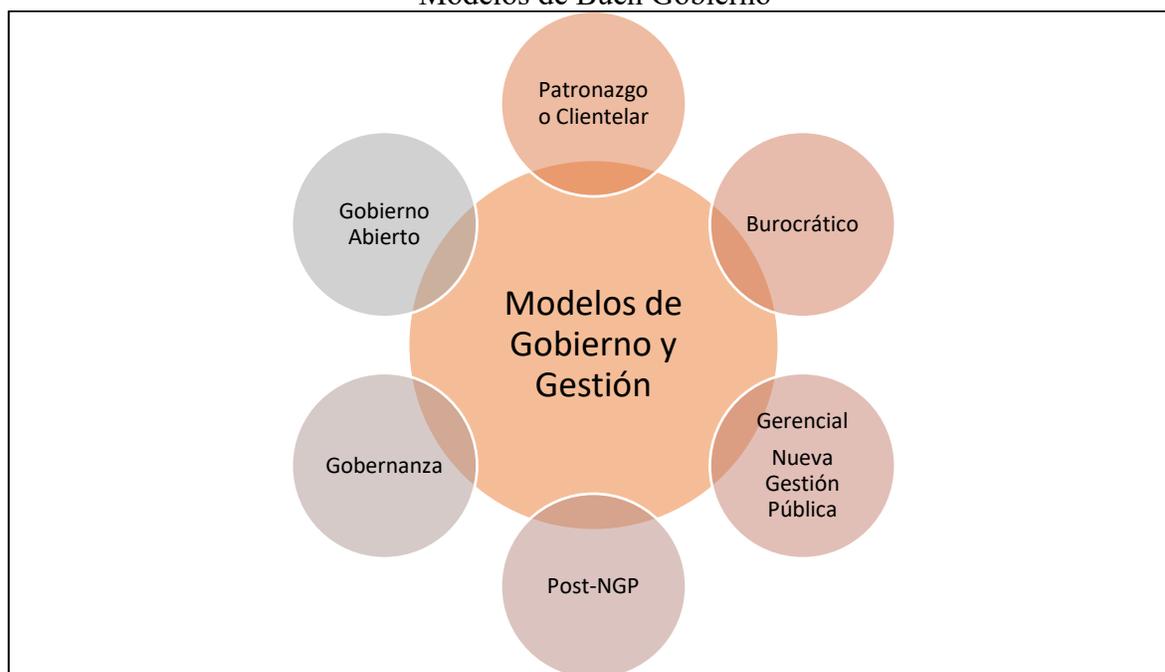
5.4.1. Los modelos de gestión pública

PINAZO (2015) hace una reflexión muy interesante sobre el contexto que vive la burocracia (*post-burocracia*), sobre la cual refiere que: “*la informatización del mundo en general ha creado las condiciones para una Administración que rompe con varias restricciones tecnológicas de la burocracia del tiempo weberiano y que ahora, más que nunca, efectivamente le permiten establecer un sistema de información que hace sólido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables*” (Pinazo, 2015, pág. 20).

Y por supuesto que coincidimos con PINAZO, ya que las TIC's han proporcionado nuevas e innovadoras herramientas de trabajo a las administraciones, las cuales les han permitido recabar y procesar datos en forma más eficiente, y con ello, identificar oportunidades de mejora a través del análisis de los resultados (evaluación de resultados), y con ello, observar si las metas y objetivos planteados se han podido alcanzar, para posteriormente, realizar los ajustes necesarios en la organización y gestión a efecto de cumplir con las metas planteadas, y con ello, crear nuevas capacidades institucionales (crear valor público) que les permita a las administraciones satisfacer en forma aceptable y adecuada las preferencias y necesidades ciudadanas, asegurando con ello, el derecho a la buena administración pública.

Por otra parte, profundizando cómo es que se ha llegado a la Post-burocracia, revisemos a los modelos de Gestión Pública que desde finales del siglo XIX se han abordado (Ramió Matas, 2016, pág. 2): 1) Modelo de patronazgo o clientelar; 2) Modelo burocrático; 3) Modelo gerencial; y 4) Modelo de gobernanza. Y que con el paso del tiempo, así como la evolución y el surgimiento de nuevos paradigmas en la administración pública, ha surgido a nuestro juicio un quinto modelo, al cual se le conoce como: Modelo de gobierno abierto (*open government*).

Figura No. 6
Modelos de Buen Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Todos ellos, bajo la lógica de buscar un modelo de “Buen Gobierno” ante el paradigma de gobierno, es decir, mejorar y eficientar a las administraciones y los resultados de la gestión pública. Lo anterior sin hacer de lado, el debate académico y conceptual que cada día cobra más fuerza a lo largo del mundo, sobre la Post-NGP. Sobre la cual se han planteado dos visiones predominantes.

1. La primera que la Post-NGP no es otra cosa más que una evolución de la NGP, con reformas de segunda generación que pretenden mejorar y direccionar o enfocarse a corregir los efectos no deseados de la NGP, y alcanzar las metas planteadas que no se lograron con este modelo (Pollitt & Bouchaert, 2011; Chica-Vélez & Salazar-Ortiz, 2016; Reiter & Klenk, 2019; Scott y otros, 2022).
2. Por otro lado, existe una corriente de autores que señalan que la Post-NGP representa un nuevo paradigma de la gestión pública, es decir, una ruptura clara con la NGP y es un nuevo modelo de gestión pública (Karataş, 2019; Çolak, 2019; Mota Parente & Espejo Villar, 2021).

Sin embargo, advertimos que aún no hay un consenso claro sobre alguna de las dos visiones, lo único cierto es que la NGP parece estar muriendo lentamente, ante el surgimiento de modelos que critican severamente sus debilidades, tales como la Post-NGP, la Gobernanza y el Gobierno Abierto.

En este sentido, podríamos decir que los seis modelos (véase Figura No. 6), se pueden explicar a partir de las siguientes características de cada uno de ellos que detallamos a continuación:

1. **Modelo de patronazgo o clientelar:** es un tipo de organización que surge de manera espontánea o natural entre los individuos, donde las élites tienden a agruparse o seleccionarse basándose en el parentesco y la lealtad política. Esto puede llevar a la captura de la nómina, es decir, a la ocupación poco transparente y discrecional de cargos públicos, creando redes informales de complicidades o lealtades políticas o personales. Este modelo se encuentra generalmente vinculado a Estados autoritarios o absolutistas, lo que facilita y normaliza la captura de las instituciones a través de la nómina (selección e ingreso basados en lealtades) (Ramió Matas, 2016, págs. 3-4).
2. **Modelo burocrático:** surge como una propuesta de modernización del aparato del Estado, con el objetivo de abandonar el modelo clientelar de captura de las instituciones. Se atribuye a WEBER el diseño del Estado moderno, quien pretendió establecer administraciones caracterizadas por una burocracia típico-ideal, donde el sistema garantice la racionalidad de las acciones y relaciones de sus participantes. Este modelo es similar al concepto de Estado moderno, debido a los principios de jerarquía y mérito para el acceso al empleo público. Sin embargo, este modelo facilita las condiciones para el dominio absoluto de la política sobre las decisiones de la organización, lo que propicia un alejamiento del ámbito organizativo y técnico. Además, empodera al poder político, que puede olvidar las funciones básicas en su entorno económico y social y tratar a los ciudadanos como simples administrados (Ramió Matas, 2016, págs. 4-6).
3. **Modelo gerencial:** surge con la NGP con el propósito de superar al paradigma burocrático. La NGP destaca por la evaluación del desempeño, que permite identificar áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, controlar y supervisar la

discrecionalidad y flexibilidad en la toma de decisiones y desarrollo de funciones de los servidores públicos, y concentrarse más en los resultados que en los procesos. Además, la NGP propugna por un enfoque privado o neoempresarial, importando y adaptando estrategias, técnicas y modelos del sector privado para adaptarlas a las instituciones públicas, haciendo énfasis en la eficiencia, eficacia y economía. Se adopta una visión hacia los ciudadanos como clientes, se racionaliza y subroga o concede los servicios públicos, se abre la puerta a una participación ciudadana más activa en las labores públicas y se pone especial atención en la ética de la gestión pública (Ramió Matas, 2016, págs. 6-8).

4. **Modelo de la Post-NGP:** al igual que la NGP ha servido para mejorar el rendimiento de las administraciones, convirtiéndose en una de sus principales justificaciones para emprender reformas administrativas (Ferlie: Ewan & Steve, 2003; Reiter & Klenk, 2019; Kinder, 2012). Aunque no existe un consenso sobre qué se debe entender por “rendimiento” ni los objetivos que se deben alcanzar o los indicadores idóneos para medir la mejora en el rendimiento de las administraciones (Pollitt & Bouchaert, 2011), parece existir un consenso sobre que uno de los atributos de la Post-NGP es la mejora en la calidad y el rendimiento de la gestión pública en los gobiernos (Kinder, 2012; Cohen & Franco, 2006; Wildberger & Gileá, 2020; Kukovič & Justinek, 2020). Mientras que el paradigma posburocrático de la NGP se enfoca en las organizaciones privadas, la Post-NGP se enfoca en las organizaciones públicas y busca mejorar su eficiencia y eficacia mediante la aplicación de técnicas gerenciales del sector privado. Por ello, se ve a la Post-NGP como un enfoque crítico de la NGP. El enfoque de la Post-NGP implica un alejamiento de las reformas basadas en la NGP y una consolidación de un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre el Estado y la sociedad. Desde esta perspectiva, se presupone la existencia de una interdependencia entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado para lograr arreglos institucionales que puedan resolver problemas sociales con políticas públicas efectivas (gobernanza) (Ruiz-López, 2023).
5. **Modelo de gobernanza:** surge como un intento de crear espacios públicos deliberativos en los que la ciudadanía pueda participar en el co-diseño e implementación de la toma de decisiones gubernamentales en los diferentes órdenes y áreas de la administración, en un entorno dominado por la globalización y el desarrollo de las TIC's. Al igual que el modelo

gerencial, la gobernanza apuesta por mantener los principios de eficiencia y eficacia, añadiendo elementos democráticos como la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana activa y permanente en las labores públicas de gobierno y fiscalización del Estado y sus poderes tradicionales. La gobernanza busca equilibrar la eficacia gubernativa con una participación democrática más activa e involucrada de los ciudadanos en los asuntos públicos. Según RAMÍO (2016): la gobernanza es un paradigma que debilita al Estado y a sus administraciones al constatar que la política carece ya de poder e instrumentos para tomar decisiones y solucionar los grandes retos económicos, laborales y sociales (Ramió Matas, 2016, pág. 8).

6. **Modelo de Gobierno Abierto:** establece una interacción constante con la sociedad para escuchar sus demandas, necesidades y preferencias, facilitando la colaboración entre ciudadanos y servidores públicos a cargo de los servicios públicos de manera abierta y transparente, con el respaldo de las TIC's y datos abiertos. Este modelo propone una mejora regulatoria respecto al papel del Estado regulador y paternalista, retoma ideas de la buena gobernanza con énfasis en la transparencia y rendición de cuentas, promueve la participación ciudadana en un marco de un Estado democrático y retoma las creencias de la eficacia de la gestión pública basadas en la idea del Estado controlador y en la cooperación para generar conocimiento a partir de los datos abiertos y el diálogo con los actores públicos y privados para encontrar soluciones a problemas colectivos (Villoria Mendieta, 2012, págs. 70-72).

En conclusión, los modelos de gestión pública de la NGP, Post-NGP, Gobernanza y Gobierno Abierto surgieron como respuesta para mejorar: 1) la eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública; 2) la evaluación de los resultados; 3) la participación e involucramiento de la sociedad en el diseño e implementación de las acciones de gobierno; 4) la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Y juntos conforman un enfoque integral para mejorar la gobernanza, el buen gobierno y calidad democrática, en beneficio de la ciudadanía, a este conjunto, y por su visión holística de todo gobierno, podríamos llamarle: Post-NGP.

Mientras la NGP se concentró en mejorar la eficiencia, eficacia y rentabilidad de los servicios públicos, basándose en que la gestión pública es capaz de adaptar y aprender de las prácticas

del sector privado, empleando herramientas de la gestión empresarial, tales como la evaluación basada en resultados, y promoviendo la colaboración entre el sector público y el privado, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones, quizás muy tímidamente, o no con un papel tan protagónico como sucede en la gobernanza.

Por su parte, la gobernanza, enfatiza en la forma en que se ejerce el poder, es decir, incluye una ecuación para el co-diseño e implementación de las políticas públicas que toma en cuenta a los elementos: gobierno, sociedad civil y sector privado. A su vez, esta requiere una mayor transparencia, participación ciudadana y una efectiva rendición de cuentas, y a la par, que se construyan instituciones fuertes que respeten el Estado de Derecho.

El gobierno abierto pone especial énfasis en elementos como: la transparencia y rendición de cuentas, así como retoma elementos de la gobernanza, tales como la participación de la ciudadanía; pero, además, se enfoca en la apertura de datos (*open data*) y propugna por una colaboración más estrecha de la sociedad civil y el gobierno, cuyo objetivo primordial es recobrar la confianza ciudadana en las instituciones. Y como último elemento, tiene especial interés en el uso de las TIC's para facilitar y mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones comunes de una sociedad.

Por último, la Post-NGP recoge lo mejor de cada una de las anteriores con una visión holística, enfocada en organizaciones públicas, imprimiendo mayor énfasis en la transparencia y responsabilidad ante los ciudadanos. Así como corrige lo que considera errores de la NGP, tales como la Re-centrilización de los servicios públicos y quehaceres del gobierno, y recobra el control gubernamental al interior de las agencias. Y que como ya dijimos retoma la colaboración y la participación ciudadana de la gobernanza, la transparencia y rendición de cuentas del gobierno abierto, y la innovación tecnológica del gobierno electrónico o *e-government*.

Tabla No. 15

Modelos de Gobierno y sus principales características

Modelo de gobierno	Época	Principales características	Principales postulados
Nueva Gestión Pública	Finales del siglo XX	Modelo de gestión pública basado en los principios y las técnicas de la administración privada	Eficiencia, eficacia, calidad, competitividad, orientación al cliente, descentralización, autonomía, evaluación
Gobernanza	Finales del siglo XX y principios del XXI	Modelo de gobernabilidad que implica la participación de diversos actores sociales en la toma de decisiones públicas	Cooperación, coordinación, consenso, deliberación, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, pluralismo
Gobierno Abierto	Principios del siglo XXI	Filosofía de gobierno que implica una gestión pública más transparente y participativa entre el Estado y la sociedad y que refuerza aspectos deliberativos	Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, colaboración, innovación, uso de las tecnologías de la información y la comunicación
Post-NGP	Década de los años 90's	Modelo basado en un Estado colaborativo, enfoque integrador a partir de relaciones inter e intergubernamentales	Re-centralización, coordinación horizontal y vertical, Redes y colaboración. Papel más activo y participativo de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía consultado

5.4.2. Rediseño organizacional de las instituciones

Es importante el rediseño (crear nuevas capacidades institucionales) sobre el rol que desempeñan actores privados y públicos en la toma de decisiones, puesto que esto, refuerza la transparencia en un marco de la teoría de buen gobierno y buena administración que integran el entorno estatal de la actualidad, tanto a nivel nacional como internacional; ello, dinamiza procesos de funcionamiento y la rendición de cuentas, puesto que se obliga a la apertura de la información (datos abiertos) que se producen en la función pública y la cual facilita a los ciudadanos la posibilidad de mantener y realizar controles a la administración

(rendición de cuentas), jugando un papel fundamental en la gobernanza de la gestión (Castillo Restrepo, 2019, págs. 28-29).

Desde nuestra perspectiva, los modelos: Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Gobierno Abierto y *e-government*, se encuentran íntimamente ligados y relacionados, complementándose y reforzándose entre sí, y son producto de una evolución en la búsqueda del Buen Gobierno y su calidad democrática. Los diferentes enfoques son importantes y requieren de una colaboración estrecha entre gobierno, sociedad civil y el sector privado, así como el compromiso de respetar y hacer valer la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Donde al lograr implementarlas en forma efectiva, seguramente mejorará en gran medida la calidad de vida de los ciudadanos y se fortalecerá los valores democráticos.

Lo que estamos viviendo es una transformación o nueva etapa donde en el orden institucional, el énfasis está en lo privado, aunque no completamente, pero sí con un destacado rol de los agentes estratégicos privados, que poco a poco se le ha quitado el control y monopolio al gobierno sobre las decisiones públicas comunes, y se ha avanzado en la “privatización” o “concesión” de lo que antes era público, para incrementar la participación ciudadana en diversos roles y aspectos de la administración y el gobierno.

Aunado a lo anterior, para la correcta implementación y el buen desarrollo de los modelos, es necesario e imprescindible contar con un “núcleo estratégico” de servidores públicos dotados de aptitudes y capacidades que les permitan adaptarse, renovarse o reinventarse, entiéndase, crear nuevas capacidades institucionales para afrontar y resolver con éxito los paradigmas del gobierno.

Ahora bien, habría que decir, que tal y como lo advierte PINAZO (2013) existe un caos, desconcierto y desorganización del entramado político-administrativo, al cual, él se refiere como “Babel” (la actual administración), producto de la confusión y desorden establecido y mantenido, como “*consecuencia de la complejidad del uso y abuso de la red de actores y depredadores en la escena*”; además, añade que “*se gobierna sin ciencia, y se gestiona y administra sin saber ni método*”. Y para ordenar a Babel es necesario, acciones de gobierno

para el progreso humano y en el marco de reglas institucionales predeterminadas, es decir, teleológicamente contribuir a la gobernabilidad (Pinazo Hernandis, 2013, págs. 169-170); lo cual supone una interacción permanente entre las instituciones formales y organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, PINAZO (2020) advierte que “*nos hallamos en un estado de transición en el que la praxis no casa bien con algunos aspectos de la teoría clásica y aún no se dispone de una teoría nueva y unitaria de Administración Pública*” (Pinazo Hernandis, 2020, pág. 281), es decir, en los 80’s surgió la NGP donde se retomaron y reafirmaron algunos elementos weberianos: a) El rol del Estado como principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de la globalización, cambio tecnológico, demográfico, entre otros; b) El papel de la democracia representativa en niveles político-administrativos central, regional y local; c) Al Derecho Administrativo como preservación de principios básicos de las relaciones ciudadano-Estado; y d) Servicio Público con un estatuto particular sobre su cultura y condiciones (Pinazo Hernandis, 2020, págs. 281-282).

Y se incorporaron nuevos elementos, tales como: a) Cambio de orientación *interna* a las reglas burocráticas hacia una orientación *externa* encaminada a satisfacer necesidades y preferencias ciudadanas (cultura profesional de calidad y servicio público); b) Reforzamiento de la democracia representativa (mecanismos de consulta y representación directa); c) Normatividad que fomente la orientación basada en los resultados y controles internos; y d) Profesionalización de la burocracia pública, control de la legalidad hacia las funciones gerenciales para satisfacer necesidades colectivas (Pinazo Hernandis, 2020, pág. 282).

Añade PINAZO (2020) que *la propuesta supone una reorientación de la dinámica de la NGP hacia un mayor valor público en lugar de sustitución por la privatización, con una mayor gestión directa en la formulación e implementación de políticas que como resultado trae consigo la externalización, pero no es la solución en todo caso* (Pinazo Hernandis, 2020, pág. 282).

En resumen, los modelos han sido insuficientes para resolver los nuevos paradigmas de la gestión pública, por ello, creemos que los modelos han ido evolucionando en el mejor de los

casos, y adquiriendo nuevas herramientas en búsqueda de soluciones a los conflictos sociales. Sin embargo, en un mundo globalizado y cada vez más interconectado en muchos sentidos, surgen nuevos desafíos y retos por afrontar por parte de las administraciones, por ejemplo, el más reciente reto de la humanidad y de los gobiernos, fue la pandemia del Covid19, que puso al descubierto las carencias institucionales, estructurales y la falta de capacidades para coordinarse en términos de un problema común, pero con diferentes formas y métodos para afrontarlo, por lo que fue notorio la falta de coordinación interna y externa de las naciones y sus gobiernos. Por ello, creemos que es importante revisar el tema de las capacidades institucionales en las administraciones.

Además queremos destacar la discusión teórica que se vive en la academia en gran parte del mundo, sobre el surgimiento de una NGP evolucionada, es decir, la Post-NGP, que surgió para corregir los efectos no deseados y metas no alcanzadas de la NGP, que desde un enfoque más holístico retoma lo mejor de los modelos anteriores, lo adopta y adapta e incorpora herramientas propuestas por la Gobierno Electrónico, Gobernanza y el Gobierno Abierto, con la finalidad de dar respuestas y soluciones a los problemas actuales, pero además, con la intención de que las administraciones adquieran nuevas Capacidades Institucionales que les permitan ofrecer una buena administración o servicios de calidad óptima para la ciudadanía.

5.5. Capacidades Institucionales

Por *capacidad* se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos, basándose en sus intereses y necesidades. Por lo que las capacidades que detentan las instituciones en general son el reflejo de su habilidad para establecer y lograr los objetivos, ejecutar funciones y resolver los problemas. Actualmente, existe un análisis crítico sobre los distintos enfoques y aproximaciones entorno al desarrollo institucional, a través del cual, se ha optado por diferentes enfoques, tales como: el institucional, el organizacional y el individual (De Alba González & Gómez Álvarez, 2010, págs. 31, 35).

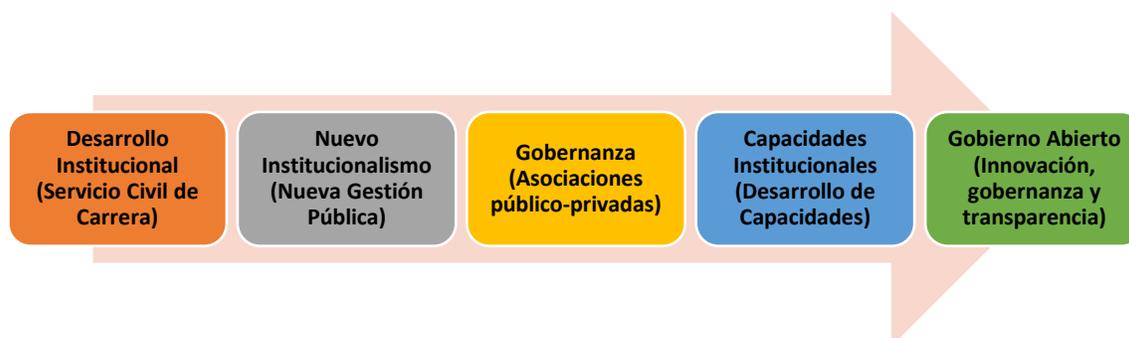
Fue durante la primer mitad de la década de los 80's donde surgió la preocupación por parte del Estado por la construcción de habilidades para gobernar mediante procesos complejos, quedando de manifiesto, la necesidad de mejorar las habilidades para cumplir las funciones propias de las administraciones a través de un “fortalecimiento institucional” abriendo camino a una reingeniería organizacional. La cual perseguía mejorar la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización interna de las instituciones en cuanto a su organización, estructura, funcionamiento y resultados de la gestión (Rosas, 2019, págs. 84-85).

Ante ello, una parte importante de las recomendaciones acerca del cambio organizacional en las instituciones se centró en el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación y ascensos basados en el mérito, entiéndase, en la instauración de los SCC para construir una parte importante de las capacidades institucionales en los gobiernos. Y el concepto de “construcción de capacidad institucional” se ha ubicado en torno a diferentes niveles de actores públicos, privados y sociales quienes participan en procesos de identificación y resolución de los problemas públicos para el desarrollo (Rosas, 2019, pág. 85).

El desarrollo de capacidades institucionales ha tenido cuatro etapas principales durante las últimas décadas en la historia de la administración pública, mismas que han establecido

diferentes modelos de intervención y desarrollo de capacidades en las instituciones públicas, las cuales son:

Figura No. 7
Evolución de las Capacidades Institucionales



Fuente: Elaboración propia⁹⁷

A decir por DE ALBA GONZÁLEZ & GÓMEZ ÁLVAREZ (2010), las iniciativas para desarrollar capacidades institucionales se concentraron en la implementación del SCC, es decir, desde la perspectiva weberiana de las capacidades, basada en la construcción de burocracias profesionales o profesionalización de la función pública. Para posteriormente transitar hacia el Neoinstitucionalismo o reformas de carácter gerenciales; después, se trasladó hacia la implementación de la gobernanza, incorporando con ello, la participación ciudadana en la co-creación (diseño) e implementación de políticas públicas, con énfasis en la rendición de cuentas y el establecimiento de asociaciones público-privadas para resolver problemas sociales. Posteriormente, se desplazó hacia el desarrollo de las capacidades institucionales (De Alba González & Gómez Álvarez, 2010, págs. 56-57).

Hoy en pleno siglo XXI, la concepción sobre lo que debemos entender por “Capacidades Institucionales” ha sufrido variaciones en cuanto a su concepción, puesto que se han reconfigurado los elementos de la misma, incorporando procesos de participación de la sociedad en la toma de decisiones en las administraciones (gobernanza), haciendo énfasis en

⁹⁷ La figura es de elaboración propia a partir del trabajo de Ana Cecilia de Alba González y David Gómez Álvarez, titulado, Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo.

los procesos del diseño (co-diseño), implementación y evaluación de las políticas públicas (participación), persiguiendo con ello, el fortalecimiento de la organización gubernamental (adquirir o mejorar las capacidades institucionales) y su papel en cuanto a las relaciones e interacciones con otras organizaciones no gubernamentales (Savitch, 1998 ; Hall, 2002).

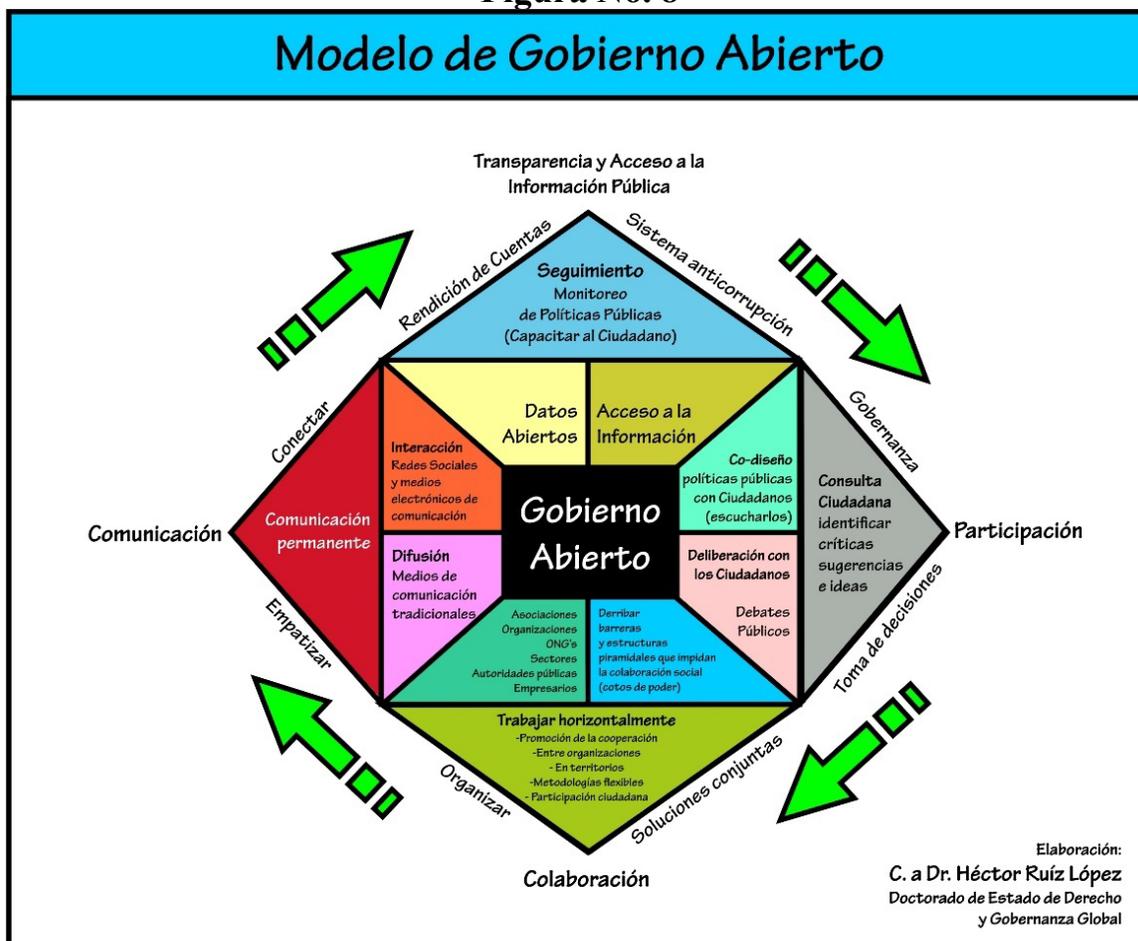
Así entonces, por “Capacidades Institucionales” entendemos a todas aquellas fortalezas que se basan en las aptitudes, habilidades, dinamismo o flexibilidad para adaptarse a nuevos entornos o retos. Para resolver con ellos las distintas problemáticas sociales y las propias de las administraciones, así como a la capacidad de coordinarse para llevar a cabo acciones conjuntas con los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en temas concurrentes, tales como la seguridad, la educación, la salud, el combate a la pobreza, etc. Entre ellos, también incluimos a la profesionalización de la función pública, es decir, la profesionalización es un atributo de la capacidad que tienen las administraciones, a efecto de capacitar y dotar a los servidores públicos de las habilidades requeridas para realizar satisfactoriamente las funciones y atribuciones conferidas de acuerdo con el cargo o puesto de trabajo que desempeñan.

Asimismo, y como lo referimos, nuevos métodos y estrategias de gobierno se han gestado y puesto en marcha, tales como la Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, Gobernanza y más recientemente el Gobierno Abierto. En ellas, la participación ciudadana juega un rol y papel preponderante en la toma de decisiones (co-diseño de políticas públicas) y en la realización de las mismas (acciones y programas de gobierno). En este sentido, en las administraciones (*gobiernos*) es importante destacar la capacidad que deberían tener para involucrar a la ciudadanía (*gobernanza*) en las diferentes tareas y toma de decisiones de gobierno.

Por ejemplo, en el ámbito del Gobierno Abierto, que surgió como un nuevo elemento en lógica gerencial a través del cual se busca efficientar y transparentar los procesos de gobierno, sin dejar de lado a la participación y la colaboración ciudadana. Que entre otras cuestiones, persigue el adquirir “capacidades institucionales” en los gobiernos a efecto de facilitar y propiciar los elementos de: 1) Transparencia y Acceso a la Información Pública (rendición de cuentas); 2) Participación ciudadana en la toma de decisiones (*gobernanza*); 3)

Colaboración (participación público-privada); y 4) Mejorar la comunicación efectiva (comunicar las acciones de gobierno).

Figura No. 8



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, las capacidades institucionales son identificadas como aquellas condiciones favorables a la gestión pública del gobierno que se configuran a la par de la ejecución de las PP en la administración, propiciándose cambios en las organizaciones gubernamentales, entendiéndose adaptaciones a las nuevas necesidades (Savitch, 1998). Por lo que podríamos decir que son fortalezas sustentadas en las habilidades administrativas, así como el intercambio de información entre sus gobiernos y la sociedad, y la dinámica de aprendizaje para coordinar acciones (Arroyo Alejandro & Guzmán Flores, 2008, pág. 12).

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a las Capacidades Institucionales como: *“el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo..., si las capacidades son el medio para planificar y lograr, el desarrollo de capacidades es el camino para alcanzar tales medios.”* (PNUD, 2009, pág. 3).

Agregando, que para la PNUD existen cuatro pilares con gran influencia en el desarrollo de las capacidades, donde se produce gran parte del cambio en esta materia, siendo los siguientes: 1) Arreglos institucionales; 2) Liderazgo; 3) Conocimiento; y 4) Rendición de cuentas. Como podemos observar, todas las capacidades funcionales que propone el PNUD tienen una estrecha relación con la aptitud o capacidad de la organización, así como el conocimiento individualizado de lo que hemos llamado como el “núcleo estratégico”⁹⁸ de servidores públicos que toman decisiones y su equipo de trabajo (subordinados). El documento de la PNUD identifica en total a cinco capacidades funcionales centrales para el desarrollo de los gobiernos.

Para lo cual, se requiere contar con mujeres y hombres con una formación profesional (conocimiento) y experiencia dentro del diseño e implementación de las políticas públicas. Así como la capacidad de adaptarse a nuevos retos y entornos que se van presentando, puesto que el estilo y forma de vida en las sociedades no es estático, y tanto las nuevas tecnologías, como las nuevas formas en que las sociedades interactúan y se comunican (redes sociales y plataformas), entre otros factores tales como las fuentes de trabajo, las tecnologías de la información y comunicación, la movilidad, la globalización, la migración, la salud, la educación e incluso la inseguridad, hacen que las administraciones tengan que innovar en muchos sentidos y ámbitos del gobierno. Además de asegurar el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública con todo lo que esto implica.

Pero para poder innovar se requiere de un buen análisis y diagnóstico, bajo la premisa básica que lo que no se mide (evalúa) no se puede mejorar. Entiéndase, para innovar hay que conocer

⁹⁸ Este término se le atribuye a la obra de Luis F. Aguilar Villanueva, Gobernanza y gestión pública (2006).

donde se encuentran las instituciones paradas (*statu quo*), y posteriormente desarrollar nuevas capacidades institucionales. Y para ello, es necesario realizar un diagnóstico, análisis o evaluación de políticas públicas implementadas por los gobiernos, y en este sentido, PINAZO (2004) explica muy bien el objeto del “análisis o evaluación de políticas” sobre el cual refiere: *“tiene por objeto investigar si los medios jurídicos, administrativos y financieros aplicados permiten lograr los efectos esperados y la consecución de los objetivos asignados”* (Pinazo Hernandis, 2014).

Pero para que esta (la evaluación) se normalice, es decir, se institucionalice, es necesario que se legitime a través de un marco jurídico adecuado para su desarrollo e inserción de estructuras en diferentes niveles político-administrativas del gobierno. Lo cual implica que en la agenda gubernamental se priorice un modelo analítico permanente donde la evaluación y en análisis de sus resultados sean procesados para diseñar políticas públicas (Pinazo Hernandis, 2014).

Destacamos el análisis de las políticas, pues a través de él se crean, diseñan y adquieren nuevas capacidades institucionales en las administraciones, es decir, de los errores o resultados no obtenidos, se aprende y se corrige con un buen diagnóstico. Ya que se requiere de un diagnóstico adecuado, institucionalizado, y que se encuentre presente en la agenda pública como prioridad.

Ahora bien, la capacidad institucional es el fiel reflejo de las habilidades y aptitudes de las organizaciones para adquirir responsabilidades, realizarlas en la forma más eficiente y fortalecer la rendición de cuentas, es decir, es crear “valor público” a través del cual, los gobiernos municipales son capaces de resolver en forma eficiente las demandas sociales. NELISSEN (2002) considera, que las Capacidades Institucionales pueden ser vistas como una nueva forma de gobernanza, a las que clasifica como: jurídicas, económicas y política-social (Nelissen, 2002, pág. 10).

Por lo cual, por capacidades institucionales en términos generales, debemos de entender a la recuperación del rol y control (coordinación) del Estado en las propuestas de desarrollo (políticas públicas), que tienen relación con que el Estado debe de asumir la responsabilidad

en la toma de decisiones para resolver las problemáticas sociales y públicas. Y que debe contar con la capacidad suficiente (habilidades y aptitudes) para poder afrontarlos y resolverlos en forma satisfactoria (Gargantini & Pedrottini, 2018, pág. 321).

A decir por CABRERO & ARELLANO (2011), dentro de los problemas más básicos de las administraciones municipales, destacan por un lado el bajo grado de estudios o formación profesional de los funcionarios, entiéndase, de quienes toman las decisiones, datos que, por cierto, nuestro estudio evidencia en cuanto a la escolaridad de los presidentes municipales y directores de área (véase las Tabla No. 23, Tabla No. 24 y Tabla No. 25). Y por otro lado, los autores citados señalan a las estructuras organizacionales, quienes se manifiestan por lo general como estructuras obesas, es decir, con organigramas y nóminas grandes, donde se duplican actividades y procesos, y no se justifica el cargo o puesto de un número importante de servidores públicos (Cabrero, Enrique; Arellano, David;, 2011, págs. 57-59).

En este sentido, el *perfil profesional de los funcionarios* resulta ser un factor determinante para construir las capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales, donde, ante la carencia de un SCC en la gran mayoría de las administraciones subnacionales, “*los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos de un mismo nivel, e incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal*” (Cabrero Mendoza, 2004, pág. 757). Por ello, es importante para nuestro estudio analizar a las Capacidades Institucionales de los gobiernos subnacionales, debido a la importancia y la estrecha relación existente entre capacidades institucionales y profesionalización de la función pública.

Tomando como base uno de los temas centrales de nuestra investigación (la profesionalización de los servidores públicos), encontramos diferentes clasificaciones sobre las capacidades institucionales en las administraciones municipales en México (Cabrero Mendoza, 2004; PNUD, 2009; Valdés Rodríguez, 2016; CEFPP, 2018; Huerta Cuervo & Venegas López, 2020). Sobre las cuales, consideramos las más relevantes: a) Capacidad de Gobierno; b) Capacidad Legal; c) Capacidad Política; d) Capacidades Profesionales;

Capacidad Administrativa; e) Capacidad Financiera; y f) Capacidad de Infraestructura; Capacidad de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Pero ¿por qué es necesario evaluar?, en primera instancia diríamos que aquello que no se evalúa o se mide, no se puede mejorar, es decir, para mejorar la calidad de la gestión pública es y será necesario conocer cuál es el *statu quo* que guardan y presentan las administraciones en términos políticos, administrativos y financieros.

A la evaluación, de acuerdo con la CEPAL y la ONU, se le puede definir como: “*el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia, e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras.*” (ONU, 1984, pág. 18 ; CEPAL, 2005, pág. 56).

Tabla No. 16
Etapas en la concepción de la Evaluación

Etapa	Temporalidad	Enfoque	Interés
Primer generación	Finales del siglo XIX	Medición Cuantitativa	Identificación del nivel de logros de ciertos objetivos específicos, mediante la medición cuantitativa con instrumentos unimodales.
Segunda generación	Décadas de 1920 a 1950	Descripción/Comparación	Identificación del nivel de conjuntos de aspectos optimizadores y limitantes con respecto a ciertos objetivos establecidos; comparación de enfoques usando métodos experimentales, o de fenómenos, en grupo y situaciones, de ocurrencia natural.
Tercer generación	Décadas de 1950 a 1980	Servicios de Valor	Comparación de resultados múltiples con metas y normas establecidas <i>a priori</i> ; evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.
Cuarta generación	Década de 1980 a la fecha	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño coordinados por medio del análisis de todos los datos disponibles, usando una variedad de métodos y mediciones múltiples, e incorporando el conocimiento, las perspectivas y los valores de todos los involucrados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos por el documento, Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - 1997

COHEN & FRANCO (2006) destacan que existen diferentes modelos de evaluación, los cuales dependen del objeto a evaluar, así como la formación académica de quienes la realizan (económica, social, estadística, normativa, etc.). Pero lo importante es comparar patrones deseables (metas) con la realidad (*statu quo*), así como la idea de alcanzar a los objetivos deseados en forma eficaz, por lo que evaluar es “fijar el valor de una cosa” y para realizarlo, se requiere un procedimiento o metodología adecuados, a efecto de comparar aquello a evaluar (valorar), respecto a un criterio o parametro determinado (Cohen & Franco, 2006, pág. 73). Entonces, podríamos decir que la evaluación es el análisis de resultados versus los objetivos esperados.

Como podemos apreciar en la Tabla No. 16, el BID señala que existen cuatro generaciones en cuanto a la evaluación gubernamental (BID, 1997, pág. 10). En este sentido, coincidimos en que actualmente, en cuanto a la evaluación gubernamental, nos encontramos inmersos en las evaluaciones de: 1) Transparencia (qué hiciste, cómo lo hiciste y con qué recursos lo hiciste); 2) Responsabilidad ejecutiva y del desempeño. Es decir, una revalorización de la rendición de cuentas, el desempeño con enfoque en la responsabilidad de los servidores públicos ante un eventual mal desempeño de sus funciones y atribuciones conferidas.

Nos resulta importante, destacar también lo que señala la OCDE⁹⁹ en cuanto a la evaluación de la administración y el presupuesto con enfoque a resultados (presupuesto basado en resultados), donde se basan en cinco elementos básicos de control: 1) costos, 2) insumos, 3) procesos, 4) productos y 5) resultados; y en cuanto al desempeño: 1) valor del dinero, 2) economía, 3) eficacia, 4) eficiencia (De la Torre Sifuentes, 2021, pág. 66).

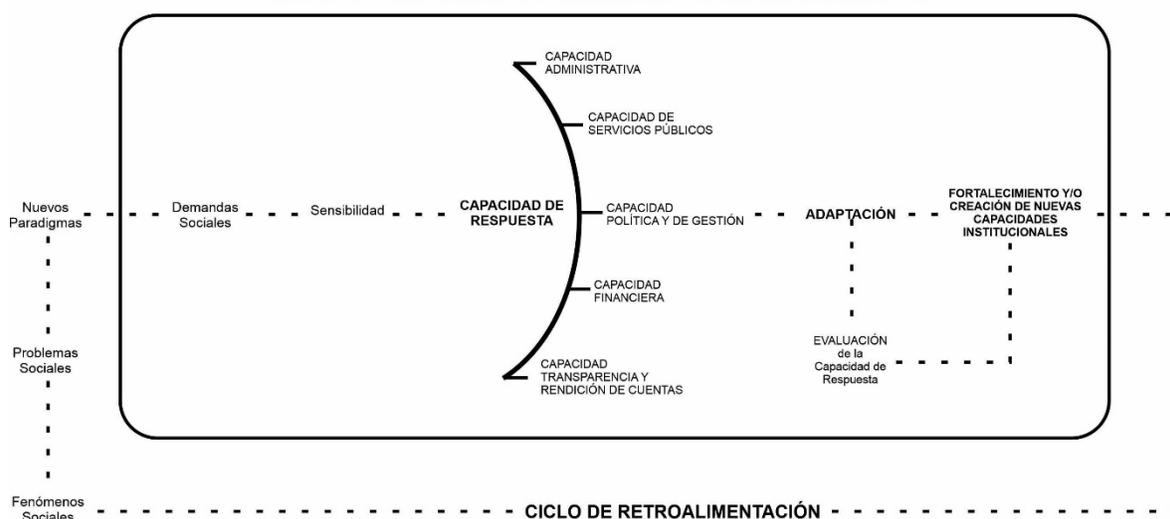
En este sentido, el énfasis que en México se pone en la evaluación a las administraciones es el del presupuesto basado en resultados (PbR). Estableciendo y definiendo objetivos claros y sencillos a alcanzar previo al ejercicio del gasto público (evaluación *ex ante*), para después evaluar si se alcanzaron o no los objetivos planteados al momento de asignarle recursos y

⁹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización de carácter internacional, cuya misión es la de diseñar y promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para las personas, en búsqueda de una vida mejor. www.oecd.org

ejercerlos (evaluación ex post). Es decir, el PbR es una metodología que permite la mejora en la calidad del gasto público, así como facilitar y promover la rendición de cuentas.¹⁰⁰

Por ello, dentro del análisis de las capacidades institucionales que realizaremos, consideraremos la valoración de la capacidad financiera (esfuerzo recaudatorio), ya que todo programa y/o política pública de gobierno, requiere de la asignación de recursos, ya sea materiales, humanos o financieros, puesto que sin recursos financieros sería prácticamente imposible la gestión y prestación de muchos servicios públicos.

Figura No. 9
CICLO DE CREACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES



Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí, abordamos a las Capacidades Institucionales desde el punto de vista teórico, establecimos qué debemos de entender por Capacidades Institucionales, cuál es su importancia y el significado por el cual es considerado dentro de nuestra investigación, la

¹⁰⁰ La Constitución Política de México, refiere lo siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que disponga la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en términos del párrafo precedente...

Artículo 108. ...los recursos económicos de que dispongan el Estado, los Municipios y sus entidades, así como los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

cual retomaremos más adelante en el capítulo de análisis de la investigación, en forma más detallada.

Pero que desde nuestra perspectiva, la adquisición de nuevas capacidades institucionales y el reforzamiento e institucionalización de las ya preexistentes es fundamental para que las administraciones afronten los desafíos que implica la gestión pública hoy en día.

5.6. Las teorías alrededor del buen gobierno

¿El Servicio Civil de Carrera para qué?, esta es una de las preguntas que suelen formularse, y en respuesta a ello, diríamos que el SCC tiene como propósitos primordiales la *profesionalización*, desarrollo y estabilidad de los servidores públicos, con el objetivo de prestar u ofrecer servicios públicos con la mayor calidad deseable. Es decir, la teoría lógica alrededor del SCC sería que en la medida que el gobierno cuente con un cuerpo de servidores públicos debidamente capacitados, comprometidos con su trabajo, funciones y deberes que les fueron conferidos, con valores y principios éticos profesionales sólidos cuyo compromiso sea el interés común, obtendrán mejores resultados en su gestión.

Al igual que en el sector privado, tener personal capacitado permite alcanzar altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, lo que conduce al cumplimiento adecuado de los objetivos gubernamentales. Esto permite responder de manera oportuna a las demandas sociales de servicios públicos y garantizar los derechos humanos por parte de las instituciones públicas. En resumen, se busca satisfacer las necesidades sociales con calidad óptima, logrando un gobierno de calidad o una buena administración, que se ha convertido en un derecho humano de avanzada.

En el proceso de ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, existe una gran preocupación por la productividad y la eficiencia. Se destaca la importancia de los servidores públicos y su profesionalización, con el objetivo de fomentar valores y promover un cambio cultural (Villoria Mendieta, 1997). Este cambio cultural busca mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios públicos.

AGUILAR y MORENO (2008) destacan que ha habido un cambio en el enfoque de las investigaciones académicas sobre el papel del Estado. Según ellos, ahora los estudios se centran más en la calidad que en la cantidad de los servicios ofrecidos por el Estado. En general, el papel del Estado frente a la sociedad ha cambiado (Aguilar Villanueva L. F., 2006; Moreno Jaimes, 2008).

Mientras que para NEVADO (2003) *“las nuevas demandas de la comunidad frente a las administraciones, unidas al propio desarrollo de la sociedad posindustrial..., frente al clásico modelo burocrático administrativo no han logrado alcanzar la calidad deseada”* (Nevado, 2003, pág. 19). Es decir, el modelo clásico de la administración pública ha sido incapaz de satisfacer la prestación de los servicios públicos con una calidad mínima deseada. Dado que es de conocimiento común que la calidad y el profesionalismo están relacionados, una parte importante de nuestra investigación examina estudios sobre la eficacia de los gobiernos. Dado que se ha establecido que el profesionalismo juega un papel crítico en el logro de la calidad en la gestión pública, merece nuestra atención y análisis.¹⁰¹

Es importante comenzar analizando la calidad del gobierno porque tener un "núcleo estratégico" de servidores públicos competentes (titulares de las dependencias) dentro de un gobierno es un buen lugar para comenzar cuando se trata de lograr la calidad en la gestión y prestación de servicios. los servicios públicos que el gobierno está obligado a prestar a través de sus diversas funciones y servicios para obtener mejores resultados. Entendiendo que cuando nos referimos al “núcleo estratégico”, nos referimos a un grupo de funcionarios públicos y servidores públicos, y que cuando describimos a alguien como “estratégico”, nos referimos al hecho de que ha recibido la formación profesional necesaria para su línea de trabajo, lo que lo posiciona estratégicamente para lograr las metas deseadas.

Habría que establecer, que la calidad de los gobiernos está asociada o hace referencia al buen gobierno o a la buena administración, y para poder entender mejor estos conceptos, por ello, en nuestra investigación revisaremos los orígenes del concepto de buena administración y buen gobierno, con la finalidad de comprender que para que se produzca la buena administración es indispensable contar con un núcleo estratégico de servidores públicos debidamente capacitados y profesionalmente formados, es decir, que cuenten con estudios profesionales.

¹⁰¹ Diversos son los estudios que asocian a la profesionalización de los servidores públicos vía el Servicios Civil de Carrera con la prestación de servicios de calidad, para su mayor detalle puede consultarse a los autores: Rafael Martínez Puón, Manuel Villoria Mendieta, María del Carmen Pardo, Ricardo Uvalle Berrones, Manuel Alcántara Sáez, Luis F. Aguilar Villanueva, Héctor Ruiz López entre otros.

5.6.1. Las crisis de la administración pública

Las administraciones han sufrido crisis que cuestionaron severamente la eficacia de los gobiernos y sus instituciones: 1) La crisis de eficiencia en agencias gubernamentales;¹⁰² 2) La crisis de eficacia en las acciones de gobierno;¹⁰³ 3) La crisis de legitimidad al arribar al poder;¹⁰⁴ y 4) La crisis de gobernabilidad al momento de gobernar.¹⁰⁵

Las medidas para atender y resolver las crisis fueron varias:

- La tendencia ha sido hacia la privatización, bajo la teoría de que el sector privado puede ser más eficiente que el público, para hacer frente a la crisis de eficiencia de los servicios públicos. Medidas como la externalización, concesión o subrogación de servicios públicos prestados por el gobierno, tales como transporte público, recolección de basura, limpieza y mantenimiento urbano (Aguilar Villanueva L. F., 2006). Aunque más recientemente, con el surgimiento de la Post-NGP, en respuesta a las críticas a la NGP, es decir, por metas no alcanzadas o efectos no deseados, se ha optado por una mayor fiscalización y recentralización de algunos servicios públicos que habían sido tercerizados.
- Para enfrentar la crisis de eficiencia, se ha optado por supervisar a las instituciones y sus programas operativos (servicios públicos), con la premisa de que si no se pueden hacer

¹⁰² También conocida como crisis económica o del gasto público, donde existió un gran déficit de las economías, principalmente en los estados sociales, garantistas o proteccionistas; donde el estado para poder satisfacer los programas sociales tenía un gran gasto público, que en la mayoría de los casos obligó a los gobiernos a endeudarse debido a que era más el gasto que el ingreso de estos países.

¹⁰³ La Nueva Gestión Pública impulsó la incorporación de prácticas y procesos del sector privado al sector público, con la intención de hacer más eficientes, eficaces y efectivas las acciones gubernamentales y con ello, disminuir el importante gasto público que había tenido durante décadas en modelos de gobierno asistencialistas.

¹⁰⁴ Está se caracterizó por el arribo al poder de gobernantes carentes de legitimidad debido a que no habían llegado a gobernar de forma democrática, sino que existía la sobre de haber cometido fraude electoral o torcer las normas electorales a efecto de simular la competencia, pero siempre ganaba el partido hegemónico o dominante.

¹⁰⁵ Después de la ola democratizadora en países en vías de desarrollo, así como de la implementación de medidas gerencialistas impulsadas por la Nueva Gestión Pública, los problemas sociales siguieron existiendo, es decir, los regímenes democráticos no fueron suficientes para resolver los problemas, y por más legitimidad que tuviera un gobernante, legitimidad que se le otorgaba tras haber ganado democráticamente las elecciones y llegar a gobernar, no era suficiente, ya que legitimidad no es lo mismo que eficiencia y eficacia para resolver los problemas públicos.

bien, es mejor no hacerlos. Se han propuesto medidas buscando mejorar la eficiencia, tales como la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, la adopción de prácticas de gestión basadas en resultados, la descentralización de la toma de decisiones y la promoción de la participación ciudadana.

- Para enfrentar la crisis de legitimidad, es común conceder espacios a la ciudadanía organizada o grupos de interés que respalden las políticas públicas del gobierno, y las hagan suyas, bajo la premisa de que lo importante es la integración de los grupos, independientemente de la orientación de los programas. Esto implica que la legitimidad de los gobiernos se basa en la efectividad y el rendimiento de sus decisiones, más allá de la mera observancia de las normas legales y procedimientos.
- Para la crisis de la gobernabilidad que se cuestiona “si realmente los gobiernos gobiernan”, destacando la pérdida de capacidad para incidir en las decisiones públicas. Sin resultados, sin una prestación de servicios públicos satisfactoria sería muy difícil sostener una legitimidad más allá de si los que gobiernan llegaron en forma legítima a ejercer el poder, a esto autores como AGUILAR VILLANUEVA (2006) lo han llamado a la pérdida de la legitimidad como el desgobierno, representada por el desorden, carencia de sentido de dirección, descoordinación, incompetencia, improductividad y conflicto (Aguilar Villanueva L. F., 2006). Ante ello, las recetas han sido diversas, primero fue la transparencia y rendición de cuentas sobre la forma en que se toman las decisiones, después la gobernanza entendida como la integración de la ciudadanía en el co-diseño de las políticas públicas, así como la colaboración para llevarlas a cabo, y más recientemente, la implementación del modelo que retoma las prácticas de colaboración y participación ciudadana, así como la transparencia y la rendición de cuentas, lo que se le conoce como Post-Nueva Gestión Pública.

Sin embargo, la puesta en práctica de las medidas impulsadas por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el BID, entre otros, no han sido suficientes, o lo efectivas que pudiéramos esperar. La ola democratizadora en países en vías de desarrollo de Latinoamérica no ha resuelto los problemas y la gente ha dejado de creer en la democracia como medio para resolverlos, recordemos que ya analizamos estudios al respecto, pero aquí

retomamos la idea para profundizar aún más en ella, ya que va de la mano con las crisis en las administraciones.

La democracia, al menos en su concepción tradicional, ha demostrado ser incapaz e insuficiente para responder en forma satisfactoria a la solución de las demandas ciudadanas más apremiantes, por ello, ha surgido la “sociedad de la desconfianza”. En la cual existe una desconfianza manifiesta y casi generalizada en el gobierno, sus instituciones y sus actores (políticos, gobernantes, funcionarios públicos y burocracia o aparato gubernamental). En este sentido, “*la erosión de la confianza es compensada por una organización de la desconfianza*” (Annunziata, 2016). Es decir, el voto y triunfo electoral como medio de legitimización de las acciones de gobierno y/o políticas públicas dejó de ser suficiente, la sociedad ya no confía en que la toma de decisiones, ni los resultados de las mismas sean los mejores.

Este fenómeno social ha propiciado el surgimiento de la contrademocracia, definido como la democracia de la desconfianza frente a la democracia de la legitimidad electoral. Sin embargo, a decir de ANNUNZIATA (2016), no debe ser tratada o concebida como algo contrario a la democracia, sino como un nuevo estilo o modelo de democracia, que es encauzar a la desconfianza ciudadana a través de la misma democracia, darle valor y un encauce positivo para crear controles y vigilancia permanente a las acciones gubernamentales (Annunziata, 2016).

De acuerdo con ROSANVALLON (2015), este encauce, puede ser visto a través de los roles o papeles que el pueblo (ciudadanía) ha venido desempeñando en los últimos años: 1) *pueblo-elector*; 2) *pueblo-controlador*; 3) *pueblo-veto*; y 4) *pueblo-juez* (Rosanvallon, 2015). Todos ellos como medios de poderes de control ciudadano para exigir y propiciar a una buena administración, entiéndase, es la *rendición de cuentas* o evaluación al desempeño de la administración.

1. Pueblo-elector: en su papel del ejercicio del poder soberano por un día, premiando o castigando a través del voto a buenos o malos gobiernos, según sea el caso.

2. Pueblo-controlador: supone una vigilancia cívica permanente en el intermedio de los procesos electorales, es decir, son poderes de denuncia, de exhibir la reputación personal a través de escándalos mediáticos de quienes cometen actos contrarios a la buena administración (corrupción), y una constante observación de las conductas de los gobernantes, a través de observatorios ciudadanos, redes sociales y en general todas las TIC's.
3. Pueblo-veto: son poderes de rechazo cuya máxima expresión es el sufragio electoral, y son producto de la manifestación colectiva de rechazo a un mal ejercicio de gobierno (mal gobierno) y a un mal desempeño del gobernante en turno, cuyo resultado en un sistema consolidado de democracia electoral es eficaz e inmediato al propiciar la alternancia en el poder.
4. Pueblo-juez: el papel cada vez más importante y protagónico que ha tenido que desempeñar el poder judicial, debido a su intervención constante y permanente para cerrar diferencias o disputas a través del juicio en sus diferentes modalidades, a la cual se le ha nombrado “la judicialización de la política” (Annunziata, 2016).

En este sentido, el papel general que la ciudadanía ha venido realizando ante la llamada *contrademocracia* ha sido fundamental para impulsar la creación y su posterior forma de hacer valer derechos humanos de reciente creación como lo es el derecho a la buena administración, ya sea a través del rol del Pueblo-juez o cualquiera de sus manifestaciones antes descritas.

Por último, explica ROSANVALLON que: *“la democracia organiza el tiempo electoral pero no organiza el tiempo gubernamental... , las elecciones dan a un grupo permiso de gobernar, pero no un código de gobierno, el gobierno ya no es sólo el sistema de representación, sino la organización de vínculo entre ciudadanos y los gobernantes”* (Moncayo, 2020).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Pierre Rosanvallon citado por Patricio Moncayo, para mayores detalles véase: La calidad de gobierno, disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL13ART4/pdf>. Consultado el día 22 de junio de 2023.

Es decir, la democracia electoral representativa sirvió para resolver la paradoja de la democracia. Sin embargo, no fue suficiente el tener autoridades legítimas, no basta con haber celebrado elecciones democráticas y tener autoridades o gobernantes electos y legitimados por el pueblo, puesto que los problemas sociales subsisten y en muchos casos hasta se han agravado. Ante ello, los ciudadanos juegan un rol diferente en los gobiernos democráticos, participando activamente, presionando y exigiendo a los gobernantes que se satisfagan sus demandas más apremiantes.

Por ello, reiteramos que se requiere de la existencia de un cuerpo de servidores públicos profesionalizados e independientes de los partidos o grupos políticos. Quienes han demostrado que a través del llamado sistema de botín remueven y nombran a los empleados públicos ad hoc o a modo para sus beneficios grupales o particulares por encima de los intereses generales de la sociedad.

La democracia ganó en el terreno de los valores, demostró que sus valores civiles, políticos y humanos eran superiores a cualquier otro tipo de régimen político (totalitario, autoritario, etc.). Pero si bien es cierto, que la democracia ganó en el terreno de los valores, no ha sido capaz de ganar en el terreno de los resultados. Se esperaba que la democracia no sólo fuera un gobierno más legítimo, sino más efectivo que ofreciera mejores resultados, más oportunidades, satisfacer necesidades, cerrar brechas de injusticia y desigualdad, puesto que, no porque un gobierno es legítimo va a ser efectivo. Por ello, en el mundo se busca que la democracia sea socialmente efectiva, acreditar que tiene capacidad y efectividad directiva para resolver los problemas importantes de las sociedades, entiéndase la gobernanza.

Son cuatro los factores o unidades causales para que la gobernanza (democracias) acrediten capacidad directiva para resolver los problemas sociales:

1. Ordenamiento normativo del Estado, consistente en constituciones y leyes del Estado, y todo el andamiaje normativo que sustenta el actuar del Estado y sus instituciones.
2. El sistema social de conocimiento, consistente en contar con bases de datos, modelos causales, es decir, información de causas, efectos y costos de los fenómenos, datos abiertos, el uso de sistemas tecnológicos generalizados.

3. Relaciones políticas, aunque las decisiones o acciones que emprendan los gobiernos sean legítimas desde el punto de vista normativo y sean tecnológicas, sino son conversadas, negociadas, acordadas o concertadas a través de discusiones ideológicas no tendrán éxito.
4. Decisión del agente gubernamental, que es la toma de decisiones del gobernante y el núcleo estratégico de servidores públicos que le acompañan, son ellos los que toman las decisiones, qué datos recabar o recopilan, qué normas seleccionan, qué modelos causales utilizan y el modelo qué relación sostendrá con la sociedad.¹⁰⁷

El cuarto y último factor es el más importante de los cuatro, puesto que es el que les da vida a los otros tres, la clave está en la capacidad de gobernar, y para ser capaz se requiere estar preparado, estar formado para afrontar los desafíos que les presentan los problemas sociales a las instituciones públicas, y en ese sentido, para fortalecer la capacidad directiva se requiere una profesionalización de la función pública.

Sin embargo, la erosión de la confianza en las instituciones y las autoridades ha quedado de manifiesto con una sociedad de la desconfianza. Que como ya lo mencionamos, se ve reflejado en el estudio más reciente de la revista británica *The Economist EIU* denominado *The democracy Index 2021*, donde se evidencia el creciente retroceso que ha tenido los regímenes democráticos en el mundo, ya que menos del 50% de la población mundial vive en una democracia. Lo que supone uno de los retrocesos más grandes en la democracia, basándose en este índice que se mide desde el 2010, puesto que en el 2020 era de 5.37% y en el 2021 es de 5.28%.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Apuntes tomados del Seminario Magistral hacia una Teoría del Gobierno, impartido por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en el Colegio de Jalisco en noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/IPsDfRD93YA?feature=share>, fecha de consulta: 05 de marzo de 2023.

¹⁰⁸ En América Latina se manifiesta el punto más débil de los regímenes democráticos, donde el índice reporta la caída más grande de todos los continentes en el mundo, ya que reporta un descenso durante los últimos seis años. El índice tiene cinco indicadores que mide: 1) los procesos electorales y pluralismo; 2) el funcionamiento del gobierno; 3) la participación ciudadana; 4) la cultura política; y 5) las libertades civiles. Y además ubica a las naciones evaluadas (165 estados independientes), ubicándolos en las siguientes cuatro categorías: 1) democracia plena; 2) democracia imperfecta; 3) régimen híbrido; y 4) régimen autoritario.

Ante la incapacidad de los gobiernos para resolver las problemáticas sociales, las sociedades están dejando de creer en los modelos democráticos como medio para resolver sus problemas más apremiantes; y la profesionalización puede contribuir en gran medida a contrarrestar la erosión de las democracias en el mundo.

Ahora bien, las recetas o modelos para contrarrestar el descontento con la democracia han sido diversos, pero uno de ellos en particular atiende lo hasta ahora dicho aquí, la calidad como principio supremo de acción de las administraciones. En el pasado, las estrategias se concentraban más en la cantidad que en la calidad, por ejemplo, el tamaño del gobierno (*instituciones*), el número de empleados y programas, así como el gasto público.

En la nueva agenda de los gobiernos, hubo una mutación sobre las discusiones teóricas sobre la eficiencia de las administraciones, cambiando los temas centrales de discusión y atención, es decir, se transitó de la cantidad a la calidad en la prestación de los servicios públicos, haciendo énfasis en: calidad institucional, y calidad gerencial del gobierno y la administración (Aguilar Villanueva L. F., 2006).

Hay muchas formas de ver y analizar la calidad institucional y de gestión en los gobiernos municipales, pero para efectos de este análisis partiremos de dos axiomas: 1) Para conseguir una mejor calidad en la gestión pública, se requieren mejores resultados en el ejercicio del gobierno, es decir, calidad es igual a mejores resultados; y 2) Para lograr mejores resultados, la gestión pública debe ser más eficiente y eficaz. Se necesita hacer más con menos, y se requiere hacerlo en un menor tiempo.

Un gobierno que sea eficiente y eficaz en su gestión producirá, por tanto, mejores resultados y se acercará al estándar ideal de gestión pública. Integrar eficiencia, eficacia y legitimidad en cada acción de gobierno es lo que implica una gestión pública de calidad. Al incorporar las preferencias de varios agentes, generar confianza y ampliar los espacios de gobernanza, la gestión pública busca encontrar el equilibrio necesario para implementar programas a un costo accesible y producir los efectos deseados (Cabrerero, 1999, pág. 22).

Pero, los conceptos de eficacia y eficiencia suelen confundirse, por ello, pretendemos contestar la interrogantes sobre ¿qué significa ser eficiente y eficaz?

A diferencia de la eficiencia, que se enfoca en los recursos y busca usarlos de la manera más efectiva posible, la eficacia tiene que ver con los resultados y está asociada con el logro de metas. La eficacia es el logro de los resultados deseados, mientras que la eficiencia es la capacidad de realizar tareas de la manera menos costosa y con las mejores prácticas de trabajo. Incluso si el logro de la meta es insatisfactorio, un funcionario público eficaz se centrará en lograr sus objetivos sin tener en cuenta el costo o el procedimiento. Un funcionario eficiente siempre seguirá el mejor proceso de trabajo. Por lo tanto, no importa cuánta eficiencia se requiera en un trabajo, debe haber algún grado de efectividad o nunca se logrará nada. Incluso si el funcionario es extremadamente eficiente, no puede ignorar los detalles operativos si no quiere que sus costos se disparen.

Otra forma de definir las ideas desde un punto de vista tradicional es considerar la eficiencia como la capacidad de un grupo, institución u otra unidad funcional para lograr logros y metas predeterminadas. La eficiencia es la capacidad de lograr dichos logros al menor costo posible, según lo determinado por criterios de evaluación predeterminados (Etzioni, 1964, pág. 15).

Con lo anterior, es posible tener una idea un poco más clara de lo que significan la eficiencia y la eficacia, sin embargo, hay autores que proporcionan un elemento más que es la legitimidad, y definen a los conceptos citados en el ámbito de la gerencia pública (Cabrero & Nava, 1999, pág. 22). Y en este sentido, en la gestión pública se realizan y se construyen espacios para el análisis y evaluación de los resultados, basándose en los siguientes puntos:

- 1) Se concibe a la eficiencia como un requisito de supervivencia, así como un elemento para el análisis y evaluación de la interacción insumo/producto, con orientación hacia programas gubernamentales de vigilancia permanente en el uso de los recursos asignados, entendiéndose evitar desperdicios de los recursos públicos (materiales, humanos y económicos).
- 2) La eficacia en el monitoreo y seguimiento de los resultados parciales que está produciendo un programa o política pública, a fin de realizar los ajustes pertinentes y en forma oportuna, para corregir el rumbo y no obtener efectos no deseados.

3) La legitimidad como marco de actuación gubernamental, mecanismo constante de interacción ciudadana, así como medio de consulta, opinión y participación ciudadana, que introducen continuamente a los procesos de ajuste, negociación y acuerdos y, en consecuencia, los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero & Nava, 1999).

En suma, en la gestión de la política pública. Es y será necesario contar con buenas dosis de eficacia y eficiencia, las cuales, si las enriquecemos con la cualidad de la legitimidad, nos brindarán el ambiente propicio para acercarnos a la calidad gubernamental.

Es decir, por un lado, es importante reducir y maximizar los costos operativos, pero al hacerlo no se debe perder de vista el logro de las metas. Esto como consecuencia a la necesidad de evitar cometer el error de bajar la calidad del material para aumentar el volumen y, a la vez, poder atender más demandas. Como suele ocurrir en la pavimentación y bacheo de calles, algunos funcionarios deciden bajar la calidad del asfalto o pavimento con la intención de pavimentar más metros cuadrados. Un problema que, a la larga, acaba costando aún más dinero a la gente porque el trabajo siempre será de pésima calidad y durará menos tiempo.

Dado que actualmente no existe una fórmula mágica que se pueda aplicar por igual a todas las situaciones, es fundamental mantener las proporciones y los equilibrios adecuados. Cada servicio, tarea y política pública emprendida requiere capacidad institucional, sentido común y ética profesional por parte de la red de servidores públicos.

Desde nuestro punto de vista, la eficiencia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político son elementos fundamentales de la gobernabilidad, a pesar de que algunos autores presten especial atención a un aspecto sobre otro. Al incorporar nuevas estructuras organizativas y técnicas de gestión en las administraciones, pudimos recuperar y reactivar la capacidad administrativa de las administraciones. Para sustentar lo que AGUILAR VILLANUEVA (2006) denomina “las tres E”: economía, eficacia y eficiencia (Aguilar Villanueva L. F., 2006) y eficacia en la entrega de bienes y servicios públicos.

Asimismo, AGUILAR VILLANUEVA (2006) sostiene que *“comienzan a introducirse dentro de la administración pública esquemas de organizaciones posburocráticas y a*

emplearse métodos avanzados de dirección estratégica, administración de calidad, gestión del desempeño, presupuesto por resultados... con exigencias de profesionalización del personal público” (Aguilar Villanueva L. F., 2006, pág. 43) evidenciando la necesidad e importancia de la profesionalización de los servidores públicos.

Tal y como hemos mencionado, la necesidad de profesionalización de la función pública va de la mano con el anhelo de calidad en la gestión pública. En respuesta al entorno electoral cada vez más competitivo, se argumenta que la administración vive períodos de cambio con nuevas exigencias. Situación en la que se registra el respaldo de los electores a los gobernadores a través del voto, lo que en líneas generales se alinea con algunos principios de la teoría de la democracia. En consecuencia, es necesario elegir candidatos e implementar políticas públicas responsables. Los grupos de presión que inciden en el comportamiento de los tomadores de decisiones destacan la participación ciudadana (Moreno Jaimes, 2008, pág. 55).

5.6.2. Elementos que inciden en la mejora de la calidad

Hablar de calidad en la gestión pública no es un tema fácil, puesto que no existen fórmulas únicas que permitan a las administraciones alcanzar las metas y objetivos planteados, o soluciones necesarias a las demandas sociales. Por lo que la calidad en la gestión pública es el resultado de una combinación de enfoques y prácticas que se adaptan a las necesidades y circunstancias específicas de cada país (Scott y otros, 2022).

Para alcanzar la calidad en la gestión pública es necesario contar con instituciones legítimas y efectivas que permitan la confianza de los ciudadanos en el sistema político y social. Con especial importancia en la coordinación para implementar entre los diferentes niveles de gobierno las políticas públicas en forma transversal. Y tanto la transparencia, como la rendición de cuentas son elementos clave para lograr una gestión pública de calidad, así como el acceso a la información pública que permite a los ciudadanos estar más involucrados en el ciclo de las políticas públicas, promover la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados y mejorar la confianza de éstos en las instituciones, y por supuesto, contar con

políticos y funcionarios públicos capacitados y comprometidos con el servicio público (Alcántara Sáez, 2011; Campo García, 2018).

Mientras que otros autores, se destacan varios factores que inciden en la mejora de la calidad: 1) la participación ciudadana es esencial para garantizar que los servicios públicos satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos; 2) la gestión orientada a resultados que implica establecer objetivos claros y medibles para los servicios públicos y evaluar regularmente su desempeño para garantizar que se estén logrando los resultados deseados; 3) la flexibilidad y la innovación que también son importantes para adaptarse a los cambios en el entorno y abordar los desafíos emergentes de manera efectiva (Çolak, 2019).

Ahora bien, hay quienes destacan que la calidad en la gestión pública se puede lograr a través de la claridad en los objetivos y la estrategia, la colaboración interorganizacional y la innovación, y la capacidad de liderazgo y la gestión del cambio para implementar con éxito reformas en el sector público (Christensen & Lægreid, 2007; Cai y otros, 2022).

En resumen, la calidad se puede alcanzar a través de una combinación de herramientas e innovaciones tecnológicas, algunas de ellas aquí expuestas (participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, creación de redes de colaboración entre grupos interesados, funcionarios y servidores públicos capaces y profesionalizados etc.). Pero se destacamos que para lograr el éxito y metas planteadas, es necesaria la planeación estratégica en términos de implementación de las políticas públicas.

Siendo los SCC y la profesionalización parte fundamental en la búsqueda por la calidad gubernamental, tal y como intentaremos comprobar al poner a prueba nuestra hipótesis planteada en nuestro estudio.

5.7. La buena administración pública

Existe una idea moderna de la administración pública que afirma que, en el ejercicio del gobierno, este debe de ir más allá de la mera ejecución de la ley. El jurista francés Maurice HAURIUO (2002) a principios del siglo XX habló sobre el concepto de “*Bonne Administration*”, aunque el enfoque que le daba al término era más desde una perspectiva de moralidad administrativa, es decir, no lo concebía aún como una obligación del Estado (Hauriou, 2002).

Desde el punto de vista normativo, fue en el año 2000 cuando la buena administración fue incluida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Por lo que consideramos hay una nueva interpretación a una serie de derechos y principios, que se articulan como una garantía a la necesidad de exigir una buena administración. Con la prestación de servicios de calidad, que respeten los procedimientos administrativos previamente establecidos, pero que también se enfoquen en ser eficientes, eficaces y efectivos, que consideren las observaciones de los interesados, es decir, aplicar la gobernanza en la colaboración del co-diseño de programas y acciones de gobierno, así como de las políticas públicas, y la participación de la ciudadanía en la implementación de dichas acciones del gobierno.

Hoy en día (Siglo XXI), para hablar sobre la calidad en los gobiernos, es necesario referirse a uno de los derechos humanos de cuarta generación como lo es el Derecho Fundamental a una Buena Administración Pública (DFBAP). Por lo que, desde nuestra perspectiva, existe un nuevo paradigma sobre la forma en que se perciben a los derechos humanos, y usando como base la teoría propuesta por Karel VASAK (1997), que planteó la existencia de tres generaciones de derechos humanos. Mientras que Ludmila FLORES (2015)¹⁰⁹ y Leticia CORNELIO (2018) por separado, sostienen la existencia de una cuarta generación de los

¹⁰⁹ Ludmila Flores sostiene que, en el estudio generacional de los derechos humanos, se ha ido concretando nuevos planteamientos y opiniones sobre el surgimiento de una Cuarta Generación de Derechos Humanos.

derechos humanos basada en las necesidades actuales de la sociedad (Vasak, 1977; Flores Salgado, 2015; Cornelio Zamudio, 2018) misma que se puede apreciar en la Tabla No. 17.

En este sentido, el DFBAP pertenece a la cuarta generación de los derechos humanos, como intentaremos explicar al definir qué debe de entenderse por este derecho fundamental, destacando sus características y necesidades para que sea reconocido en la legislación en México.

Ante esto, surge la pregunta: ¿Qué debemos entender por buena administración pública? Aunque el concepto puede parecer sencillo de comprender, no lo es, ya que lo que es bueno para unos puede no serlo para otros. Para comprender mejor el término de buena administración, revisaremos algunas definiciones sobre este concepto.

RODRÍGUEZ-ARANA (2012) sostiene que el Derecho Ciudadano a una Buena Administración Pública es: *“la obligación de la administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresen constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general”* (Rodríguez Arana, 2012, pág. 06). Además, sostiene que una buena administración pública es la que cumple con las funciones que le son propias en democracia, es decir, *“es aquella que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general”* (Rodríguez-Arana, 2013, pág. 26).

P. Nikiforos DIAMANDOUROS (Ombudsman Europeo 2003-2013): *“Los principios de buena administración cobran especial importancia al momento de garantizar que la administración pública respete el Estado de Derecho; uno de los requisitos fundamentales del Estado de Derecho es que las acciones de la administración pública cumplan en gran medida las normas y principios que fundamentan los reglamentos, y para ser eficiente, es necesario que la administración pública respete los principios del Estado de Derecho y de la buena administración”* (Diamandouros, 2013).¹¹⁰

¹¹⁰ Obtenido del sitio web: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/es/50715>, y consultado el día 06 de marzo de 2023.

José Luis MEILÁN GIL (2013): *“la buena administración no queda reducida al buen comportamiento de las personas; es también aplicable a la Administración como organización... , ...la buena administración implica que la Administración realice su cometido de modo adecuado a la política diseñada”* (Meilán Gil, 2013, pág. 238).

Rhita BOUSTA (2019): *“...hemos definido a la buena administración como la adaptación equilibrada de los medios de la administración pública”* (Bousta, 2019, pág. 29).¹¹¹

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo “CLAD” en su Código Iberoamericano de buen gobierno (2006), señala que: *“Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”* (CLAD, 2006, pág. 04).¹¹²

Por lo anterior, y haciendo una comprensión de las definiciones consultadas, nuestra propuesta conceptual a efecto de definir lo que se debe entenderse por “Buena Administración Pública”, es: *buena administración pública es la concretización de las demandas sociales de interés general y su adaptación en acciones de gobierno para satisfacerlas en forma equilibrada y racional; fundando y motivando la toma de decisiones en el marco de un modelo de Estado de Derecho.*¹¹³

¹¹¹ Traducción simple del Frances, versión original: “la bonne administration comme l'adaptation équilibrée des moyens de l'administration publique.”; disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5038/503859254004/>

¹¹² Para mayores detalles, véase: Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado durante la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, en junio de 2006. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>, consultado en fecha 06 de marzo de 2023.

¹¹³ Propuesta de definición de autoría propia, a partir del análisis y estudio de otros autores, así como las diferentes normatividades preexistentes sobre el Derecho a la Buena Administración Pública.

Tabla No. 17
Generaciones de los Derechos Humanos

Generación	Surgimiento	Combate	Integrada por	Propugnan
Primer Generación	Revolución Francesa	Derechos Civiles y Políticos (Libertades Clásicas)	Derecho a la Libertad de Tránsito, de Reunión y de Asociación, Derecho a Votar y ser Votado, Garantías Procesales, Asilo Político, y el Reconocimiento de la Libertad Jurídica; a una Nacionalidad; Prohibición de la Esclavitud o Servidumbre. Libertades Fundamentales sin distinción de raza, sexo, color, idioma, clase social o religión. Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.	Impone al Estado a respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano. Derechos que corresponden al individuo frente al Estado.
Segunda Generación	Revolución Industrial	Derechos Colectivos, Sociales, Económicos y Culturales	Derecho a la Seguridad Social, al Trabajo en condiciones igualitarias, a la formación de Sindicatos, al Salario justo, a la Huelga, a la Vivienda, a la Salud Física y Mental, a la Educación, y a un nivel de vida adecuado.	Para que sean aplicados o respetados, implica un "hacer" por parte del Estado
Tercera Generación	Tras la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría	Derechos del Pueblo o Solidaridad De paz: Derechos Civiles y Políticos; De Desarrollo: Derechos Sociales, Económicos, Culturales; De Medio Ambiente: Cooperación entre Pueblos	Derecho al Desarrollo Económico, Derecho del Pueblo a elegir su Forma de Gobierno, a la NO agresión entre pueblos, al uso de la ciencia y la tecnología, preservación del medio ambiente, la paz, la coexistencia pacífica, el entendimiento y confianza, Cooperación Internacional y Regional, Justicia Internacional, Solución de Problemas Alimenticios, Demográficos, Educativos y Ecológicos, Patrimonio Común de la Humanidad.	Cooperación entre las naciones, ante la violación de derechos masiva
Cuarta Generación	Revolución de las Tecnologías de la Información (TIC's)	Progresividad de los Derechos Humanos	Derecho de Acceso a la Informática, de Acceder a la Nueva Sociedad de la Información en condiciones de igualdad y de no discriminación, al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable, derecho a formarse en las nuevas tecnologías, a la autodeterminación informativa, derecho a la seguridad digital. etc. Derechos de las personas sobre el ciberespacio y su vinculación con las TIC's.	Derechos vinculados con la tecnología

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo *Derecho Humano a la Buena Administración*, de Leticia del Rocío Cornelio Zamudio

Ahora bien, una vez que quedó más claro qué es lo que se debe entender por Buena Administración, revisemos el concepto de la buena administración desde la óptica de los derechos humanos.

5.7.1. Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública

Visto desde una perspectiva democrática, el Estado y todas las instituciones de gobierno que lo componen son de carácter público. Por lo tanto tienen como objetivo primordial el satisfacer el interés general y las necesidades de convivencia social digna. Donde los ciudadanos han dejado de ser sujetos pasivos e inertes, para convertirse en actores importantes de la vida pública. No sólo al acudir a emitir su voto durante los procesos electorales, sino al ser reconocido su derecho a exigir al gobierno y quienes lo integran, la prestación de servicios públicos de calidad. En pocas palabras, el ciudadano juega hoy un papel preponderante al ser considerado como un sujeto activo en el marco de un Estado de Derecho y/o un Estado Social y Democrático de Derecho (Rodríguez-Arana, 2013).

El Parlamento Europeo ha sido vanguardista al reconocer y elevar al rango de los derechos humanos, a la buena administración, incorporándola en la Carta de los derechos fundamentales de la unión Europea, que a decir de RASTROLLO SUÁREZ (2018): se incluyen derechos que los ciudadanos tienen posibilidad de hacer valer y las autoridades obligadas a salvaguardar. Derechos de nueva creación, no preexistentes, que son consecuencia de un principio jurisprudencial en Europa, y en conjunto con otros valores, son utilizados por los ciudadanos para juzgar la legitimidad de las administraciones (Rastrollo Suárez, 2018).

Digamos que en Europa y otras partes del mundo, está cada vez más presente la “Democracia de Ejercicio”, la cual, de acuerdo con ROSANVALLON (2015), los ciudadanos juegan un rol diferente, pues no se limitan a ser soberanos por sólo un día. Su papel en la democracia, no sólo es acudir a votar el día de las elecciones, sino que es aquella donde existen instituciones creadas y diseñadas para controlar en forma eficaz a los poderes públicos del

Estado, así como incidir en forma permanente y sistemática en los asuntos públicos que les afectan e interesan a la colectividad de la ciudadanía (Rosanvallon, 2015).

En este sentido, desde nuestra perspectiva el DFBAP va de la mano con la teoría de la democracia de ejercicio postulada por ROSANVALLON (2015). Ya que, al crear el DFBAP es reflejo de la posibilidad de contar con una participación más activa de la sociedad a efecto de colaborar y exigir al Estado y sus instituciones la solución a sus necesidades siendo escuchados y atendidos en un tiempo razonable. Todo como medio de control ciudadano hacia los poderes del Estado y el ejercicio de sus facultades.

Por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 41, salvaguarda derechos de los ciudadanos para que:

Se traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable; a ser oídos antes de que se tomen en su contra medidas desfavorables; a tener la posibilidad de acceder al expediente que le afecte, así como a que las autoridades motiven sus decisiones; a la reparación de daños causados por instituciones públicas o sus agentes; y a poder dirigirse y recibir contestación en su lengua (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2007, p. 18).

Sin duda alguna, como lo afirma RODRÍGUEZ-ARANA (2011), estamos frente a un “Nuevo Derecho Administrativo o un Derecho Administrativo Moderno” (Rodríguez-Arana, 2011). Y compartimos la idea, porque como ya lo mencionamos, se trata de una nueva generación de derechos (cuarta generación), puesto que al hablar del DFBAP es hablar de valores cívicos y cualidades democráticas que son exigibles a los titulares del Estado y/o al aparato de la administración partiendo de una noción constitucional del interés general, cuyo ejercicio de acuerdo con RODRÍGUEZ-ARANA (2011), deberá estar basado en que “*ese poder sea abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo, atento a la opinión pública, dinámico y compatible*” (Rodríguez-Arana, 2011).

En México, a diferencia de la Unión Europea, aún no se ha reconocido el derecho a una buena administración en la Constitución Política Federal como un derecho humano. Sin embargo, habría que decir claramente que el DFBAP desde nuestra perspectiva, forma parte del *consenso por la calidad* en la prestación de servicios públicos. Y si bien es cierto, dicho derecho no está reconocido en forma conjunta, es decir, en un sólo artículo o norma única en forma explícita, estos, si forman parte del contenido de diferentes artículos de la constitución, así como de leyes o normas secundarias, acuerdos y tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte.

Al afirmar que no se reconoce en forma explícita, habría que agregar que en forma implícita en nuestro ordenamiento jurídico le es reconocido a los ciudadanos en México la posibilidad de reclamar por la vía legal:

- La “reparación del daño y/o responsabilidad patrimonial del Estado”, es producto del reconocimiento de que la buena administración es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de acuerdo con una Tesis Aislada del Poder Judicial en México.¹¹⁴
- El principio de “imparcialidad” queda de manifiesto en diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por ejemplo, los artículos 6, 41, 79, 100, 109, 116, 122, 123, y 134 de la CPEUM.¹¹⁵

¹¹⁴ Para mayores detalles, véase la Tesis Aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, cuyo registro digital es el 2024340, Número de Tesis: I.4o.A.14 A (11a.).

¹¹⁵ El artículo 6º versa sobre el Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo garante del Derecho Universal de Acceso a la Información Pública en México; y que se señala que: *En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*

El artículo 41 versa sobre el Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), organismo es la autoridad en la materia electoral; y que se señala que: *En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

El artículo 41 versa sobre la Auditoría Superior de la Federación (ASF), encargada de fiscalizar los recursos ejercidos por los poderes de la Unión, así como Entidades Federativas y Municipios que ejerzan recursos federales; y que señala que: *La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habla sobre el “buen despacho”, sin embargo, lo hace de forma muy sucinta y generalizada, dejando a la valoración del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores) la existencia de una falta a él buen despacho y su gravedad; es decir, queda a criterios políticos y no necesariamente jurídicos.
- El artículo 109 fracción I de la Constitución Política Federal menciona que se impondrán sanciones (juicio político) a aquellos servidores públicos sujetos (ahí se detalla quienes son), que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su “buen despacho”.
- La Constitución Política en su artículo 20 apartado B fracciones I y II, establece y reconoce el “principio de presunción de inocencia”. Al establecer que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se le compruebe su culpabilidad.
- El mismo artículo 20 constitucional establece el “derecho de acceder al expediente del que forme parte en una acusación en su contra”, es decir, acceder al expediente de la investigación cuando se encuentre imputado (art. 20 CPEUM).¹¹⁶
- En cuanto a la “garantía de la legalidad de las actuaciones” por parte de las autoridades, existe la obligación para que la autoridad “funde y motive” la causa legal de los

El artículo 100 versa sobre el Consejo de la Judicatura Federal, quien es un órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de nombrar o remover a jueces y magistrados, así como funcionarios de menor rango de la carrera judicial, y que señala que *los integrantes del Consejo de la Judicatura ejercerán su función con independencia e imparcialidad.*

El artículo 109 versa sobre las responsabilidades que los Servidores Públicos tienen frente al Estado, y que: *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

¹¹⁶ Habría que decir, que en los últimos meses, se ha abierto un gran debate en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Prisión Preventiva Oficiosa regulada por el artículo 18 y 19 constitucional; debido a que a decir de una fracción de los 11 ministros que componen la Suprema Corte, la Prisión Preventiva viola el Derecho Humano de Presunción de Inocencia (nadie es culpable hasta que se le demuestre lo contrario). Y en ese mismo sentido, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se encuentra en abierto un proceso contra del Estado Mexicano, donde se revisa el abuso de esta figura de Prisión Preventiva, con un caso donde una persona ha estado presa por 17 años sin recibir sentencia condenatoria.

procedimientos desde el punto de vista penal (art. 16 CPEUM).¹¹⁷ Este principio determina que las actuaciones de las autoridades deben encontrarse dentro del marco de la legalidad, es decir, dentro del marco de sus facultades y atribuciones legales. Por lo que ninguna persona podrá ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, salvo que exista un mandamiento judicial por escrito, autorizado por la autoridad competente, donde funde y motive la causa legal.

- Por último, en relación al “respeto de la lengua y/o idioma”, la constitución mexicana prevé que para que cualquier persona pueda acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, esté garantizará que todos los juicios y procedimientos del que sean parte, ya sea en forma individual o colectiva, deberán ser consideradas sus costumbres y especificidades culturales siempre y cuando no contradigan a la constitución; y en los casos en que se hable una lengua o dialecto diferente, tendrán el “derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento sobre su lengua y cultura” (art. 2º CPEUM).¹¹⁸

Sin embargo, aunque podría pensarse que los mismos principios contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Ciudadanía de la Unión Europea se encuentran también reconocidos en México, tal y como lo hemos enlistado. Lo cierto es que el enfoque que se le da en México a estos derechos está dirigido a la protección de derechos individuales en caso de ser indiciado o señalado y juzgado por algún tipo de delito que presuntamente se cometió, y no en el sentido más amplio de pugnar y vigilar que se lleve a cabo una buena administración por parte del Estado Mexicano.

¹¹⁷ Para mayores detalles, véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16 primer párrafo.

¹¹⁸ Para mayores detalles, véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2º apartado A fracción II.

5.7.2. El buen gobierno y la confianza institucional

Uno de los grandes beneficios que trae aparejado consigo la buena administración (buen gobierno), es la de generar confianza en las instituciones. En ese sentido, tal como lo señala Esther DEL CAMPO (2018) existe una relación entre la estabilidad de la democracia y la confianza en las instituciones políticas y sociales (Campo García, 2018). Tal y como observamos en el punto 3.8.1. de nuestra investigación, donde abordamos estudios sobre percepción de la corrupción, impunidad, confianza en las instituciones y la democracia.

Teniendo como conclusiones las siguientes: a) mientras más débil sean las prácticas democráticas en un gobierno, mayor será la impunidad; b) a mayor percepción de impunidad, mayor será la percepción de la corrupción; y c) mientras exista una mayor percepción de la corrupción, mayor será la desconfianza en las instituciones públicas.

Pero, ¿qué debemos entender por confianza institucional? De acuerdo con Esther DEL CAMPO (2018), esta hace referencia a la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones políticas y sociales en un determinado país. Lo cual incluye la confianza en el gobierno, sistema judicial, policía, partidos políticos, medios de comunicación, entre otros. Destacando la importancia de esta para la estabilidad de la democracia y el buen gobierno, debido a que ambas instituciones legítimas y efectivas son necesarias para garantizar la confianza de los ciudadanos en el sistema político y social. Asimismo, coincidimos con la autora cuando dice que: *“un buen gobierno precisa de instituciones legítimas y efectivas, representativas y eficaces, que junto a una sociedad participativa, organizada y bien informada, se constituyen en bases sólidas para una democracia estable”* (Campo García, 2018, pág. 55).

Es decir, se requieren de instituciones “legítimas”, entiéndase con reconocimiento social y normativo sobre sus acciones y mandato. Además de “efectivas”, lo cual implica que tengan buenos resultados en su gestión. Es decir, que la ciudadanía evalúe bien su desempeño. Que tengan identificación con el pueblo y realmente representen los intereses comunes de la sociedad. Y por supuesto que así como son efectivas también sean eficaces en la gestión. Por último, y no menos importante, se requiere de una sociedad más activa y participativa con la

información adecuada para la toma de decisiones conjuntas (gobierno, sociedad y mercado). Que traerá consigo un fortalecimiento en los valores y cultura democrática de una sociedad.

En ese mismo sentido, recordemos que AGUILAR VILLANUEVA (2006) hablaba sobre la “crisis de la legitimidad” y del “desgobierno”. Preguntándose si ¿realmente los gobiernos gobiernan? Es decir, si los gobernantes que arriban a los cargos públicos en forma democrática y legitimados por el voto popular tienen el control de las instituciones. Si cuentan o no con la “confianza institucional” de los ciudadanos en su ejercicio de gobierno. El autor establece que la “legitimidad” de las decisiones del gobierno se basa principalmente en el desempeño o rendimiento (resultados), creciendo la importancia en la medida en que el Estado ha intervenido más en los asuntos económicos y sociales. Convirtiendo al “bienestar social” en una función pública (Aguilar Villanueva L. F., 2006). Es decir, el pueblo se acostumbra a recibir del gobierno subvenciones, programas o ayudas sociales que en algunos casos podrían ser vistos como acciones populistas para obtener un mayor apoyo social (legitimidad) al régimen o gobierno.

En ese mismo sentido, PARAMIO (2006) habla sobre la “crisis de la representación” propiciada ante la falta de receptividad de los gobiernos y partidos políticos. Los cuales no han sabido satisfacer adecuadamente las demandas sociales propiciando que las sociedades no se sientan bien representadas (Paramio, 2006).

Por otra parte, desde el punto de vista de la sociedad, se destaca la cualidad de la “instrucción profesional”, entiéndase como grado de escolaridad. Por ejemplo, el Índice Global de Impunidad en México 2022 señala que a mayor educación menor será la presencia de impunidad. Mientras que el estudio realizado por MONSIVÁIS CARRILLO (2019) determina que para el caso de los mexicanos, quienes cuentan con un mayor grado de escolaridad (media-superior o mayor) en comparación con aquellos que cuentan con un menor grado escolar (primaria o menos), tienden a tener un menor grado de confianza en las instituciones (Monsiváis Carrillo, 2019, pág. 21). Cualidad que confirma lo afirmado por DEL CAMPO (2018) sobre la necesidad de que la sociedad debe estar “bien informada”.

Información que será mejor analizada y procesada, entiéndase más crítica o exigente, en la medida en que se tenga un mayor grado de formación profesional.

Asimismo, MONSIVÁIS (2019) en su estudio llega a la conclusión de que la confianza en las instituciones públicas se encuentra determinada sistemáticamente por sus experiencias con la prestación de los servicios públicos locales (gobiernos municipales). Y señala que las diferencias en cuanto a las capacidades de los gobiernos subnacionales para proveer servicios públicos tienen una relación positiva y causal en cuanto al grado de apoyo (confianza institucional) que los ciudadanos tienen respecto a todo el sistema político en su conjunto (gobierno, instituciones, partidos políticos, democracia, etc.). Esto es, mientras mejor estén evaluados los gobiernos (buen gobierno), mayor será la confianza institucional (Monsiváis Carrillo, 2019, pág. 23).

Pero para lograr la “confianza institucional” para con las instituciones formales, un factor determinante es contar con estructuras administrativas profesionales y competentes. Entiéndase como la “profesionalización” de la función pública. Las cuales se logran en gran medida a través de los servicios civiles de carrera (Díaz-Rato, 2006, pág. 257; Ruiz-López, 2009, pág. 9; Campo García, 2018, pág. 59; Monsiváis Carrillo, 2019, pág. 5).

La preocupación sobre la “confianza institucional” se agrava aún más cuando revisamos estudios concluyentes donde se concluye que estamos ante la presencia de una “importante crisis en materia de confianza institucional” en las democracias contemporáneas en el mundo. La cual se acentúa o agrava aún más en la región de América Latina (García Rivero & Kotsè, 2018; Campo García, 2018; Estrella de Noriega, 2020).

Asimismo, KAASA & ANDRIANI (2022) publicaron un interesante estudio comparativo titulado *Determinants of institutional trust: the role of cultural context*, en el cual analizan las determinantes de la confianza institucional y el papel del contexto cultural en la confianza institucional. Cuyos resultados muestran que: las personas tienden a tener menos confianza

en las instituciones en regiones donde existe una distancia de poder.¹¹⁹ Ante ello, concluyen que:

- Las personas tienden a confiar menos en las instituciones en regiones con una mayor distancia de poder. Esto indica la necesidad de promover la participación y responsabilidad cívica para aumentar la confianza en las instituciones.
- El contexto cultural puede tener un impacto diferente en la confianza en diferentes instituciones. Por ejemplo, en regiones con una mayor aversión a la incertidumbre, las personas tienden a confiar menos en los partidos políticos pero más en la policía.
- Mejorar la confianza institucional es importante para el crecimiento económico. Si el gobierno es percibido como confiable y capaz de hacer cumplir la ley y proteger los derechos de propiedad, se espera que haya más inversión y actividad económica.
- Los resultados sugieren que los gobiernos pueden ser más exitosos en lograr sus objetivos si mejoran el sentido de participación y responsabilidad cívica de los ciudadanos (Kaasa & Andriani, 2022).

De lo anterior, destacamos los elementos de participación y colaboración ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos (gobernanza), así como la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia. Lo cual ayuda a disminuir la “distancia de poder” que señalan los autores. Y como conclusión, este es otro factor que refuerza nuestra narrativa sobre la necesidad y urgencia de profesionalizar a la función pública en los gobiernos subnacionales en México.

¹¹⁹ Una "mayor distancia de poder", se refiere a la existencia de una desigual distribución de poder y relaciones jerárquicas en una sociedad. En culturas con una mayor distancia de poder, se acepta de manera más amplia una distribución desigual de poder y se considera normal tener estructuras de toma de decisiones centralizadas y reglas formales. Esto puede llevar a que las personas perciban que las estructuras gubernamentales están lejos de ellos y tengan menos oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones. (Kaasa & Andriani, 2022).

5.8. La buena administración pública en la normativa de México

Como ya lo afirmamos anteriormente, la Constitución Política Federal de México no reconoce como tal el DFBAP, lo hace en forma dispersa (diferentes normas o artículos de la constitución) y en algunos casos de forma implícita, pero no tan concretamente y concentrado como un sólo derecho, tal y como lo hace la Unión Europea a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Ciudadanía (CDFC). Sin embargo, en normas de gobiernos subnacionales como lo es la Constitución Política de la Ciudad de México (capital de la república mexicana),¹²⁰ lo ha integrado, adaptado y enriquecido al contexto mexicano.

La Ciudad de México, tuvo por primera vez una constitución política propia, al igual que el resto de los 31 Estados de la república mexicana. Por ello, en el año de 2018 fue sustituido el Estatuto del Distrito Federal por la primer Constitución Política de la Ciudad de México (CDMX), convirtiéndose así en la constitución política de las entidades federativas más nueva de la república mexicana.¹²¹

Una de las innovaciones que trajo consigo la creación de la constitución de la CDMX, fue la incorporación del *derecho a la buena administración pública*, reconociendo que toda persona tiene el DFBAP, y resaltando valores que destacan al concepto de buena administración, tales como el “carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad a los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”.¹²²

¹²⁰ La Ciudad de México ha sufrido transformaciones importantes en su historia reciente, primero en diciembre de 2015 cambio de nombre, pues antes se le conocía como Distrito Federal, y que a raíz de una reforma a la constitución federal cambio de nombre, sin embargo, sigue siendo la sede de los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial), así como ser reconocida como la capital del país.

¹²¹ Derivado de una serie de reformas, la CDMX convocó a elecciones ciudadanas para elegir a un poder constituyente, y crear su primera constitución política votada y aprobada por un congreso propio, es decir, no es más ya un estatuto impuesto desde el Gobierno Federal y/o el Poder Legislativo Federal, puesto que se le dio de autonomía para poder crear su propia norma constitutiva reconociendo su carácter de Entidad Federativa en México, sin perder su esencia de ser sede de los tres poderes de la unión, y ser considerada como la capital de la república mexicana.

¹²² Para mayores detalles, véase la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 7º apartado A, que versa sobre el Derecho a la buena administración pública.

En este sentido, es la primer Constitución Política de una Entidad Federativa en México que hace referencia textualmente al DFBAP. Derivado de ello, un Tribunal Colegiado de la Federación en materia administrativa ya se pronunció producto de la promoción de un juicio de amparo a través de una tesis aislada sobre un caso de responsabilidad patrimonial del estado, otorgándole la razón al quejoso, y condenando a el pago de la indemnización correspondiente al Estado. Todo ello, basándose en el derecho fundamental de las personas a la buena administración pública, cuyo contenido refiere la sentencia, además de estar garantizado por la CDMX a través de su constitución, también añade que el gobierno debe de ser “abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente conforme a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”.¹²³

Asimismo, destacamos el hecho de que las resoluciones judiciales funden y motiven sus resoluciones en un documento externo a la normatividad mexicana. Que si bien, la Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano es considerada en su carácter de recomendación, y no así con carácter vinculatorio, al no formar parte de alguno de los tratados internacionales suscritos por México. Ya que aquellos de los que México forme parte serán elevados a ley suprema, es decir, a rango constitucional, y serán considerados como si formasen parte de nuestro sistema normativo interior.

Por ello, retomamos a una de las Cartas (acuerdos) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del cual México es miembro fundador, y en cuya Carta de Derechos y Deberes del Ciudadano se especifica puntualmente y más ampliamente, lo que debe entenderse por DFBPA.

¹²³ Para mayores detalles, véase la Tesis Aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, cuyo registro digital es el 2024340, Número de Tesis: I.4o.A.14 A (11a.). Disponible para su consulta en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024340>, la cual fue consultada en fecha 06 de marzo de 2023.

5.8.1. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano

Ahora bien, en cuanto a la calidad de la prestación de servicios y DFBAP vista como un derecho fundamental de las personas y principio de actuación para los poderes públicos. Para el caso mexicano, recordemos en principio que la constitución política federal mexicana especifica que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que forme parte (art. 1º CPEUM). Asimismo, deja claro que todos los tratados celebrados serán considerados como Ley Suprema de toda la Unión (art. 133 CPEUM), es decir, se les da el rango o equivalencia normativa como si formaran parte de la propia Ley Fundamental de México, entiéndase, la propia Constitución Política.

En este sentido, en 1972 México junto con los gobiernos de Perú y Venezuela, fueron cofundadores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo por sus siglas “CLAD”.¹²⁴ Una de las instituciones de mayor trascendencia en el ámbito del análisis, estudio, discusión y capacitación para las administraciones y sus integrantes, que hoy en día, ascienden a 23 naciones como miembros, y un país en calidad de observador.

Habría que aclarar, que a pesar de que el CLAD forma parte de los acuerdos internacionales de México, así como contar con el aval de la ONU, sus resoluciones y acuerdos no son vinculantes, sino que son reconocidos como compromisos o recomendaciones, sin existir ninguna sanción por su desacato.

Con relación al CLAD y el DFBAP, México al igual que los países miembros suscribieron la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CIDDC),¹²⁵ la cual profundiza aún más sobre la buena administración como principio, obligación y derecho fundamental.

¹²⁴ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental, cuya creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 – XXVI) bajo la premisa de establecer una entidad regional cuyo eje de actividad es la modernización de las administraciones públicas.

¹²⁵ La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública fue suscrita los días 18 y 19 de octubre de 2013; derivado del acuerdo de la XV Conferencia

La CIDDC (acuerdo) tiene como finalidad el “*reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y de sus derechos y deberes componentes*”, para propiciar que los ciudadanos asuman una mayor conciencia y tengan un papel más activo y protagónico al exigir a “*autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la administración pública*” (CLAD, 2013, pág. 5).

Este consenso plasmado en la CIDDC, viene a dar continuidad a temas que subyacen en la discusión teórica y académica del CLAD acerca del Buen Gobierno. Mismos que desde el 2006, es decir, 7 años antes, fueron plasmados los consensos y acuerdos en una primer discusión que culminó con la publicación del Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

El contenido de la CIDDC detalla puntualmente en un listado de principios básicos, tales como: racionalidad; eficacia; eficiencia; economía; objetividad; responsabilidad; evaluación; trato igualitario; universalidad; asequibilidad; calidad de los servicios públicos; buena fe; celeridad; facilitación; transparencia; protección de la intimidad; la ética; participación; publicidad y claridad de las normas; proporcionalidad; seguridad jurídica; previsibilidad; claridad y certeza normativa; y debido proceso (CLAD, 2013).¹²⁶ Asimismo, describe y profundiza en los derechos derivados del DFBAP que la ciudadanía tiene.¹²⁷

Con ello, queda claro que el CLAD se preocupó por establecer y describir en forma muy detallada lo que debemos entender por una buena administración o administración de calidad, visto como un derecho fundamental de los ciudadanos. Que va más allá de una breve descripción de derechos ciudadanos que lo protegen de la actuación del Estado y sus instituciones, a efecto de llevar a cabo un debido proceso. Y que da continuidad a la discusión sobre el buen gobierno.

Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado, en la Ciudad de Panamá de junio de 2013.

¹²⁶ Para mayores detalles, véase la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano con la Administración Pública, del CLAD.

¹²⁷ Para mayores detalles, véase la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano con la Administración Pública, del CLAD.

En este sentido, a efecto de que el Estado y sus instituciones que lo componen cumplan el objetivo de realizar una buena administración, es decir, una administración de calidad, seguimos el hilo conductor de nuestra investigación sobre la profesionalización de los servidores públicos, por lo que sostenemos la necesidad de contar con un cuerpo de servidores debidamente capacitado y profesionalizado en su área o ámbito de competencia y facultades que le fueron conferidas (núcleo estratégico).

Pero ¿Cómo podemos profesionalizar a la Función Pública y sus integrantes?, ante esta interrogante, el propio CLAD hace una serie de recomendaciones muy interesantes a través de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la que corrobora y da sustento a una de nuestras líneas de investigación, por lo que nos daremos a la tarea de analizarla a continuación.

5.8.2. Carta Iberoamericana de la Función Pública

Durante la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado, efectuada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en junio de 2003, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), cuyos objetivos fueron el de definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de la función pública.

“La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.” (CLAD, 2003, pág. 5).

Teniendo como principios rectores de los sistemas de función pública los siguientes:

Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- *Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.*
- *Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.*
- *Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.*
- *Transparencia, objetividad e imparcialidad.*
- *Pleno sometimiento a la ley y al derecho (CLAD, 2003).*

Es decir, la CIFP tiene el objetivo de establecer los parámetros, principios y bases sobre los cuales los países miembros, deben guiarse para la implementación de los SCC, destacando el principio de igualdad de todos los ciudadanos en la gestión del empleo y recursos humanos.

Lo relevante de la CIFP desde nuestra perspectiva, es la suma desde organismos de cooperación internacional como lo es el CLAD, a la discusión teórica sobre la importancia de configurar un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo por función pública: “*al conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste*”, cuyos arreglos están comprendidos por: “*normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o*

implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos” (CLAD, 2003, pág. 05).

Es decir, el CLAD con sus acuerdos planteados a través de la CIFP refrendan el compromiso y la necesidad de profesionalizar, así como de transparentar los procesos de la función pública en las administraciones; y que coincidentemente la CIFP fue aprobada el mismo año de 2003, cuando en México es aprobada por primera vez una Ley que regule el SPC.

Ahora exploraremos el acceso igualitario a la Función Pública, desde una perspectiva del Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas (DIAFP). Que desde nuestra perspectiva, también resulta relevante, no sólo el hecho de acceder a la función pública en base al mérito, sino también, considerar el Derecho de Acceso Igualitario. Que por cierto, ha sido un tema retomado por la agenda de gobierno y agenda de los partidos políticos en México y en buena parte de los países latinoamericanos. Donde incluso se han hecho reformas constitucionales y electorales en México a efecto de garantizar desde la norma, el acceso igualitario y la paridad de género en las postulaciones de cargos de elección popular, así como en la designación de los integrantes de instituciones gubernamentales, como pudieran ser los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's).

5.8.3. Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas

México es miembro de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), siendo el séptimo país en adherirse al Acta Constitutiva de la UNESCO del 04 de noviembre de 1946, y además fue el primer país de América Latina en hacerlo.¹²⁸ Dos años después de su creación, la Asamblea General aprobó en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), documento del cual se desprende los siguientes reconocimientos:

¹²⁸ Para mayores detalles, véase: *México en el Sistema de las Naciones Unidas*, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/fr/acciones-y-programas/mexico-en-el-sistema-de-las-naciones-unidas>

“Artículo 21 punto 1: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”

(ONU O. d., 1948).

Es decir, se reconoce el derecho universal de igualdad para “participar” en el gobierno de su país, por lo que entendemos este derecho como la posibilidad de acceder en forma igualitaria como servidor público y/o representante popular en el gobierno.

Posteriormente, la ONU aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1966, el cual establece que: *“Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”* (ONU O. d., 1976).

Aunado a ello, la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribió en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de la cual México forma parte, y cuyo objetivo primordial es que: *“Los Estados Parte de esta Convención se comprometan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”* (OEA, 1969, pág. 2)

El Pacto de San José al referirse sobre los derechos políticos, establece que todo ciudadano gozará de los derechos y oportunidades para participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente electos, y para desempeñar las funciones públicas de su país en condiciones generales de igualdad (OEA, 1969).

Lo que la ONU y la OEA consagraron en los artículos citados, es el Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas (DUAIIFP). Entendiendo a las Funciones Públicas como aquel conjunto de actividades que le corresponde realizar al Estado a través de sus instituciones y órganos auxiliares que para tal efecto fueron concebidos. Mismos que se encuentran integrados y representados por personas llamadas servidores públicos en forma genérica, aunque hay una clasificación que explicaremos más adelante, pero que para este

caso, al referirnos a servidores públicos, hacemos referencia a toda aquella persona que labora o presta servicios a la administración pública.

Ahora bien, si consideramos que el Estado de Derecho y los Derechos Humanos resultan indispensables para lograr la consolidación de un sistema democrático, y que de acuerdo con la definición de la Real Academia Española (RAE), entendemos el concepto de Democracia como: *“Sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes, ... la forma de sociedad que reconoce y respeta como valores esenciales la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley”* (RAE, 2020).

Y toda vez que México se declaró una nación democrática en su artículo 40 de la Constitución Política, donde establece que: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **democrática**, laica y federal...”* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, 28 de mayo, pág. 50).

En este sentido, México se concibe como una nación democrática, que suscribió y adoptó los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconociendo en su artículo primero de su constitución política que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (art. 1º CPEUM).

Es decir, México eleva a rango constitucional a los tratados internacionales de los cuales forme parte y haya suscrito, de acuerdo con lo establecido en su artículo 133 de la CPEUM, el cual refiere que *“todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”*.

En resumen, se establece la obligatoriedad del Estado Mexicano de observar y respetar el Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de establecer, que

México se proclama como una república democrática, por lo que actúa en sintonía y concordancia con lo antes referido.

Pero qué significado o implicaciones tiene el DUAIFU. Desde nuestra perspectiva, coincidimos con RASTROLLO (2018) sobre la selección de los servidores públicos, que se considera una de las claves del éxito o fracaso de la gestión pública y forma parte de la columna vertebral de un Estado Democrático de Derecho: *“igualdad, mérito y capacidad son principios fundamentales no sólo en el acceso, sino también en la promoción de la función pública en el marco de una administración contemporánea y propia de un Estado moderno”* (Rastrollo Suárez, 2018, pág. 23).

El Derecho Administrativo en conjunto con el Derecho Constitucional, se han convertido en una de las herramientas indispensables para limitar la discrecionalidad y toma de decisiones arbitrarias por parte de los poderes públicos. Regular y limitar la actuación del ejercicio gubernamental se convirtieron en objetivos prioritarios de diversas constituciones políticas en el mundo, como fiel reflejo de un Estado moderno y democrático apegado a derecho, y donde el imperio de la ley deberá de encontrarse por encima de cualquier persona, gobernante, partido político, grupo de poder o poder fáctico, entiéndase un Estado democrático de derecho.

Al respecto, sobre la igualdad como principio para ingreso a la función pública en México, podríamos concluir que para el caso mexicano el acceso igualitario es concebido en varios sentidos. Por ejemplo, desde el punto de vista normativo, en cuanto a la igualdad de género, para el ingreso a la función pública no hay preferencias, entiéndase, existe igualdad en cuanto al sexo de los aspirantes a ingresar. Así lo demuestran las convocatorias realizadas a través de la Secretaría de la Función Pública, quien es la encargada por parte del gobierno federal de coordinar los esfuerzos del SPC en la APF.

Además, otro de los enfoques de la igualdad de acceso a la función pública podría reflejarse en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, que establece claramente este principio de – igualdad – en su artículo 2º, el cual señala que el SPC: *“es un mecanismo para*

garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito” (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2006).

Asimismo, la citada ley se asegura de dejar claro que en cuanto a la capacitación y certificación de capacidades, se profesionalizará a los servidores públicos de forma tal que se generen las condiciones objetivas para propiciar la igualdad de oportunidades de capacitación entre hombres y mujeres. En ese mismo sentido de –igualdad de género– el artículo 32 determina que en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros, esto al referirse sobre los exámenes para acceder a la función pública.

La propia Constitución Política de México, en primer instancia, señala como derecho fundamental de los derechos humanos en su artículo 4º el tema de la igualdad entre las mujeres y los hombres, señalando que son iguales ante la ley, y que ésta, protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Si forzamos un poco la interpretación de dicho artículo, diríamos que la función pública es una forma manifiesta de organización social, por lo cual, la igualdad debe observarse desde este principio de igualdad de género contenido en el artículo 4º constitucional.

Ahora bien, en su artículo 3º al referirse sobre la admisión, promoción y reconocimiento del personal docente, directivo o de supervisión, señala que los procesos de selección deberán de efectuarse en igualdad de condiciones, mismos que deben ser públicos, transparentes, equitativos e imparciales, considerando conocimientos, aptitudes y experiencia (art. 3º CPEUM).

De la misma manera, la LSPC al referirse a las convocatorias públicas y abiertas en general para quienes deseen ingresar al sistema de SPC (art. 28 LSPC), establece que el procedimiento se llevará a cabo mediante exámenes generales de conocimientos y habilidades que aseguren la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Desde la perspectiva electoral, en México se han realizado reformas y adecuaciones normativas en la Constitución Política, Leyes Constitucionales y Normas Secundarias a efecto de asegurar la postulación a cargos de elección popular en paridad de género (*igualdad*). Por ejemplo, el artículo 35 de la CPEUM que consagra los derechos de la ciudadanía (*mexicanos mayores de edad*), refiere que es un derecho el: “*poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular*”. Además, el artículo 41 de la CPEUM en su fracción I obliga a los partidos políticos a que en la postulación de sus candidaturas a cargos de elección popular, deberán de observar el principio de paridad de género.

De igual manera, en cuanto al nombramiento del gabinete que acompañará al titular del poder ejecutivo (presidente) en México en el ejercicio de su gobierno, el artículo 41 de la CPEUM refiere que: “La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio”. Con ello, podemos observar, que desde la Constitución se establece la obligatoriedad de respetar la paridad de género (principio de igualdad) en los nombramientos administrativos por designación (no electorales).

Así podríamos concluir, que por lo menos desde el punto de vista normativo, el acceso igualitario ha ido cobrando fuerza, es decir, poco a poco se ha ido incorporando la igualdad de género, así como la prohibición de hacer distinción de raza, sexo, etnia, religión, creencias, etc. De hecho, la propia constitución protege y reconoce los “usos y costumbres” de los pueblos indígenas, reconociendo su autonomía y libre determinación, el uso y aplicación de su derecho consuetudinario para auto gobernarse (*art. 2º CPEUM*).

5.8.4. El acceso a la función pública en México

México de acuerdo con su constitución política se constituyó como una república federal (art. 40 CPEUM), compuesta por tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) previendo que la Ciudad de México es reconocida también como una entidad federativa, pero es sede de los poderes de la unión y capital de la república (art. 44 CPEUM), y que en su interior se subdivide en alcaldías, el equivalente a los municipios de los Estados de la república. Asimismo, cuenta con una división de poderes clásica distribuido en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49 CPEUM); en este sentido, existen normas que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y a la distribución de facultades y atribuciones entre los tres poderes.

Las relaciones laborales entre el Estado y los empleados públicos tienen su fundamento en los artículos 5º y 123 de la CPEUM, mientras el 5º establece el derecho a la libertad de trabajo, el artículo 123 regula las relaciones laborales tanto de los trabajadores del sector privado (apartado “A”), como la de los trabajadores al servicio del Estado (apartado “B”).

Sin embargo, habría que decir que con la creación de la LSPC de la APF fue creada una nueva clasificación de empleados públicos, ya que, de acuerdo con esta Ley, a los empleados públicos sujetos a la LSPC se les denomina “Servidores Públicos de Carrera”, haciendo una clara distinción entre los servidores públicos que no están sujetos a dicha ley.

En este sentido, el artículo 123 en su apartado “B” es donde se establecen las bases a partir de las cuáles deberá ser respetado y garantizado el DUAIFP, haciéndolo de la siguiente manera: a) Homologación Salarial: Fracción V “A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo”; b) Ingreso: Fracción VII “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes”; c) Capacitación: Fracción VII “El Estado organizará escuelas de Administración Pública”; d) Ascenso: Fracción VII “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”; e) Separación del cargo: Fracción IX “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados

por causa justificada, en los términos que fije la ley”; y f) Empleados de confianza: Fracción XIV “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.”¹²⁹

El apartado “B” del artículo 123 de la CPEUM regula las relaciones laborales “entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores”, entendiéndose que se trata de los tres poderes – legislativo, ejecutivo y judicial– del gobierno federal; que entre otras cuestiones se mencionan: jornada diaria máxima; días de descanso; el salario; las bases para la designación del personal basado en el mérito del conocimiento y aptitudes; el establecimiento de escuelas de administración pública para la profesionalización de los empleados públicos; el derecho de escalafón; la suspensión o cese de los trabajadores; el derecho de asociación y de huelga; organización de la seguridad social; autoridades para dirimir los conflictos laborales que se susciten; las relaciones laborales especiales (milicia, ministerios públicos, peritos y policías); y trabajadores de la banca y trabajadores de confianza.

La fracción VII del apartado “B” correspondiente al artículo 123 del CPEUM, refiere que: *“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.”* (Cámara de Diputados, 1917), en clara alusión a la implementación de sistemas meritocráticos. Esto a pesar de que se utiliza la palabra “designación” pero que alude al ingreso de los servidores públicos de la federación mediante “sistemas” que aprecien tanto conocimientos, como aptitudes.

Ahora bien, la fracción VIII del mismo apartado alude al derecho de escalafón, entiéndase *“ascensos que se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones”* (Cámara de Diputados, 1917). En este sentido, se destaca que los ascensos deben de otorgarse valorando conocimientos, aptitudes y antigüedad de los empleados públicos, todo ello bajo el principio de igualdad de condiciones, principio que por cierto se establece como básico en la LSPC de la siguiente manera:

¹²⁹ Para mayores detalles, véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (05 de febrero de 1917). México: Cámara de Diputados Federal. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

“Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2006, p. 01)”.

Siguiendo el hilo conductor sobre el DUAIFP y su fundamento legal en la constitución mexicana, hay que referirse a la *“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional”* (LTSE). La cual como su propio nombre lo menciona, regula el apartado “B” del artículo 123 constitucional, entendiéndose, las relaciones laborales entre los trabajadores del Estado y los poderes de la unión. La LTSE es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, así como para la Ciudad de México, y un grupo de instituciones de carácter federal.¹³⁰ Cuya única alusión expresa al SCC la hace en su artículo 35 al referirse a los tabuladores salariales regionales, mencionando que será la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil la que realizará y someterá a las autoridades los estudios técnicos para su revisión, actualización y fijación.

La LTSE realiza una definición sobre lo que se debe entender por “Trabajador”, al cual lo define como: *“toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”* (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2021, p. 01). A los cuales los divide en dos grupos: 1) de confianza; y 2) de base; ignorando a los servidores públicos de carrera, pero más adelante, hace referencia a que han de considerarse como empleados de base a todas las categorías que consigne el Catálogo General de Puestos

¹³⁰ Las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

del Gobierno Federal (CGPGF). El cual se va actualizando año con año, pero que también ignoró o simplemente no hace mención a los servidores públicos de carrera.

De la LTSE pasamos a revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual tiene como función principal establecer las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. En ella, se establecen las secretarías de Estado e instituciones que auxiliará al presidente de la república para realizar sus funciones y atribuciones.

Y es a través de la LOAPF que se le otorgan la obligación de despachar a la Secretaría de la Función Pública (SFP) lo siguiente:

“Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales.” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2022, pág. 41).

Con lo cual, queda establecido que será la SFP la encargada de coordinar los esfuerzos y vigilar el cumplimiento del SPC en la APF. Ahora bien, en México se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de la Administración Pública Federal, la cual fue promulgada en abril de 2003, misma que 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”*, entiéndase, en el poder ejecutivo federal de la república. Pero la misma Ley prevé que *“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”*.

Por último, parte importante de la normativa del SPC es el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPAP), el cual fue aprobado

y publicado en el diario oficial de la federación el día 06 de septiembre de 2007,¹³¹ donde habría que añadir, que es facultad del titular del poder ejecutivo la elaboración y aprobación de los reglamentos de las leyes. Por lo que, sí se tardaron en su aprobación, es prueba de la resistencia y poca voluntad de parte de la presidencia de la república para reglamentar las acciones y obligaciones del Estado en materia de implementación en la administración federal del servicio profesional de carrera en México.

Por último, recalamos la importancia de contar con un “núcleo estratégico” de servidores públicos profesionalizado al cual hemos venido haciendo alusión, mismo que facilitará el cumplimiento de asegurar que se garantice el DFBAP, entiéndase, sostenemos que a través de los Servicios Civiles se asegura la institucionalización de una capacitación permanente de los servidores públicos, así como el reconocimiento al mérito y capacidad de los servidores públicos. Promoviendo con ello, la profesionalización del servicio público, que persigue un mejor desempeño en la gestión de las instituciones públicas a efecto de poder garantizar una buena administración.

También ya abordamos el DAIFP que busca garantizar que en el acceso, entiéndase ingreso al servicio público, se atienda en igualdad de circunstancias, ya sea por raza, sexo, etnia, o cualquier otro tipo de distinción que pudiera poner en riesgo a la igualdad en el acceso al servicio público.

Ahora bien, revisemos a detalle cuál es el marco jurídico vigente en México en materia del Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional de Carrera, que como ya hemos mencionado anteriormente, ambos se refieren a lo mismo.

¹³¹ En el año 2004 fue aprobado el primer Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual fue abrogado y sustituido en el año 2007 por el actual Reglamento que se encuentra vigente.

5.9. La política y la profesionalización

Sería iluso pensar, y más en el sistema político mexicano, que la política se encuentra desligada o desvinculada de la burocracia y su funcionamiento. Por ello, si se pretende desarrollar un buen gobierno, consideramos que va de la mano con la profesionalización de los políticos. Es decir, con los políticos profesionales que, de acuerdo con Z'GRAGGEN & LINDER (2004), se dividen en tres distintos niveles: 1) individual, 2) institucional y 3) sistema político.

En lo *individual*, un político profesional es alguien que hace de la política su principal actividad. Lo que se manifiesta de tres maneras: 1) un ingreso garantizado recibido por su actividad política y en su ejercicio, 2) buenas posibilidades de ejercer una actividad política a largo plazo y 3) perspectivas de carrera política o avance dentro de la jerarquía política (Z'graggen & Linder, 2004, pág. 6).

En lo *institucional*, un político profesional se refiere a una institución política profesionalizada que se caracteriza por una fuerte proporción de personal profesional, estructuras internas diferenciadas con procedimientos que requieren una inversión de tiempo considerable y un presupuesto significativamente más alto que el de una organización no profesional. Además, la profesionalización del sistema político en su conjunto se caracteriza por modelos de carreras políticas, claramente estructurados entre los diversos niveles de actividad o funciones políticas, así como costos financieros relativamente altos relacionados con el funcionamiento de organizaciones políticas y la financiación de partidos o campañas electorales (Z'graggen & Linder, 2004, pág. 6).

Desde el sistema político, la profesionalización se caracteriza por modelos de carreras políticas claramente estructurados entre los diversos niveles de actividad o funciones políticas. Así como costos financieros relativamente altos relacionados con el funcionamiento de organizaciones políticas y la financiación de partidos o campañas electorales. Una institución política profesionalizada se caracteriza por una fuerte proporción de personal profesional, estructuras internas diferenciadas con procedimientos que requieren

una inversión de tiempo considerable y un presupuesto significativamente más alto que el de una organización no profesional. (Z'graggen & Linder, 2004, pág. 6).

Ante ello, destacamos la importancia de la profesionalización de la política y los políticos para el éxito de la democracia. Es decir, si se pretende tener un modelo de democracia exitosa, es necesario contar con políticos capacitados y comprometidos con el servicio público (Alcántara Sáez, 2011). Pero habría que aceptar que esto no es una tarea sencilla, debido a la complejidad del trabajo político y las distintas fases de la trayectoria de un político profesional.

Desde nuestra perspectiva, para profesionalizar la política se requiere en primer instancia elevar la capacitación. Entiéndase, la formación profesional (escolaridad) y valorar su experiencia profesional. Sin embargo, para el caso mexicano, la norma no se exige como requisito ningún tipo de grado de escolaridad o incluso siquiera saber escribir o leer. A diferencia de otros países, donde para algunos cargos de elección tienen como requisitos un grado mínimo de instrucción profesional, por ejemplo:

Saber leer y escribir: 1) Bolivia: artículo 221 de la Constitución Política;¹³² 2) Brasil: artículo 14 de la Constitución;¹³³ y 3) Venezuela: artículo 112 de la Constitución.¹³⁴ **Tener notoria instrucción:** El Salvador: artículos 126 de la Constitución.¹³⁵ **Haber cursado**

¹³² Esto aplicaba en la anterior Constitución Boliviana, sancionada en 02 de febrero de 1967, sin embargo, en la nueva Constitución del Estado Boliviano, este requisito fue eliminado, pero anteriormente se establecía lo siguiente: *Art. 221. Son elegibles los ciudadanos que sepan leer y escribir y reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la ley.*

¹³³ El artículo 14 de la Constitución Brasil señala lo siguiente: Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante: 4. Son inelegibles los no susceptible de alistamiento y los analfabetos.

¹³⁴ Al igual que Bolivia, la anterior Constitución Política de Venezuela, señalaba lo siguiente: Art. 112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas *los electores que sepan leer y escribir*, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

¹³⁵ La constitución Salvadoreña establece lo siguiente: ARTICULO 126.- Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.

enseñanza media superior o equivalente: Chile: artículos 44 y 46 de la Constitución (para Diputados y Senadores).¹³⁶

En cuanto a los legisladores, en México, en el pasado se argumentaba que la falta de reelección inmediata era un factor en contra de la “profesionalización de las carreras legislativas”. Se pensaba que la experiencia en el cargo (continuidad) aportaba para la profesionalización de los legisladores (Ramírez León, 2013). Sin embargo, el mito de la “teoría de la no reelección” podría considerarse superado.

Porque anteriormente la normatividad en México no permitía la posibilidad de “reelección consecutiva” (ya se reformó y se aprobó la reelección consecutiva). La crítica de diversos autores era que el periodo que duraban en el encargo tanto los Diputados Federales como los Senadores era muy breve para llevar a cabo satisfactoriamente una tarea tan compleja. Lo que significaba que con el impedimento reeleccionista que anteriormente imperaba no permitía: el aprendizaje sobre un trabajo legislativo o referente a gran diversidad de materias y plagado de detalles técnicos, la adquisición individual de habilidades y experiencias en la discusión y negociación, y el conocimiento de la dinámica propia de la Cámara en cuestión (Ramírez León, 2013, pág. 198).

Sin embargo, como ya lo referimos, en México hubo una importante reforma constitucional que permitió a todos los cargos de elección popular reelegirse consecutivamente excepto a los gobernadores y al jefe(a) de gobierno de la Ciudad de México así como al Presidente de la República. A pesar de las reformas mencionadas en el parlamento mexicano, no ha servido mucho la reelección consecutiva aprobada y puesta en marcha, debido a que diversos estudios sobre productividad y profesionalización legislativa de México dan resultados nada alentadores en cuanto a la productividad (Patrón Sánchez & Camacho García, 2018).

¹³⁶ Artículo 44. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contados hacia atrás desde el día de la elección.

Hay quienes han hecho de la política su profesión, es decir, dedican el 100% de sus actividades profesionales a esta “profesión” y viven de ella. Y al realizarse con carácter de profesión, debería de ser más profesional, menos improvisada. Con conocimientos técnicos y especializados en torno a las áreas donde se desarrollen dentro del sector público (Patrón Sánchez & Camacho García, 2018, pág. 20).

Habría que diferenciar que dentro de la estructura de la función pública se encuentran: 1) políticos, 2) administrativos y 3) operativos. Por lo general, a la clase gobernante (puestos de elección popular), entiéndase los que toman las decisiones en cualquiera de los dos poderes (legislativo o ejecutivo), se les identifica como políticos. Los administrativos podríamos decir que deberían estar ocupados por técnicos y especialistas, por profesionistas capacitados que deberían estar separados de los temas políticos y más bien estar del lado del gerencialismo. Sin embargo, es común encontrar a muchos “políticos” haciendo funciones de carácter administrativas o gerenciales. Que sin mayor mérito ocupan los cargos por pertenecer a algún grupo político más que por sus capacidades técnicas.

Tal y como lo señala ALCÁNTARA SÁENZ (2013), la calidad de los políticos afecta a la calidad política de manera multidimensional. Por ello, es importante prestar especial atención a la formación profesional de los políticos, una cuestión que hasta ahora ha sido descuidada por la academia, los partidos políticos y los ciudadanos electores. En un ideal, sería idóneo contrastar analíticamente sus méritos y trayectoria entre los diferentes sectores de la sociedad (Alcántara Sáez, 2013, págs. 41-42).

Por lo que consideramos que como parte importante de la función pública, es necesaria la profesionalización de los políticos. Si se pretende eficientar a las administraciones, puesto que un político profesional exigirá y procurará rodearse de personas profesionales (administrativos y operativos), y seguramente estarán más proclives a implementar SCC.

5.10. Conclusiones de capítulo

Las conclusiones de nuestra investigación sobre el estado del arte (realidad) indican que el modelo de Estado posrevolucionario no terminó por imponerse desde el punto de vista legal-racional y que subsisten las relaciones entre las élites políticas y burocráticas. Las formas de organización burocráticas que imperan en las instituciones en México se encuentran alejadas del modelo Weberiano basado en la imparcialidad y en la impersonalidad de las funciones públicas. Este modelo también propugna por la integración de un núcleo estratégico de servidores públicos expertos y profesionales, en cuyos atributos se destaque la diferenciación entre intereses y deberes públicos de los privados o particulares.

Lo que hoy existe en México, es herencia de lo que se construyó a lo largo de los siglos XIX y XX, reflejo de un régimen autoritario (régimen priísta) basado en redes de complicidad y captura de las instituciones a través de la nómina, rodeada del fenómeno del cacicazgo, patronazgo, sistema de botín, etc. Estas redes de complicidad ofrecían beneficios clientelares como moneda de cambio, es decir, existe lealtad política o personal al gobernante o grupo político que propició la contratación de los servidores públicos, so pena de ser removidos del cargo si desacataban las órdenes extralegales.

A pesar de intentos por implementar modelos post-burocráticos, entiéndase, adaptaciones de modelos como la Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, Gobernanza y más recientemente, Gobierno Abierto. Nuestra investigación nos dice que persiste la demanda por avanzar con mayor firmeza y contundencia en la profesionalización de la función pública. Esto ante el pobre y muy limitado avance en la implementación de los SCC en gobiernos subnacionales en México. Tal y como pretendemos demostrarlo al comprobar nuestra hipótesis más adelante.

Una de las medidas adoptadas para contrarrestar las malas prácticas del patrimonialismo, la captura de las instituciones a través de la nómina y la consolidación de sistemas meritocráticos que propicien y faciliten la profesionalización de los servidores públicos. Es la implementación de sistemas de SCC que garanticen la selección e ingreso, permanencia,

capacitación, evaluación del desempeño y promoción de los empleados públicos. Así como todo el andamiaje institucional (subsistemas) y normativo (leyes, reglamentos, manuales, etc.) que los componen, aunado a valores éticos profesionales que promueven anteponer el interés general por encima de los intereses particulares.

Es decir, la profesionalización eventualmente permitiría a los gobiernos adquirir nuevas capacidades institucionales, para poder adaptarse con mayor facilidad a las herramientas y modelos que han sido creados para dar respuesta a las paradojas del gobierno, y resolver satisfactoriamente los nuevos problemas sociales.

Sin embargo, su implementación requiere de acuerdos y voluntad de los grupos civiles y actores políticos claves. Para que se institucionalicen los Servicios Civiles y con ello se respete la administración de los recursos humanos a través del Servicio Civil de Carrera. Así lo establecen los estudios que demuestran la dificultad de implementar SCC sino se cuenta previamente con acuerdos políticos clave (Silberman, 1993; Dahlström y otros, 2012; Meyer-Sahling y otros, 2018).

En ningún momento, pretendimos ser exhaustivos al analizar los diferentes modelos de SCC existentes, pues consideramos que es un tema ampliamente estudiado, discutido y analizado. Es decir, este documento se encuentra dentro de una tercer fase o etapa de estudios sobre la profesionalización de los servidores públicos. Debido a que no se concentra del todo por investigar ¿dónde surgieron? ¿qué tipos existen?, etc.; sino más bien, pretendemos demostrar e indagar hasta qué punto se ha logrado avanzar en su implementación en gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios). Que dicho sea de paso, es un tema poco analizado en México. Ya que la gran mayoría de los estudios se han concentrado en el gobierno federal, haciendo a un lado la importancia de que se implementen en los gobiernos subnacionales.

Digamos que las bondades y beneficios de la profesionalización de las burocracias, así como el éxito de la implementación de los sistemas meritocráticos, ya han sido estudiados, analizados, discutidos y debatidos. Existiendo una basta literatura al respecto, así como estudios empíricos, conceptuales y estadísticos sobre el tema.

Sin embargo, un razonamiento derivado de nuestra hipótesis es que la mayoría de quienes toman decisiones sobre políticas públicas de profesionalización o contratan servidores públicos municipales continúan reproduciendo prácticas de una administración tradicional y del antiguo régimen hegemónico y autoritario en México. En este régimen, la nómina gubernamental se utilizaba como un botín político y se empleaba a personas cuyas principales características no eran necesariamente la experiencia o formación profesional, sino su afiliación a grupos políticos, militantes o simpatizantes que contribuyeron al triunfo electoral.

A pesar de que México ha avanzado en la implementación de los SCC en el gobierno federal, en los gobiernos locales aún predomina el sistema de designación política. Este sistema de ingreso no asegura a los ciudadanos una administración confiable y de calidad en los servicios públicos (García del Castillo & Rivera Navarro, 2006, pág. 119). Los sistemas de mérito y carrera son actualmente poco utilizados en los municipios, tal y como podremos analizar con mayor profundidad más adelante.

Por lo tanto, en esta investigación se analiza el caso de los gobierno subnacionales utilizando datos confiables y disponibles para estudiar el fenómeno. Se investiga cómo la experiencia en el sector público y la formación profesional se relacionan con variables que miden la eficiencia en la gestión pública municipal.

En general, podríamos resumir nuestros hallazgos hasta aquí en los siguientes puntos:

1. Los Servicios Civiles de Carrera potencian, promueven y favorecen la profesionalización de los empleados públicos (Encarnación Romero, 2018). Haciendo énfasis en que la profesionalización es un medio, pero no un fin de los SCC (Martínez Puón, 2005).
2. La profesionalización de la función pública crea un valor agregado, entiéndase, capacidades institucionales (Cabrero Mendoza, 2004; CEFP, 2018; Huerta Cuervo & Venegas López, 2020). Que permitirían contar con servidores públicos que generen a una administración encaminada a la búsqueda permanente de las “tres e”: eficiencia, eficacia y efectividad. Y todos los esfuerzos de profesionalización tendrían como fin

último el incrementar el capital social del país (Aguilar Villanueva L. F., 2006; Pardo, 2023).

3. Entre especialistas del tema, así como en el ámbito académico y la literatura sobre la gestión pública, hay un acuerdo o consenso casi generalizado en la búsqueda de gobiernos de calidad que actúen con eficiencia, eficacia y efectividad. Esto implica la profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, entre la clase gobernante, el tema es desdeñado y le restan importancia, puesto que ven afectados sus intereses patrimonialistas y clientelares.
4. El ingreso basado en el mérito y la capacidad de las personas propicia la generación de “ambientes de trabajo más especializados”. El crear áreas de trabajo con personas más capaces y con las aptitudes y actitudes idóneas, trae como consecuencia el elevar el nivel de los resultados esperados en las administraciones.
5. Se estandarizan procedimientos en la prestación de los servicios públicos con una calidad optima a efecto de satisfacer el derecho humano a la buena administración.
6. Los SCC conforman un dique de retención para reducir y limitar el control político de las instituciones de la administración.
7. La NGP impulsó a los SCC junto con otras medidas para intentar eficientar a la administración clásica (Aguilar Villanueva L. F., 2006).
8. Las organizaciones internacionales le han dado una relevancia significativa a su implementación, seguimiento y evaluación de su aplicación (CLAD, CEPAL, OCDE, BID, ONU, etc.).
9. Que el SCC es una política pública y herramienta significativa para combatir a la corrupción (Villoria Mendieta, 2006). Favorecen el combate a la corrupción fortaleciendo “la integridad pública” a través de la profesionalización de los servidores públicos. Poniendo en práctica a la transparencia y rendición de cuentas, y reduciendo los espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones, así como inhibiendo a conocida “lealtad política o personal” por encima de la lealtad a las instituciones y la sociedad.
10. El SCC favorece y propicia la continuidad de las políticas públicas. Que son implementadas en las administraciones independientemente de si se produce o no la

- alternancia partidista en el gobierno. Al separar el aparato administrativo del ámbito y/o esfera de la política, es decir, que independientemente del partido político o gobernante en turno, los servidores públicos continúen con su trabajo en forma estable. Y se le dé continuidad a los programas y políticas públicas, sin que éstas se vean afectadas ante una eventual alternancia en el gobierno, en pocas palabras, blindarse de la “lógica partidista”.
11. El sistema de mérito contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar, si el objetivo es gobernar con Políticas Públicas creadas a partir de la agregación e incorporación de la opinión pública (gobernanza), es importante contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados (Martínez Puón, 2005, pág. 49).
 12. Aunque la meritocracia contribuye a fortalecer capacidades de gobernar, también es cierto, que pudiera provocar desigualdades y falta de equidad, trayendo como consecuencia lo que SANDEL (2020) lo llama como “la Tiranía del Mérito”. La cual se ve reflejada en el premio a los ganadores y castigo a los perdedores, entendiéndose, genera inequidad entre aquellos que no lograron formarse profesionalmente ante la falta de oportunidades (Sandel, 2020). Aunque, profesionalización, no es sólo un título universitario, es mucho más que eso. Y es viable que existan servidores públicos profesionalizados sin estudios de grado o postgrado.
 13. La existencia de los SCC es rasgo distintivo de países con gobiernos democráticos de avanzada y/o Estados Democráticos de Derecho (Arambula Quiñones, 2015). Su importancia consiste en dotar a los gobiernos de un mejor desempeño (*buena administración*). Que contribuya en la consolidación de los sistemas democráticos y al fortalecimiento de la esfera pública (Martínez Puón, 2005, pág. 52).
 14. La estabilidad laboral que propician los SCC es la gestora de una memoria institucional (experiencia). Que resulta importante para el buen desempeño de las administraciones. Aunado a ello, la estabilidad también facilita la cooperación y coordinación entre áreas de trabajo. Puesto que con el tiempo se van generando “redes positivas de colaboración” entre servidores públicos de diferentes dependencias, incluso, de diferentes órdenes de gobierno, que facilitan y favorecen a la gestión de los asuntos públicos.
 15. Otro de los efectos positivos que traen consigo los SCC, es que ayudan a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, puesto que, al mejorar la calidad gubernativa,

dar certeza laboral y mejoran el ambiente de trabajo, trae como consecuencia el llamado “círculo virtuoso” de la administración. Que significa la mejora de la imagen pública del gobierno y sus representantes, y, por ende, mejora la percepción del gobierno ante la sociedad.

16. Poco a poco se ha venido reconociendo el Derecho a la Buena Administración Pública, entiéndase la exigencia de un Buen Gobierno. Para lograrse, se requiere de un cuerpo de empleados públicos profesionalizados con conocimientos suficientes para afrontar los nuevos retos que implica gobernar en pleno siglo XXI. La profesionalización y por lo tanto el SCC están correlacionados en forma positiva con el derecho humano a una buena administración, debido a que es necesario e indispensable poder contar con empleados públicos debidamente capacitados para afrontar y atender las responsabilidades que les fueron conferidas.
17. Que son muchos los estudios, análisis, diagnósticos, investigaciones sobre el SCC (Dussauge Laguna, 2005), pero la gran mayoría lo abordan desde una perspectiva de carácter general (gobiernos nacionales), y se han olvidado de la importancia de su implementación y análisis de resultados en el ámbito de los gobiernos subnacionales (entidades federativas y gobiernos municipales).
18. El modelo y estilo de Estado gendarme fue modificado por un modelo de Estado regulador. Ante la incapacidad de dar respuesta a las demandas sociales, y dar continuidad a los programas gubernamentales, el Estado comprendido como institución de gobierno se vio rebasado, teniendo que evolucionar en sus programas, acciones y servicios ofertados.
19. Ante la creciente crisis de legitimidad de los gobiernos en países de América Latina, resulta conveniente realizar un análisis cuidadoso y serio de la situación, buscando revertir el fenómeno. En consecuencia, bajo la influencia y presiones de organizaciones de carácter internacional y nacionales, se han venido impulsando reformas de carácter administrativo, tanto al interior (*reestructura orgánica e ingreso con base en el mérito*), así como al exterior de las organizaciones públicas (gobernanza, gobierno abierto, gobierno electrónico), buscando así hacer a las instituciones más eficientes y eficaces, pero además procurando la legitimidad del gobierno.

20. Modelos de gestión pública post-burocráticos como la Post-NGP, la Gobernanza, así como el modelo de Gobierno Abierto, y otras herramientas tales como Gobierno Electrónico, han jugado un papel preponderante. Puesto que dichas reformas (internas y externas), en su mayoría son parte de sus postulados, sin perder de vista que el contexto donde se pretenden implementar importa. Por lo que, podríamos concluir en este sentido, que para poder enfrentar y sortear las dificultades que implica para las administraciones el gestionar y resolver los problemas sociales, así como ofrecer servicios públicos de calidad aceptable, han surgido nuevos modelos de gobierno, y ante estos, se requiere un nuevo modelo de gestión, el cual implica que las instituciones públicas transiten hacia un modelo institucionalizado de profesionalización de la función pública.
21. En México tampoco se ha puesto el énfasis o importancia suficiente al SCC en materia de Planeación Nacional Democrática. Por lo que puede inferirse que el tema ha sido convenientemente ignorado para que persistan sistemas de clientelismo político y sistema de botín en los tres órdenes de gobierno. Todo ello, obedeciendo a intereses políticos de control y captura de la nómina y las instituciones, es decir, no ha sido tema prioritario para las gestiones de por lo menos los últimos tres presidentes de México.
22. Los gobiernos Municipales en México requieren de una reforma estructural e institucional. Por un lado fueron dotados de mayores responsabilidades. Pero, por otro lado, no se les ha proporcionado los recursos públicos financieros para satisfacer en forma aceptable los servicios públicos y problemas sociales más inmediatos que se les presentan a los municipios. En pocas palabras, se gobierna y se afrontan problemáticas, fenómenos y nuevos retos, con estructuras arcaicas del pasado, las cuales, no consideran a la profesionalización e implementación de sistemas meritocráticos como prioridad para enfrentar los nuevos paradigmas.
23. En el mejor de los casos, existe, por lo menos en el discurso, el compromiso por parte de los partidos políticos para realizar una mejor selección de sus candidatos. Pero una vez que han sido electos, los alcaldes y sus regidores deberían seleccionar a los mejores perfiles para contar con un núcleo estratégico de funcionarios más profesionales y que ofrezcan mejores resultados en su gestión. Además, de la instauración de sistemas meritocráticos, que en esencia ayudarán mucho a que la gestión pública alcance calidad

en sus servicios, así como proporcionará estabilidad y certeza laboral a los empleados públicos.

24. Las universidades, así como los centros de investigación y formación juegan un papel importante en el rol de la profesionalización del sector público, ofertando y formando a los futuros servidores públicos. El nuevo paradigma y contexto que se vive en el mundo como lo es la globalización, la era de las tecnologías de información, las crisis de legitimidad de los gobiernos, crisis sociales, fiscales y financieras agudas, las nuevas atribuciones y facultades adquiridas por los gobiernos subnacionales, exigen una burocracia y gobernantes con nuevas capacidades y habilidades. Capacidades que se adquieren en las aulas y su constante capacitación, en el propio quehacer cotidiano del servicio público, es decir, con la experiencia.
25. En cuanto a la implementación de los SCC en gobierno subnacionales, quedó de manifiesto que su avance desde que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003), se ha logrado avanzar en el ámbito federal de la administración pública. Sin embargo, en los gobierno subnacionales (Estados y municipios), su avance es mínimo, o poco significativo, por el alto porcentaje de Estados y municipios que aún no han implementado un SCC eficiente en sus gobiernos e instituciones.

Hasta aquí, los hallazgos y conclusiones de nuestro estado del arte o marco teórico. Donde, a partir de este punto, es que nos planteamos el reto de aportar nuevos elementos que nos permitan seguir la línea que destaca la gran necesidad de implementar sistemas meritocráticos en la administración de los recursos humanos, pero en un ámbito poco explorado, como lo son los gobiernos subnacionales. A efecto de que con su implementación tiendan a dar certeza, transparencia, objetividad, igualdad y democratizar el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, capacitación, profesionalización, ascenso y en su caso separación del cargo de los servidores públicos.

Todo ello basándose en el derecho fundamental a la buena administración pública, sinónimo de estándares mínimos de calidad en la prestación de los servicios públicos.

Capítulo VI. – La realidad de los SCC en Gobiernos Subnacionales

6.1. El Servicio Civil de Carrera en los Gobiernos Subnacionales

Como ya lo hemos mencionado, por gobiernos subnacionales en el contexto mexicano nos referimos a los gobiernos estatales o gobiernos de las entidades federativas. Entiéndase, México está compuesto por un total de 32 entidades federativas, incluida la Ciudad de México, y cada una de ellas cuenta con gobiernos libres e independientes en su régimen interior (art. 40 CPEUM). A su vez, también existe la figura de los gobiernos municipales, los municipios, los cuales están considerados en diversos artículos de la constitución como el último eslabón de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) de México. De acuerdo con el INEGI, México tiene un total de 2,471 municipios y 16 alcaldías para el caso de la Ciudad de México.¹³⁷

Los municipios son considerados como los gobiernos más cercanos a la sociedad, ya que satisfacen las necesidades y servicios públicos más apremiantes para la convivencia social pacífica del país. El artículo 115 de la constitución refiere que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (Cámara de Diputados, 1917).

En el citado artículo artículo 115, se establecen: la forma de organización de los municipios, los servicios públicos municipales a cargo de los municipios, la hacienda pública municipal, las facultades específicas de los municipios y para efecto de esta investigación, uno de los más relevantes, las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores; y lo hace al referir que: *“se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”*.

En este sentido, al regularse las relaciones laborales en leyes de carácter estatal pero alineadas a las disposiciones del artículo 123 de la constitución federal, destacamos que los SCC en los

¹³⁷ En el caso de la Ciudad de México, no se les llama Municipios, sino que la Constitución Federal de México las llama Alcaldías (art. 122 fracc. VI).

municipios podrían ser regulados desde una ley estatal. O en su caso, en ausencia de una norma estatal, se podría regular a través de un reglamento municipal, tal y como sucede en diversos municipios del país.

6.1.1. Uso del término del Servicio Civil en los Estados

Ahora bien, sobre el uso del término para referirse al Servicio Civil de Carrera en los Estados es variado, puesto que hemos encontrado que se utilizan indistintamente los siguientes nombres: Servicio de Carrera; Servicio Civil de Carrera; Servicio Civil de Carrera Parlamentario; Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo; Servicio Civil Parlamentario de Carrera; Servicio Profesional de Carrera; y Servicio Profesional de Carrera Legislativa.

En resumen, podríamos decir que no existe un consenso sobre cómo llamarle o nombrarle, puesto que como hemos mencionado anteriormente, en México a nivel federal se le nombra Servicio Profesional de Carrera. Pero a diferencia del ámbito federal, en los Estados se refieren al término como Servicio Civil de Carrera. Por lo tanto, nuestra primera conclusión es que no hay consenso de un nombre único sobre el cual se refiera al sistema meritocrático de administración de los recursos humanos.

6.1.2. El Servicio Civil de Carrera en los Poderes Legislativos Estatales

Dentro del panorama general sobre cuál es la situación de los SCC en las entidades federativas de la república, destacamos que actualmente (junio de 2023) tan sólo 9 de las 32 entidades federativas cuentan con una Ley del Servicio Civil de Carrera (vease Tabla No. 20), es decir, el 28% de las entidades federativas. De las cuales, sólo Baja California tiene una ley de carácter estatal y municipal, con lo cual la Ley en comento no sólo es aplicable al gobierno estatal sino también contempla a los municipios de aquel Estado.

Asimismo, habría que destacar que Estados como Morelos, Oaxaca, Nuevo León y Sonora han intentado “simular” por lo menos en el nombre, afirmando que regulan a un servicio civil. Pero al dar puntual revisión a su ley, en su contenido no hacen referencia a ningún tipo de Sistema de Servicio Civil de Carrera. Más bien podríamos catalogarlas como leyes que regulan las relaciones de trabajo entre los trabajadores del Estado y el gobierno.

Por lo cual, aunque en el nombre de las leyes de los Estados mencionados hagan referencia a ser leyes del servicio civil, lo cierto es que su legislación no contempla a un organismo independiente encargado de la selección e ingreso, permanencia, capacitación, formación o profesionalización, así como promoción y en su caso separación del cargo. Entonces concluimos que no cuentan con una Ley exclusiva que regule a un sistema que se pueda considerar como SCC, tal y como puede observarse en nuestra Tabla No. 18 que más adelante presentamos.

Ahora bien, consideramos que en México hay una simulación en cuanto a los Servicios Civiles de Carrera, sobre todo en gobiernos subnacionales ya que algunos, sólo en membrete, dicen tener leyes del SCC. Sin embargo, al analizar el contenido y disposiciones de las normas es evidente que no cuentan con los elementos mínimos indispensables para ser considerados como un SCC.

Asimismo, hay que puntualizar que existen entidades federativas donde se ha dado un avance importante en términos de la implementación de los SCC, pero en poderes diferentes al ejecutivo. Por ejemplo, la mayoría de los congresos legislativos de los Estados cuentan con una normatividad (ley o reglamento) del SCC parlamentario para sus respectivos trabajadores del poder legislativo (véase Tabla No. 18). En total, 25 de los 32 Estados cuentan con un SCC del poder legislativo.

De los 25 que tienen un SCC parlamentario, 2 de ellos (Baja California y Quintana Roo) cuentan con leyes del SCC que regulan a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), es decir, su ley no es exclusiva para uno de los tres poderes. Mientras que 16 Estados (Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero,

Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) no tienen un ordenamiento jurídico del SCC. Sin embargo, en sus respectivas leyes orgánicas hacen referencia al SCC parlamentario.

Tabla No. 18

Entidades Federativas con normatividad exclusiva del SCC en sus congresos locales

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de expedición
Campeche	Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche	07/07/2000
Guanajuato	Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo	27/05/2005
Jalisco	Reglamento Interior del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo de Jalisco	24/10/2001
	* Reglamento Interno del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores al Servicio del Congreso del Estado	19/03/2022
Michoacán	Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo	25/01/2012
Morelos	Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del Estado de Morelos	26/08/2003
Querétaro	Ley del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Querétaro	05/22/2015
Veracruz	Ley Número 860 del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	24/08/2004

* Con fecha 19 de marzo de 2022, se aprobó derogar el Reglamento Interior del SCC aprobado en 2001, y sustituirlo por el nuevo reglamento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de portales de los congresos de los Estados.

Por otra parte, los Estados de Campeche, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro y Veracruz, son los únicos que tienen una Ley o reglamento exclusivo que regula el SCC del parlamento local. Por último, 7 Estados (Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Estado de México) no se encontró evidencia sobre la existencia de un marco normativo que haga referencia al SCC en el parlamento (véase Tabla No. 18). En resumen, dividiendo el análisis de la implementación del SCC en los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de las entidades federativas en México, podríamos afirmar

que el 28% de las entidades federativas tienen una Ley que regula al SCC en el ámbito legislativo. Es decir, sólo 6 de las 32 entidades federativas en México cuentan con un Servicio Civil para los trabajadores al servicio de los congresos locales. Que dicho sea de paso, de los tres poderes, es el que tiene un menor porcentaje de empleados.

6.1.3. Servicio Profesional de Carrera Policial

Una paradoja que nos llama poderosamente la atención es que, por un lado, el 100% de las Entidades Federativas en México tienen una Ley o Reglamento donde se considera o contempla al Servicio Profesional de Carrera Policial o Ministerial. Como si se tratase de una copia o calca del ordenamiento federal, por lo menos en el papel, todos los Estados dicen contar con un Servicio Civil en el ámbito policial.

Sin embargo, paradójicamente en México durante los últimas décadas se ha incrementado en forma considerable y preocupante la violencia y percepción de inseguridad entre la población. De acuerdo con el INEGI en México la percepción de inseguridad es del 66.2% de la población.¹³⁸

Pero además, no sólo es cuestión de percepción sino de realidad, cifras y datos duros que marcan una clara tendencia de los delitos cometidos a la alza (Véase Tabla No. 19). En este sentido y hablando sobre gobiernos subnacionales, primero habría que diferenciar que de acuerdo a la normatividad en México existen delitos del “fuero federal” y “delitos del fuero común”. Siendo estos últimos los que corresponden su atención y seguimiento a las entidades federativas (gobiernos subnacionales), es decir, son competencia de los Estados, su procuración, investigación y resolución, así como la contención de los mismos.

¹³⁸ Para mayores datos, véase la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2021,

Ahora bien, con datos y cifras oficiales obtenidas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Gobierno Federal de México.¹³⁹ Quien distribuye para su análisis los delitos en siete grupos, agrupándolos de la siguiente manera:

1. **Delitos contra la vida y la integridad corporal:** homicidios, lesiones, feminicidios, aborto, y otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal.
2. **Delitos contra la libertad personal:** secuestro, tráfico de menores, rapto y otros delitos que atentan contra la libertad de las personas.
3. **Delitos contra la libertad y la seguridad sexual:** abuso sexual, hostigamiento sexual, violación, incesto y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual.
4. **Delitos contra el patrimonio:** robo en todas sus modalidades (*con o sin violencia*), fraude, abuso de confianza, extorsión, daño a la propiedad, despojo y otros delitos contra el patrimonio.
5. **Delitos contra la familia:** violencia familiar, de género, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, y otros delitos contra la familia.
6. **Delitos contra la sociedad:** corrupción de menores, trata de personas, y otros delitos contra la sociedad.
7. **Delitos contra otros bienes jurídicos afectados:** narcomenudeo, amenazas, allanamiento de morada, evasión de presos, falsedad, falsificación, contra el medio ambiente, delitos cometidos por servidores públicos, electorales y otros delitos del fuero común.

Como podemos observar en la Tabla No. 19, van en aumento los delitos del fuero común cuya competencia es estatal, entiéndase de las corporaciones policiacas de las entidades federativas, quienes dicen contar con un servicio profesional de carrera policial, por lo menos en el papel; por ejemplo, para el año 2022 se incrementó en un 4.9% con relación al año 2021, y si lo comparáramos el 2022 vs. 2020 el incremento es del 16.4%.

¹³⁹ Para mayores detalles, véase la Incidencia delictiva del Fuero Común, disponible en la página: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

Tabla No. 19

Delitos cometidos por año del fuero común en México

Tipo de Delitos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contra la vida y la integridad corporal	242,526	237,800	252,638	251,756	265,555	237,302	259,295	274,421
Contra la libertad personal	12,665	14,592	17,598	20,000	22,083	19,791	21,929	25,625
Contra la libertad y la seguridad sexual	31,408	35,242	37,025	43,016	53,430	54,313	69,516	82,715
Contra el patrimonio	883,761	927,050	1,054,063	1,077,524	1,057,825	868,933	928,383	950,673
Contra la familia	165,524	192,017	206,648	214,273	249,849	254,599	295,410	315,350
Contra la sociedad	4,901	5,467	5,558	7,783	10,713	11,138	11,457	10,730
Contra otros bienes jurídicos afectados	317,019	349,662	365,967	375,580	411,709	395,112	458,141	482,435
Total	1,657,804	1,761,830	1,939,497	1,989,932	2,071,164	1,841,188	2,044,131	2,143,971

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Gobierno Federal de México.

Por ello, nos llama poderosamente la atención ya que, a nuestra consideración, la lectura que damos a este fenómeno de “profesionalización vs. elevados índices de percepción y comisión de delitos en las entidades federativas” es que en el papel (normatividad) dicen estar profesionalizando a los cuerpos de seguridad pública, pero en la realidad hay una especie de simulación que ha permitido que se incrementen a esos niveles preocupantes de inseguridad en el país.

Asimismo, tanto los delitos contra la libertad y la seguridad sexual (163.4%) como los delitos contra la sociedad que incluye el narcomenudeo (118.9%) son los que mayor incremento han tenido si comparamos 2015 vs. 2022, seguido de los delitos contra la libertad personal (102.3%) y los delitos contra la familia (90.5%). En general, todos se han visto incrementados en mayor o menor medida.

Ahora bien, como ya establecimos, el 100% de las entidades federativas dicen tener un Servicio Profesional de Carrera Policial (véase Tabla No. 20). Sin embargo, también quedó evidente que, por lo menos en cuanto a la seguridad, de poco ha servido ello puesto que lejos de disminuir los delitos del fuero común (*competencia de las entidades federativas*), estos van en aumento. Por lo que puede que se reproduzca el fenómeno de la simulación en

términos de la profesionalización de los mandos y cuerpos policiales a pesar de la profesionalización, las estrategias de seguridad no han sido las mejores.

Cierto es que no toda la culpa recae en la profesionalización de los cuerpos policíacos sino que hay otros factores que inciden en el fenómeno del incremento de los delitos, tales como la impunidad y corrupción en los poderes judiciales locales (impartición de justicia) o inclusive el diseño de procuración de justicia que permite que los delincuentes sigan su proceso en libertad. Pero eso es materia de otro análisis más profundo puesto que el enfoque que le dimos a nuestra investigación tiene que ver con la profesionalización de los gobiernos subnacionales y no propiamente concentrarnos en las cuestiones de inseguridad. Sin embargo, no queríamos dejar pasar por alto el incremento en la comisión de delitos vs. los servicios profesionales policiales que poco o nada han servido para propiciar un decremento en los indicadores.

Los Estados que cuentan con una normatividad específica en materia de SCC para el poder legislativo, sus regulaciones datan, la más antigua, del año 2000 y la más reciente, que durante el año 2022 fue actualizada, siendo el caso de Jalisco. Quien a pesar de que ya contaba con un Reglamento Interno del SCC para los trabajadores del Congreso del Estado del año 2001 (la segunda más antigua), los diputados del Estado de Jalisco acordaron derogarla para ser sustituida por un nuevo reglamento más actualizado y tomando en cuenta cuestiones que el anterior reglamento era omiso.

6.1.4. El Servicio Civil de Judicial en las Entidades Federativas

En cuanto al poder judicial, podemos decir que el Servicio Civil de Carrera Judicial existe en todas las entidades federativas de México. Nuestra investigación indica que esto se debe al impulso que el Poder Judicial Federal ha dado a la profesionalización de jueces, magistrados y demás empleados del poder judicial en las entidades federativas. Esto se ha logrado a través de la creación del Consejo de la Judicatura Federal y los Consejos de las Judicaturas locales, replicando así la estructura federal en los Estados.

Cabe destacar que prácticamente todos los Estados contemplan la Carrera Judicial en su Ley Orgánica del Poder Judicial. En algunos casos, también cuentan con un reglamento específico para regular el Sistema de Carrera Judicial. Los encargados de coordinar y administrar este sistema son los Consejos de las Judicaturas locales. A través de concursos de oposición, se van ocupando las vacantes y promoviendo el ascenso de aquellos que deciden hacer carrera profesional en el poder judicial local o federal.

Tabla No. 20
Entidades Federativas con regulación del SCC en los tres poderes

#	ESTADO	Normatividad Servicio Civil de Carrera			
		Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Policial / Ministerial
1	AGUASCALIENTES	SI	SI**	SI	SI
2	BAJA CALIFORNIA	SI	SI***	SI	SI
3	BAJA CALIFORNIA SUR	SI	NO	SI	SI
4	CAMPECHE	SI	SI*	SI	SI
5	COAHUILA	NO	SI**	SI	SI
6	COLIMA	NO	NO	SI	SI
7	CHIAPAS	SI	SI**	SI	SI
8	CHIHUAHUA	NO	SI**	SI	SI
9	CDMX	SI	SI**	SI	SI
10	DURANGO	NO	SI**	SI	SI
11	GUANAJUATO	NO	SI*	SI	SI
12	GUERRERO	NO	SI**	SI	SI
13	HIDALGO	NO	NO	SI	SI
14	JALISCO	NO	SI*	SI	SI
15	ESTADO DE MÉXICO	NO	NO	SI	SI
16	MICHOACÁN	NO	SI*	SI	SI
17	MORELOS	NO*	SI*	SI	SI
18	NAYARIT	NO	SI**	SI	SI
19	NUEVO LEÓN	NO*	NO	SI	SI
20	OAXACA	NO*	NO	SI	SI
21	PUEBLA	NO	SI**	SI	SI
22	QUERÉTARO	NO	SI*	SI	SI
23	QUINTANA ROO	SI	SI***	SI	SI
24	SAN LUIS POTOSÍ	NO	SI**	SI	SI
25	SINALOA	NO	SI**	SI	SI
26	SONORA	NO*	SI**	SI	SI
27	TABASCO	NO	SI**	SI	SI
28	TAMAULIPAS	NO	NO	SI	SI
29	TLAXCALA	NO	SI**	SI	SI
30	VERACRUZ	SI	SI*	SI	SI
31	YUCANTÁN	NO	SI**	SI	SI
32	ZACATECAS	SI	SI**	SI**	SI
Totales con Regulación		9	25	32	32

NO* Si bien la Ley se llama: Ley del Servicio Civil, en su contenido no contempla ningún esquema de SCC, y son más bien leyes del trabajo

SI* Estados que cuentan con normatividad exclusiva que regula el SCC en el parlamento local

SI** Estados que NO cuentan con un ordenamiento jurídico del SCC, pero en sus Leyes Orgánicas

SI*** Estados que cuentan con una Ley que regula a los tres poderes de gobierno

Fuente: Elaboración propia

6.1.5. Servicios Civiles en el Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas

Si bien ha habido avances en la implementación del Servicio Civil de Carrera en los poderes ejecutivos (28.12%), legislativos (78.12%) y judiciales (100%) de las entidades federativas (véase Tabla No. 20), así como en el sistema de carrera policial o ministerial de los Estados (100%), existe una clara tendencia a la simulación. Aunque hay normatividad que regula el SCC, en algunos casos parece ser ignorada o se buscan maneras de hacer trampa. Por ejemplo, pudimos encontrar notas periodísticas que versan sobre los exámenes para aspirantes a algún cargo en un concurso de oposición que son vendidos al mejor postor, con la intención de obtener ganancias económicas ilícitas y beneficiar a quien quizás no podría aprobar dichos exámenes por mérito propio.¹⁴⁰

En conclusión, la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en las Entidades Federativas en México sigue siendo una asignatura pendiente, sobre todo en los poderes ejecutivos. Esta conclusión se sustenta en la evidencia de que sólo 9 de las 32 entidades federativas tienen una regulación en materia del SCC, a pesar de que en México se implementó el Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal desde el año 2003, hace dos décadas.

Claro está que existe demagogia por parte de los gobernantes. Durante las campañas políticas se comprometen a implementar servicios civiles,¹⁴¹ pero una vez que son favorecidos por el voto popular y asumen el cargo, se olvidan de dicha promesa y continúan reproduciendo los viejos esquemas de cacicazgo o sistema de botín para controlar las instituciones y sus

¹⁴⁰ Para mayores referencias, véase la nota del diario Reforma de fecha 23 de abril de 2022, cuyo título es: Vendía examen evaluador de jueces; haciendo referencia a que el Director de Informática del Instituto de la Judicatura Federal (IJF) que, durante varios años, vendió los reactivos de los exámenes de oposición para aspirantes a jueces. Disponible en: <https://www.reforma.com/vendia-examen-evaluador-de-jueces/ar2390233>

¹⁴¹ A manera de ejemplo, compartimos la nota del diario ZETA del Estado de Baja California, donde hace un recuento de las promesas incumplidas por el ex gobernador de aquella entidad federativa, destacando la implementación del Servicio Civil de Carrera, disponible en: <https://zetatijuana.com/2020/11/bonilla-sólo-ha-cumplido-cabalmente-27-de-sus-promesas/>

Asimismo, hacemos referencia a la nota del diario Mural del Estado de Jalisco, que hace referencia al incremento de la Corrupción en Jalisco, y destaca que, como medidas para atacarla, el Gobernador de Jalisco prometió entre otras medidas, la implementación del Servicio Civil de Carrera, cosa que a la fecha ha incumplido, disponible en: <https://www.mural.com.mx/crece-jalisco-en-corrupcion/ar2282618>

procesos. Esto lo logran colocando personas afines y leales a su proyecto político, que les garantizan el cumplimiento de caprichos y la comisión de actos de desvío de recursos públicos en favor de empresas o personas físicas allegadas al gobernante en turno.

6.1.6. Normatividad de los Servicios Civiles en las Entidades Federativas

De acuerdo con lo visto en el punto anterior, son nueve las entidades federativas que cuentan con un reglamento del SCC que, en teoría, regula a sus poderes ejecutivos respectivamente. Sin embargo, surge la pregunta de si estas normas cumplen con las condiciones mínimas para ser consideradas como un verdadero Sistema del Servicio Civil. Para responder a esta pregunta, podemos tomar como base la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD de 2003, cuyas finalidades son:

Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

- a) *Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.*
- b) *Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito (CLAD, 2003, págs. 275-276).*

En este sentido, de acuerdo con la interpretación que le damos a la carta de la función pública del CLAD, un Sistema del SCC debería contener al menos los siguientes puntos: a) La norma contempla un sistema de reclutamiento; b) La norma prevé un sistema de selección del personal; c) Ingreso con base en exámenes de conocimiento y aptitudes; d) La norma prevé un sistema de contratación especial para el SCC; e) La norma prevé cursos de inducción al personal de reciente ingreso; f) La norma contempla un sistema de capacitación permanente de los servidores públicos; g) La norma prevé la evaluación del desempeño de los servidores públicos; h) La norma prevé el desarrollo del personal, es decir, ascenso horizontal o vertical;

i) La norma establece quiénes serán las autoridades u órganos competentes de cada uno de los procesos antes mencionados; y j) La norma prevé un proceso para la separación del cargo de los servidores públicos.

De acuerdo con lo anterior, diríamos que los elementos que nos dimos a la tarea de buscar en las legislaciones estatales son los siguientes:

Tabla No. 21
Elementos de un Sistema del Servicio Civil de Carrera

1	Planificación de recursos humanos	Planificación del Sistema	Necesidades
			Bases de datos
2	Organización del Trabajo		Planificación
			Requisitos
			Perfiles de puesto
			Idoneidad
			Tareas
3	Acceso al empleo		Ingreso
			Máxima publicidad
		Libre concurrencia	
		Imparcialidad	
4	Evaluación del rendimiento	Concursos de oposición basados en mérito	
		Estandarización de finalidades	
		Validar políticas y prácticas	
5	Compensación / Estímulos	Obtención de información para valoración	
		Promoción	
6	Desarrollo / Capacitación	Estímulos basados en resultados	
		Compensaciones al salario	
		Capacitación / Profesionalización	
7	Responsabilidad Laboral / Controles / Sanciones	Escalafón	
		Promoción en el organigrama	
8	Desvinculación	Separación	
		Controles	
		Procedimientos disciplinarios	
		Separación del cargo	
9	Relaciones humanas y sociales	Mal desempeño	
		Defensa de intereses	
		Posibilidad de inconformarse y defenderse	
10	Organización de la función de Recursos Humanos	Evaluación del Sistema	
		Diagnóstico y evaluación de los RH	
		Gestión eficaz de los RH	
			Flexibilidad / adaptación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Carta de la Función Pública del CLAD

Nos dimos a la tarea de analizar cada una de las nueve leyes de las entidades federativas para constatar si cuentan con los elementos y características señaladas anteriormente y, con ello, establecer si, al menos desde el punto de vista normativo, se han configurado sistemas civiles de carrera efectivos. Realizamos una búsqueda exhaustiva sobre la existencia de leyes de carácter estatal en las 32 entidades federativas que conforman la república mexicana y

encontramos un total de 14 leyes relacionadas con el servicio civil y/o profesional de carrera.

Estas son:

Tabla No. 22
Leyes Estatales en materia de Servicio Civil de Carrera

Entidad Federativa	Nombre de la Ley	Año de Promulgación
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	2001
Baja California	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California	1989
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	2007
Campeche	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Campeche	2019
Chiapas	Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas	2016
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	2012
Michoacán	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Estatal de Michoacán	2018
Morelos	Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos	2000
Nuevo León	Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León	1948
Oaxaca	Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado	1963
Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	2002
Sonora	Ley del Servicio Civil	1977
Veracruz	Ley número 584 del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2003
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	2004

Fuente: Elaboración propia

Para el análisis que realizamos a estas 14 normas estatales en México, establecimos parámetros para identificar la existencia normativa de las principales características que, de acuerdo con la Carta de la Función Pública del CLAD, componen un sistema del Servicio Civil de Carrera. Los resultados obtenidos son los siguientes:

1. Las leyes de los Estados de Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Sonora no configuran normativamente un sistema del SCC. A pesar de que su nombre hace referencia a regular un SCC, al revisar su contenido normativo encontramos que son más bien leyes que regulan las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, sin considerar el reclutamiento, selección, permanencia, capacitación, evaluación del desempeño, promoción o separación del cargo.
2. Sólo 8 entidades federativas de las 32 existentes equivalentes al 25%, satisfacen y cumplen con los elementos de un sistema del SCC. Estas son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas.
3. Las leyes que sí configuran normativamente un sistema del SCC fueron promulgadas entre 2001 y 2019 (la más reciente). Estas son: Aguascalientes (2001), Baja California Sur (2007), Campeche (2019), Ciudad de México (2012), Michoacán (2018), Quintana Roo (2002), Veracruz (2003) y Zacatecas (2004).
4. Sólo dos leyes regulan el SCC en sus respectivos municipios: Aguascalientes y Quintana Roo. Es decir, tienen una Ley que desde el ámbito de gobierno estatal (*ley estatal*) regulan a los posibles SCC en sus respectivos municipios, aunque esto no quiere decir que necesariamente sus municipios cuenten con un SCC, sino que dejan abierta la puerta para que en caso de que deseen implementarlo, su normatividad o regulación tendría que estar armonizada acorde a la ley estatal en la materia.
5. El resto de normas que no cumplen con un sistema del SCC son por lo general legislaciones antiguas. Por ejemplo: Baja California (1989), Nuevo León (1948), Oaxaca (1963) y Sonora (1977). Hay otras no tan antiguas como Morelos (2000) y Chiapas (2016).

Por lo que podemos concluir que el avance en la implementación de los sistemas de SCC en las entidades federativas en México es muy pobre y poco significativo, ya que representa apenas el 25% de los Estados. Esto a pesar de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera data del año 2003.

6.2. Profesionalización a los servidores públicos municipales

En este punto, abordaremos los diferentes cargos clave en los municipios, desde los tomadores de decisiones (presidentes municipales y directores de área) hasta aquellos que forman parte de la estructura burocrática y no propiamente toman decisiones, sino que son parte del área operativa. Estos últimos son aquellos que forman parte de la estructura organizacional de las administraciones y gracias a ellos se desarrollan e implementan gran parte de los programas y políticas públicas de los gobiernos.

Es importante para nosotros conocer el *statu quo* de la formación profesional de cada uno de ellos para identificar fortalezas o carencias en materia de escolaridad y experiencia (profesionalización) en puestos públicos. Como ya se abordó profundamente, es necesario contar con servidores públicos con aptitudes y capacidades suficientes para afrontar los retos que implica prestar servicios de calidad (buena administración o buen gobierno) y, con ello, elevar la satisfacción y confianza por parte de la sociedad hacia las instituciones públicas y gobiernos.

6.2.1. Presidentes Municipales

Primero, revisemos la realidad de los gobiernos municipales en México en cuanto a la formación profesional y experiencia, basándonos en datos duros. Con esto, podremos describir una radiografía de los municipios y justificar la necesidad de darle certeza (continuidad) al empleo público en los gobiernos municipales y profesionalizar a sus servidores públicos.

Comenzaremos por revisar la escolaridad de los presidentes municipales en México, tomando datos históricos de los Estudios Nacionales sobre Desarrollo Institucional Municipal de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de los años 2000, 2002 y 2004, así como del Censo Nacional a Gobiernos Municipales del INEGI (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021). Con estos datos, podremos conocer la formación profesional (grado de

escolaridad) de los presidentes municipales (alcaldes) en México desde el año 2000 hasta el año 2021.

Este dato nos resulta relevante porque asumimos y defendemos la idea de que un gobernante con un grado de estudios más elevado tendría más facilidad para entender los problemas sociales y emprender acciones (políticas públicas) para resolverlos. Además, tendría las bases suficientes para entender a sus asesores de gobierno y tomar las mejores decisiones para la ciudadanía.

Por ejemplo, durante el periodo que comprende del año 2000 al 2004, los alcaldes con estudios profesionales (licenciatura o más) oscilaban entre el 49.3% en el año 2000 y el 51% en el año 2004. Nuestra interpretación es que existe un alto porcentaje de alcaldes sin estudios profesionales, con porcentajes cercanos al 50% en el periodo en que se aplicaron los Estudios Nacionales sobre Desarrollo Institucional Municipal de SEDESOL (véase Tabla No. 23).

Tabla No. 23

Grado máximo de estudios de los Alcaldes en México por años

Año	Ninguno	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	Postgrado
2000	0.60%	23.90%	11.30%	14.80%	42.90%	6.40%
2002	0.60%	21.10%	11.00%	14.70%	47.10%	5.50%
2004	0.90%	20.40%	12.80%	14.90%	47.20%	3.80%
2009	0.70%	16.80%	12.70%	16.40%	45.90%	7.40%
2011	6.40%	13.40%	18.20%	15.40%	42.20%	4.30%
2013	5.40%	12.60%	17.70%	17.60%	42.00%	4.60%
2015	4.80%	10.50%	18.30%	20.00%	40.70%	5.70%
2017	2.40%	11.70%	13.90%	16.60%	48.70%	6.80%
2019	2.10%	10.10%	12.40%	17.20%	49.90%	8.20%
2021	0.50%	10.10%	13.10%	16.00%	50.60%	8.80%

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos del INEGI y de SEDESOL

Si nos enfocamos en el último dato conocido, podemos decir que ha habido un ligero avance en términos de la formación profesional de los presidentes municipales. Durante el censo del año 2021, se observa que el 59.4% de los alcaldes tienen estudios profesionales de licenciatura o postgrado. Sin embargo, también podríamos verlo en sentido inverso y decir

que, para el año 2021, el 40.6% de los presidentes municipales no cuentan con estudios mínimos de licenciatura o más.

Para el censo del año 2021,¹⁴² se obtuvieron datos de un total de 2,466 presidentes municipales, de los cuales el 76.6% son hombres y el 23.1% mujeres. El resto estaba vacante o no se identificó el sexo del alcalde. A la par, durante los años 2021 al 2023 nos dimos a la tarea de realizar solicitudes de transparencia vía el Portal Nacional de Transparencia (PNT) para profundizar y conocer datos que el propio Censo 2021 no ha dado a conocer.

Derivado de las solicitudes, pudimos identificar que los alcaldes pertenecientes a los municipios cuya ubicación geográfica se encuentra dentro de una zona metropolitana¹⁴³ de cualquiera de las 32 entidades federativas tienden a elevar significativamente su grado de escolaridad. Mientras que aquellos que se ubican en zonas regionales o foráneas son donde los alcaldes carecen más de estudios profesionales. Esto es hasta cierto punto lógico, ya que en los municipios que forman parte de las zonas metropolitanas cuentan con universidades y un campo laboral que exige una formación más elevada que aquellos municipios dedicados al campo o la agricultura.

Por lo que es de esperarse que la profesionalización en las zonas metropolitanas sea mayor en las zonas conurbadas.

6.2.2. Titulares de las dependencias municipales (Gabinete de Gobierno)

Nos dimos a la tarea de recabar, procesar y analizar información obtenida a través de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de

¹⁴² Si bien es cierto que el Censo se publicó en el año 2021, habría que aclarar que los cuestionarios se aplicaron durante el 2020, por lo que los datos corresponden a 2020 las estadísticas aquí presentadas.

¹⁴³ El INEGI se encarga de delimitación las zonas metropolitanas atendiendo a diversos criterios, pero básicamente se trata de la concentración de población importante en municipios que normalmente se encuentran aledañas a capitales de los estados, o en su defecto, en ciudades cuyo desarrollo en cuanto a población han tenido un importante crecimiento.

México (CNGM) que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) ha venido aplicando desde el año 2011 hasta el 2021.¹⁴⁴

Tabla No. 24

Último Grado de Estudios de los Titulares de las dependencias Municipales

Escolaridad	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ninguno	0.7%	3.3%	1.2%	0.6%	0.4%	0.4%
Preescolar o Primaria	11.4%	10.9%	10.4%	9.4%	8.7%	7.7%
Secundaria	14.3%	15.1%	15.2%	13.9%	12.8%	12.2%
Preparatoria (Bachillerato) o Carrera Técnica	18.7%	20.1%	21.2%	20.9%	21.7%	21.4%
Licenciatura (pregrado)	51.4%	47.2%	47.8%	50.8%	52.0%	53.3%
Maestría	3.0%	3.1%	3.8%	3.9%	3.7%	4.3%
Doctorado	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%	0.5%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

En cuanto a la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales (CNGM) recaba, entre otros tópicos, información relativa al último grado de estudios de los titulares en las dependencias municipales en México. Analizando la Tabla No. 24, podemos decir que en la última década ha habido un comportamiento homogéneo en cuanto al nivel de escolaridad de los titulares de las dependencias municipales. Durante el último censo municipal, el 41.7% de los titulares de las dependencias de gobierno no tienen estudios de licenciatura. La distribución nos indica que tienen estudios de bachillerato el 21.4%, secundaria el 12.2%, primaria el 7.7% o ningún tipo de estudios terminado el 0.4%, lo que nos da un total del 41.7% sin estudios de licenciatura o más.

Es importante destacar que, de acuerdo con el último CNGM del año 2021, el porcentaje de titulares de las dependencias públicas municipales que cuentan con estudios de licenciatura o más (licenciatura, maestría o doctorado) equivale al 58.1% (véase Tabla No. 25). Este es

¹⁴⁴ El INEGI ha aplicado el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) en los años 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021; a través de los cuales se ha realizado en censo sobre el último grado de estudios, antigüedad y último trabajo antes del empleo actual de los Presidentes Municipales y los Titulares de las diferentes dependencias en los gobiernos municipales.

el mayor porcentaje registrado desde que se comenzó a aplicar este censo. Sin embargo, sigue siendo elevado el porcentaje de quienes no cuentan con estudios de licenciatura o carrera profesional, lo cual supondría que en teoría les daría elementos técnicos, científicos y profesionales para una mejor comprensión de sus tareas y funciones, así como un mejor desarrollo de sus actividades como funcionarios públicos.

Tabla No. 25

Titulares de las dependencias Municipales con o sin estudios de Licenciatura

	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Sin estudios de Licenciatura	45.0%	49.4%	47.9%	44.8%	43.6%	41.7%
Con estudios de Licenciatura o más	54.9%	50.7%	52.1%	55.2%	56.4%	58.1%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

Agreguemos un punto de comparación en términos de escolaridad para darnos cuenta si los estudios reportados por el Censo sobre los titulares y otros empleados están acordes al promedio de escolaridad de la población en México. Para ello, revisemos las estadísticas reportadas por el INEGI, que indica que el promedio de escolaridad nacional en México es de 9.7 años de estudios.¹⁴⁵ Considerando que la primaria en México se cursa en 6 años escolares, la secundaria en 3 años, el bachillerato en 3 años, las carreras profesionales en promedio en 5 años, los estudios de maestría en 2 años y los estudios doctorales en 5 años, podríamos decir que la escolaridad de los titulares de las dependencias se encuentra por encima del promedio nacional.

Si hablamos de la experiencia de los titulares de las dependencias, entendiendo esta como años de antigüedad en el cargo u otros empleos en el mismo sector público o municipio, el censo nos permite conocer dos variables importantes para nuestra investigación. Por un lado, la experiencia representada por el último empleo inmediato anterior al que ocuparon los

¹⁴⁵ Para mayores detalles, véase: Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad 2020 del INEGI, disponible para su consulta en: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P#:~:text=Aunque%20la%20diferencia%20del%20grado,en%20los%20hombres%20de%209.8>.

titulares al momento de realizar el censo y, por otro lado, la experiencia representada por los años de antigüedad en el cargo.

Tabla No. 26
Empleo inmediato anterior de los Titulares de las dependencias Municipales

	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Gobierno Federal	5.4%	5.6%	4.6%	4.7%	4.5%	3.2%
Gobierno Estatal	10.1%	9.0%	8.4%	9.1%	7.8%	6.1%
Gobierno Municipal	22.4%	18.7%	19.7%	21.6%	24.8%	25.8%
Negocio propio	26.3%	25.8%	25.7%	25.1%	24.8%	24.0%
Empleado del Sector Privado	9.9%	11.6%	12.0%	13.3%	16.8%	16.0%
Cargo de elección popular	0.9%	1.2%	1.0%	0.8%	0.8%	1.5%
Representación sindical	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%
Cargo en Partido Político	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.4%
Es primer trabajo	8.3%	7.5%	6.6%	7.6%	8.2%	7.3%
Otro	15.6%	19.6%	21.0%	16.8%	11.4%	15.2%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

Ambos datos representan una de las etapas que forman parte de los SCC: la estabilidad, continuidad o promoción en el empleo público. Esto permite que la ciudadanía se beneficie de la acumulación de conocimiento de los empleados públicos y se aproveche de su experiencia, evitando así la curva del aprendizaje, es decir, el tiempo que emplean los nuevos servidores públicos en conocer sus funciones y atribuciones y realizarlas satisfactoriamente.

Si observamos la Tabla No. 27, podemos constatar que, en cuanto al atributo de experiencia en el sector público o privado, para el año 2021 sólo el 36.6% de los titulares de las dependencias tenían como último empleo uno dentro del sector público. Si queremos ser más específicos, podemos apreciar que el 25.8% de los titulares tienen la experiencia de haber laborado en un gobierno municipal en su empleo inmediato anterior. Esto nos da como primer resultado el gran porcentaje de rotación de personal que existe en los titulares de las dependencias, que se encuentra por encima del 74%. Es decir, es una primera prueba de que

el “sistema de botín” sigue imperando, aunque algunos dirán y defenderán la idea de que todo gobernante tiene el derecho a nombrar a su gabinete de trabajo, entiéndase a sus titulares de las dependencias del gobierno.

Tabla No. 27
Sector del último empleo inmediato anterior de titulares de las dependencias municipales

	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Sector Público	39.7%	35.2%	34.4%	37.0%	38.7%	36.6%
Sector Privado	60.3%	64.8%	65.6%	63.0%	61.3%	62.9%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

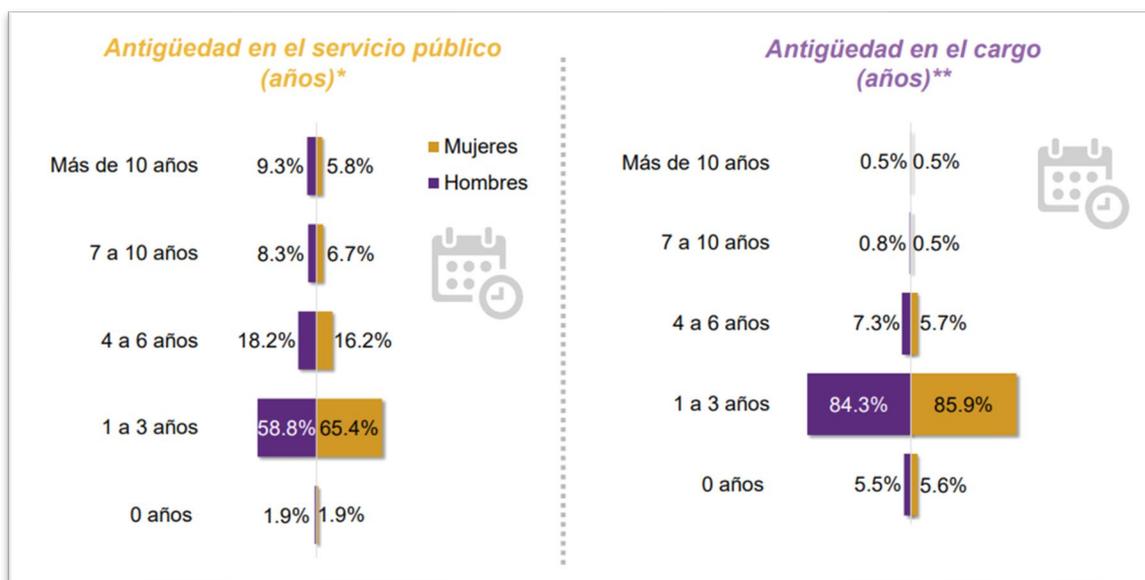
Si asumimos que al trabajar en cualquier administración de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) se adquiere experiencia en el sector público, a pesar de que cada uno cumple funciones diferentes, y añadimos también los cargos de elección popular, podríamos decir que tan sólo el 36.6% de los titulares cuentan con experiencia en el sector público (véase Tabla No. 27). Por lo tanto, concluimos que la experiencia se desprecia debido al gran número de rotación de los titulares de las dependencias municipales.

6.2.3. El sistema de botín

Si observamos el Gráfico No. 10, apreciamos que en lo relativo a la antigüedad en el cargo o en el servicio público, el porcentaje de titulares de las dependencias municipales se ha mantenido constante, oscilando entre el 18% y el 25%. Podríamos inferir con datos reales que existe una elevada rotación de empleados públicos, equivalente al 75%, en los municipios en México. Por lo tanto, sólo se valora en promedio la experiencia del 25.8% de los titulares de las dependencias municipales, corroborando que en el caso del gabinete que acompaña a los presidentes municipales hay una constante rotación en los cargos, perdiendo tiempo valioso en la curva de aprendizaje, es decir, el tiempo que les toma conocer y aprender sus funciones y atribuciones conferidas.

Cuando revisamos la antigüedad en el servicio público, es decir, los años laborando en la administración, así como la antigüedad en el cargo de los titulares, obtenemos datos reveladores que nos muestran que es un porcentaje mínimo el que lleva más de tres años en el cargo. Teniendo en cuenta que en México el periodo de gobierno municipal es de 3 años y que desde el año 2018 se permite la reelección inmediata hasta por una sola ocasión, lo cual permitiría que un mismo alcalde pudiera gobernar un municipio con su mismo gabinete durante un periodo de hasta seis años consecutivos, siempre y cuando sea refrendado su mandato en las urnas electorales.

Gráfico No. 10
 Antigüedad en el Servicio Público y en el cargo
 Titulares de las dependencias Municipales en México



Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

Por ello, resulta relevante esta periodicidad ya que los empleados públicos (titulares de las dependencias) que tienen más de 3 años en el cargo, es decir, que fueron ratificados en su encargo como titular de alguna dependencia, son tan sólo el 5.7% de las mujeres y el 7.3% de los hombres. Estos son representados por aquellos que tienen una antigüedad mayor a los tres años, mientras que la gran mayoría (85.9% mujeres y 84.3% hombres) tienen una antigüedad menor a los 3 años (véase Gráfico No. 10).

Lo anterior confirma que en México existe un gran porcentaje de rotación de personal y, por lo tanto, no se valora la experiencia y antigüedad en el cargo, así como la poca estabilidad laboral que les permitiría ser ratificados al frente de la titularidad de la dependencia en la cual se encontraban. Esto les permitiría permanecer independientemente del resultado de los procesos electorales que pudieran propiciar una alternancia partidista en el gobierno, privilegiando así al sistema de botín por parte del candidato ganador al asumir como presidente municipal en la administración pública.

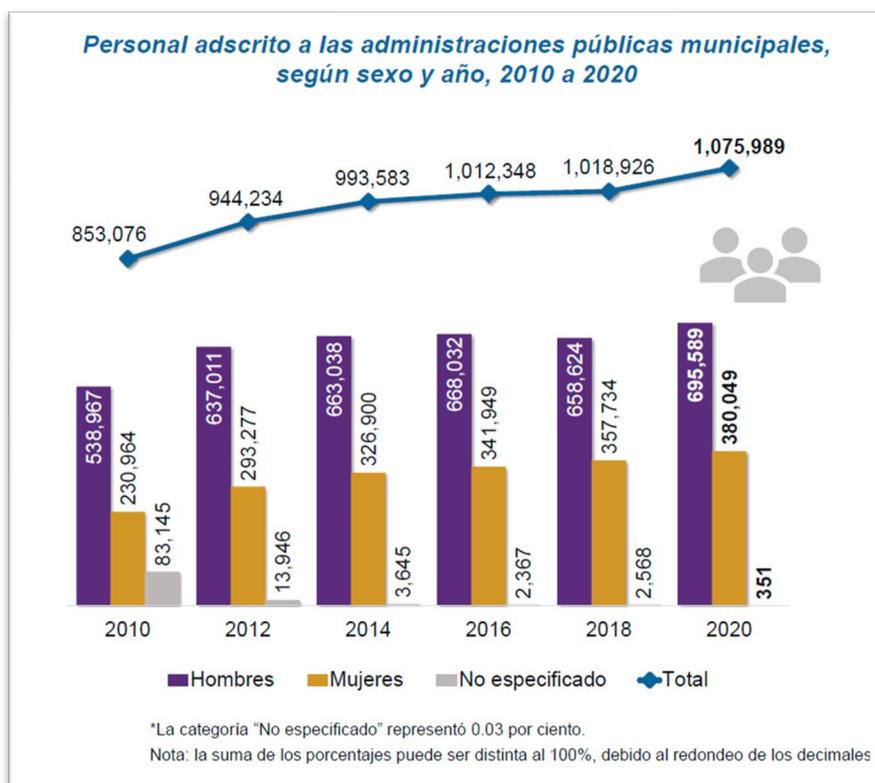
6.2.4. Servidores Públicos Municipales

Por otro lado, después de haber analizado el último grado de estudios tanto de presidentes municipales como de los titulares de las dependencias, creemos que es importante también analizar al resto de los empleados públicos. El SCC en los municipios abarca desde las direcciones de área hacia abajo, por lo que resulta relevante conocer a detalle la radiografía de los empleados públicos municipales, que son aquellos puestos que serían susceptibles o sujetos en mayor porcentaje a un Sistema de SCC.

En este sentido, los empleados públicos a lo largo de los 2,468 municipios censados por el INEGI durante el 2020¹⁴⁶ tuvieron un incremento del 5.3% en relación con el anterior censo del 2018. Esto es un indicador del crecimiento del aparato burocrático (nómina) en los gobiernos municipales, ya que en una década (2010-2020) el número de personal adscrito a los municipios ha crecido en 222,913 empleados, lo que representa un 20.7% en términos estadísticos. Destaca el crecimiento de la presencia de mujeres en este rubro (véase Gráfico No. 11).

¹⁴⁶ Los resultados del CENSO fueron publicados en el año 2021, pero en realidad fueron recabados durante el año 2020, según ficha técnica del estudio realizado por el INEGI.

Gráfico No. 11

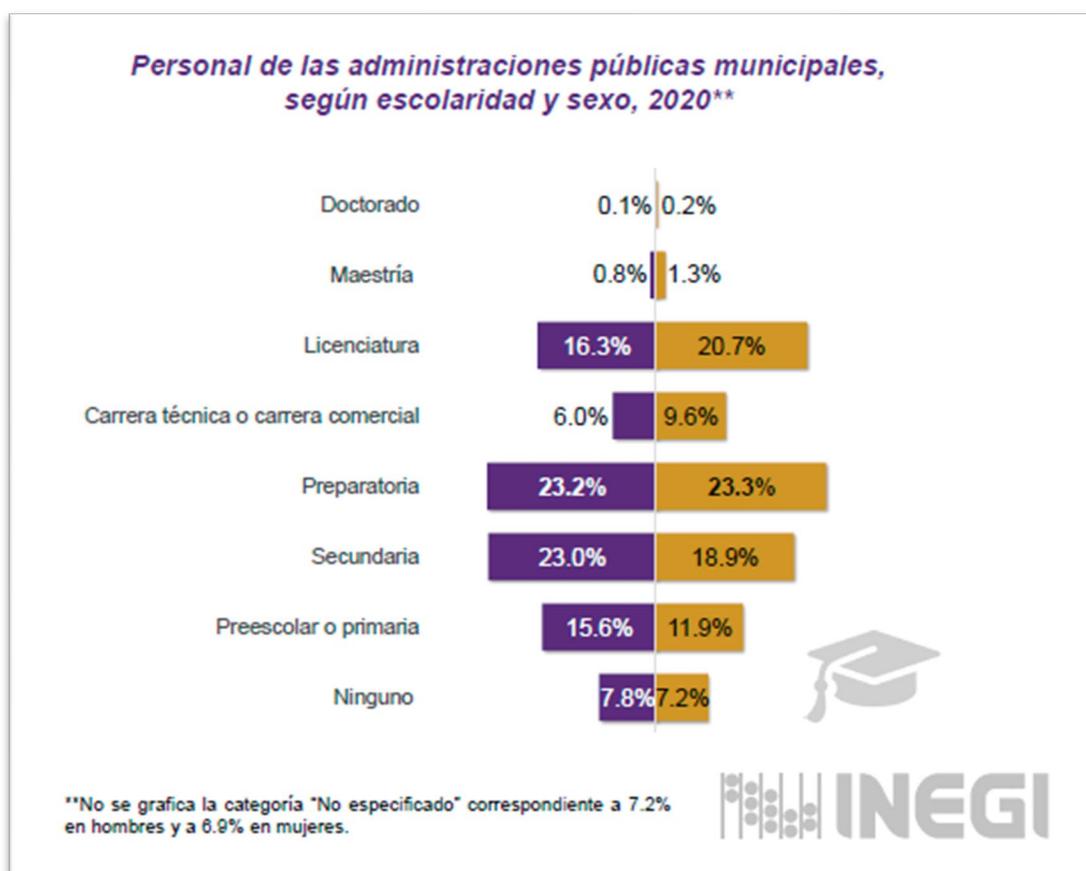


Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

Ahora bien, el mayor número de empleados públicos municipales se encuentra enfocado en tres tareas principales: 1) Servicios Públicos; 2) Seguridad Pública; y 3) Programas de Desarrollo Social. Sin embargo, habría que advertir que en este segmento de los empleados públicos se encuentran considerados puestos de trabajo que son meramente operativos, como podrían ser todas las áreas de servicios públicos, tales como parques y jardines, recolección de basura, aseo público, alumbrado público, panteones, etc. Estos representan el mayor porcentaje de los empleados públicos. Por lo tanto, habría que tomar este dato con mayor precisión, ya que para muchas de estas funciones no es necesaria una instrucción profesional para desempeñar las labores para las cuales fueron contratados. Entiéndase, para el área de contabilidad de un ayuntamiento si se requiere un contador público, o para el área jurídica un abogado, pero para aseo público no es requisito indispensable poseer conocimientos profesionales.

Pero enfocándonos en la formación profesional de los empleados públicos, podemos establecer que, de acuerdo con los datos obtenidos, inferimos la existencia de un bajo nivel en cuanto a la educación profesional de los empleados públicos municipales en México. Esto se deduce al conocer que tan sólo el 17.2% de los hombres y el 22.2% de las mujeres cuentan con estudios de licenciatura o más (estudios profesionales) y, por el contrario, el 82.8% de los hombres y el 77.8% de las mujeres cuentan con estudios mínimos profesionales de licenciatura (véase Gráfico No. 12).

Gráfico No. 12



Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

En resumen, si comparamos las cifras expuestas anteriormente, notaremos que los datos son muy semejantes en cuanto al grado de estudios de los alcaldes y titulares de las dependencias.

Por ejemplo, tanto los presidentes municipales (58.1%) como los titulares de las dependencias (58.1%) se encuentran en el rango del 58% aquellos que tienen estudios profesionales de licenciatura o más. Sin embargo, el comportamiento del resto de los servidores públicos no es similar, ya que existe una disminución significativa. Para el caso del personal de las administraciones (empleados públicos), tan sólo el 17.2% de los hombres y el 22.2% de las mujeres cuentan con estudios profesionales, siendo el área de la administración municipal que representa el mayor rezago en términos de formación profesional (véase Gráfico No. 12).

Con lo anterior, podemos inferir que existe una deficiencia o falta de formación profesional de los servidores públicos municipales en México. Si bien es cierto que el 23.8% de los empleados públicos se encuentra adscrito a labores de servicios públicos y el 17.3% a labores de seguridad pública, es decir, el 41.1% de los empleados municipales en México no necesariamente requiere instrucción profesional o carrera profesional para desarrollar sus funciones, el resto de los empleados públicos que representan el 58.9% realiza o participa directa o indirectamente en labores técnicas que ayudaría mucho contar con una instrucción profesional para desarrollarlas óptimamente. Sin embargo, tan sólo el 17.2% de los hombres y el 22.2% de las mujeres cuentan con estudios profesionales.

Por ello, insistimos en la necesidad apremiante de ampliar la cobertura de municipios que implementen un sistema meritocrático de SCC para la administración de sus recursos humanos como medida o política pública que permita, en primera instancia, fungir como filtro del reclutamiento y selección del personal para contratar a los más calificados y preparados. Además, capacitar e incentivar a sus empleados públicos para que se sigan formando profesionalmente, es decir, profesionalizar la función pública para realizar una mejor prestación de los servicios públicos que por obligación constitucional deben proveer a la ciudadanía.

6.3. Avance de la implementación del SCC en gobiernos subnacionales

Para poder conocer el avance en la implementación de los SCC en gobiernos municipales en México, se consultó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019. Este censo preguntó a los municipios censados sobre la existencia de normatividad en diversos temas o rubros, entre ellos, sobre la regulación en materia del SCC, es decir, si contaban o no con una normatividad interna propia que regulara un SCC en su municipio. El INEGI dividió la regulación en el censo de la siguiente manera: 1) Reglamento; 2) Acuerdo; 3) Normas; 4) Lineamientos; 5) Manuales; 6) Bases; 7) Oficios o Circulares; y 8) Otras.

Habría que resaltar que el Pleno de un Ayuntamiento es la máxima autoridad de los gobiernos municipales, conformado por el presidente municipal, síndicos y regidores. Estos están facultados para expedir reglamentos, siendo esta la máxima figura normativa que puede aprobar el pleno del ayuntamiento como máxima autoridad en un municipio. La expedición de leyes es facultad y competencia de los congresos locales (estatales), entiéndase de los diputados locales. Las Leyes municipales (que sí existen) no propiamente son aprobadas por los municipios en cuestión, sino por sus congresos locales.

Queremos destacar datos que nos parecen un poco contradictorios y que se obtuvieron de una misma fuente de información, el CNGM. Este se ha venido aplicando en forma bianual (cada dos años) y, tomando como punto de comparación los últimos dos censos publicados (2019 vs. 2021), existen datos relacionados con el SCC en los municipios que se contradicen entre sí.

En el caso del CNGM del 2019, se revela que, de los municipios censados en México, 201 cuentan con una normatividad en materia del SCC. Es decir, podríamos afirmar que para el censo correspondiente al año 2019, sólo el 8.08% de los municipios en México cuentan con

un Reglamento que regula un Sistema de SCC en el municipio correspondiente.¹⁴⁷ Como ya lo referimos anteriormente, la figura normativa del Reglamento en el ámbito municipal está por encima del resto analizado en el censo. Por ello, nuestro análisis lo concentramos en la existencia o no de un reglamento en materia del SCC ya que representa una de las normas idóneas aprobadas por el pleno del ayuntamiento que podría regular cualquier actividad en un ayuntamiento y darle desde el punto de vista normativo la mayor certeza a los procesos de administración de los recursos humanos en un municipio.

En base a lo anterior, podemos ver en la Tabla No. 29 que al comparar el número existente de municipios por Estado (segunda columna de la tabla) con el número total de municipios que afirman tener un reglamento del SCC (primera columna), podemos decir el porcentaje de avance que han tenido las diferentes entidades federativas en sus municipios o alcaldías de acuerdo con el CNGM del año 2019.

Hasta aquí la información obtenida a través del CNGM 2019, misma que no es consistente cuando la comparamos con los datos obtenidos del CNGM 2021. Pero creemos que es nuestro deber exponer ambos datos que, a pesar de sus discrepancias, representan un nivel bajo del porcentaje de avance en la implementación del SCC en los municipios.

Entonces, para el CNGM 2021, al revisar los microdatos del Censo notamos que se redujo considerablemente el número de municipios que reportan contar con un Sistema del SCC en su municipio. En este año, la pregunta cambió ya que en el 2019 se les cuestionó sobre si contaban o no con alguna normatividad que regulara el SCC. Se indagó desde el enfoque normativo; sin embargo, ocurre que existen reglamentos aprobados, pero como se dice coloquialmente son letra muerta.

¹⁴⁷ Puede consultarse la página del INEGI sobre el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=

En ese sentido, para el Censo del 2021 la pregunta y el enfoque cambiaron, puesto que se les cuestionó a los municipios si contaban con elementos. Mecanismos o esquemas de profesionalización. Tal y como se puede apreciar en la siguiente imagen:

Entonces, en el 2021 no se limitaron a preguntar si existía o no un reglamento que regulara el Servicio Civil de Carrera en el municipio, sino que al preguntarles más concretamente si existía o no un esquema del SCC en el municipio, disminuyó considerablemente el ya de por sí pobre avance en la implementación de los Servicios Civiles en gobiernos municipales. Pasó de 201 municipios en el 2019 que dijeron tener un reglamento del SCC a sólo 43 municipios que en el año 2021 afirmaron contar con un esquema de profesionalización llamado Servicio Civil de Carrera. Además, el Censo 2021 incluyó la consulta sobre la existencia de procesos inherentes a un sistema de SCC, lo cual nos permite identificar si esos 43 municipios que afirman contar con un sistema del SCC realmente operan con los elementos mínimos que debería contar un sistema como este. Se les preguntó sobre si contaban con concursos públicos y abiertos para la contratación, mecanismos de evaluación del desempeño, programas de capacitación, evaluación de impacto de la capacitación, programas de estímulos y recompensas y separación del servicio.

Tabla No. 28

Componentes Básicos de un Servicio Civil de Carrera				Resto de componentes de los Sistemas del Servicio Civil de Carrera						
Reglamento del Servicio Civil de Carrera	Reclutamiento, selección e inducción	Concursos públicos y abiertos para la contratación		Programas de capacitación	Diseño y selección de pruebas de ingreso	Diseño Curricular	Actualización de perfiles de puestos	Diseño y validación de competencias	Evaluación de impacto de la capacitación	Programas de estímulos y recompensas
		Mecanismos de evaluación del desempeño								
SI 43	SI 24 (56%)	SI 13 (30%)	SI 17 (40%)	SI 30 (70%)	SI 14 (33%)	SI 9 (21%)	SI 27 (63%)	SI 11 (26%)	SI 11 (26%)	SI 9 (21%)
	NO 19 (44%)	NO 30 (70%)	NO 26 (60%)		NO 29 (67%)	NO 34 (79%)		NO 16 (37%)	NO 32 (74%)	NO 32 (74%)
				NO 13 (30%)						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Censo a Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI 2021.

Es decir, a nuestro juicio, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2021 profundizó aún más sobre la existencia de un Sistema como tal y no sólo si el municipio censado contaba o no con un reglamento en

materia del Servicio Civil de Carrera (SCC) como sucedió en el CNGM 2019. Por ello, creemos que dos son los factores que nos alientan a darle mayor confiabilidad al último CNGM del 2021. Por un lado, es el último aplicado y por lo tanto el más actualizado y, por otro lado, en cuanto al SCC las preguntas profundizan aún más sobre los elementos básicos que componen un SCC. Recordemos que en nuestro marco teórico indagamos cuáles son los componentes mínimos que deben componer un sistema, siendo estos los siguientes: 1) Ingreso y promoción por medio de concurso de oposición, a través del cual se reconozca y valore igualdad de circunstancias, capacidades y mérito; 2) Formación y capacitación, donde el gobierno en forma permanente procure capacitar, especializar y profesionalizar a los servidores públicos; y 3) Evaluación del desempeño.

En ese sentido, y de acuerdo con los datos obtenidos del CNGM 2021, se establece que de los 43 municipios que afirman contar con un reglamento del SCC, sólo 24 de ellos reconocen tener un subsistema de reclutamiento, selección e inducción del personal. Así como 13 de ellos realizan la contratación de su personal a través de concursos públicos y abiertos para la contratación y 17 municipios manifiestan tener mecanismos de evaluación del desempeño. Estos son los tres componentes básicos que nos ayudarían a identificar si efectivamente existe o no un Sistema del SCC Municipal (véase Tabla No. 28).

En cuanto a las Entidades Federativas que más han avanzado en la implementación del SCC en sus respectivos municipios (por lo menos desde el punto de vista normativo), los Estados con mayor porcentaje de avance son aquellos que han logrado que el mayor número de sus municipios cuenten con un reglamento municipal del SCC (número total de municipios del Estado vs. número total de municipios del Estado con reglamento del SCC). Estos son: Baja California (71%), Colima (40%), Quintana Roo (36%), Querétaro (33%), Guanajuato (33%) y Morelos (31%). Pero si el análisis lo realizamos en cuanto a la cantidad de municipios solamente (número total de municipios con reglamento del SCC), podríamos decir que los que tienen un mayor avance son el Estado de México (24), Puebla (15), Guanajuato (15), Jalisco (15), Morelos (11), Nuevo León (9) y Michoacán (9) (véase Tabla No. 29).

Tabla No. 29

Municipios con Reglamento en materia del Servicio Civil de Carrera 2019

Estados	Municipios existentes por Estado	Municipios con Reglamento del SCC	% con relación a sus Municipios
Aguascalientes	11	2	18%
Baja California	7	5	71%
Baja California Sur	5	1	20%
Campeche	13	3	23%
Coahuila de Zaragoza	38	7	18%
Colima	10	4	40%
Chiapas	124	4	3%
Chihuahua	67	3	7%
Ciudad de México	16	3	19%
Durango	39	3	8%
Guanajuato	46	13	33%
Guerrero	81	3	4%
Hidalgo	84	7	8%
Jalisco	125	9	12%
Estado de México	125	21	19%
Michoacán de Ocampo	113	7	8%
Morelos	36	11	31%
Nayarit	20	3	15%
Nuevo León	51	9	18%
Oaxaca	570	1	0%
Puebla	217	15	7%
Querétaro	18	6	33%
Quintana Roo	11	4	36%
San Luis Potosí	58	3	12%
Sinaloa	18	2	11%
Sonora	72	4	8%
Tabasco	17	3	18%
Tamaulipas	43	1	2%
Tlaxcala	60	5	8%
Veracruz	212	8	2%
Yucatán	106	4	8%
Zacatecas	58	4	2%
Totales	2471	178	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

Estos datos confirman nuestra hipótesis sobre el gran rezago que existe en México en cuanto a la implementación de los Servicios Civiles de Carrera (SCC) en gobiernos municipales (gobiernos subnacionales). Sólo representan tan sólo el 1.7% de los municipios de México que afirman tener un reglamento en materia de SCC. Sin embargo, si consideramos sólo aquellos que cuentan con los componentes básicos, el resultado es todavía menor, tal y como lo podemos apreciar en la Tabla No. 28.

Ante ello, podemos afirmar y concluir que en México existe la asignatura pendiente de implementar Sistemas de Servicio Civil de Carrera en los gobiernos municipales. A pesar de contar con dos décadas desde que se implementó en el ámbito federal (aprobación y promulgación de la Ley Federal en la materia), los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios) han desdeñado su implementación. Les resulta más útil para sus intereses políticos y particulares seguir con la captura de las instituciones apropiándose de la nómina, entiéndase, de los puestos que eventualmente les permitirían seguir reproduciendo la lealtad política o personal al gobernante, partido o grupo político que gobierna, y no así para con la ciudadanía o al gobierno e instituciones que representan.

6.3.1. El SCC en materia de Seguridad Pública Municipal

Recordemos que ya expusimos aquellas Entidades Federativas (Estados) que mencionaron contar con un Reglamento en materia de SCC. Sin embargo, el CNGM 2019 cuestionó a los municipios sobre si contaban o no con un SCC como sistema implementado y sobre aquellos que cuentan con un sistema en materia policial. Derivado de ello, nos dimos a la tarea de investigar cuáles son los municipios que tienen un SCC en materia Policial e indagar los componentes de estos, es decir, no sólo si tienen o no un reglamento o normatividad del SCC, sino los componentes que lo integran. Con ello, podemos profundizar aún más en la realidad sobre la profesionalización del sistema policial en México.

En este sentido, podemos observar que, en materia del Servicio Profesional Policial Municipal en México, tan sólo 48 municipios de los 2,471 afirmaron tener un Sistema de Servicio Civil implementado en la materia. De estos, 28 cuentan con un subsistema de reclutamiento y selección del personal, 15 diseñan y aplican pruebas para que el ingreso esté basado en el mérito y capacidad, 16 realizan un diseño curricular basado en las necesidades de los cargos, rangos o puestos vacantes a ocupar y 20 mantienen actualizados los perfiles de puestos (véase Tabla No. 30).

Un tema importante es realizar concursos de oposición para ocupar los puestos vacantes, ya sea en un sistema cerrado, es decir, sólo entre empleados de la propia corporación policiaca o del propio ayuntamiento, o en un sistema abierto donde participe cualquier persona que reúna los requisitos establecidos por ley. En este sentido, 15 de los 48 municipios realizan concursos de oposición.

Por otra parte, la evaluación del desempeño es requisito indispensable para los Servicio Civiles, pero tan sólo 22 reconocen realizar evaluaciones del desempeño. Mientras que 15 realizan evaluaciones sobre la capacitación proporcionada, por cierto tan sólo 30 municipios capacitan a su personal de seguridad pública de acuerdo con datos obtenidos del CNGM 2019.

Por último, 15 de ellos dicen contar con un programa de estímulos y 13 con un subsistema establecido para que en caso de que así lo amerite, separar a “los malos elementos” de la corporación.

Tabla No. 30

Sub-sistemas de profesionalización en materia de Seguridad Pública en los Gobiernos Municipales en México 2019														
Nombre del Sub-Sistema	Abreviatura	SCC	Reclutamiento	Pruebas	Diseño Curricular	Perfiles	Competencias	Concursos	Evaluación	Capacitación	Evaluación Capacitación	Estímulos	Separación	Otro
Servicio Civil de Carrera	SCC	48	28	15	16	20	11	15	22	30	15	15	13	5
Sistema de reclutamiento, selección e inducción	Reclutamiento	28	69	31	26	36	21	22	41	51	25	24	20	5
Diseño y selección de pruebas de ingreso	Pruebas	15	31	39	17	21	13	15	28	31	16	14	10	2
Diseño curricular	Diseño Curricular	16	26	17	39	23	15	16	25	29	20	14	14	2
Actualización de perfiles de puesto	Perfiles	20	36	21	23	53	21	17	33	38	22	19	14	2
Diseño y validación de competencias	Competencias	11	21	13	15	21	29	13	22	24	18	15	13	2
Concursos públicos y abiertos para la promoción y el ingreso	Concursos	15	22	15	16	17	13	31	19	28	15	10	12	1
Mecanismos de evaluación del desempeño	Evaluación	22	41	28	25	33	22	19	72	51	25	22	17	5
Programas de capacitación	Capacitación	30	51	31	29	38	24	28	51	131	32	29	21	7
Evaluación del impacto de la capacitación	Evaluación Capacitación	15	25	16	20	22	18	15	25	32	35	18	13	4
Programas de estímulos y recompensas	Estímulos	15	24	14	14	19	15	10	22	29	18	31	12	1
Separación del servicio	Separación	13	20	10	14	14	13	12	17	21	13	12	25	2
Otro	Otro	5	5	2	2	2	2	1	5	7	4	1	2	13
Totales		48	69	39	39	53	29	31	72	131	35	31	25	13

Fuente: Elaboración propia

En resumen, podríamos decir que el porcentaje de municipios que cuentan con un Sistema de Servicio de Carrera Policial es de apenas el 1.9% de los municipios del país. De ese porcentaje, hay municipios que tienen implementado un sistema profesional de carrera incompleto debido a que carecen de algunas características esenciales de los sistemas de servicio civil, entiéndase, subsistemas para el ingreso, permanencia, capacitación, evaluación

del desempeño y de la capacitación, diseño y actualización de perfiles de puestos, así como la promoción o ascenso, estímulos o reconocimientos y, en su caso, la separación del puesto por mal desempeño de este.

También podemos observar que hay municipios que, aunque no cuentan con un Servicio Civil implementado, sí cuentan con algunos de los subsistemas que conforman a un servicio meritocrático. Por ejemplo, capacitación, concursos de oposición o estímulos.

Cabe recordar que las corporaciones de policías municipales son fundamentales en el tema de la prevención de la comisión de delitos, es decir, en México la policía municipal es de proximidad y de carácter preventiva, ya que a través de su patrullaje es que se previenen y en su caso (*flagrancia*) se persiguen a quienes cometan delitos del fuero común. Por ello, es importante la profesionalización de los cuerpos policiales en los municipios.

Capítulo VII – Comprobación y análisis de hipótesis

7.1. Formación profesional, experiencia y calidad en los servicios públicos

Para este apartado, analizaremos y contrastaremos por un lado el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019 y, por el otro lado, el estudio denominado Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), ambos del INEGI.

Tabla No. 31
Índices sobre los cuales se basa nuestro análisis

Fuente de información	¿Qué mide?	¿Cómo lo mide?	Unidad de Medida	Nombre del Índice	Acronimo
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG)	Satisfacción en la prestación de los servicios públicos municipales	Promediando el valor (calificación) que la sociedad (ciudadanos encuestados) le otorgan a los servicios públicos municipales de: agua, drenaje, alumbrado, parques y jardines, recolección de basura, calles y seguridad.	Servicios Públicos Municipales	Índice de Evaluación a Servicios Públicos Municipales	IESPM
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019	Formación Profesional (escolaridad)	Promediando el grado de estudios de todos los servidores públicos censados en el municipio, y dividiéndolo entre el resultado máximo esperado, que sería el número total de empleados censados multiplicado por el 8, que representa el grado máximo de estudios (doctorado) en la escala representada.	Servidores Públicos	Índice de Formación Profesional de los Servidores Públicos Municipales	IFPsP
			Funcionarios Públicos	Índice de Formación Profesional de los Funcionarios Públicos Municipales	IFFP
	Experiencia	Sumando y promediando el número de años de antigüedad en el sector público o en el empleo, según sea el caso del total de los servidores públicos o funcionarios públicos censados. Para así conocer, cuál es el promedio general de antigüedad en el sector público y en el empleo público.	Antigüedad en el Sector Público	Índice de Experiencia en el Sector Público	IExpSP
			Antigüedad en el Empleo actual	Índice de Experiencia en el Empleo	IExpEP

Fuente: Elaboración propia

Los cinco índices construidos (véase Tabla No. 31) nos permitirán contrastar a la formación profesional y la experiencia de los servidores y funcionarios públicos, con el grado de satisfacción de la ciudadanía en los servicios públicos municipales.

Cabe aclarar que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 se aplicó en el periodo del 4 de noviembre al 20 de diciembre de 2019. Se levantó en un total de 46,000 viviendas a nivel nacional urbano de México, en 32 áreas metropolitanas de interés. La población encuestada fue de 18 años o más, que residen en viviendas particulares de áreas urbanas con 100,000 habitantes o más. De acuerdo con el INEGI, en México existen un total de 82 áreas urbanas con esta población, con una estimación de 50.2 millones de personas de 18 años o más a diciembre de 2019.

Asimismo, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México tiene una periodicidad de levantamiento de cada dos años, es decir, es bianual. Pero seleccionamos el censo publicado en el año 2019, por dos motivos principales: 1) porque el censo del 2021 aún no se publica en forma completa por el INEGI, por lo que nos resulta imposible acceder a los datos de la formación profesional y la antigüedad; y 2) porque la ENCIG corresponde al año 2019, por lo que lo correcto sería usar datos correspondientes al mismo periodo de tiempo.

El CNGM 2019¹⁴⁸ tiene una cobertura nacional, es decir, se aplicó a 2,447 municipios y 16 demarcaciones territoriales de la CDMX, con un periodo de levantamiento del 03 de junio al 19 de julio de 2019. Mientras que el ENCIG 2019¹⁴⁹ su periodo de levantamiento fue del 04 de noviembre al 20 de diciembre de 2019. Con ello, aseguramos que la evaluación otorgada a la calidad de los servicios públicos concuerde con los datos obtenidos de la CNGM 2019, entiéndase, que las características de las administraciones municipales (escolaridad y antigüedad) correspondan a los gobiernos evaluados por el ENCIG.

En este sentido, los índices de formación profesional se estructuran (midan) en una escala del 0 al 1, donde el 1 representa el nivel máximo que podría aspirar un municipio en términos de formación profesional de sus empleados públicos. Es decir, asignamos un valor mayor al

¹⁴⁸ Para mayores detalles sobre el CNGM 2019, puede visitarse revisar el estudio en el siguiente link: [Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/publicaciones/publicaciones_censales/censo_nacional_de_gobiernos_municipales_y_demarcaciones_territoriales_de_la_ciudad_de_mexico_2021) consultado el día 14 de julio de 2023.

¹⁴⁹ Para mayores detalles sobre ENCIG 2019, puede revisar el diseño muestral del estudio en el siguiente link: [Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. ENCIG. Diseño muestral \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/publicaciones/publicaciones_censales/encuesta_nacional_de_calidad_e_impacto_gubernamental_2019) consultado el día 14 de julio de 2023.

grado máximo de estudios (doctorado) y un valor menor al grado mínimo, quedando como se indica en la siguiente Tabla No. 32:

Tabla No. 32
Grados de escolaridad en México

Valor Asignado	Escolaridad
0	Ningno
1	Preescolar o Primaria
2	Bachillerato
3	Secundaria
4	Preparatoria
5	Carrera Técnica o Comercial
6	Licenciatura
7	Maestría
8	Doctorado

Fuente: elaboración propia

Por ejemplo, si un municipio tiene 1,000 empleados, el valor máximo de Formación Profesional esperado sería de 8,000 ya que, en el supuesto de que todos tuvieran estudios doctorales, se multiplicarían los 1,000 empleados por el puntaje máximo que da nuestra tabla al doctorado, es decir 8, dándonos como resultado 8,000 ($1,000 \times 8 = 8,000$). Pero el municipio en cuestión (del ejemplo) obtuvo una puntuación de 4,650 sobre 8,000 porque es más que evidente que no todos sus servidores públicos cuentan con estudios doctorales. Sino que es variada la puntuación (varía el grado máximo de estudios de los servidores públicos) que se les asigna a sus empleados según los estudios que reporta el censo. Con lo cual su Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos (IFPsP) es de: 0.58125.

Ahora bien, en cuanto a medir la calidad de los servicios públicos municipales, la ENCIG 2019 entre otros tópicos, pregunta a la población, cuya característica es: personas mayores de 18 años que residen en viviendas particulares ubicadas en las ciudades (municipios) con 100,000 o más habitantes. A quienes se les pide que valoren los siguientes servicios públicos: 1) Agua potable; 2) Drenaje; 3) Alumbrado público; 4) Parques y jardines; 5) Recolección de basura; 6) Calles; y 7) Policía (seguridad pública).

Con los resultados del ENCIG 2019 construimos el Índice de Evaluación a Servicios Públicos Municipales (IESPM), el cual también está representado en una escala del 0 al 1, donde el 1 es el valor máximo de satisfacción de los encuestados sobre los diferentes servicios públicos municipales. De forma tal que se construyó el índice de la siguiente manera:

Agua	+	Drenaje	+	Alumbrado	+	Parques	+	Basura	+	Calles	+	Seguridad	=	Índice de Evaluación de los Servicios Públicos
------	---	---------	---	-----------	---	---------	---	--------	---	--------	---	-----------	---	--

Se valoró cada uno de los servicios municipales enlistados, y que de acuerdo con el artículo 115 constitucional de México son facultad y atribución de los municipios, además de ser, de los más necesarios para la vida cotidiana de una sociedad.

Con los resultados obtenidos de los indicadores (agua, drenaje, alumbrado, parques, basura, calles y policía), se saca un promedio general para obtener el IESPM. Este se mide del 0 al 1 y mientras más se acerque al 1, se refleja una mayor satisfacción de la población en cuanto a estos servicios públicos. Entiéndase, perciben una mayor calidad en la prestación de servicios públicos municipales.

A manera de ejemplo, exponemos la siguiente tabla con la intención de darnos una idea sobre cómo se construyó el IESPM en los municipios encuestados.

Tabla No. 33

Ejemplo de la obtención del Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales

Estado	Municipio	Cve_Mpio	Agua	Drenaje	Alumbrado	Parques	Basura	Calles	Policia	Evaluación de la Gestión Municip.
1	1	01001	0.60	0.62	0.72	0.73	0.75	0.53	0.55	0.64
1	5	01005	0.62	0.64	0.59	0.64	0.72	0.51	0.56	0.61
2	1	02001	0.54	0.62	0.51	0.58	0.65	0.41	0.54	0.55
2	2	02002	0.80	0.66	0.56	0.62	0.77	0.50	0.54	0.63
2	4	02004	0.69	0.58	0.46	0.61	0.72	0.45	0.43	0.56
3	3	03003	0.65	0.62	0.47	0.68	0.64	0.43	0.58	0.58
4	2	04002	0.70	0.55	0.49	0.65	0.70	0.52	0.54	0.59
4	3	04003	0.57	0.49	0.54	0.64	0.75	0.60	0.47	0.58
5	2	05002	0.79	0.68	0.40	0.70	0.68	0.54	0.45	0.61
5	10	05010	0.71	0.69	0.71	0.80	0.71	0.66	0.54	0.69
5	17	05017	0.48	0.45	0.44	0.60	0.72	0.43	0.38	0.50
5	18	05018	0.68	0.66	0.68	0.83	0.71	0.69	0.63	0.70
5	22	05022	0.74	0.65	0.50	0.71	0.81	0.60	0.65	0.67
5	25	05025	0.78	0.69	0.80	0.85	0.80	0.74	0.60	0.75

Fuente: Elaboración propia

7.1.1. Tabla de contingencias

Para poder comparar las variables de los Índices de Formación Profesional (IFPsP y IFPFP) y el Índice de Experiencia (IExpSP y IExpEP) con el Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales (IESPM), se empataron y compararon sólo aquellos municipios de los cuales se contaba con ambos datos. Esto nos dio una muestra total de 255 municipios distribuidos en las 32 entidades federativas de la República Mexicana. Que, desde nuestra perspectiva, esta es una muestra significativa a nivel nacional en México.

De forma tal que realizamos una distribución de ambos índices para dividirlos en tres categorías (bajo, medio y alto), para lo cual, se obtuvo la mediana y la desviación estándar de cada una de las variables, a efecto de poder dividir las categorías: 1) bajo = desde 0 hasta la mediana menos una desviación estándar; 2) medio = la mediana menos la desviación estándar, hasta la mediana más una desviación estándar; y 3) alto = la mediana más una desviación estándar, hasta el valor de 1. Quedando de la siguiente manera:

1. IESPM: Alto (de 1.0 a 0.714); Medio (de 0.519 a 0.713); y Bajo (de 0.518 a 0.0).
2. IFPsP: Alto (de 1.0 a 0.78); Medio (de 0.415 a 0.571); y Bajo (de 0.202 a 0.0).

Con estos datos, elaboramos una tabla de contingencia a efecto de poder identificar la relación entre las dos variables (índices) creados. Con respecto a los servidores o empleados públicos de confianza anteriormente descritos, cuyos datos se ven representados en el IFPsP, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla No. 34

Tabla de Contingencias IFPsP (servidores públicos) vs. IESPM

		Índice de Formación Servidores Públicos Municipales			Total
		Alto	Bajo	Medio	
Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales	Alto	2	3	26	31
	Bajo	3	4	25	32
	Medio	19	31	142	192
Total		24	38	193	255

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS

Observando una ligera tendencia que nos indica que mientras más se incrementa la formación profesional de los servidores públicos, más se incrementa la satisfacción en los servicios públicos. Lo cual se encuentra representado en la tabla con las categorías IESPM-Medio vs. IFPsP-Medio, donde hay un total de 142 observaciones (contingencias) que coinciden. Aunque no existe una clara causalidad o probabilidad de las frecuencias observadas con las frecuencias esperadas, es decir, no se puede predecir en este caso.

Ahora bien, para realizar el mismo ejercicio anterior, pero tomando como base la formación profesional de los titulares (directores de área) de las dependencias municipales, es decir, los que toman decisiones y tienen a su cargo el equipo, así como estructura para materializar las políticas públicas que emprendan las administraciones municipales.

Al igual que en el anterior ejercicio, se dividió en tres categorías las variables. Los resultados confirman que mientras más se eleve la formación profesional, en este caso de los directores de área o funcionarios públicos, se incrementa la satisfacción en la prestación de los servicios públicos. Lo cual podemos observar con las categorías de “medio” que tienen una contingencia entre ambas variables de 164 casos. Marcando con ello, una tendencia hacia la explicación sobre que la formación profesional (profesionalización) de los servidores públicos, contribuye a la mejora en la prestación de los servicios públicos.

Tabla No. 35

Tabla Contingencias IFPtP (titulares de las dependencias municipales) vs. IESPM

		Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales			Total
		Alto	Bajo	Medio	
Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales	Alto	1	4	26	31
	Bajo	1	14	17	32
	Medio	5	23	164	192
Total		7	41	207	255

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Entonces podríamos concluir, con el análisis a las tablas de contingencia realizadas entre los Índices de Formación Profesional Municipal (servidores públicos y titulares de las dependencias) vs. IESPM, existe evidencia que indica que mientras mayor sea la formación

profesional (escolaridad), se eleva el nivel de satisfacción en la prestación de los servicios públicos municipales. Y si bien es cierto, el fenómeno de la satisfacción por parte de la ciudadanía con relación a la prestación de los servicios municipales es diverso y multi causal, también es cierto, que el hecho de contar con un personal con mayor formación profesional (profesionalizado) ayuda de alguna manera o repercute en que sean prestados en forma más eficiente, puesto que hay evidencia de un incremento en la satisfacción ciudadana.

Por lo que, podríamos afirmar que la profesionalización (escolaridad) de los servidores públicos y directores de área en los municipios influye de forma positiva para realizar una mejor prestación de servicios públicos, entiéndase, una buena administración o buen gobierno, en este caso, representada por la satisfacción de la ciudadanía (habitantes mayores de 18 años) de los servicios públicos municipales. Sin embargo, profundizaremos más adelante en ello, al realizar el análisis de regresión lineal múltiple, el cual no ayudará a profundizar en el estudio de las variables propuestas a efecto de poder identificar si es posible predecir el fenómeno estudiado.

Ahora bien, analizaremos a la antigüedad tanto en el servicio público (cualquier empleo dentro del sector público dentro de los tres órdenes de gobierno) y la antigüedad en el empleo público de los directores de área (funcionarios públicos), como factores que inciden o no en la satisfacción de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos municipales en México. Para ello, al igual que los índices de formación profesional, realizamos unas tablas de contingencias a efecto de ir identificando la posible correlación entre las variables que dentro de nuestro estudio representan a la profesionalización en la función pública: 1) la formación profesional; y 2) la experiencia en el empleo y el sector público.

Para ello, el CNGM 2019 utilizado como fuente de información, nos permite conocer dos datos importantes para poder construir nuestros índices de experiencia: 1) Índice de Experiencia en el Servicio Público (IExpSP) y el Índice de Experiencia en el Empleo Público Municipal (IExpEP). Los cuales se encuentran representados con el promedio de antigüedad manifestada por los municipios a través del censo, es decir, la suma de los años que dicen tener los titulares de las dependencias municipales tanto en el Servicio Público (otros cargos

diferentes al actual) y los años al frente del actual cargo público que desempeña al momento de levantar el estudio. El cual se promedia dividiendo la suma de los años del total de titulares de las dependencias municipales entre el total de titulares censados.

Posteriormente, los categorizamos en tres grupos: alto, medio y bajo. Siguiendo el mismo esquema anterior, es decir, obteniendo la mediana y la desviación estándar.

Tabla No. 36

Tabla Contingencias Experiencia en el Sector Público de los Titulares vs. IESPM

		Índice de Antigüedad en el Servicio Público		Total
		Alto	Medio	
Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales	Alto	6	25	31
	Bajo	3	29	32
	Medio	45	147	192
Total		54	201	255

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Tabla No. 37

Tabla Contingencias Experiencia en el Empleo Público de los Titulares vs. IESPM

		Índice de Antigüedad en el Cargo Público			Total
		Alto	Bajo	Medio	
Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales	Alto	16	1	14	31
	Bajo	8	3	21	32
	Medio	41	23	128	192
Total		65	27	163	255

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

En ambos casos, las tablas de contingencias se observan las tendencias que sugieren que a mayor antigüedad en el servicio público y en el empleo público, mayor será la satisfacción en la prestación de los servicios públicos. Sugiriendo con ello, que la experiencia es un factor que incide positivamente en la prestación una buena administración. Sin embargo, profundizaremos en ello, en el ejercicio del análisis de regresión lineal múltiple.

Ahora bien, analizaremos los resultados del ejercicio de la prueba de Chi-cuadrado, que se utiliza para poder determinar la existencia de una asociación significativa entre dos variables categóricas.

IESPM vs. IFPsP

En este caso los resultados del ejercicio de Chi-cuadrado fueron los siguientes:

Tabla No. 38
Tabla de Prueba de Chi-cuadrado IESPM vs. IFPsM
Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	1.603 ^a	4	.808
Razón de verosimilitud	1.712	4	.788
N de casos válidos	255		

a. 4 casillas (44.4%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 2.92.

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

La interpretación de los resultados sería: el valor de Chi-cuadrado de Pearson es 1.603 y el valor de la razón de verosimilitud es 1.712, ambos con 4 grados de libertad. La significación asintótica (bilateral) para ambas pruebas es mayor a 0.05, lo que indica que **no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula** de que no hay asociación entre las dos variables categóricas en cuestión.

Esto quiere decir, que no hay una correlación entre estas dos variables. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el 44.4% de las casillas tienen un recuento esperado menor a 5, lo que puede afectar la validez de la prueba. En general, se recomienda que no más del 20% de las casillas tengan un recuento esperado menor a 5 y que todas las casillas tengan un recuento esperado de al menos 1.

IESPM vs. IFPfP

Los resultados obtenidos del ejercicio de Chi-cuadrado entre estas dos variables fueron los siguientes:

Tabla No. 39

Tabla de Prueba de Chi-cuadrado IESPM vs. IFPfM

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	21.052 ^a	4	<.001
Razón de verosimilitud	16.768	4	.002
N de casos válidos	255		

a. 3 casillas (33.3%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es .85.

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Del análisis anterior, se desprende la siguiente interpretación: en este caso, el valor de Chi-cuadrado de Pearson es 21.052 y el valor de la razón de verosimilitud es 16.768, ambos con 4 grados de libertad. La significación asintótica (bilateral) para ambas pruebas es menor a 0.05, lo que indica que **hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que no hay asociación entre las dos variables categóricas en cuestión**, entiéndase, hay evidencia de una probable correlación positiva entre ambas variables. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el 33.3% de las casillas tienen un recuento esperado menor a 5, lo que puede afectar la validez de la prueba, ya que en general, la recomendación es que no sea más del 20% de las casillas tengan un recuento esperado menor a 5 y que todas las casillas tengan un recuento esperado de al menos 1.

Entonces, al rechazar la hipótesis nula puede indicar que hay una relación entre las variables, pero no necesariamente que sea una relación positiva. Ya que la dirección y la fuerza de la relación pueden ser evaluadas mediante otros métodos estadísticos (análisis de regresión lineal), el cual realizaremos posteriormente.

IESPM vs. IExpSP

En los cruces entre las variables de Experiencia en el Servicio Público y la Satisfacción en la prestación de los servicios públicos, los resultados son los siguientes:

Tabla No. 40
Tabla de Prueba de Chi-cuadrado IESPM vs. IExpSP

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	3.320 ^a	2	.190
Razón de verosimilitud	3.840	2	.147
N de casos válidos	255		

a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 6.56.

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Aquí observamos que el valor de Chi-cuadrado de Pearson es 3.320 y el valor de la razón de verosimilitud es 3.840, ambos con 2 grados de libertad. La significación asintótica (bilateral) para ambas pruebas es mayor a 0.05, lo que indica que **no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que no hay asociación entre las dos variables categóricas en cuestión**. En este caso, ninguna de las casillas tiene un recuento esperado menor a 5, lo que indica que la prueba es válida y no hay problemas con el tamaño de la muestra.

Por lo que el resultado sugiere que **no hay evidencia de una correlación positiva entre la experiencia en el sector público y la satisfacción en la prestación de los servicios públicos**. Descartando la correlación entre estas dos variables. Por lo que, de acuerdo con los resultados del último ejercicio, no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que no hay asociación entre las dos variables categóricas en cuestión. Esto significa que, con base en los datos analizados, no se encontró una correlación significativa entre las dos variables.

IESPM vs. IExpEP

En los cruces entre las variables de Experiencia en el Empleo Público y la Satisfacción en la prestación de los servicios públicos, los resultados son los siguientes:

Tabla No. 41

Tabla de Prueba de Chi-cuadrado IESPM vs. IExpEP

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	13.521 ^a	4	.009
Razón de verosimilitud	12.458	4	.014
N de casos válidos	255		

a. 2 casillas (22.2%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 3.28.

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Para estas variables, el valor de Chi-cuadrado de Pearson es 13.521 y el valor de la razón de verosimilitud es 12.458, ambos con 4 grados de libertad. La significación asintótica (bilateral) para ambas pruebas es menor a 0.05, lo que indica que **hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que no hay asociación entre las dos variables categóricas en cuestión**. En este caso, el 22.2% de las casillas tienen un recuento esperado menor a 5, lo que está dentro del límite recomendado del 20%. Esto indica que la prueba es válida y no hay problemas con el tamaño de la muestra. Lo que significa que, con base en los datos analizados, **se encontró una correlación significativa entre las dos variables**.

Entonces aquí podemos concluir lo siguiente: que hay evidencia de acuerdo con el ejercicio de Chi-cuadrado de una posible correlación entre las variables de Formación Profesional de los Funcionarios Públicos y la Experiencia en el Empleo Municipal, con respecto a nuestra variable dependiente representada por la Satisfacción en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales. Es decir, existe una probable relación entre la formación profesional y su experiencia de los funcionarios públicos, y la buena administración. Lo cual comprobaremos a través del ejercicio del análisis de regresión lineal múltiple.

7.1.2. Análisis de Regresión Múltiple

Utilizando nuestros cinco índices propuestos: 1) Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales; 2) Índice de Formación de los Servidores Públicos Municipales; 3) Índice de Formación Profesional de los Funcionarios Públicos Municipales; 4) Índice de Experiencia en el Servicio Público; y 5) Índice de Experiencia en el Empleo Público Municipal. Aunado a estos, también consideramos como variables a la presencia o ausencia de normatividad que regule el SCC y la presencia o ausencia de un sistema del SCC.¹⁵⁰

En este sentido, realizamos un análisis de regresión lineal múltiple apoyándonos en el programa: *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). El cual sirve para identificar si las variables independientes (formación profesional y experiencia), y la presencia o ausencia de normatividad y sistemas del SCC en funcionamiento, explican a la variable dependiente (satisfacción en la prestación de los servicios públicos municipales). Obteniendo como resultados los siguientes. Corriendo en el *primer modelo* sólo las variables independientes de: IFPsP, IFPfP, IExpSP, y IExpEP Del cual se obtuvieron los siguientes resultados.

Tabla No. 42
Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Cambio en R cuadrado	Estadísticos de cambio			Sig. Cambio en F
						Cambio en F	gl1	gl2	
1	.310 ^a	.096	.082	.093569	.096	6.640	4	250	<.001

a. Predictores: (Constante), Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales, Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales, Índice de Antigüedad en el Servicio Público

b. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

¹⁵⁰ El CNGM 2019 nos permite conocer a aquellos municipios que cuenta con un reglamento que regule al Servicio Civil de Carrera en su respectivo municipio. Asimismo, el CNGM 2021 permite conocer aquellos municipios que afirman tener en funcionamiento un Sistema de Profesionalización basado en el Servicio Civil de Carrera.

En el anterior resumen del modelo no. 1, el valor de R cuadrado es **0.096**, lo que indica que el modelo explica aproximadamente el 9.6% de la variabilidad en la variable dependiente, el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales. El valor de R cuadrado ajustado es **0.082**, lo que toma en cuenta el número de predictores en el modelo.

El cambio en R cuadrado es **0.096** y el cambio en F es **6.640** con **4** y **250** grados de libertad. La significación del cambio en F es menor a **0.001**, lo que indica que el modelo es significativo y los predictores: Índice de Antigüedad en el Empleo Público, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales, Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales y el Índice de Antigüedad en el Servicio Público son útiles para predecir la variable dependiente. Sin embargo, para una interpretación más detallada del modelo, revisemos los demás resultados.

Tabla No. 43

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	.233	4	.058	6.640	<.001 ^b
	Residuo	2.189	250	.009		
	Total	2.421	254			

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

b. Predictores: (Constante), Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales, Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales, Índice de Antigüedad en el Servicio Público

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

La tabla ANOVA muestra los resultados de la prueba F para determinar si el modelo de regresión lineal múltiple es significativo. En este caso, el valor de F es **6.640** y la significación es menor a **0.001**, lo que indica que **el modelo es significativo y los predictores: Índice de Antigüedad en el Empleo Público, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales, Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales y el**

Índice de Antigüedad en el Servicio Público, **son útiles para predecir la variable dependiente**, el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales.

Es decir, nuestro modelo no. 1 es significativo y las variables propuestas (formación profesional y experiencia de los funcionarios públicos) resultaron ser útiles al intentar predecir la mejora en la satisfacción de la prestación de los servicios públicos. Por lo que hasta aquí nuestro ejercicio de comprobación de hipótesis ha sido el correcto para su comprobación.

Tabla No. 44

Coefficientes^a

Modelo	Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados Beta	t	Sig.	95.0% intervalo de confianza para B		Correlaciones		
	B	Desv. Error				Límite inferior	Límite superior	Orden cero	Parcial	Parte
1	(Constante)	.394	.055	7.115	<.001	.285	.502			
	Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales	.017	.078	.013	.829	-.137	.170	.041	.014	.013
	Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales	.231	.060	.234	<.001	.112	.350	.254	.235	.230
	Índice de Antigüedad en el Servicio Público	.001	.001	.050	.416	-.002	.004	.108	.051	.049
	Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos	.018	.007	.164	.008	.005	.031	.186	.167	.161

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

La tabla de coeficientes muestra los coeficientes no estandarizados y estandarizados para cada predictor en el modelo, así como sus pruebas de significación y los intervalos de confianza del 95% para cada coeficiente. De acuerdo con la tabla obtenida de nuestro modelo, el Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales y el Índice de Antigüedad en el Empleo Público son predictores significativos de la variable dependiente, el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales, con valores “p” menores a **0.05**.

Los coeficientes estandarizados indican que, manteniendo constantes las otras variables en el modelo, un aumento de una desviación estándar en el Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales se asocia con un aumento de **0.234** desviaciones estándar en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales, y un aumento de una desviación estándar en el Índice de Antigüedad en el Empleo Público se asocia con un

aumento de **0.164** desviaciones estándar en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales.

Por otro lado, el Índice de Formación Profesional de Servidores Públicos Municipales y el Índice de Antigüedad en el Servicio Público no son predictores significativos de la variable dependiente, con valores “p” mayores a **0.05**. Por lo que de acuerdo con el modelo no. 1, tanto la formación profesional como la experiencia de los servidores públicos (personal operativo) no inciden en la mejora de la satisfacción de los servicios públicos entre los habitantes encuestados.

Tabla No. 45
Estadísticas de residuos^a

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. estándar	N
Valor pronosticado	.48921	.68958	.61309	.030256	255
Desv. Valor pronosticado	-4.094	2.528	.000	1.000	255
Error estándar de valor pronosticado	.006	.031	.012	.004	255
Valor pronosticado corregido	.49056	.68690	.61293	.030390	255
Residuo	-.427647	.314253	.000000	.092830	255
Desv. Residuo	-4.570	3.358	.000	.992	255
Residuo estud.	-4.590	3.411	.001	1.001	255
Residuo eliminado	-.431393	.324086	.000164	.094609	255
Residuo eliminado estud.	-4.787	3.486	.000	1.011	255
Distancia Mahal.	.144	26.451	3.984	4.115	255
Distancia de Cook	.000	.075	.004	.009	255
Valor de influencia centrado	.001	.104	.016	.016	255

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

La distancia de Cook mide la influencia de cada observación en el modelo. Los valores grandes de la distancia de Cook indican que una observación tiene una influencia desproporcionada en el modelo. En este caso, el valor máximo de la distancia de Cook es **0.075**, lo que sugiere que no hay observaciones con una influencia desproporcionada en el

modelo. En general, estos resultados sugieren que el modelo se ajusta razonablemente bien a los datos, aunque siempre es recomendable examinar gráficos para evaluar la calidad del ajuste del modelo.

En resumen, nuestro modelo cumple con las siguientes condiciones para ser considerado como válido:

1. Que la **variable dependiente** (resultado) debe ser numérica o ordinal en más de 5 categorías: el IESPM se encuentra representado en una escala de 0 al 1, es decir, es numérica.
2. Que las **variables independientes** (explicaciones) se encuentren representadas en una escala numérica u ordinales en más de 5 categorías: en nuestro modelo, las variables de los Índices de Formación Profesional y los Índices de Experiencia son numéricas.
3. **La significación del F-test** para poder ser un modelo estadísticamente significativo, debe de ser menor al **0.05** y en nuestro modelo: el valor de F-test para determinar si el modelo de regresión lineal múltiple es significativo es **6.640** con una significación de **0.001** (véase Tabla No. 43). Este valor indica que el modelo es significativo y los predictores: IExpEP, IFPFP, IFPSP y el IExpSP, son útiles para predecir la variable dependiente, el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales.
4. El **R-cuadrado** representa cuánto es que las variables independientes explican la variable dependiente, indicando la varianza de la variable dependiente, y mientras mayor sea el R-cuadrado, mejor quedará explicado el modelo. En este sentido, el valor de R-cuadrado para el modelo de regresión lineal múltiple es **0.096**. Esto indica que el modelo explica aproximadamente el **9.6%** de la variabilidad en la variable dependiente (véase Tabla No. 42), el IESPM.
5. El **Coefficiente beta (β)** nos indica la intensidad y dirección de la relación entre las variables independientes y la variable dependiente. Y mientras más se aleja de 0 más fuerte es la relación. Los coeficientes beta (β) son los coeficientes estandarizados en un modelo de regresión lineal múltiple. Estos coeficientes indican el cambio en la variable dependiente en términos de desviaciones estándar por cada aumento de una

desviación estándar en el predictor correspondiente, manteniendo constantes las otras variables en el modelo. De acuerdo con la tabla de coeficientes (véase Tabla No. 44), los valores de los coeficientes beta para cada predictor en el modelo son los siguientes: IFPsP: **0.013**; IFPfP: **0.234**; IExpSP: **0.050**; y IExpEP: **0.164**

Estos valores indican que, manteniendo constantes las otras variables en el modelo, un aumento de una desviación estándar en el IFPfP se asocia con un aumento de **0.234** desviaciones estándar en el IESPM, y un aumento de una desviación estándar en el IExpEP se asocia con un aumento de **0.164** desviaciones estándar en el IESPM.

Sin embargo, como pudimos apreciar, tanto la formación profesional de los servidores públicos, así como la experiencia en el servicio público de los funcionarios, resultaron no ser significativas para explicar la variable dependiente, es decir, la evaluación de los servicios públicos municipales. Por ello, corrimos en el programa SPSS un segundo modelo de regresión lineal múltiple, pero con las variantes siguientes: 1) excluimos como variables independientes a las que resultaron ser no significativas, es decir, a IFPsP y IExpSP; y 2) incluimos como variables *dummy* a los municipios que dijeron contar con un reglamento sobre el SCC, y a aquellos municipios que afirman contar con un Sistema de Profesionalización basado en el SCC. Es decir, enriquecimos el modelo a efecto de poder mejorarlo, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla No. 46
Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Cambio en R cuadrado	Estadísticos de cambio			Sig. Cambio en F
						Cambio en F	gl1	gl2	
1	.333 ^a	.111	.096	.092810	.111	7.775	4	250	<.001

a. Predictores: (Constante), Municipios que cuentan con un Sistema del SCC, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales, Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos, Municipios que cuentan con Reglamento del SCC

b. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

El modelo no. 2 parece ser mejor que el modelo no. 1, lo cual podemos determinar comparando diferentes medidas de ajuste del modelo, como el R-cuadrado ajustado y el error estándar de la estimación. En este caso, el R-cuadrado ajustado para el modelo no. 1 es **.082** y para el modelo no. 2 es **.092**, lo que indica que el modelo no. 2 tiene un mejor ajuste que el

modelo no. 1 (véase Tabla No. 42). El error estándar de la estimación para el modelo no. 1 es **.093569** y para el modelo no. 2 es **.093055**, lo que también indica que el modelo no. 2 tiene un mejor ajuste que el modelo no. 1. En resumen, basándonos en estas medidas de ajuste del modelo, podemos concluir que el modelo no. 2 es mejor que el modelo no. 1 ya que tiene un valor más alto de R-cuadrado ajustado y un valor más bajo del error estándar de la estimación.

Ahora bien, en el modelo no. 2, la variable "municipios que cuentan con reglamento del SCC" tiene un coeficiente no estandarizado de **.050** y un valor de significancia de **.038**. Esto indica que, manteniendo constantes las demás variables, por cada aumento de una unidad en esta variable (es decir, si un municipio cuenta con un reglamento del SCC), se espera un aumento de **.050** unidades en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales. El valor de significancia de **.038** indica que este coeficiente es significativamente diferente de cero.

Por otra parte, la variable "municipios que cuentan con un sistema del SCC" tiene un coeficiente no estandarizado de **.021** y un valor de significancia de **.658** en el modelo no. 2. Esto indica que, manteniendo constantes las demás variables, por cada aumento de una unidad en esta variable, es decir, si un municipio cuenta con un sistema del SCC, se espera un aumento de **.021** unidades en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales. Sin embargo, el valor de significancia de **.658** indica que este coeficiente no es significativamente diferente de cero.

En resumen, según el modelo no. 2, la variable "Municipios que cuentan con Reglamento del SCC" tiene un efecto significativo sobre el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales, mientras que la variable "Municipios que cuentan con un Sistema del SCC" no tiene un efecto significativo.

En este sentido, corrimos un tercer modelo, donde sólo incluimos las tres variables independientes que de acuerdo con nuestros anteriores modelos 1 y 2, resultaron significativas para explicar nuestra variable dependiente. Quedando en este tercer modelo las variables de: IFPfp, IExpEP, y Municipios con reglamentos del SCC. Obteniendo los siguientes resultados:

Tabla No. 47
Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Cambio en R cuadrado	Estadísticos de cambio			Sig. Cambio en F
						Cambio en F	gl1	gl2	
1	.331 ^a	.110	.099	.092669	.110	10.320	3	251	<.001

a. Predictores: (Constante), Municipios que cuentan con Reglamento del SCC, Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales

b. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

En este tercer modelo de análisis de regresión lineal múltiple a través del cual intentamos predecir el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales (IESMP), utilizamos tres variables independientes: IFPp, IExpEP y si los Municipios cuentan con Reglamento del SCC. El modelo tiene un R cuadrado ajustado de **0.099**, lo que indica que aproximadamente el **9.9%** de la variabilidad en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales se puede explicar por las tres variables independientes incluidas en el modelo. El valor F del modelo es **10.320** y es significativo ($p < 0.001$), lo que indica que el modelo es significativamente mejor para predecir el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales que simplemente usar la media.

Tabla No. 48
ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	.266	3	.089	10.320	<.001 ^b
	Residuo	2.155	251	.009		
	Total	2.421	254			

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

b. Predictores: (Constante), Municipios que cuentan con Reglamento del SCC, Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Al observar los coeficientes individuales, podemos ver que todas las variables independientes son significativas ($p < 0.05$). El Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos

Municipales tiene el mayor coeficiente estandarizado (Beta = **0.226**), lo que indica que esta variable tiene la mayor relación con el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales cuando se controlan las otras variables en el modelo.

Tabla No. 49

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes ^a			95.0% intervalo de confianza para B		Estadísticas de colinealidad	
		B	Desv. Error	Beta	t	Sig.	Limite inferior	Limite superior	Tolerancia	VIF
1	(Constante)	.407	.044		9.313	<.001	.321	.493		
	Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales	.223	.059	.226	3.751	<.001	.106	.340	.978	1.023
	Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos	.020	.007	.182	3.037	.003	.007	.033	.988	1.012
	Municipios que cuentan con Reglamento del SCC	.050	.024	.129	2.138	.033	.004	.097	.976	1.025

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Los diagnósticos de colinealidad muestran que no hay problemas importantes de colinealidad en el modelo, ya que todos los valores VIF son menores a 5 y las proporciones de varianza para cada variable independiente son menores al **0.95**.

Tabla No. 50

Modelo	Dimensión	Autovalor	Índice de condición	(Constante)	Proporciones de varianza		
					Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales	Índice de Antigüedad en el Empleo Públicos	Municipios que cuentan con Reglamento del SCC
1	1	2.993	1.000	.00	.00	.01	.01
	2	.909	1.814	.00	.00	.00	.95
	3	.089	5.803	.03	.04	.97	.02
	4	.009	17.806	.97	.96	.01	.01

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Las estadísticas de residuos muestran que los residuos están distribuidos normalmente y no hay valores atípicos importantes.

Tabla No. 51
Estadísticas de residuos^a

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. estándar	N
Valor pronosticado	.48980	.69769	.61309	.032353	255
Desv. Valor pronosticado	-3.811	2.615	.000	1.000	255
Error estándar de valor pronosticado	.006	.029	.010	.005	255
Valor pronosticado corregido	.49053	.69403	.61299	.032409	255
Residuo	-.428081	.311829	.000000	.092120	255
Desv. Residuo	-4.619	3.365	.000	.994	255
Residuo estud.	-4.629	3.413	.001	1.001	255
Residuo eliminado	-.429920	.320743	.000103	.093492	255
Residuo eliminado estud.	-4.831	3.488	-.001	1.011	255
Distancia Mahal.	.080	23.073	2.988	4.443	255
Distancia de Cook	.000	.083	.004	.009	255
Valor de influencia centrado	.000	.091	.012	.017	255

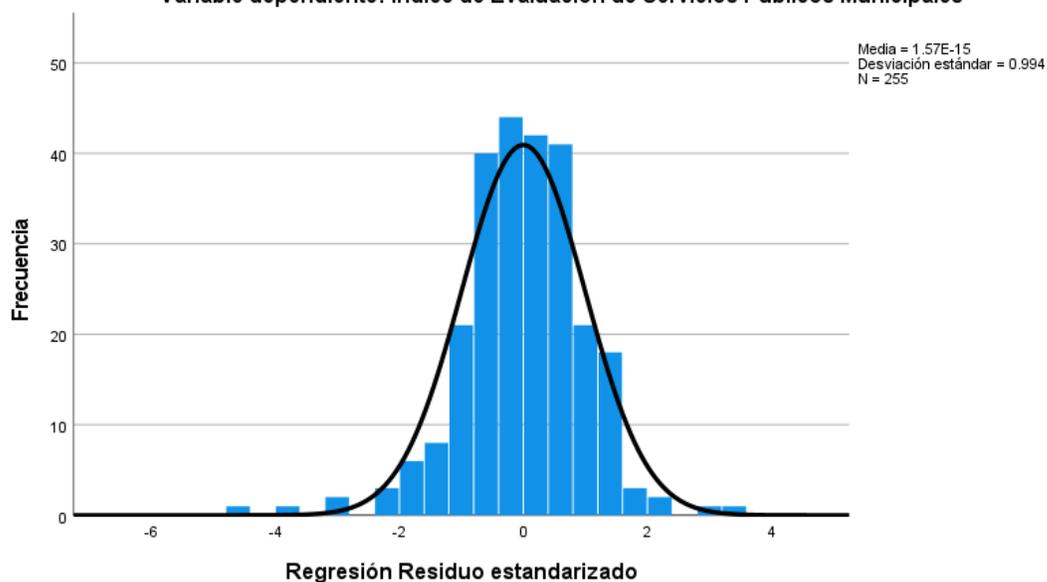
a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

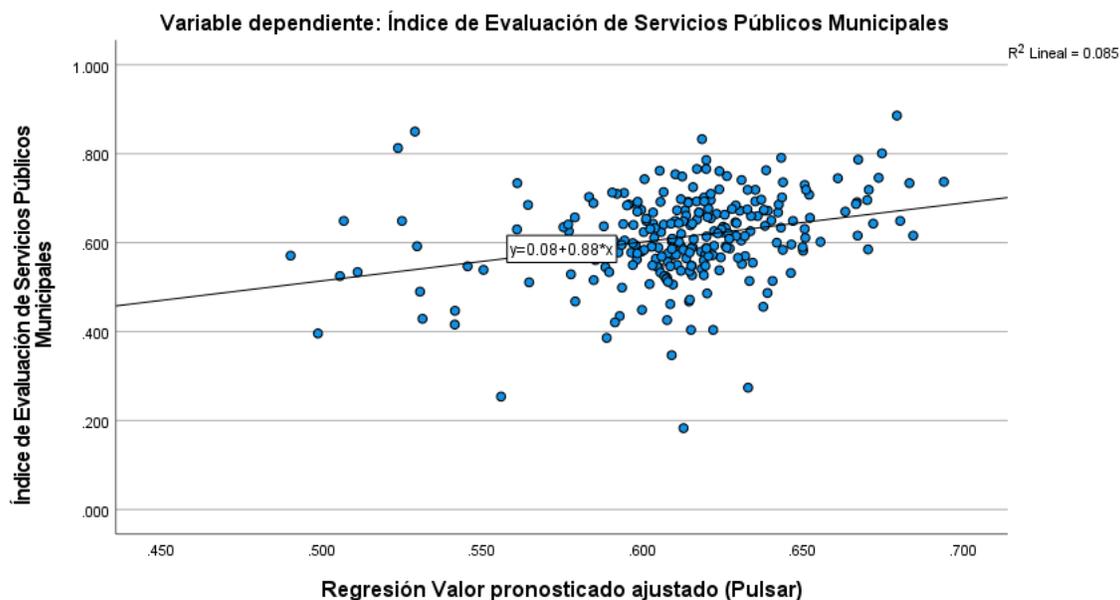
Gráfico No. 13

Histograma

Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Gráfico No. 14**Gráfico de dispersión**

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

En resumen, este modelo sugiere que hay una relación significativa entre el IESPM y las tres variables independientes incluidas en el modelo, y no hay problemas importantes de colinealidad o valores atípicos en los datos.

Por último, podríamos concluir con lo siguiente: de acuerdo con los resultados del ejercicio de regresión lineal múltiple que realizamos:

1. El modelo no. 3 es más significativo que los modelos 1 y 2 para poder explicar las variables en nuestra variable dependiente, el IESPM.
2. El modelo no. 3 es significativo y los predictores IExpEP, IFPFP y “Municipios con Reglamento del SCC” son útiles para predecir la variable dependiente el IESPM.
3. El modelo no. 3 explica aproximadamente el 9.9% de la variabilidad en la variable dependiente.
4. Los resultados de las estadísticas de residuos sugieren que el modelo se ajusta razonablemente bien a los datos.
5. El modelo parece ser útil para predecir la variable dependiente y se ajusta razonablemente bien a los datos.

6. En el análisis de datos, es importante tener en cuenta el contexto y las limitaciones del estudio al interpretar los resultados.
7. Sin embargo, dado que el R cuadrado ajustado es relativamente bajo, puede haber otras variables importantes que no se han incluido en el modelo y que podrían mejorar su capacidad predictiva.
8. Por lo que de los tres modelos evaluados, el tercero es el que tiene una mayor relevancia para la comprobación de nuestra hipótesis planteada.

En síntesis, de acuerdo a las pruebas realizadas de Chi-cuadrado y el análisis de los tres modelos de regresión lineal múltiple, podemos afirmar que se comprueba nuestra hipótesis que afirma que “la profesionalización de la función pública”, representada a través de las variables de formación profesional (grado de escolaridad) y la experiencia (años de antigüedad en el empleo), influyen en la mejora en la gestión pública, entendiéndose una buena administración, representada por la satisfacción (evaluación ciudadana) de los servicios públicos municipales en México.

Cabe destacar, que la experiencia en el empleo público o cargo, es contraria a lo que conocemos como sistema de botín. Mientras una promueve que mientras más tiempo permanezcas en el cargo, mayor conocimiento y experiencia adquirirá sobre sus responsabilidades y funciones el funcionario público, el sistema de botín es una práctica y fenómeno que cuarta esa posibilidad, desplazando a quienes tienen el conocimiento por aquellos que son leales al partido, gobernante o grupo político en turno.

7.2. El análisis de las Capacidades Institucionales

Como ya lo referimos anteriormente, las administraciones requieren adquirir nuevas capacidades institucionales para poder adaptarse a los cambios y nuevos paradigmas del gobierno. Por ello, consideramos que la profesionalización de la función pública contribuye en gran medida a crear y dotar de nuevas capacidades institucionales a los municipios. Por ello, analizaremos cuáles son las capacidades institucionales que actualmente tienen los municipios en México con la intención de evidenciar que las carencias que encontremos en este rubro bien podrían reforzarse con la implementación de SCC en los gobiernos municipales. Por ello, es importante analizar las capacidades institucionales de los municipios en México.

Pero ¿por qué los municipios? En ese sentido, daremos una breve pero comprensible explicación de la organización político-administrativa en México fundamentada en la constitución.

Por lo que comenzaríamos por establecer que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 establece: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal*”. Entiéndase, México tiene como organización territorial y político-administrativo (forma de gobierno) una república federal: “*compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación*” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917).

Por su parte, el artículo 43 de la CPEUM describe cuáles son las partes (*entidades federativas*) que componen a la Federación de Estados, es decir, enlista a las 32 entidades federativas que conforman a la república mexicana. Además, el artículo 115 de la propia constitución señala que: “*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre*”; mientras que el artículo 122 CPEUM hace referencia a que: “*La Ciudad de México es una*

entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa... , El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías”.

Con lo anterior, podríamos establecer que México está constituido como una República Federal compuesta por 31 Estados y la Ciudad de México, entiéndase, son 32 entidades federativas en total, las cuales cuentan con una organización político-administrativa en su interior dividida en municipios y alcaldías para el caso de la CDMX, es decir, existen en México tres órdenes de gobierno: 1) Federal (gobierno federal de la república), 2) Estatal (32 entidades federativas) y 3) Municipal (2,471 municipios y 16 alcaldías de la CDMX).

Aunado a ello, el artículo 49 de la CPEUM establece que: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”* dejando claro que, en el ámbito federal existe una división de poderes clásica, mientras que, para las entidades federativas el artículo 116 define que: *“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”*; y el 122 fracción I añade que: *“El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*; es decir, tanto en el ámbito Federal, como en los Estados y la Ciudad de México, el poder público se divide en los tres poderes clásicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, los gobiernos municipales tienen una especial relevancia en la organización político-administrativa de México puesto que son concebidos como el gobierno más cercano a la sociedad. Quienes satisfacen las necesidades y/o servicios públicos más apremiantes para la comunidad y su vida en convivencia sana y de paz. El artículo 115 de la CPEUM en su fracción III enlista las funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los municipios.

Y que, de acuerdo con el INEGI, en México como ya se dijo existen 2,471 municipios más 16 alcaldías de la Ciudad de México.¹⁵¹ Siendo Oaxaca el Estado que cuenta con el mayor número de municipios (570) mientras que Baja California Sur solo tiene cinco municipios. Por ello, ponemos especial énfasis en nuestro análisis sobre las capacidades de los gobiernos

¹⁵¹ Podríamos decir que las Alcaldías de la Ciudad de México, son el equivalente a los gobiernos municipales de los Estados de la República, sólo que en la CDMX llevan por nombre Alcaldías.

municipales estableciendo nuestros hallazgos generales y análisis realizados a los datos obtenidos a partir de diversas mediciones sobre capacidades institucionales que se han realizado en el ámbito municipal.

En resumen y enfocándonos a nuestra unidad de análisis (los municipios y alcaldías de la CDMX) podríamos establecer que desde nuestra perspectiva hoy en día en México son cinco las capacidades institucionales más importantes que pueden ser objeto de un análisis: 1) Capacidad administrativa; 2) Capacidad de Servicios Públicos; 3) Capacidad Política y de Gestión; 4) Capacidad Financiera y 5) Capacidad de Transparencia y Rendición de Cuentas. A las cuales definimos de la forma siguiente:

- 1) **Capacidad Administrativa:** la cual tiene que ver con la administración de los Recursos Humanos, sus capacidades y aptitudes (formación profesional e implementación de sistemas meritocráticos), vistos desde una visión individual y grupal o de la organización en su conjunto. Los cuales favorecen a la realización de los procesos municipales y/o gestión pública, entendiéndose, el que se garantice el ejercicio de la buena administración.
- 2) **Capacidad de Servicios Públicos:** este se encuentra representado y mide el grado de satisfacción de la población en cuanto a la prestación de los servicios públicos municipales, que por mandato constitucional en el caso mexicano de acuerdo al artículo 115 de la constitución política de México, las administraciones están obligadas a satisfacer: agua potable, alcantarillado, recolección de residuos “basura”, calles “pavimentación y mantenimiento en general”, alumbrado público y seguridad preventiva.
- 3) **Capacidad Política y de Gestión:** la cual se representa con la competitividad urbana, es decir, aquella capacidad para generar y atraer, así como retener la inversión privada, bajo la premisa que *“una ciudad competitiva es aquella que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes”*, por lo que, esta capacidad es evaluada a partir de las capacidades estructurales (IMCO, 2022, pág. 4).
- 4) **Capacidad Financiera:** esta hace referencia al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos municipales, lo cual implica, las acciones y resultados de la gestión de cobro de los ingresos propios vs. total de ingresos (federales, estatales y otros). Evidenciando con ello la capacidad y estrategias llevadas a cabo para la obtención de los recursos económicos

(presupuesto) que eventualmente les permitirían a los municipios ejecutar programas, políticas públicas y la dotación de los servicios públicos municipales que por mandato constitucional se encuentran obligados a proveer en forma satisfactoria a sus habitantes y la población en general que los visite.

- 5) **Capacidad de Transparencia y Rendición de Cuentas:** esta representa la capacidad de las administraciones, y los esfuerzos que realizan en términos de transparentar procesos administrativos, así como la toma de decisiones, el uso y justificación de los recursos públicos, y el cumplimiento a la normatividad en materia del Derecho de Acceso a la Información Pública. Aunado a ello, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas a través de procesos de responsabilidad derivado de las auditorías al ejercicio del gasto público.

La intención de plantear una clasificación sobre las capacidades institucionales en los municipios tiene como objetivo el evaluar y valorar el desempeño de las administraciones municipales, a efecto de identificar y valorar en dos vías lo siguiente:

1. Por un lado, conocer cuáles son aquellas capacidades institucionales que favorecen y facilitan a la buena administración.
2. Cuáles son aquellas capacidades que por un lado requieren de la profesionalización de la función pública, y cuáles son las que favorecen a dicha profesionalización, a través de la implementación de los sistemas meritocráticos como lo son los servicios civiles de carrera.

7.2.1. Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM)

Realizado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual establece que: *“Los gobiernos requieren capacidades para desempeñar sus funciones principales a lo largo de todas las etapas que comprende la acción pública. La premisa detrás de la promoción del desarrollo de capacidades es que, si éstas son más adecuadas o suficientes, conducen a un mejor desempeño gubernamental y a resultados más satisfactorios.”* (PNUD, 2016).

El ICFM está basado en medir las capacidades funcionales siguientes: 1) Capacidades para involucrar actores relevantes; 2) Diagnosticar una situación y definir una visión; 3) Formular políticas y estrategias; 4) Presupuestar, gestionar y poner en práctica; y 5) Evaluar.

En su metodología, el PNUD al construir el ICFM establece que se aplicó un Censo Nacional, aplicado a 2,454 gobiernos municipales, cuyo levantamiento se realizó del 27 de febrero al 14 de julio de 2017 con preguntas relativas al año 2016; y que de acuerdo con el promedio general de los municipios en México, podemos apreciar en el Gráfico No. 15 que la Capacidad Funcional Municipal con mayor presencia, es la Capacidad para Formular Políticas Públicas, con un puntaje de 0.538, donde el rango del puntaje del indicador es de 0 a 1, siendo 0 el valor mínimo y 1 el máximo; después, la capacidad de presupuestar, gestionar e implementar proyectos. Ambas capacidades tienen que ver con fortalezas para el diseño e implementación de políticas públicas.

Gráfico No. 15

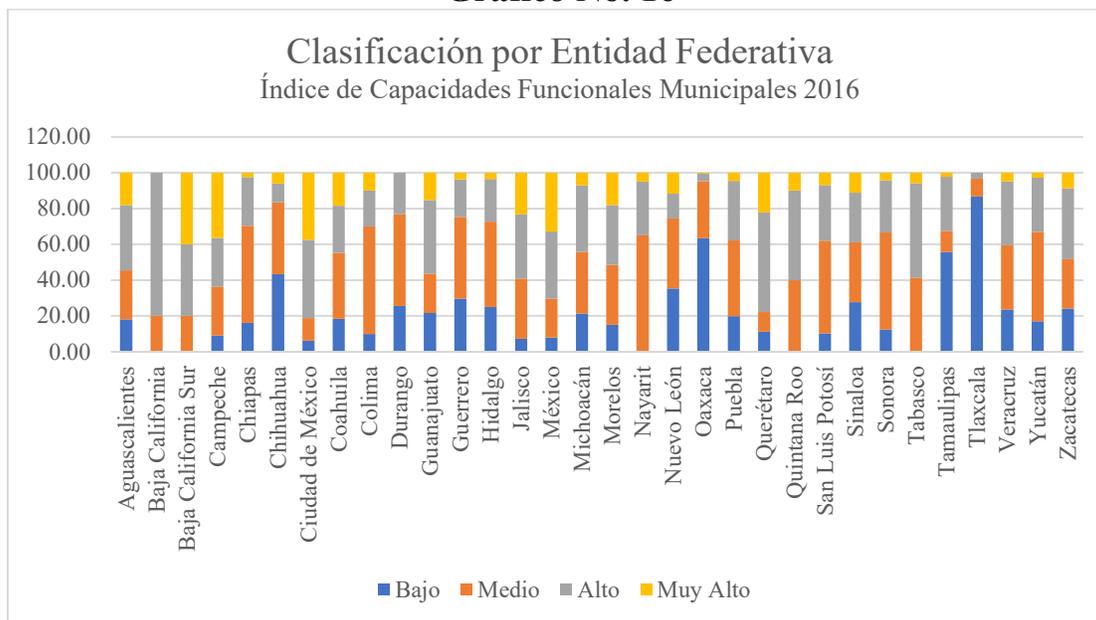


Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016

Habría que señalar, que nos llama la atención que la capacidad de involucrar a actores relevantes el que tiene el valor más bajo del ICFM promedio nacional en municipios (véase Gráfico No. 15), es decir, podríamos decir, que el talón de Aquiles o el área de oportunidad donde se tiene que trabajar con mayor ahínco es en las acción conjuntas para involucrar en las diferentes acciones de gobierno a los actores relevantes, siendo estos, otros municipios, sus respectivos gobiernos estatales, o incluso el gobierno federal, así como el involucramiento de la sociedad como factor clave para la implementación de las políticas públicas.

En cuanto al promedio del ICFM dividido por Estados, es decir, los resultados del ICFM por cada una de las entidades federativas (véase Gráfico No. 16) que a detalle divide en bajo, medio, alto y muy alto la evaluación por entidad federativa del índice de capacidades funcionales, y del cual, podemos observar que las Entidades Federativas de Baja California, Baja California Sur, Querétaro, Ciudad de México y Estado de México son quienes demuestran tener de acuerdo al ICFM del PNUD una mejor valoración acumulada (muy alto y alto), por encima del resto de los Estados de la república mexicana.

Gráfico No. 16



Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016

Ahora bien, observemos el gráfico No. 17 donde podemos darnos una idea más gráfica de la situación nacional sobre la Capacidad Institucional Funcional Municipal; del resultado del ICFM podemos decir que 14 de las 32 entidades federativas se encuentran por encima de la media nacional la cual es de 0.269, es decir, poco menos de la mitad de los Estados están por encima de la media nacional. Mientras que los Estados de Oaxaca y Tlaxcala son los más rezagados en el ICFM a los cuales se les atribuye la categoría de “Bajo”, y el resto de las entidades federativas, se encuentran con una valoración de “Medio”, que, dicho sea de paso, están al mismo rango y/o nivel de la media nacional (véase Tabla No. 52).

Gráfico No. 17



Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016

Tabla No. 52
Índice de Capacidades Funcionales Municipales en México 2016

	Índice de Capacidades Funcionales Municipales	Índice de Capacidades para involucrar actores relevantes	Índice de Capacidades para diagnosticar	Índice de Capacidades para formular políticas y estrategias	Índice de Capacidades para presupuestar, gestionar e implementar proyectos	Índice de Capacidades para evaluar programas y proyectos	CATEGORÍA
	ICFM	ICIAR	ICD	ICFPE	ICPGIP	ICEPP	
Aguascalientes	0.339	0.236	0.286	0.515	0.475	0.209	ALTO
Baja California	0.337	0.340	0.210	0.467	0.516	0.220	ALTO
Baja California Sur	0.416	0.440	0.230	0.667	0.556	0.280	ALTO
Campeche	0.368	0.345	0.236	0.591	0.378	0.336	ALTO
Chiapas	0.229	0.079	0.110	0.658	0.271	0.076	MEDIO
Chihuahua	0.174	0.066	0.108	0.425	0.200	0.093	MEDIO
Ciudad de México	0.387	0.269	0.272	0.656	0.513	0.269	ALTO
Coahuila	0.307	0.184	0.199	0.645	0.365	0.195	ALTO
Colima	0.254	0.290	0.150	0.450	0.358	0.100	MEDIO
Durango	0.196	0.092	0.076	0.526	0.292	0.051	MEDIO
Guanajuato	0.302	0.252	0.160	0.540	0.510	0.124	ALTO
Guerrero	0.215	0.085	0.145	0.564	0.227	0.088	MEDIO
Hidalgo	0.226	0.079	0.107	0.530	0.360	0.095	MEDIO
Jalisco	0.332	0.207	0.206	0.689	0.408	0.198	ALTO
México	0.380	0.234	0.272	0.688	0.469	0.271	ALTO
Michoacán	0.258	0.163	0.138	0.581	0.343	0.120	MEDIO
Morelos	0.309	0.155	0.211	0.606	0.398	0.203	ALTO
Nayarit	0.282	0.140	0.165	0.650	0.324	0.170	ALTO
Nuevo León	0.207	0.144	0.103	0.453	0.291	0.094	MEDIO
Oaxaca	0.126	0.005	0.087	0.390	0.112	0.050	BAJO
Puebla	0.246	0.051	0.124	0.628	0.341	0.120	MEDIO
Querétaro	0.360	0.278	0.225	0.741	0.478	0.156	ALTO
Quintana Roo	0.334	0.230	0.135	0.667	0.573	0.150	ALTO
San Luis Potosí	0.253	0.095	0.133	0.586	0.386	0.107	MEDIO
Sinaloa	0.253	0.244	0.147	0.500	0.328	0.111	MEDIO
Sonora	0.245	0.039	0.130	0.630	0.357	0.104	MEDIO
Tabasco	0.303	0.224	0.191	0.608	0.476	0.088	ALTO
Tamaulipas	0.167	0.063	0.120	0.411	0.201	0.065	MEDIO
Tlaxcala	0.056	0.008	0.044	0.111	0.088	0.028	BAJO
Veracruz	0.238	0.062	0.124	0.553	0.365	0.118	MEDIO
Yucatán	0.241	0.155	0.125	0.675	0.229	0.086	MEDIO
Zacatecas	0.266	0.155	0.133	0.649	0.322	0.126	MEDIO
Media Nacional	0.269	0.169	0.159	0.564	0.360	0.141	MEDIO

Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016

Podríamos concluir que, en términos de Capacidades Institucionales Funcionales de acuerdo con la metodología y estudio del PNUD, en los municipios en México se tiene que seguir trabajando para incrementar y seguir construyendo capacidades institucionales. Pues si bien, 14 de las entidades federativas están catalogadas con un ICFM “Alto”, son 16 las que se encuentran en la categoría de “Medio”; siendo a nivel nacional, la Capacidad para Evaluar Programas y Proyectos el área que habría que reforzar, puesto que es el valor más bajo de los cinco indicadores del ICFM con una media nacional de 0.141, seguido por la Capacidad para Diagnosticar con 0.159 y la Capacidad para involucrar actores relevantes con 0.169 (véase Tabla No. 52).

Pero para adquirir todas estas capacidades institucionales no dejemos de lado el aspecto fundamental de la profesionalización de la función pública, entiéndase conocimientos, habilidades y aptitudes suficientes para: 1) Evaluar programas y proyectos; 2) Diagnosticar; y 3) Involucrar a los actores clave; y que para realizarlas se requieren conocimientos técnicos.

7.2.2. Índice de Competitividad Urbana (ICU)

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)¹⁵² desarrolló el Índice de Competitividad Urbana (ICU), el cual mide la capacidad de las ciudadanes mexicanas para generar, atraer y retener inversiones y talento. El ICU evalúa a 42 zonas metropolitanas de México, más 24 zonas urbanas consideradas como importantes; a partir de 69 indicadores que constituyen un total de 10 subíndices que son el esqueleto del ICU, siendo los siguientes:

Tabla No. 53
Composición de Indicadores del Índice de Competitividad Urbana 2022

<p>1. Indicadores de Derecho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Robo a vehículos - Tasa de homicidios - Percepción de la seguridad - Secuestros - Incidencia delictiva 	<p>2. Indicadores de Medio Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residuos sólidos - Consumo de agua - Capacidad de tratamiento de agua en operación - Desastres naturales - Intensidad energética en la economía
<p>3. Indicadores de Sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cobertura educativa - Grado de escolaridad - Cambio en la población altamente calificada - Empresa socialmente responsable - Brecha de género en la fuerza laboral - Brecha de ingresos por género - Mujeres que estudian - Personas por debajo de la línea de bienestar - Mortalidad infantil - Personal de salud - Cambio en acceso a servicios de salud 	<p>4. Indicadores de Sistema Político</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana - Competencia electoral - Barreras para candidatos independientes - Agresiones a periodistas - Organizaciones de la sociedad civil - Percepción de la corrupción estatal en zonas urbanas
<p>5. Indicadores de Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> - Barómetro de información presupuestal - Ingresos propios - Agua surtida por pipas - Nuevas viviendas verticales - Nuevas viviendas intraurbanas - Crecimiento de la mancha urbana - Densidad poblacional - Sistema de alertas 	<p>6. Indicadores de mercado de factores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salario mensual para trabajadores de tiempo completo - Producto medio del trabajo - Desigualdad salarial - Población ocupada sin ingresos - Cambio en población ocupada sin ingresos - Jornadas laborales muy largas - Empresas con más de 50 empleados - Costo de electricidad - Demandas de conflicto laboral - Indomabilidad laboral
<p>7. Indicadores de Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crédito a las empresas - Tamaño del mercado hipotecario - Sectores que han presentado alto crecimiento - Crecimiento del PIB estatal - Diversificación económica 	<p>8. Indicadores Precusores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hogares con líneas telefónicas móviles - Hogares con computadora e internet - Víctimas en accidentes relacionados con transporte - Sistema de transporte estructurado - Flujo total de pasajeros - Inversión en transporte público - Uso de servicios financieros - Presupuesto destinado a transporte público no motorizado
<p>9. Indicadores de Relaciones Internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inversión extranjera directa - Flujo de pasajeros del o hacia el extranjero - Oferta hotelera de 4 y 5 estrellas - Ocupación hotelera - Ciudad fronteriza o portuaria 	<p>10. Indicadores de Innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grandes empresas - Productividad total de los factores - Posgrados de calidad - Centros de investigación - Patentes

Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

¹⁵² Para mayores detalles, puede consultarse su portal web: <https://imco.org.mx/> consultado el día 04 de abril de 2023.

Creímos importante detallar cómo es que se construyó el ICU del IMCO puesto que a nuestro juicio es muy completo, y va más allá de las capacidades abordadas por el PNUD en su ICFM, por lo cual, consideramos que se complementan, para poder tener un panorama aún más amplio de la radiografía de las capacidades institucionales municipales en México.

El ICU fue levantado en un total de 66 ciudades o zonas metropolitanas que representan 362 municipios, donde se mide:

Tabla No. 54
Indicadores del Índice de Competitividad Urbana 2022 del IMCO

1. Seguridad (Derecho): sistema de derecho confiable y objetivo. Mide el Estado de la seguridad pública y la certeza jurídica. Total de indicadores: 5	2. Uso de recursos naturales (Medio ambiente): manejo sostenible del medio ambiente. Mide la capacidad de relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales. Total de indicadores: 5
3. Inclusión, salud y educación (Sociedad): sociedad incluyente, preparada y sana. Mide la calidad de vida de los habitantes a través de tres áreas: inclusión, educación y salud. Total de indicadores: 12	4. Democracia (Sistema Político): sistema político estable y funcional. Mide la legitimidad democrática, representatividad, estabilidad y respeto a los derechos y libertades. Total de indicadores: 6
5. Gestión gubernamental (Gobierno): gobiernos eficientes y eficaces. Mide la capacidad de los gobiernos en influir positivamente en la competitividad. Total de indicadores: 8	6. Mercado laboral (Mercado de Factores): mercado de factores eficiente. Mide la eficiencia de los mercados de factores de producción, principalmente el laboral. Total de indicadores: 10
7. Economía: economía estable. Mide las principales características económicas. Total de indicadores: 5	8. Turismo (Precusores): sectores precursores de clase mundial. Mide la calidad y eficiencia de los sectores financiero, energético, de telecomunicaciones y de transporte. Total de indicadores: 8
9. Conectividad (Relaciones Internacionales): aprovechamiento de las relaciones internacionales. Mide el grado con el que se capitaliza la relación con el exterior. Total de indicadores: 5	10. Tecnología (Innovación): innovación y sofisticación en los sectores económicos. Mide la capacidad para competir en sectores de alto valor agregado intensivos en conocimiento y tecnología Total de indicadores: 5

Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

La distribución de las 66 ciudades evaluadas abarca todo el territorio de la república mexicana, tal y como se puede apreciar en el Gráfico No. 18 siguiente.

Gráfico No. 18

Distribución de las 66 ciudades analizadas por el ICU - IMCO



Fuente: Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

Ahora bien, el IMCO hace una clasificación en torno al ICU para lo cual se desglosa en seis categorías que van desde Muy alta hasta muy baja, como se puede apreciar en el Gráfico No. 19.

Habría que decir que en México al igual que en otros países, las ciudades (municipios) han crecido al grado de unirse con otros municipios y conformar una mancha urbana (ciudad) a las cuales se les ha denominado Zonas Metropolitanas (ZM), por ejemplo, en el Estado de Jalisco tiene la Zona Metropolitana de Guadalajara conformada por los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Aunado a ello, habría que considerar que el tamaño de la población también cuenta, puesto que hay ZM que son de más de un millón de habitantes, otras que van de 500 a Un millón de habitantes, también hay de 250 a 500 mil habitantes, y por último, las que son de menos de 250 mil habitantes.¹⁵³

¹⁵³ El reporte completo del Índice de Competitividad Urbana 2022 se puede consultar en el siguiente link: <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-urbana-2022/> fecha de consulta: 04 de abril de 2023.

Gráfico No. 19



Fuente: Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

Ahora bien, de los resultados del ICU observamos que mientras más grande sea la Zona Metropolitana el índice se eleva, es decir, mientras más población exista y/o tamaño de la mancha urbana, se refleja en una mayor capacidad de competitividad urbana, lo cual es visible en la siguiente el Gráfico No. 20, que muestra como las ciudades más grandes tienen a ser más competitivas.

Las ciudades más competitivas por cada uno de los grupos de población establecidos por el ICU, son: 1) Monterrey (Nuevo León) – ciudades con más de un millón de habitantes; 2) Mazatlán (Sinaloa) – ciudades de 500 mil a un millón de habitantes; 3) Los Cabos (Baja California) – ciudades de 250 a 500 mil habitantes; 4) Piedras Negras (Coahuila) – ciudades con menos de 250 mil habitantes.

Monterrey: por su desempeño económico y la innovación en los sectores económicos, el tamaño del mercado hipotecario lo que le da solidez en el sector financiero.

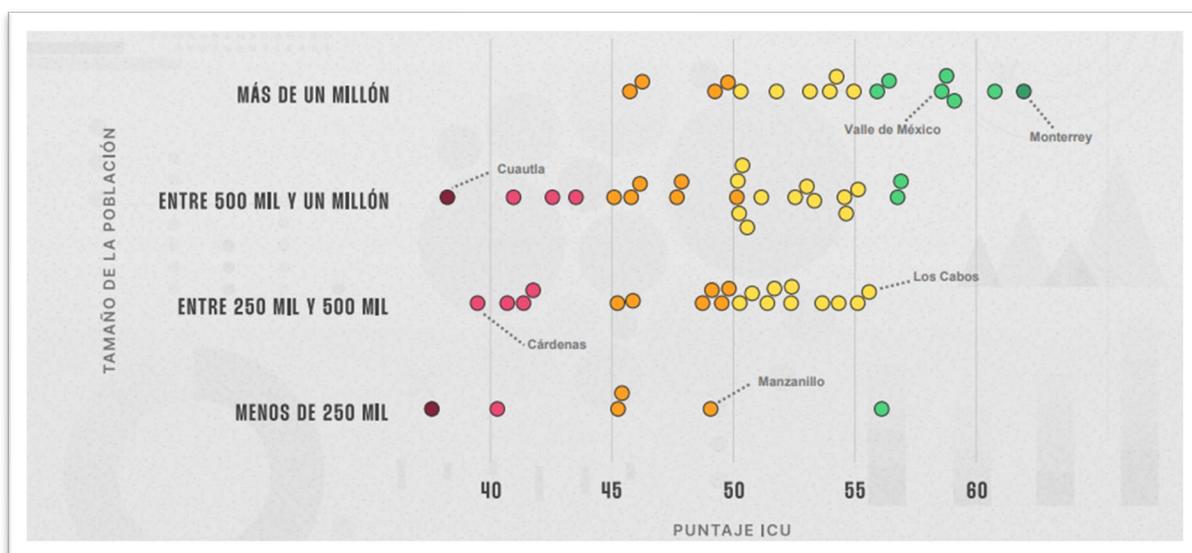
Mazatlán: sobresale por la estabilidad económica y el manejo de sus relaciones internacionales, siendo el sector turístico uno de sus principales motores.

Los Cabos: aprovecha sus relaciones internacionales, cuenta con la mayor oferta hotelera de 4 y 5 estrellas, y los habitantes se sienten más seguros a comparación de los habitantes de otras ciudades.

Piedras Negras: primer lugar en competitividad por el manejo medio ambiental, así como la eficiencia en el indicador del mercado de factores. Aunado a ello, tiene bajas tasas de homicidios, robos de vehículos y víctimas de accidentes viales.

Gráfico No. 20

Distribución del ICU-IMCO por tamaño de ciudades



Fuente: Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

El ICU detalla puntualmente las capacidades valoradas por cada una de las 66 ciudades, a efecto de poder identificar las áreas de oportunidad para mejorar. A continuación, en Gráfico No. 21 se detalla cuáles fueron las ciudades mejor evaluadas por cada uno de los 10 subíndices del ICU del IMCO.

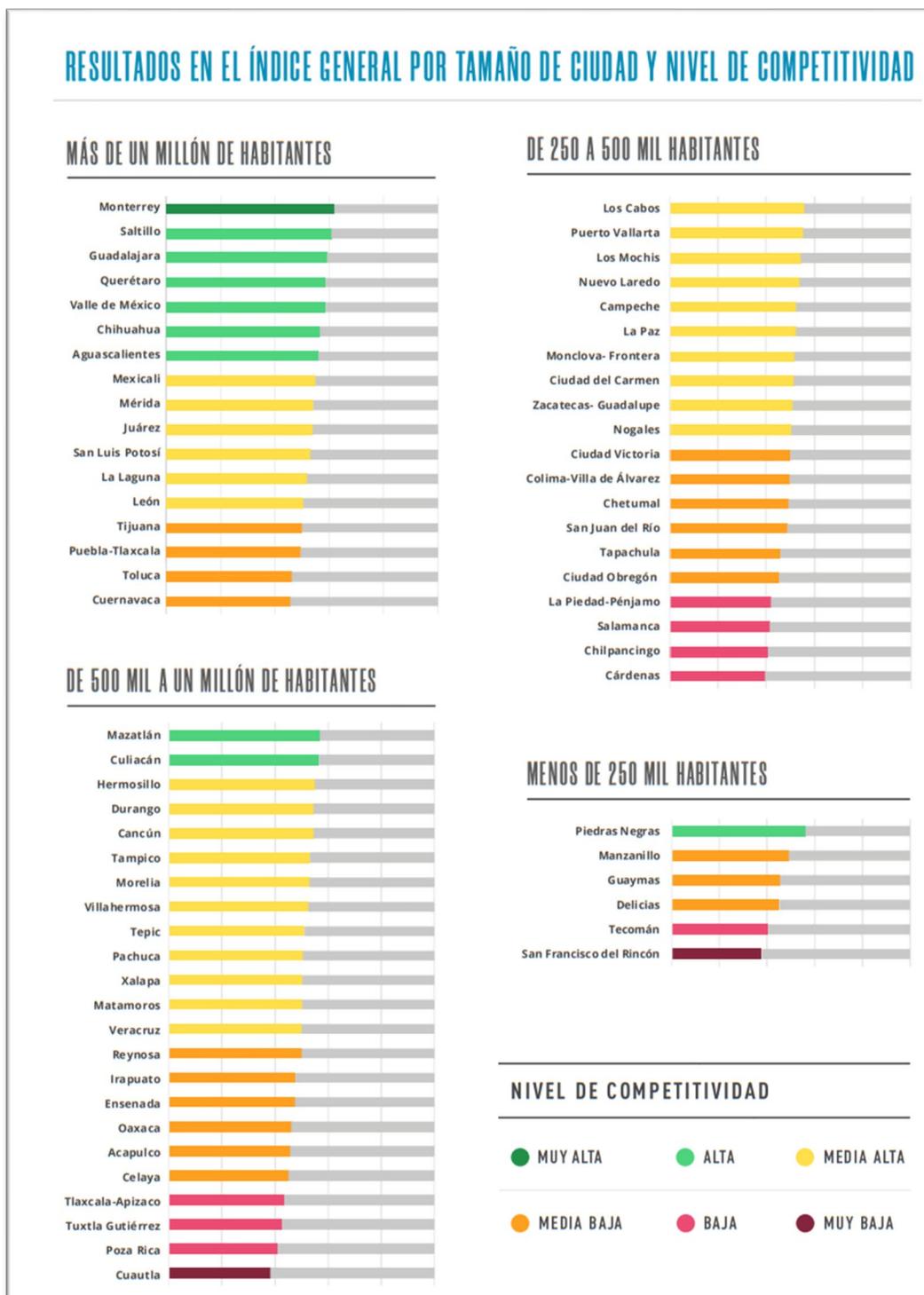
Gráfico No. 21

RESULTADOS POR SUBÍNDICE				
<i>Mejores ciudades por subíndice</i>				
Subíndice	Más de un millón de habitantes	De 500 mil a un millón de habitantes	De 250 a 500 mil habitantes	Menos de 250 mil habitantes
Derecho	Mérida	Tampico	Monclova-Frontera	Piedras Negras
Medio ambiente	Aguascalientes	Durango	Cárdenas	Piedras Negras
Sociedad	Mérida	Culiacán	Zacatecas-Guadalupe	Manzanillo
Sistema político	Querétaro	Oaxaca	San Juan del Río	Piedras Negras
Gobiernos	Saltillo	Acapulco	Monclova-Frontera	Tecomán
Mercado de factores	Juárez	Hermosillo	Nogales	Piedras Negras
Economía	Monterrey	Culiacán	Los Mochis	Manzanillo
Precursores	Valle de México	Cancún	Los Cabos	Manzanillo
Relaciones internacionales	Juárez	Cancún	Los Cabos	Piedras Negras
Innovación	Monterrey	Culiacán	La Paz	Tecomán

Fuente: Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

Por último, queremos presentar la evaluación del grupo de ciudades por grupo (número de habitantes) a efecto de identificar, el resto de las ciudades y/o zonas metropolitanas que también tienen una evaluación destacada dentro del ICU del IMCO.

Gráfico No. 22



Fuente: Índice de Competitividad Urbana del IMCO 2022.

De los índices consultados, el ICU del IMCO es el que a nuestro juicio es el más completo, por abarcar diversas dimensiones distribuidas en los 10 indicadores antes descritos, y creemos que su construcción metodológica es sólida y que se basan en datos y fuentes de información confiables. En conclusión, y haciendo una síntesis de los resultados obtenidos del ICU, podríamos decir que:

1. Capacidad Institucional para generar seguridad: del 80% de las ciudades evaluadas, poco más de la mitad de su población respectiva, afirma sentirse segura.
2. Capacidad de prevenir y atender desastres naturales: se registró un 63% menos de desastres naturales en las ciudades evaluadas, con respecto al año anterior (2021).
3. Capacidad para atender y procesar residuos sólidos: las ciudades de Tepic, Puerto Vallarta y Chihuahua producen más residuos sólidos por habitantes, que el promedio general de todas las ciudades; pero han logrado atender y procesar tal cantidad de desechos.
4. Capacidad de infraestructura educativa: aunque la educación principalmente recae en el gobierno federal y estatal, los municipios también coadyuvan en garantizar el acceso a la educación (art. 3° CPEUM), sin embargo, lejos de incrementarse se redujo la cobertura educativa para alumnos de entre 0 a 14 años de edad, pasando de 7 de cada 10 en el año 2020, a 6 de cada 10 durante el 2021.
5. Capacidad para generar empleo, actividad comercial, empresarial, etc.:
 - a. Las ciudades de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez cuentan con tres veces más personas económicamente por debajo de la línea del bienestar (3.3% de la población económicamente activa).
 - b. En la ciudad de Chilpancingo el 10% de su población no tiene ingresos, mientras que en Cd. Juárez solamente el 0.4% están en la misma situación.
6. Capacidad para generar equidad en el ingreso:
 - a. Una mujer recibe en promedio 16.6% menos ingresos que un hombre en el conjunto de todas las ciudades evaluadas.
7. Capacidad para generar ingresos propios: mientras la ciudad de Cancún alrededor del 60% de sus ingresos totales del gobierno provinieron de fuentes propias (ingresos

propios), en la ciudad de Nuevo Laredo sus ingresos propios solamente fueron del 9%.

8. En cuanto a la capacidad de transparencia y rendición de cuentas:
 - a. Las ciudades de Saltillo, Piedras Negras y Monclova obtuvieron 100 puntos sobre 100 en información presupuestal, mientras que más de la mitad de las ciudades evaluadas se encuentran por debajo de 56.8 puntos de evaluación en este rubro.
 - b. Más del 60% de la población adulta, perciben que existe corrupción en el gobierno (prácticas de corrupción).
9. Capacidad para general y propiciar el desarrollo económico:
 - a. El Valle de México (CDMX), Monterrey (Nuevo León), y Guadalajara (Jalisco) cuentan con un 43% más sectores económicos presentes que el resto de las ciudades evaluadas del país, siendo estas ciudades las que tienen una mayor diversidad económica en México.
 - b. Las ciudades de Monterrey y el Valle de México fueron las que tuvieron la mayor tasa de grandes empresas.
10. Capacidad Institucional para general y atraer visitantes (turismo):
 - a. 6 de cada 10 cuartos de hotel disponibles pertenecen a la categoría de 4 o 5 estrellas. Y que en las ciudades de Los Cabos, Cancún y Puerto Vallarta más de la mitad de sus visitantes provienen del extranjero (turismo internacional).
 - b. La accesibilidad y vías de comunicación son importantes para el desarrollo económico, y en este sentido, el flujo promedio de pasajeros se incrementó en un 67% en general en las ciudades evaluadas.

Es decir, el ICU del IMCO ayuda a poder identificar las áreas de oportunidad que las Zonas Metropolitanas y Ciudades evaluadas pueden trabajar para generar mejores capacidades institucionales en los municipios.

7.2.3. Análisis de las capacidades institucionales de los municipios

En el año 2018, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas publicó el estudio denominado: Análisis de las Capacidades Institucionales de los Municipios Mexicanos y sus implicaciones para el Desarrollo.¹⁵⁴ A partir del cual, se construyó el Índice Global de Capacidades Institucionales Municipales (IGCIM) cuyo objetivo se concentró en medir las capacidades institucionales de los municipios en México en las siguientes dimensiones (CEFP, 2018):

1. Capacidad Fiscal: el cual mide el esfuerzo que realizan los municipios para generar sus propios recursos, entiéndase, ingresos propios.
2. Capacidad de infraestructura: es el resultado de medir el esfuerzo (inversión) en el ámbito de la obra pública.
3. Capacidad de dotación de servicios: mide la cobertura de los servicios públicos municipales (alumbrado público, agua y drenaje).
4. Capacidad administrativa: se enfoca en medir la profesionalización y experiencia de los titulares de las áreas administrativas de los municipios (grado de estudios, último empleo, y la antigüedad en el cargo).
5. Capacidad de rendición de cuentas: mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana, los de incidencia en la gestión pública del municipio, así como los mecanismos existentes en materia de rendición de cuentas y transparencia en los municipios.

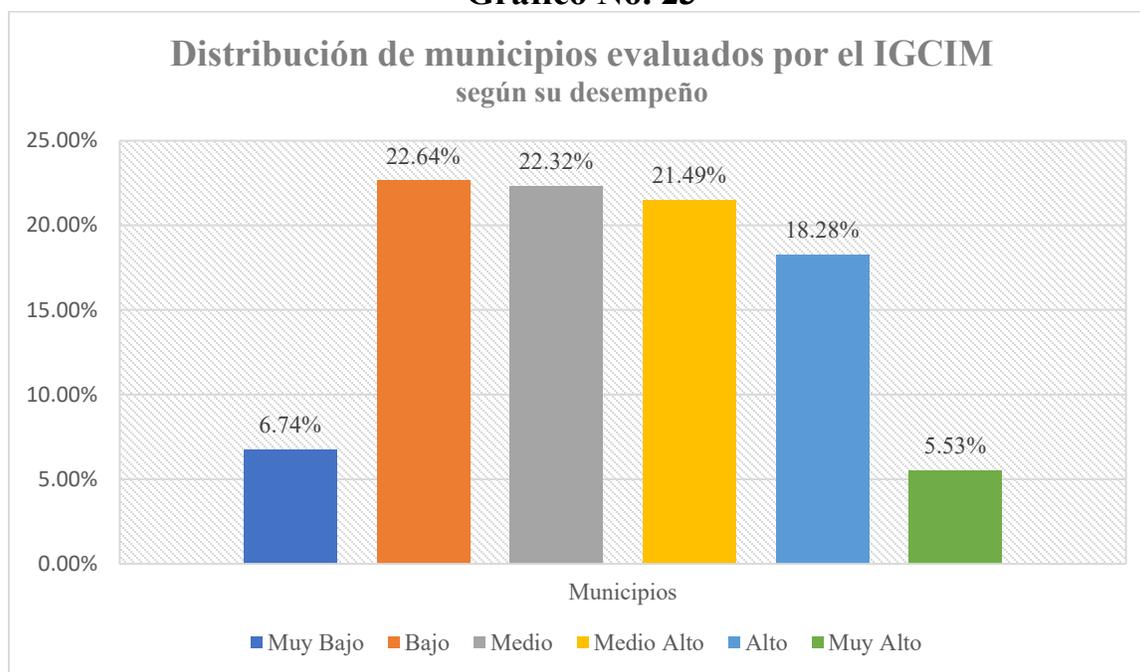
En cuanto el universo o muestra del IGCIM, se aplicó a un total de 1,559 municipios de los 2,471 existentes, es decir, la muestra es del 63% aproximadamente.

Los principales hallazgos del IGCIM sobre los municipios evaluados, el 29.38% de los municipios valorados tienen un índice negativo, es decir, se encuentra en las categorías de Muy malo y bajo; mientras que poco menos de la mitad (44.96%) se encuentran valorados

¹⁵⁴ Para mayores detalles, puede consultarse el estudio en el link: <https://cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio0007-0518.pdf> consultado el día 05 de abril de 2023.

como Medio y Medio Alto, y por último, sólo el 26.81% tienen un índice catalogado como Muy alto y Alto (véase Gráfico No. 23).

Gráfico No. 23



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IGCIM.

Si siguiendo con los hallazgos del IGCIM, podríamos destacar lo siguiente (CEFP, 2018):

- Capacidad Financiera: se identificó una deficiencia de los municipios valorados para generar sus propios ingresos, lo cual propicia que tengan una gran dependencia del presupuesto que les otorga la federación y sus respectivas entidades federativas, a efecto de obtener los recursos financieros suficientes o mínimos para cumplir con sus atribuciones.
- Capacidad de infraestructura: es muy bajo el porcentaje de municipios que realizan obra pública por sí mismos, es decir, sin tener que contratar a empresas privadas que realicen dicha función; con ello, se elevan los costos, y se identificó, que poco más de la mitad del gasto público es destinado a la contratación de empresas para realizar obra pública, lo cual puede ser visto desde dos ópticas: 1) que es positiva la inversión pública en infraestructura, puesto que los municipios destinan gran parte de su presupuesto a este rubro; y 2) que al

no realizar obra pública por sí mismos, termina por elevarse los costos, y con ello, hace que el gasto en obra pública se eleve, limitando el gasto en otras áreas del gobierno municipal.

- Capacidad de servicios públicos: existió en México una reforma constitucional, a través de la cual, le fueron asignadas más facultades y atribuciones a los municipios, entre ellas, la prestación de servicios públicos municipales; sin embargo, no se incrementó el apoyo financiero para poder atender las facultades conferidas. A pesar de ello, el IGCIM encontró que la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público es amplia, ya que el promedio del índice en los municipios se ubicó en 0.927, cercano al valor del 1.0 (valor máximo).
- Capacidad en rendición de cuentas: el resultado en este rubro es como medio, es decir, se refleja que existe todavía una limitada, pero funcional operación de mecanismos e instancias en materia de transparencia y rendición de cuentas en los municipios valorados de México.
- Capacidad administrativa: esta capacidad es la que tiene mayor importancia para nuestro estudio, puesto que está basada en medir la profesionalización y experiencia de los servidores públicos municipales; y cuyos resultados refieren que existe una diversidad y amplitud de resultados en esta capacidad, es decir, no es homogénea, sino que más bien es heterogénea la capacidad que tienen los servidores públicos (capacitación) para atender y desempeñarse en las diversas tareas que se les encomienda de acuerdo a sus funciones y atribuciones del área de adscripción.

Los resultados aquí expuestos del IGCIM, son una muestra al ser significativamente alta (1,559 municipios de 2,471 existentes), que nos permite hacer una proyección de carácter nacional (promediar), e inferir, que algo más o menos similar sucede en los municipios que no fueron incluidos en el índice.

7.2.4. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), ente fiscalizador de la Federación, dependiente de la poder legislativo (Cámara de Diputados Federal), desarrolló el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) el cual se publicó en el año 2019.¹⁵⁵ El IDIM determina las capacidades institucionales de los municipios basándose en los siguientes atributos (ASF, 2019): 1) Capacidad financiera; 2) Cobertura de prestación de servicios públicos; 3) Desarrollo administrativo; y 4) Transparencia y rendición de cuentas.

Que como podemos apreciar, el muy similar al IGCIM que abordamos en el punto inmediato anterior, con la salvedad de que el IGCIM agregó la *capacidad de infraestructura*, pero nos sirve como punto de comparación a efecto de ver si coinciden los resultados del IDIM con los del IGCIM. Sobre la muestra del IDIM, éste abarcó a 2,449 municipios, mientras que el IGCIM sólo se aplicó a 1,559; y la muestra incluyó a los 31 Estados de la república mexicana, exceptuando sólo a la Ciudad de México.

Tabla No. 55

Distribución del IDIM - 2019

Categoría	%
1 = Muy bajo	9.3%
2 = Bajo	45.5%
3 = Medio	34.0%
4 = Medio Alto	8.4%
5 = Alto	2.3%
6 = Muy Alto	0.5%
Totales	100%

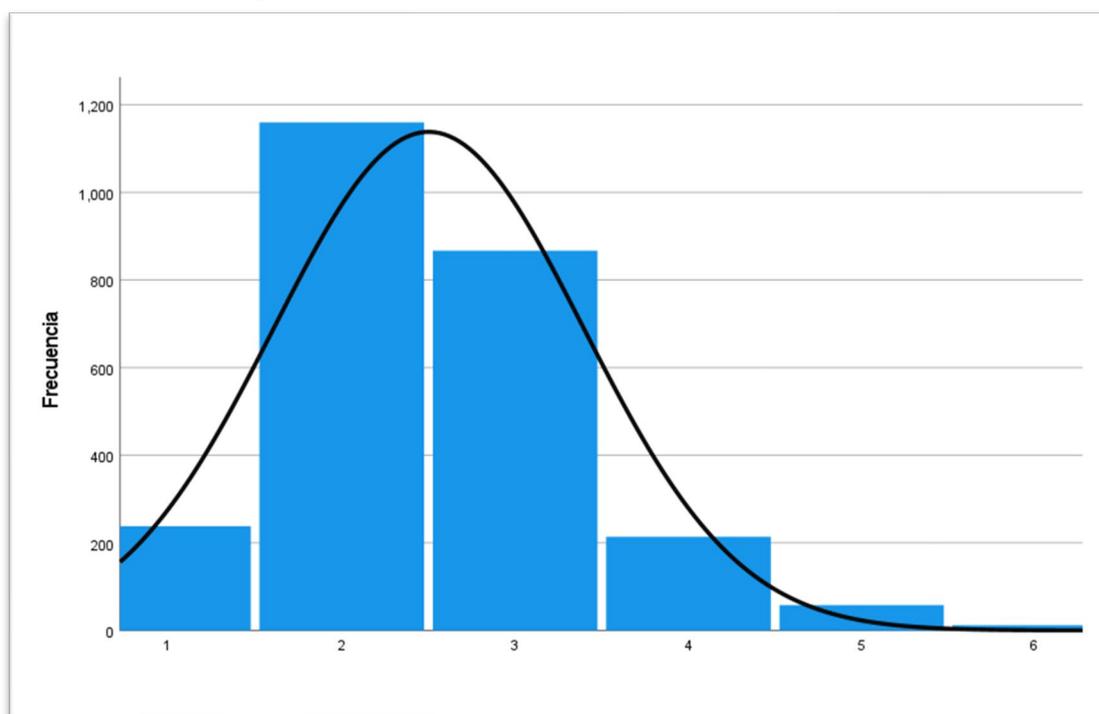
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IDIM 2019.

¹⁵⁵ Para mayores detalles, puede consultarse en el siguiente link: <https://www.asf.gob.mx/> consultado el día 06 de abril de 2023.

Ahora bien, sobre los resultados obtenidos del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) pone evidencia las grandes carencias en términos de las capacidades institucionales en los municipios en México, puesto que poco más de la mitad de los municipios (54.8%) tienen un IDIM catalogado como Muy bajo o bajo, mientras que el 42.4% están en media tabla, es decir, Medio y Medio Alto; por último, sólo el 2.8% tienen un IDIM Alto o Muy Alto.¹⁵⁶

Gráfico No. 24

Histograma de Distribución de frecuencias del IDIM - 2019



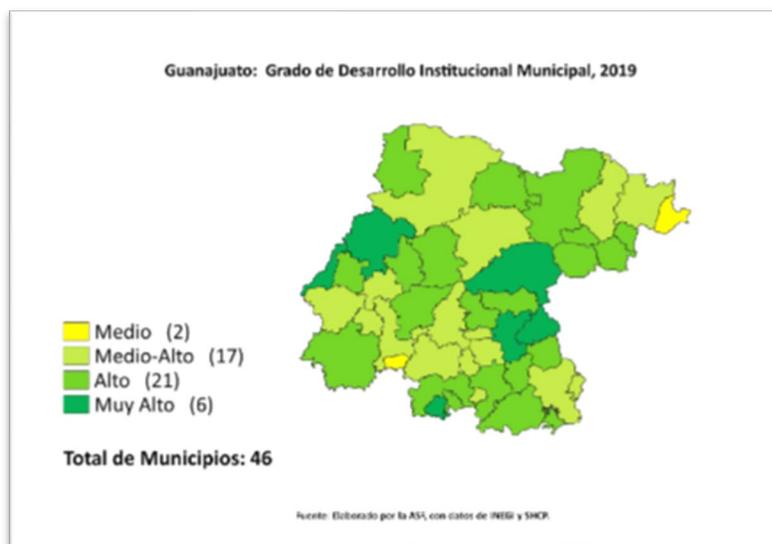
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del DIM 2019

Ahora bien, de acuerdo con el IDIM y en cuanto al análisis por Estados podríamos decir que:

El Estado de Guanajuato es quien obtuvo la mejor evaluación del IDIM, ya que de los 46 municipios con los que cuenta, el 13.04% obtuvieron una ponderación de “Muy Alto”, el 45.65% “Alto”, el 36.95% “Medio-Alto” y sólo el 4.34% como Medio.

¹⁵⁶ El Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) es el resultado de promediar: 1) el grado de capacidad financiera (GCF); 2) grado de cobertura en la prestación de Servicios Públicos (GCPSP); 3) Grado de Desarrollo Administrativo (GDA); y 4) Grado de Transparencia y Rendición de Cuentas (GTRC). Dando como resultado el IDIM.

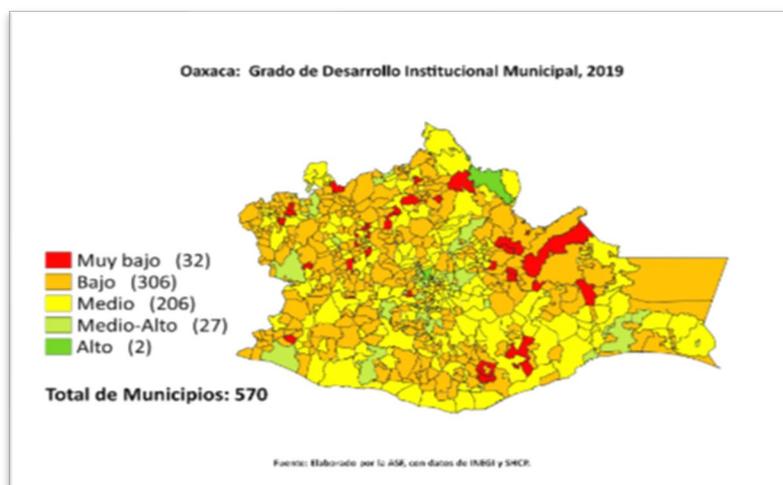
Gráfico No. 25
Resultados del IDIM Estado de Guanajuato



Fuente: Elaboración IDIM 2019 – ASF

1. El Estado peor calificado fue el Estado de Oaxaca, puesto que, de los 570 municipios evaluados, el 5.61% (Muy bajo); 56.66% (Bajo); 36.14% (Medio), el 4.73% (Medio-Alto); y el 0.35% como Alto. Aunque habría que decir que este Estado de la república tiene características muy singulares, ya que de los 570 municipios que lo conforman, 417 de ellos (73.15 %) se rigen por usos y costumbres, entiéndase son en su mayoría pueblos indígenas que los hace muy diferentes al resto del país.

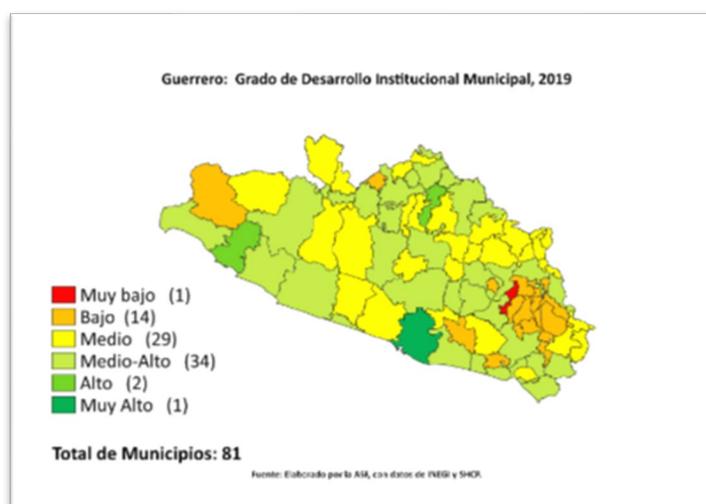
Gráfico No. 26
Resultados del IDIM Estado de Oaxaca



Fuente: Elaboración IDIM 2019 – ASF

2. Después de Oaxaca, el Estado de Guerrero es quien concentra las valoraciones del IDIM más bajas, teniendo la siguiente distribución: 1.23% (Muy bajo); 17.28% (Bajo); 35.80% (Medio), 41.97% (Medio-Alto), 2.46% (Alto), y tan sólo el 1.23% (Muy Alto). Cabe señalar, que el IDIM valoró al 100% de los municipios que componen al Estado de Guerrero.

Gráfico No. 27
Resultados del IDIM Estado de Guerrero



Fuente: Elaboración IDIM 2019 – ASF

3. Sobre el Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) que mide la Capacidad Institucional entre otros factores clave, a la profesionalización de los servidores públicos, experiencia y antigüedad en el cargo de los titulares de las dependencias municipales, así como, la existencia de un Plan Municipal de Desarrollo, la Reglamentación Municipal, disposición de mobiliario y equipo, disponibilidad de un sistema de catastro y su actuación, herramientas de comunicación, y por último, los avances en materia de armonización contable en los municipios.

Tabla No. 56

Ponderación por Subíndice del IDIM - 2019 (por Porcentaje)

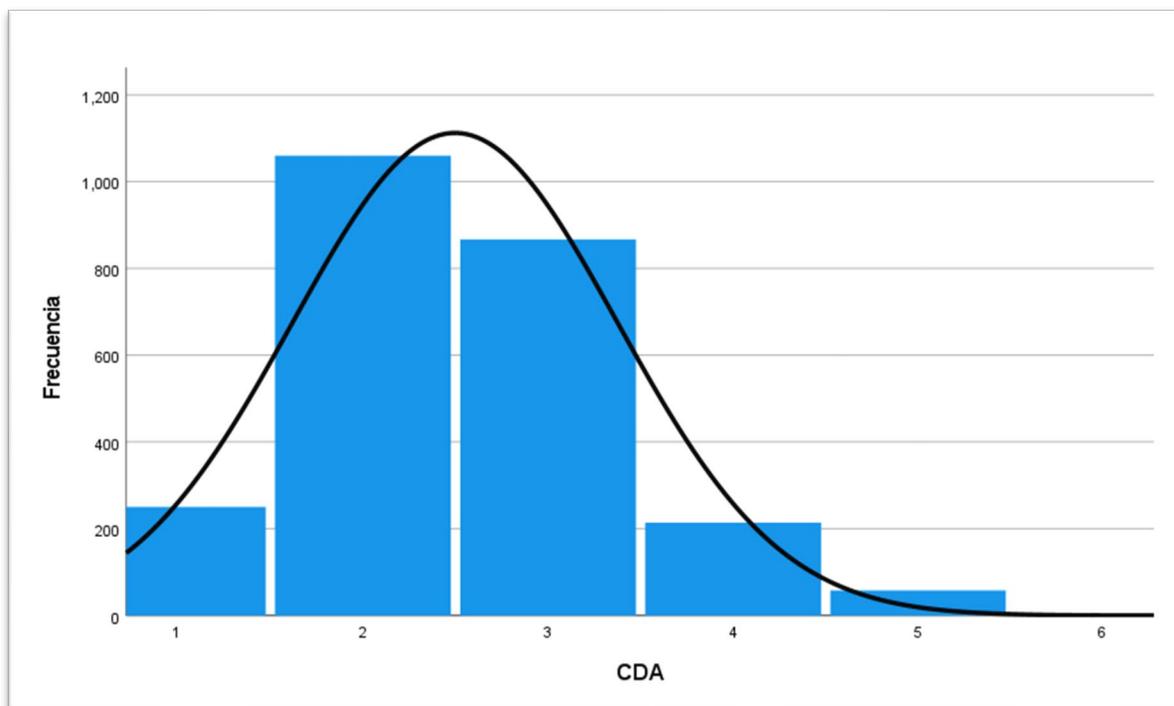
Subíndice de Capacidad Financiera	SCF	25%
Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	SCPSP	15%
Subíndice de Desarrollo Administrativo	SDA	40%
Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas	STRC	20%
	Total	100%

Fuente: ASF, Diagnostico del Desarrollo Institucional Municipal

Siendo que para la estructura del IDIM, la ponderación del SDA en la más relevante tal y como puede apreciarse en la Tabla No. 56.

En este sentido, diríamos que el SDA es muy importante tanto para la conformación del IDIM, como para nuestro estudio, ya que como expresamos anteriormente, mide entre otras cuestiones, tanto a la profesionalización, así como a la experiencia de los servidores públicos.

Gráfico No. 28
 Histograma de Distribución de frecuencias de
 Capacidades Administrativas IDIM 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del DIM 2019

Como podemos apreciar en el Gráfico No. 28, la distribución de las frecuencias nos muestra que la Capacidad Administrativa del IDIM se encuentra en un rango bajo, es decir, poco más de la mitad (53.46%) se ubica en las categorías de “Muy baja” y “Baja”, mientras que el 44.52% se encuentra ubicada en un rango medio (Medio-Alto y Medio), y tan sólo el 1.44% se encuentran valoradas como “Muy alto” y “Alto”, tal y como se puede apreciar en la Tabla No. 57.

Ante ello, es evidente que en cuanto a la Capacidad Institucional Administrativa hay mucho por avanzar y crecer en esta área, entiéndase, es necesario que los municipios en México trabajen en adquirir o reformar capacidades institucionales, entre ellas, las de profesionalización y valoración al mérito de los servidores públicos (experiencia).

El Estado peor ubicado en el SCA es Oaxaca, aunque anteriormente ya explicamos un tema a considerar, ya que son en su gran mayoría municipios indígenas regidos por usos y costumbres, lo cual, desde nuestra perspectiva, se deben valorar desde otra perspectiva.

Después de Oaxaca, el Estado de Chiapas es que tiene la peor evaluación del SCA, puesto que el 16.26% tienen un SCA catalogado como “Muy bajo”, el 21.13% como “Bajo”, el 39.02% como “Medio”, el 13.0% como “Medio-Alto” y sólo el 2.4% como “Alto”. Es decir, el 45.52 % de sus municipios tienen un SCA “Bajo”, mientras que el 52.03% se ubican en un SCA “Medio”.

Al igual que Oaxaca, Chiapas, también los Estados de Guerrero, Puebla y Yucatán tienen porcentajes elevados de un SCA “Bajo”.

Consideramos que, en gran medida, el SCA con estándares bajos se puede explicar por la falta de implementación de SCC que reconozcan el mérito (conocimiento y experiencia), así como promuevan la profesionalización (capacitación) de la función pública en general; así como inhibir a la reproducción de prácticas clientelares y patronales como es el sistema de botín.

Lo deseable sería que los Estados analizaran las diferentes evaluaciones aquí presentadas, y otras más que también se han publicado, con la intención de trabajar en transformar estos diagnósticos en políticas públicas que les permitan adquirir nuevas capacidades institucionales y reforzar las ya existentes.

Tabla No. 57

Distribución del Subíndice de Capacidad Administrativa por Estado/Municipios del IDIM

	Total de Municipios	Muy Alto	Alto	Medio-Alto	Medio	Bajo	Muy-Bajo
Aguascalientes	11	1	7	3	0	0	0
Baja California	5	0	4	1	0	0	0
Baja California Sur	5	1	0	4	0	0	0
Campeche	11	0	5	6	0	0	0
Chiapas	123	0	3	16	48	36	20
Chihuahua	67	0	6	45	16	0	0
Coahuila de Zaragoza	38	0	14	18	5	1	0
Colima	10	0	7	3	0	0	0
Durango	39	0	4	9	22	4	0
Guanajuato	46	1	22	19	4	0	0
Guerrero	81	0	1	34	34	11	1
Hidalgo	84	0	13	65	6	0	0
Jalisco	125	0	36	81	8	0	0
México	125	1	42	48	16	18	0
Michoacán de Ocampo	113	0	25	75	10	3	0
Morelos	35	0	7	24	4	0	0
Nayarit	12	0	1	10	1	0	0
Nuevo León	51	0	15	27	9	0	0
Oaxaca	570	0	1	21	273	245	30
Puebla	204	0	4	66	104	28	2
Querétaro	18	0	5	10	2	1	0
Quintana Roo	11	0	6	5	0	0	0
San Luis Potosí	58	1	4	27	25	1	0
Sinaloa	18	0	7	8	3	0	0
Sonora	72	0	5	53	13	1	0
Tabasco	17	0	5	12	0	0	0
Tamaulipas	43	0	1	22	12	5	3
Tlaxcala	60	0	11	45	4	0	0
Veracruz	212	0	22	147	38	5	0
Yucatán	106	0	2	14	51	36	3
Zacatecas	58	1	8	46	3	0	0
Totales	2,428	12	58	214	867	1,060	238
% por categoría	100%	0.49%	2.39%	8.81%	35.71%	43.66%	9.80%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IDIM 2019.

7.2.5. Conclusiones sobre las Capacidades Institucionales Municipales

Hasta aquí hemos revisado tres índices sobre Capacidades Institucionales:

1. Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).
2. Índice de Competitividad Urbana (ICU).
3. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM).

A través de los cuales podemos sacar conclusiones sobre cuál es la radiografía en torno a las Capacidades Institucionales en México. Mismas que podríamos resumir de la siguiente manera:

1. A través de los tres índices analizados se ha concluido que en los municipios en México se tiene que seguir trabajando para incrementar y seguir construyendo capacidades.
2. El Estado peor ubicado en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) es Oaxaca, pero se aclara que este Estado tiene una particularidad ya que son en su gran mayoría municipios indígenas regidos por usos y costumbres, lo cual debe valorarse desde otra perspectiva.
3. En cuanto a la Capacidad Institucional Administrativa hay mucho por avanzar y crecer en esta área y es necesario que los municipios en México trabajen en adquirir o reforzar las capacidades institucionales entre ellas las de profesionalización y valoración al mérito de los servidores públicos (*experiencia*).
4. Existe una necesidad de adquirir nuevas capacidades institucionales para poder adaptarse a los cambios y nuevos paradigmas del gobierno y la profesionalización de la función pública puede contribuir en gran medida a crear y dotar de nuevas capacidades institucionales a los municipios. Esto se debe a que las administraciones requieren adquirir nuevas capacidades institucionales para poder adaptarse a los cambios y nuevos paradigmas del gobierno. Al profesionalizar la función pública se busca mejorar la calidad de los servicios públicos y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos lo que puede tener un impacto positivo en las instituciones de los municipios.

Tabla No. 58

Principales hallazgos de los Tres Índices de Capacidades Institucionales evaluados (ICFM -ICU - IDIM)			
Índice	ICFM	ICU	IDIM
Qué mide	Capacidades para involucrar actores relevantes	Seguridad (Derecho)	Capacidad Financiera
		Uso de recursos naturales (Medio ambiente)	
	Capacidad para Diagnosticar una situación y definir una visión	Inclusión, Salud y Educación (Sociedad)	Cobertura de prestación de servicios públicos
		Gestión gubernamental (Gobierno)	
	Capacidad para Formular políticas y estrategias	Mercado laboral (Mercado de Factores)	Desarrollo Administrativo
		Economía: economía estable.	
Capacidad para Presupuestar, gestionar y poner en práctica	Turismo (Precusores)	Transparencia y Rendición de Cuentas	
	Conectividad (Relaciones Internacionales)		
Capacidad para Evaluar	Tecnología (Innovación)		
Principales hallazgos	Tres son las Capacidades Institucionales que se requieren reforzar:	Una ciudad grande en términos de población favorece a que se incremente la capacidad competitiva urbana	El Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) es el que tiene un mayor rezago en los municipios en México.
	1. Capacidad para involucrar actores relevantes	Es necesario reforzar la capacidad de transparencia y rendición de cuentas, ya que más de la mitad de los municipios evaluados se encuentran con valoraciones bajas	Dentro del SDA se califica la profesionalización (escolaridad), y la experiencia (antigüedad y permanencia) de los servidores públicos, y el 44.52% de los municipios tienen un SDA bajo.
	2. Capacidad para Evaluar Programas y Proyectos	Existe una gran dependencia financiera de los municipios para con la federación, por la baja Capacidad que tienen para obtener recursos propios, entiéndase, cobrar impuestos y derechos	Los Estados con mayor rezago en el IDIM principalmente son del Sur del país: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Yucatán
	3. Capacidad de Diagnosticar	Casi todos los municipios realizan obra pública a través de un tercero (contratista), lo cual propicia que se eleven los costos, y se tenga que destinar mayor presupuesto con menos obra	Municipios con Usos y Costumbres (indígenas) suelen tener desempeños valorados como muy bajos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del ICFM – ICU – IDIM.

7.3. Hallazgos (*nuestro aporte al debate sobre el tema*)

Hasta aquí pudimos comprobar las siguientes hipótesis:

1. Que existe un mínimo avance en la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en los gobiernos de las Entidades Federativas de la República Mexicana. Tal y como pudo constatarse, son solo ocho entidades federativas de las 32 existentes en México que cuentan con un marco normativo que regula un sistema del SCC en sus respectivos Estados y dos de ellas (Aguascalientes y Quintana Roo) abarcan también a sus respectivos municipios. Lo cual representa el 25% de las entidades federativas de México.

2. A pesar de haber transcurrido 20 años desde la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los gobiernos subnacionales parece haber pasado de noche este tema. Es decir, no hay incentivos normativos o demandas sociales lo suficientemente fuertes y contundentes o eficaces que obliguen tanto a las entidades federativas como a los municipios a la implementación de los SCC.

Cuestión que ha permitido que se sigan repitiendo viejas y arcaicas prácticas de patronazgo a través de las cuales se captura a las instituciones públicas por medio del control de la nómina (ingresos y salidas) sin menor control o consecuencia. Propiciando con ello la creación de lealtades personales o políticas ya sea hacia el gobernante en turno (quien los contrató) o en su defecto para con el grupo o partido político en el que militan y que los impulsó o promovió a ocupar el cargo público (empleo).

3. Que el tema de la profesionalización de los servidores públicos e implementación de sistemas de SCC dejó de ser prioridad en los tres órdenes de gobierno puesto que no se ven reflejadas acciones o programas prioritarios o secundarios, así como

indicadores dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos periodos del gobierno federal y mucho menos en los Planes Estatales de Desarrollo en las Entidades Federativas en México. Que por cierto tienen que estar alineados con las políticas públicas y acciones que se plasman en los Planes Nacionales de Desarrollo. Por lo que si desde el gobierno federal no se impulsan acciones encaminadas a la implementación de los SCC en los tres órdenes de gobierno, entiéndase si desde la federación no se impulsan y se deja todo a la buena voluntad y compromiso aislado de las entidades federativas difícilmente se logrará tener un avance significativo (éxito) en la implementación de los SCC.

Ante ello, es importante considerar, analizar y explorar la posibilidad de que desde el congreso de la unión (poder legislativo federal) se impulse una legislación que obligue a las Entidades Federativas a armonizar y regular la implementación de un SCC en sus respectivas administraciones.

4. Identificamos una probable simulación normativa en algunas entidades federativas al nombrar a las leyes estatales en algunos Estados de México como Servicios Civiles de Carrera. Cuando en realidad, al analizar su contenido normativo, hemos podido identificar que no regulan en realidad a un Sistema de SCC como tal. Es decir, su contenido normativo no cuenta con los elementos mínimos que deberían contener un Sistema de Servicio Civil. En cambio, su normatividad regula únicamente las relaciones de trabajo entre el gobierno y sus empleados (Ley laboral).
5. Que la profesionalización en la función pública incide en la mejora de la prestación de los servicios públicos municipales en México. Al comprobarse nuestra hipótesis a través de los análisis que realizamos con los ejercicios estadísticos de Chi-Cuadrado y el Análisis de Regresión Lineal Múltiple, logramos comprobar que tanto la profesionalización, como la experiencia, así como la existencia de una regulación en materia del SCC indican de manera positiva en la mejora de la percepción y evaluación sobre la prestación de los servicios públicos municipales en México.

6. Uno de los objetivos que persiguen los sistemas meritocráticos como lo son los Servicios Civiles de Carrera es combatir e inhibir el que se sigan replicando viejas prácticas de cacicazgo o patronazgo conocidas como sistema de botín. Sin embargo, hemos podido identificar que persisten y se comprueba con datos duros que el *Spoils System* (sistema de botín) sigue siendo una práctica común en las administraciones municipales en México.

Lo anterior debido a que se encontró que un porcentaje muy reducido de los titulares de las dependencias municipales repiten en el cargo o continúan en otro diferente. Entiéndase, se les da continuidad en su función o cargo. Por lo que al remover al resto de los servidores públicos se desaprovecha la experiencia y los conocimientos adquiridos durante su gestión y aletargando la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales debido a que existe lo que se conoce como la curva de aprendizaje. Es decir, el periodo que se utiliza para que el nuevo titular de la dependencia conozca su área de trabajo, se acomode (armonice y haga realmente trabajo en equipo) con su equipo y realice sus funciones de forma óptima.

7. Tras haber analizado y creado los índices de: 1) formación profesional y 2) evaluación de los servicios públicos municipales, pudimos constatar que hay indicios que comprueban una correlación entre la formación profesional y/o escolaridad de los servidores públicos y la satisfacción de la población en los servicios públicos municipales. Es decir, a mayor sea la formación de los servidores públicos y de los titulares de las dependencias municipales, se registra una tendencia en el incremento de la satisfacción de la sociedad en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

Y por el contrario, mientras menor sea la instrucción de los servidores públicos, menor es la satisfacción de la población en cuanto a los servicios públicos recibidos. Este hallazgo abona a estudios previos que han analizado la eficacia de implementar

los SCC en administraciones y sus resultados positivos en la mejora de calidad, confianza y desempeño de las gestiones públicas.

8. Asimismo, refiriéndonos a otra área de la administración municipal, los Servicios Profesionales de Seguridad Pública también presentan poco avance en la implementación del Servicio de Carrera Policial ya que tan solo 48 de los 2,471 municipios de México afirmaron tener un Sistema de Servicio Civil implementado en la materia.

Cuestión que es desde nuestra perspectiva muy importante ya que durante la última década en México se han elevado preocupantemente los índices de inseguridad en el país por diversas causas y factores. Pero el papel que desempeñan las corporaciones policiacas municipales en materia de prevención y combate a la inseguridad juegan un papel determinante. Y si su personal (oficiales de seguridad) no se encuentran debidamente capacitados, formados y seleccionados con base a la capacidad, desempeño y mérito, los resultados no son alentadores en materia de inseguridad e índices delictivos en los municipios.

Puesto que se presta a la captura por parte de la delincuencia organizada de puestos y mandos claves dentro de las corporaciones policiacas que deberían actuar para combatir a la delincuencia y no así para proteger y ayudar a la delincuencia a delinquir y quebrantar las leyes con total impunidad.

9. En cuanto a las Capacidades Institucionales en los Municipios y de acuerdo con los índices consultados y analizados, encontramos que es necesario trabajar en términos de adquirir nuevas capacidades institucionales y reforzar algunas preexistentes para lograr incrementar la satisfacción de la sociedad en la prestación de los servicios públicos, así como para realizar un buen diagnóstico, análisis e implementación de políticas públicas.

Además, para todas estas Capacidades Institucionales (las preexistentes y las nuevas) es necesario contar con un Desarrollo Administrativo (profesionalización y reconocimiento a la experiencia y mérito). Entiéndase, contar con un núcleo estratégico de servidores públicos con capacidades, aptitudes y actitudes suficientes para el desempeño de sus funciones conferidas al cargo o empleo que desempeñan.

10. El desarrollo de nuevas Capacidades Institucionales crea un Valor Público en los Gobiernos que les permite afrontar y resolver los nuevos paradigmas que se presentan en los gobiernos. Por ello, es necesario trabajar en crear ese valor público en la función pública.

Ya que hoy en día se pretenden resolver satisfactoriamente nuevos paradigmas de gobierno con instituciones y gobiernos del pasado. Es decir, existe la imperiosa necesidad de reformar, reestructurar y organizar las estructuras organizacionales e instituciones de las administraciones a efecto de rediseñarlas para que cuenten con el andamiaje normativo, administrativo y organizacional de un gobierno moderno y eficiente que les permita dar nuevos resultados en la gestión pública.

7.4. Propuestas

Por lo anterior concluimos que es necesario realizar e impulsar políticas públicas encaminadas a favorecer y promover la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en los Gobiernos Subnacionales en México. Y para ello, está claro que a pesar de que en México se comenzó hace dos décadas con la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, esta temporalidad no ha sido suficiente para bajar y replicar su implementación en los otros órdenes de gobierno.

Sin embargo, ponemos de ejemplo al Servicio Profesional Docente consagrado en la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política Mexicana y de la cual se desprende la Ley General del Servicio Profesional Docente promulgada en septiembre de 2013. Y que tiene por objeto lo siguiente:

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

- I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior.*
- II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;*
- III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente; y*
- IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.*

Asimismo, establece quiénes serán los que se encuentran sujetos a este servicio.

Artículo 3. Son sujetos del Servicio que regula esta Ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, las entidades federativas y municipios, así como los asesores técnicos pedagógicos, en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.

En este sentido, queda claro con este ejemplo que es viable que a través de una Ley de carácter general expedida por el poder legislativo federal es factible regular al servicio profesional o servicio civil en Estados y municipios tal y como sucede en la ley en comento.

Y no olvidemos que de acuerdo con el artículo 3º de la constitución mexicana será: *“El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”* (Cámara de Diputados, 1917).

Es decir, aquí se define al “Estado” como: federación, Estados, Ciudad de México y municipios. Por ello es que la ley general obliga al “Estado” a sujetarse a las disposiciones de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por ello defendemos la idea y/o propuesta que ante la falta de voluntad política de la mayoría de los 32 congresos locales y los 2,471 municipios existentes es necesario que se regule e impulse desde el poder legislativo federal la implementación de los servicios civiles de carrera en gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios) a través de una Ley General que establezca la distribución de competencias a Estados y municipios en materia de regulación sobre los SCC.

Ya que la competencia del “Estado” (federación, Estados y municipios) es la de gobernar en el ámbito de sus respectivas competencias otorgadas por la propia constitución política mexicana. Y existe un permanente coordinación y concurrencia en diversos aspectos de la prestación de los servicios públicos que competen la tarea a los tres órdenes de gobierno. Es decir, desde nuestra perspectiva hay concurrencia de competencias.

El artículo 73 constitucional en México confiere a la federación, así como el 124 las funciones que no están expresamente concedidas a la federación mismas que se entenderán como reservadas a los Estados. Asimismo, a los Estados no solo les corresponde las funciones que no están expresamente reservadas para los Estados sino todas aquellas que la propia constitución no les prohíbe.

Por lo que se han clasificado las facultades de acuerdo con la siguiente manera:

1. Facultades de la federación, concedidas expresamente dentro de las 29 fracciones del artículo 73 de la constitución.
2. Artículo 130 establece la facultad exclusiva de legislar en materia de culto público y de iglesias, así como de agrupaciones de carácter religiosas.
3. En cuanto a las facultades de los Estados en forma expresa, estas se encuentran consagradas en el artículo 102 apartado “b” de la constitución.
4. Las facultades a los Estados por exclusión de la federación.
5. Facultades prohibitivas hacia la federación, tales como prohibir o establecer algún culto religioso (art. 24 CPEUM)
6. Coincidentes o simultáneas.
7. Facultades coexistentes.
8. Facultades de auxilio.

Asimismo, existen aquellas leyes que pueden regular o normar sobre un mismo tema, pero haciendo la distinción sobre el ámbito de validez, mismas que se clasifican en:

1. Normas estrictamente federales.
2. Normas estrictamente locales.
3. Normas federales por el ámbito espacial de validez.
4. Normas locales por su ámbito de validez especial (SCJN, 2005).

Para el caso de las facultades concurrentes, las cuales pueden ser ejercidas tanto por los Estados mientras la Federación no ejerza facultades que le hayan sido conferidas, refiriéndose a determinadas materias, ya que existen algunos temas nacionales que por su importancia y carácter se requiere uniformidad en la regulación, y sólo el poder legislativo federal (Congreso de la Unión) podría legislar al respecto, a efecto de poder uniformar las normas en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Para la aprobación de una Ley General se debe satisfacer dos aspectos:

1. Distribuir las competencias entre la Federación y los Estados, estableciendo las bases para que las leyes locales se coordinen y se sujeten dentro del marco previamente establecido por la Ley General; y

2. Establecer un régimen federal para regular desde un ente general al resto de las entidades federativas en la materia.

Ahora bien, un sistema del SCC es un sistema que administra los recursos humanos. Entiéndase los procesos de contratación, desarrollo y en su caso separación del cargo. Y ante ello, podríamos decir que el SCC tiene que ver con las relaciones laborales y el estatus que tengan los trabajadores de acuerdo con la categoría que ocupe dentro de la estructura de la administración en la que se encuentre adscrito.

En ese sentido, el artículo 123 de la constitución política mexicana es quien regula las relaciones de trabajo entre el “Estado” y sus trabajadores. Específicamente es el apartado “B” del citado artículo el que tiene el propósito de regular las relaciones entre los poderes de la unión y sus trabajadores. Y de este apartado se expidió la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

Asimismo, cada entidad federativa cuenta con normatividad que regula las relaciones laborales con sus diversos trabajadores. Por lo que tanto la federación como los Estados y los municipios les atañe la concurrencia del tema sobre las relaciones laborales entre el “Estado” y sus trabajadores.

Por ello y bajo esta lógica es que proponemos que sea desde el Congreso de la Unión que se legisle a través de una Ley General en la materia del SCC del Estado Mexicano donde concurren tanto entidades federativas como municipios y la federación en un mismo marco normativo que permita sentar las bases mínimas para la implementación de sistemas meritocráticos que a su vez faciliten la contratación de los más capaces y más preparados así como la constante profesionalización de sus respectivos servidores públicos en el ámbito de sus competencias.

Anexos

(Parte 1 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve_Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFPfP	AntSP	AntEmp
1	01001	AGUASCALIENTES	0.668	0.474	0.740	8.125	3.563
2	01005	JESÚS MARÍA	0.650	0.409	0.735	6.938	1.000
3	02001	ENSENADA	0.582	0.490	0.757	2.400	1.000
4	02002	MEXICALI	0.672	0.334	0.767	3.853	0.618
5	02004	TIJUANA	0.611	0.525	0.772	9.213	0.957
6	03003	PAZ, LA	0.624	0.515	0.722	6.423	1.923
7	04002	CAMPECHE	0.649	0.470	0.772	8.640	1.600
8	04003	CARMEN	0.616	0.491	0.750	2.000	2.000
9	05002	ACUÑA	0.656	0.480	0.750	4.188	3.938
10	05010	FRONTERA	0.730	0.513	0.629	5.178	2.956
11	05017	MATAMOROS	0.548	0.495	0.756	2.216	2.000
12	05018	MONCLOVA	0.734	0.519	0.761	3.060	3.000
13	05022	NAVA	0.720	0.259	0.680	6.769	3.346
14	05025	PIEDRAS NEGRAS	0.787	0.506	0.777	8.071	2.214
15	05027	RAMOS ARIZPE	0.737	0.546	0.700	7.356	4.244
16	05030	SALTILLO	0.791	0.529	0.777	12.957	3.261
17	05035	TORREÓN	0.616	0.566	0.750	5.885	2.808
18	06002	COLIMA	0.692	0.474	0.771	1.824	1.824
19	06007	MANZANILLO	0.643	0.475	0.785	2.833	1.917
20	06010	VILLA DE ALVAREZ	0.691	0.507	0.769	5.000	2.000
21	07027	CHIAPA DE CORZO	0.545	0.522	0.722	5.700	1.867
22	07078	SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS	0.585	0.513	0.761	3.636	1.939
23	07089	TAPACHULA	0.649	0.515	0.764	5.435	2.565
24	07101	TUXTLA GUTIÉRREZ	0.614	0.521	0.809	2.565	1.652
25	08017	CUAUHTÉMOC	0.702	0.420	0.688	3.000	3.000
26	08019	CHIHUAHUA	0.708	0.202	0.793	10.360	3.480
27	08021	DELICIAS	0.693	0.466	0.736	6.579	3.263
28	08032	HIDALGO DEL PARRAL	0.668	0.466	0.775	2.000	1.941
29	08037	JUÁREZ	0.570	0.463	0.759	4.350	2.800
30	09002	AZCAPOTZALCO	0.580	0.210	0.813	8.300	1.500
31	09003	COYOACÁN	0.674	0.354	0.750	11.333	1.333
32	09004	CUAJIMALPA DE MORELOS	0.665	0.413	0.768	17.000	2.286
33	09005	GUSTAVO A. MADERO	0.636	0.433	0.802	17.929	2.000
34	09006	IZTACALCO	0.605	0.453	0.806	16.667	2.222
35	09007	IZTAPALAPA	0.602	0.426	0.710	12.464	1.857
36	09008	MAGDALENA CONTRERAS, LA	0.550	0.208	0.736	12.000	2.000
37	09009	MILPA ALTA	0.572	0.480	0.750	10.889	1.778
38	09010	ALVARO OBREGÓN	0.655	0.503	0.792	13.857	1.929
39	09011	TLÁHUAC	0.525	0.435	0.719	11.875	2.000
40	09012	TLALPAN	0.537	0.335	0.792	3.200	1.400
41	09013	XOCHIMILCO	0.546	0.455	0.708	9.333	2.000

(Parte 2 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFPpP	AntSP	AntEmp
42	09014	BENITO JUÁREZ	0.719	0.476	0.792	10.000	2.000
43	09015	CUAUHTÉMOC	0.673	0.540	0.750	10.000	2.000
44	09016	MIGUEL HIDALGO	0.687	0.476	0.819	10.417	1.417
45	09017	VENUSTIANO CARRANZA	0.692	0.363	0.788	9.846	1.231
46	10005	DURANGO	0.714	0.532	0.817	1.258	1.000
47	10007	GÓMEZ PALACIO	0.637	0.501	0.727	8.500	1.000
48	10012	LERDO	0.605	0.476	0.710	7.108	1.486
49	11007	CELAYA	0.690	0.674	0.758	2.967	1.967
50	11015	GUANAJUATO	0.660	0.537	0.813	6.895	2.421
51	11017	IRAPUATO	0.686	0.512	0.771	7.233	3.233
52	11020	LEÓN	0.719	0.526	0.770	6.375	3.700
53	11025	PURÍSIMA DEL RINCÓN	0.750	0.476	0.692	11.563	3.344
54	11027	SALAMANCA	0.661	0.504	0.775	1.737	1.737
55	11031	SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	0.786	0.475	0.766	4.316	2.184
56	12001	ACAPULCO DE JUÁREZ	0.456	0.489	0.867	7.467	1.733
57	12029	CHILPANCIÑO DE LOS BRAVO	0.487	0.487	0.775	2.929	2.929
58	12035	IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	0.533	0.482	0.719	12.769	1.923
59	13016	CUAUTEPEC DE HINOJOSA	0.578	0.482	0.644	10.360	2.120
60	13048	PACHUCA DE SOTO	0.607	0.391	0.766	18.700	0.000
61	13051	MINERAL DE LA REFORMA	0.626	0.780	0.760	2.375	0.125
62	13056	SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO	0.687	0.608	0.703	4.227	1.773
63	13077	TULANCINGO DE BRAVO	0.685	0.499	0.667	7.286	0.571
64	14039	GUADALAJARA	0.652	0.610	0.766	8.083	2.000
65	14067	PUERTO VALLARTA	0.719	0.426	0.760	3.000	3.000
66	14070	SALTO, EL	0.435	0.368	0.685	4.531	1.633
67	14097	TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	0.754	0.491	0.727	5.240	2.120
68	14098	TLAQUEPAQUE	0.591	0.598	0.769	5.416	1.876
69	14101	TONALÁ	0.527	0.470	0.774	10.885	1.787
70	14120	ZAPOPAN	0.638	0.504	0.777	9.357	2.929
71	15002	ACOLMAN	0.499	0.509	0.667	1.897	1.897
72	15005	ALMOLOYA DE JUÁREZ	0.571	0.356	0.231	8.852	2.000
73	15011	ATENCO	0.254	0.520	0.522	4.250	1.333
74	15013	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	0.587	0.498	0.766	12.444	1.889
75	15018	CALIMAYA	0.624	0.492	0.691	6.510	2.000
76	15020	COACALCO DE BERRIOZÁBAL	0.525	0.494	0.743	4.500	1.706
77	15023	COYOTEPEC	0.396	0.496	0.250	4.263	1.368
78	15024	CUAUTILÁN	0.468	0.462	0.750	2.000	2.000
79	15025	CHALCO	0.536	0.495	0.764	4.367	1.867
80	15029	CHICOLOAPAN	0.703	0.469	0.618	2.450	2.000
81	15030	CHICONCUAC	0.514	0.459	0.686	9.476	3.952
82	15031	CHIMALHUACÁN	0.631	0.481	0.685	8.000	4.550
83	15033	ECATEPEC DE MORELOS	0.426	0.422	0.793	2.643	1.071
84	15037	HUIXQUILUCAN	0.633	0.501	0.750	3.000	2.619
85	15039	IXTAPALUCA	0.595	0.490	0.628	11.840	2.560

(Parte 3 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFPFP	AntSP	AntEmp
86	15044	JALTENCO	0.449	0.533	0.650	5.038	2.385
87	15051	LERMA	0.429	0.513	0.360	4.906	1.969
88	15053	MELCHOR OCAMPO	0.404	0.522	0.719	4.458	2.375
89	15054	METEPEC	0.623	0.548	0.806	2.318	1.955
90	15057	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0.588	0.446	0.800	11.895	1.737
91	15058	NEZAHUALCÓYOTL	0.672	0.410	0.700	12.958	3.417
92	15060	NICOLÁS ROMERO	0.545	0.493	0.650	3.960	1.840
93	15067	OTZOLOTEPEC	0.421	0.491	0.655	2.207	1.897
94	15070	PAZ, LA	0.580	0.482	0.727	7.550	1.550
95	15076	SAN MATEO ATENCO	0.593	0.443	0.647	2.960	2.360
96	15081	TECÁMAC	0.529	0.475	0.694	2.391	0.783
97	15092	TEOTIHUACÁN	0.643	0.537	0.670	2.468	2.383
98	15099	TEXCOCO	0.599	0.518	0.722	4.217	1.478
99	15100	TEZOYUCA	0.183	0.541	0.699	2.435	2.435
100	15104	TLALNEPANTLA DE BAZ	0.608	0.498	0.775	12.458	1.833
101	15106	TOLUCA	0.589	0.413	0.799	19.846	1.000
102	15108	TULTEPEC	0.712	0.471	0.690	14.033	1.733
103	15109	TULTITLÁN	0.576	0.487	0.750	4.250	1.700
104	15118	ZINACANTEPEC	0.490	0.470	0.380	7.293	1.878
105	15120	ZUMPANGO	0.386	0.406	0.641	3.909	1.909
106	15121	CUAUTILÁN IZCALLI	0.565	0.493	0.775	5.500	1.700
107	15122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	0.516	0.424	0.643	1.931	1.724
108	16043	JACONA	0.689	0.441	0.655	4.059	1.647
109	16053	MORELIA	0.587	0.501	0.809	2.000	2.000
110	16088	TARÍMBARO	0.514	0.397	0.583	11.000	4.625
111	16102	URUAPAN	0.591	0.317	0.776	4.474	1.158
112	16108	ZAMORA	0.604	0.494	0.651	4.877	1.982
113	17004	AYALA	0.539	0.438	0.465	7.813	2.000
114	17006	CUAUTLA	0.635	0.534	0.542	6.400	2.450
115	17007	CUERNAVACA	0.591	0.529	0.750	9.167	1.917
116	17008	EMILIANO ZAPATA	0.593	0.385	0.637	4.568	3.676
117	17011	JIUTEPEC	0.633	0.567	0.750	5.143	1.524
118	17018	TEMIXCO	0.626	0.447	0.750	8.900	3.000
119	17020	TEPOZTLÁN	0.506	0.587	0.729	5.854	2.000
120	17028	XOCHITEPEC	0.670	0.490	0.727	4.822	4.756
121	17029	TEMOAC	0.447	0.450	0.410	2.000	2.000
122	17030	YECAPIXTLA	0.746	0.515	0.764	5.000	5.000
123	18008	XALISCO	0.725	0.599	0.743	6.000	2.211
124	18017	TEPIC	0.660	0.548	0.842	11.200	2.000
125	19006	APODACA	0.762	0.519	0.699	21.250	2.188
126	19018	GARCÍA	0.673	0.539	0.750	12.000	1.875
127	19019	SAN PEDRO GARZA GARCÍA	0.886	0.571	0.867	4.333	4.333
128	19021	GENERAL ESCOBEDO	0.696	0.513	0.783	20.000	4.500
129	19026	GUADALUPE	0.686	0.547	0.756	14.095	1.095
130	19031	JUÁREZ	0.621	0.290	0.732	7.429	2.857

(Parte 4 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFFP	AntSP	AntEmp
131	19039	MONTERREY	0.702	0.493	0.816	6.632	2.789
132	19046	SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	0.763	0.398	0.801	16.933	2.733
133	19048	SANTA CATARINA	0.801	0.533	0.768	14.714	5.143
134	19049	SANTIAGO	0.736	0.516	0.750	4.571	3.571
135	20067	OAXACA DE JUÁREZ	0.541	0.505	0.789	1.769	1.769
136	20083	SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS	0.649	0.521	0.461	1.211	1.000
137	20091	SAN ANDRÉS HUAYÁPAM	0.534	0.439	0.385	3.467	1.000
138	20107	SAN ANTONIO DE LA CAL	0.525	0.490	0.360	5.500	1.000
139	20157	SAN JACINTO AMILPAS	0.561	0.600	0.649	4.200	1.700
140	20174	ANIMAS TRUJANO	0.710	0.480	0.750	1.000	1.000
141	20184	SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC	0.557	0.500	0.723	3.250	2.000
142	20227	SAN LORENZO CACAOTEPEC	0.511	0.511	0.616	6.417	1.000
143	20293	SAN PABLO ETLA	0.416	0.431	0.500	4.533	1.000
144	20350	SAN SEBASTIÁN TUTLA	0.657	0.581	0.688	1.000	1.000
145	20375	SANTA CRUZ AMILPAS	0.698	0.432	0.750	2.353	1.941
146	20385	SANTA CRUZ XOXOCOTLÁN	0.603	0.608	0.740	3.000	1.886
147	20390	SANTA LUCÍA DEL CAMINO	0.581	0.431	0.724	2.893	1.571
148	20399	SANTA MARÍA ATZOMPA	0.547	0.517	0.530	2.875	1.042
149	20403	SANTA MARÍA COYOTEPEC	0.850	0.451	0.500	1.000	1.000
150	20409	SANTA MARÍA DEL TULE	0.813	0.400	0.458	1.231	1.231
151	20519	SANTO DOMINGO TOMALTEPEC	0.649	0.391	0.392	2.500	1.000
152	20553	TLALIXTAC DE CABRERA	0.592	0.380	0.472	1.625	1.000
153	21015	AMOZOC	0.562	0.418	0.680	2.000	2.000
154	21034	CORONANGO	0.584	0.579	0.713	5.000	1.750
155	21041	CUAUTLANCINGO	0.642	0.508	0.663	4.154	2.000
156	21090	JUAN C. BONILLA	0.670	0.545	0.696	4.143	1.857
157	21106	OCOYUCAN	0.749	0.504	0.756	2.217	1.913
158	21114	PUEBLA	0.615	0.576	0.885	2.000	1.385
159	21119	SAN ANDRÉS CHOLULA	0.578	0.563	0.706	4.063	1.625
160	21125	SAN GREGORIO ATZOMPA	0.521	0.617	0.750	4.400	1.667
161	21136	SAN MIGUEL XOXTLA	0.641	0.515	0.613	2.929	1.714
162	21140	SAN PEDRO CHOLULA	0.640	0.477	0.706	2.036	1.679
163	21156	TEHUACÁN	0.595	0.553	0.752	2.548	0.968
164	22006	CORREGIDORA	0.745	0.489	0.801	5.412	3.882
165	22014	QUERÉTARO	0.696	0.566	0.780	3.704	2.074
166	22016	SAN JUAN DEL RÍO	0.658	0.403	0.724	4.368	2.632
167	23003	ISLA MUJERES	0.574	0.435	0.691	19.056	2.944
168	23004	OTHÓN P. BLANCO	0.555	0.544	0.756	19.056	2.944
169	23005	BENITO JUÁREZ	0.576	0.474	0.681	8.682	2.000
170	23008	SOLIDARIDAD	0.606	0.358	0.743	4.900	1.850
171	24013	CIUDAD VALLES	0.620	0.456	0.743	2.933	2.000
172	24028	SAN LUIS POTOSÍ	0.592	0.533	0.771	2.667	2.370
173	24035	SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ	0.564	0.484	0.705	8.150	2.017
174	25001	AHOME	0.641	0.255	0.716	2.857	2.036
175	25006	CULIACÁN	0.684	0.532	0.662	10.680	2.080

(Parte 5 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFPFP	AntSP	AntEmp
176	25016	SAN IGNACIO	0.649	0.400	0.695	2.000	2.000
177	26018	CAJEME	0.584	0.550	0.765	4.136	1.773
178	26029	GUAYMAS	0.404	0.502	0.750	4.545	2.364
179	26030	HERMOSILLO	0.643	0.490	0.821	2.000	1.000
180	26042	NAVOJOA	0.578	0.510	0.750	17.500	2.042
181	26043	NOGALES	0.573	0.451	0.735	15.000	2.000
182	26055	SAN LUIS RÍO COLORADO	0.713	0.423	0.693	3.857	1.524
183	27004	CENTRO	0.518	0.480	0.755	1.938	1.594
184	27013	NACAJUCA	0.512	0.453	0.731	3.600	1.900
185	28003	ALTAMIRA	0.527	0.509	0.750	2.333	2.250
186	28009	CIUDAD MADERO	0.654	0.528	0.695	6.850	2.000
187	28022	MATAMOROS	0.589	0.445	0.771	2.692	2.385
188	28027	NUEVO LAREDO	0.672	0.407	0.784	5.273	2.909
189	28032	REYNOSA	0.600	0.457	0.757	7.789	3.316
190	28038	TAMPICO	0.692	0.466	0.684	2.000	2.000
191	28041	VICTORIA	0.572	0.521	0.792	2.000	1.923
192	29001	AMAXAC DE GUERRERO	0.648	0.576	0.714	4.263	2.368
193	29002	APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL	0.710	0.495	0.705	5.000	2.913
194	29005	APIZACO	0.532	0.520	0.708	8.526	4.000
195	29009	CUAXOMULCO	0.486	0.601	0.677	9.909	3.091
196	29010	CHIAUTEMPAN	0.615	0.572	0.700	4.000	3.333
197	29017	MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS	0.677	0.507	0.650	3.714	3.500
198	29018	CONTLA DE JUAN CUAMATZI	0.675	0.380	0.690	3.655	3.655
199	29022	ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	0.631	0.449	0.525	4.000	4.000
200	29024	PANOTLA	0.590	0.582	0.729	4.889	4.000
201	29025	SAN PABLO DEL MONTE	0.596	0.475	0.714	5.667	4.000
202	29026	SANTA CRUZ TLAXCALA	0.639	0.546	0.684	6.563	2.813
203	29027	TENANCINGO	0.663	0.534	0.652	4.000	3.727
204	29028	TEOLOCHOLCO	0.634	0.568	0.717	4.526	3.842
205	29029	TEPEYANCO	0.743	0.562	0.660	4.444	2.389
206	29031	TETLA DE LA SOLIDARIDAD	0.567	0.536	0.741	3.125	2.625
207	29032	TETLATLAHUCA	0.462	0.502	0.592	3.800	3.400
208	29033	TLAXCALA	0.649	0.560	0.784	12.290	3.290
209	29035	TOCATLÁN	0.741	0.543	0.696	7.600	3.533
210	29036	TOTOLAC	0.646	0.598	0.717	3.143	3.143
211	29038	TZOMPANTEPEC	0.538	0.545	0.625	5.167	3.833
212	29039	XALOZTOC	0.611	0.501	0.616	4.294	3.000
213	29040	XALTOCAN	0.547	0.457	0.642	4.933	2.933
214	29041	PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL	0.674	0.537	0.750	4.308	3.231
215	29042	XICOHTZINCO	0.472	0.530	0.650	4.056	3.111
216	29043	YAUHQUEMECAN	0.560	0.529	0.661	7.320	3.240
217	29044	ZACATELCO	0.630	0.544	0.722	3.045	2.864
218	29049	SAN DAMIÁN TEXOLOC	0.643	0.563	0.600	5.080	3.800
219	29050	SAN FRANCISCO TETLANOHCAN	0.552	0.524	0.697	4.526	3.421

(Parte 6 de 6)

Listado de los índices Municipales

#	Cve Mpio	Municipio	IEDPM	IFPsP	IFPFP	AntSP	AntEmp
220	29051	SAN JERÓNIMO ZACUALPAN	0.693	0.576	0.692	9.500	2.833
221	29053	SAN JUAN HUACTZINCO	0.548	0.590	0.699	4.700	2.850
222	29057	SANTA APOLONIA TEACALCO	0.534	0.492	0.563	3.462	2.846
223	29059	SANTA CRUZ QUILEHTLA	0.734	0.523	0.481	4.333	2.583
224	29060	SANTA ISABEL XILOXOTLA	0.668	0.534	0.617	3.000	3.000
225	30014	AMATLÁN DE LOS REYES	0.507	0.447	0.621	3.310	2.828
226	30028	BOCA DEL RÍO	0.766	0.500	0.680	3.000	3.000
227	30028	BOCA DEL RÍO	0.602	0.500	0.650	3.000	3.000
228	30030	CAMERINO Z. MENDOZA	0.566	0.517	0.731	10.136	3.000
229	30039	COATZACOALCOS	0.609	0.504	0.740	3.222	2.778
230	30040	COATZINTLA	0.761	0.690	0.737	4.850	2.700
231	30044	CÓRDOBA	0.586	0.419	0.707	2.650	2.250
232	30048	COSOLEACAQUE	0.570	0.455	0.732	7.357	2.536
233	30068	FORTÍN	0.719	0.490	0.764	4.667	2.833
234	30074	HUILOAPAN	0.693	0.507	0.728	3.045	2.545
235	30085	IXTACZOQUITLÁN	0.766	0.527	0.730	8.000	2.571
236	30087	XALAPA	0.684	0.384	0.806	10.276	2.172
237	30101	MARIANO ESCOBEDO	0.550	0.410	0.619	3.778	2.611
238	30108	MINATITLÁN	0.626	0.492	0.719	6.174	2.783
239	30115	NOGALES	0.668	0.511	0.705	9.971	2.714
240	30118	ORIZABA	0.833	0.487	0.689	3.882	3.000
241	30123	PÁNUCO	0.274	0.579	0.736	6.067	3.000
242	30131	POZA RICA DE HIDALGO	0.587	0.617	0.705	6.190	2.810
243	30133	PUEBLO VIEJO	0.468	0.394	0.531	4.294	2.618
244	30135	RAFAEL DELGADO	0.347	0.458	0.640	5.900	2.900
245	30138	RÍO BLANCO	0.676	0.628	0.726	5.250	3.000
246	30175	TIHUATLÁN	0.644	0.544	0.691	4.500	2.550
247	30189	TÚXPAM	0.548	0.571	0.727	5.000	2.321
248	30193	VERACRUZ	0.584	0.354	0.793	8.606	3.000
249	31041	KANASÍN	0.630	0.452	0.523	11.024	1.952
250	31050	MÉRIDA	0.697	0.409	0.837	2.529	2.235
251	31059	PROGRESO	0.609	0.326	0.733	2.303	1.970
252	31101	UMÁN	0.569	0.340	0.681	2.379	2.379
253	32010	FRESNILLO	0.549	0.473	0.788	2.522	1.000
254	32017	GUADALUPE	0.621	0.616	0.809	4.500	1.833
255	32056	ZACATECAS	0.644	0.321	0.821	2.000	2.000

Índice de Tablas

Tabla No. 1 - Comparativo Servicio Público del Imperio vs. Constitución 1917	58
Tabla No. 2 - Evolución de las organizaciones de Servidores Públicos	78
Tabla No. 3 - Comparativo de plazas ocupadas del SPC de la APF	98
Tabla No. 4 - Cambio institucional en la Administración Pública Mexicana	102
Tabla No. 5 - Coteorías y características de los servidores públicos	127
Tabla No. 6 - Las cinco estrategias de la Nueva Gestión Pública	144
Tabla No. 7 - Percepción de “mucho corrupción” en las instituciones	166
Tabla No. 8 - Comparativo Índice Servicio Civil vs. Índice Edo. Derecho	182
Tabla No. 9 - Clasificación de los países según la eficacia de los SCC.....	183
Tabla No. 10 - Ranking del Indicador de Capacidades.....	184
Tabla No. 11 - Informe sobre la situación del SCC en América Latina	185
Tabla No. 12 - Evaluaciones del Índice de Desarrollo del SCC - 2004-2019.....	189
Tabla No. 13 - Modelos de Estado, su época y características principales.....	214
Tabla No. 14 - Evolución de las teorías que dieron origen al Neoinstitucionalismo.....	232
Tabla No. 15 - Modelos de Gobierno y sus principales características	250
Tabla No. 16 - Etapas en la concepción de la Evaluación	261
Tabla No. 17 - Generaciones de los Derechos Humanos	281
Tabla No. 18 - Edos. con normatividad del SCC en sus congresos locales	323
Tabla No. 19 - Delitos cometidos por año del fuero común en México	326
Tabla No. 20 - Entidades Federativas con regulación del SCC en los tres poderes	328
Tabla No. 21 - Elementos de un Sistema del Servicio Civil de Carrera	331
Tabla No. 22 - Leyes Estatales en materia de Servicio Civil de Carrera	332
Tabla No. 23 - Grado máximo de estudios de los Alcaldes en México por años.....	335
Tabla No. 24 - Último Gdo de Estudios de los Titulares de las dependencias Mples	337
Tabla No. 25 - Titulares de las dependencias Mples con estudios de Licenciatura.....	338
Tabla No. 26 - Empleo anterior de los Titulares de las dependencias Mples	339
Tabla No. 27 - Sector del empleo anterior de titulares de las dependencias Mples	340

Tabla No. 28 - Mpios con normatividad y componentes de SCC - 2021	348
Tabla No. 29 - Municipios con Reglamento del SCC - 2019.....	350
Tabla No. 30 - Sub-sistemas de profesionalización de Seguridad Pública - 2018	353
Tabla No. 31 - Listado de Índices utilizados para comprobación de hipótesis	355
Tabla No. 32 - Grados de escolaridad en México.....	357
Tabla No. 33 - Ejemplo de Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Mples.....	358
Tabla No. 34 - Tabla de contingencias: IFPsP vs. IESPM.....	359
Tabla No. 35 - Tabla de contingencias: IFPtP vs. IESPM	360
Tabla No. 36 - Tabla de contingencias: Experiencia Sector Público vs. IESPM	362
Tabla No. 37 - Tabla de contingencias: Experiencia en el Empleo vs. IESPM	362
Tabla No. 38 - Tabla de Prueba de Chi-cuadrado: IESPM vs. IFPsP.....	363
Tabla No. 39 - Tabla de Prueba de Chi-cuadrado: IESPM vs. IFPfP	364
Tabla No. 40 - Tabla de Prueba de Chi-cuadrado: IESPM vs. IExpSP	365
Tabla No. 41 - Tabla de Prueba de Chi-cuadrado: IESPM vs. IExpEP	366
Tabla No. 42 - Resumen de modelo 1: análisis de regresión	367
Tabla No. 43 - ANOVA (ejercicio de análisis de regresión) modelo 1	368
Tabla No. 44 - Coeficientes (ejercicio de análisis de regresión) modelo 1.....	369
Tabla No. 45 - Estadísticas de residuos (ejercicio de análisis de regresión) modelo 1.....	370
Tabla No. 46 - Resumen de modelo 2 (ejercicio de análisis de regresión)	372
Tabla No. 47 - Resumen de modelo 3 (ejercicio de análisis de regresión)	374
Tabla No. 48 - ANOVA (ejercicio de análisis de regresión) modelo 3	374
Tabla No. 49 - Coeficientes (ejercicio de análisis de regresión) modelo 3.....	375
Tabla No. 50 - Diagnostico de colinealidad (ejercicio de análisis de regresión) mod 3.....	375
Tabla No. 51 - Estadísticas de residuos (ejercicio de análisis de regresión) modelo 3.....	376
Tabla No. 52 - Índice de Capacidades Funcionales Municipales en México 2016	386
Tabla No. 53 - Composición del Índice de Competitividad Urbana 2022.....	388
Tabla No. 54 - Indicadores del Índice de Competitividad Urbana 2022 del IMCO.....	389
Tabla No. 55 - Distribución del IDIM - 2019	400
Tabla No. 56 - Ponderación por Subíndice del IDIM - 2019	403
Tabla No. 57 - Subíndice de Capacidad Adva por Edos/Mpios del IDIM.....	406

Tabla No. 58 - Principales hallazgos Índices de Capacidades Institucionales 408

Índice de Gráficos

Gráfico No. 1 - Interacción con el Gobierno a través de Internet..... 154

Gráfico No. 2 - Confianza en Instituciones de la Democracia más la iglesia 165

Gráfico No. 3 - Índice de Percepción de la Corrupción de 1995 al 2021 167

Gráfico No. 4 - Seguimiento Latinoamericano tipo de régimen que prefieren 169

Gráfico No. 5 - Evolución de la democracia por categoría 2008 - 2021 170

Gráfico No. 6 - Índice de Desarrollo del Servicio Civil – BID 2004-2015 188

Gráfico No. 7 - Comparativo países de ALC, OCDE y G20, 2015..... 196

Gráfico No. 8 - Resultados globales, según índices de calidad del sistema de GRH 199

Gráfico No. 9 - Resultados del IDSC en Estados de México..... 200

Gráfico No. 10 - Antigüedad en el Servicio Público y cargo Titulares Mples..... 341

Gráfico No. 11 - Personal Mpal según sexo y año – 2010 - 2020..... 343

Gráfico No. 12 - Personal Mpal según escolaridad - 2020 344

Gráfico No. 13 - Histograma - IESPM 376

Gráfico No. 14 - Gráfico de dispersión - IESPM 377

Gráfico No. 15 - Promedio General de Mpios en México – ICFM - 2016 383

Gráfico No. 16 - Clasificación por Entidad Federativa – ICFM - 2016 384

Gráfico No. 17 - Mapa – ICFM – 2016, por Entidades Federativas..... 385

Gráfico No. 18 - Distribución de ciudades analizadas en el ICU – IMCO - 2022 390

Gráfico No. 19 - Niveles de competitividad 391

Gráfico No. 20 - Distribución del ICU – IMCO – por tamaño de ciudades 392

Gráfico No. 21 - Resultados por subíndice – ICU-IMCO-2022..... 393

Gráfico No. 22 - Índice General por tamaño de ciudad y nivel de competitividad..... 394

Gráfico No. 23 - Distribución de Mpios evaluados por el IGCIM..... 398

Gráfico No. 24 - Histograma de Distribución de frecuencias del IDIM - 2019 401

Gráfico No. 25 - Resultados del IDIM - Guanajuato.....	402
Gráfico No. 26 - Resultados del IDIM - Oaxaca.....	402
Gráfico No. 27 - Resultados del IDIM - Guerrero.....	403
Gráfico No. 28 - Histograma de Distribución – IDIM - 2019.....	404

Índice de Figuras

Figura No. 1 - Balanza de los Servicios Civiles de Carrera	115
Figura No. 2 - Componentes de la Admon. Pub. que interactúan con los SCC	122
Figura No. 3 - La caja de pandora del Servicio Civil de Carrera	141
Figura No. 4 - Formula de la Corrupción.....	161
Figura No. 5 - Formula del Combate a la Corrupción	162
Figura No. 6 - Modelos de Buen Gobierno	245
Figura No. 7 - Evolución de las Capacidades Institucionales	255
Figura No. 8 - Modelo de Gobierno Abierto.....	257
Figura No. 9 - Ciclo de creación de Capacidades Institucionales	263

Bibliografía

- Abitbol, P., & Botero, F. (2005). Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional*(62), 132-145. Recuperado el 10 de febrero de 2023, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n62/n62a09.pdf>
- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. (11 de mayo de 1847). México. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf
- Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional. (6 de noviembre de 1813). México. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia15.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2020). Conferencias Magistrales temas de la democracia. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (págs. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral (INE). Recuperado el 18 de julio de 2023, de

<https://lumen.uv.mx/resources/files/documents/2022/1/28/6285/fdfd84da-f51a-4f1d-9793-124a43ceebf2.pdf>

Aguilar Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del Gobierno: propuesta teórica*. Tirant lo blanch. Recuperado el 01 de julio de 2023, de https://clad.org/wp-content/uploads/2023/05/Acerca-del-Gobierno_Luis-Aguilar-Villanueva-2023.pdf

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). Profesionalización del Servicio Público en México, Hacia la Innovación y la Democracia. *Memorias de Congreso*. México: Universidad Iberoamericana.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI editores. Recuperado el 20 de abril de 2022, de http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf

Alcántara Sáez, M. (2011). Calidad de los políticos, profesionalización y formación. *Revista Opera*, 11, 31-46. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5147326.pdf>

Alcántara Sáez, M. (enero/junio de 2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41), 19-44. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf>

Amaro Guzmán, R. (1996). *Derecho y práctica de la función pública*. Santo Domingo, República Dominicana: Editorial Punto Magico.

Andersson, T. L. (2012). Multiprofessional Cooperation and Accountability Pressures: . *Public Management Review*, 6(14), 835-855. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.650053>

Annunziata, R. (2016). La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. *Andamios. Revista de Investigación*, 13(30), 39-62. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v13n30/1870-0063-anda-13-30-00039.pdf>

- Arambula Quiñones, H. R. (2015). La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección en Chile. (*Tesis Doctoral*). ESADE Business School, Barcelona, España.
- Arellano Gault, D., & Rojas, D. (2023). Servicios Civiles de Carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: ideas, paradojas y limitaciones. En H. Ruiz-López, *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción* (págs. 91-143). México: Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
- Arellano, D. (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En F. Longo, & C. Ramió, *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pág. 144 y 152). Barcelona: CIDOB.
- Arellano, D. (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En F. Longo, & C. Ramió, *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 143-169). CIDOB.
- Arias Pineda, A. A. (2008). El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización. *Revista Gestión y Región*(6), 31-64. Recuperado el 28 de marzo de 2023, de <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/gestionyregion/article/view/927/913>
- Arriaga, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Arroyo Alejandro, J., & Guzmán Flores, J. (2008). Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local. *Carta Económica Regional, septiembre-diciembre*(100), 7-30. Recuperado el 13 de marzo de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7950836.pdf>
- Arroyo Guzmán, J. M. (2013). La profesionalización de los Servidores Públicos Municipales: una propuesta normativa. (*Tesis de Maestría*). Instituto Politécnico Nacional - IPN, México. Recuperado el 07 de abril de 2022, de

<https://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/14394/1/2013%20JUANA%20MONICA%20ARROYO%20GUZMAN.pdf>

Ascencio Aceves, L. S. (2021). *El servicio civil de carrera en México: un proceso estancado [Tesis de Maestría]*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Recuperado el 2021 de octubre de 11, de <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4490>

ASF. (2013). *Evaluación Número 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal*. México: Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados Federal. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1572_a.pdf

ASF. (2019). *Grado de Desarrollo Institucional Municipal*. México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 06 de abril de 2023, de <https://www.asf.gob.mx/idim.html>

ASF, A. S. (2018). *Evaluación número 1572-GB: Política pública de la gestión del capital humano en la administración pública federal*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 27 de marzo de 2022, de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1572_a.pdf

Bank, W. (2005). *Capacity Building for the Civil Service*. Recuperado el 18 de junio de 2023, de <https://documents.worldbank.org/curated/en/508621468194652888/pdf/343380AFR0CivilService1reform.pdf>

Bank, W. (2017). *A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service*. Recuperado el 18 de junio de 2023, de <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fb597c5f-3d78-543d-9aec-8cf7d4f17f0b/content>

- Barraza de la Rocha, M. (enero-junio de 2020). Profesionalización Parlamentaria: La consolidación del Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. *Derecho & Opinión Ciudadana*, 4(7), 34-64. Recuperado el 27 de abril de 2022, de http://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP/rev/007/002.pdf
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortazar - Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2002). Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso. *Documento de Trabajo*. BID - Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Recuperado el 28 de marzo de 2023, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Investigaci%C3%B3n-sobre-reformas-a-la-pol%C3%ADtica-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica-en-la-regi%C3%B3n-de-Am%C3%A9rica-Latina-Marco-conceptual-gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-y-estudios-de-caso.pdf>
- BID. (marzo de 1997). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de https://ciberinnova.edu.co:10004/archivos/plantilla-ovas1-slide/documents-UCN-Canvas/Formulacion%20y%20evaluacion%20de%20proyectos%20ambientales/Lecturas/Recursos%20de%20profundizacion%20tema%202_unidad%203/BID.%201997.%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20proyectos%20ambientales
- BID. (1999). *¿De burócratas a gerentes?* (C. Losada i Marrodán, Ed.) Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C. : Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 18 de febrero de 2022, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. New York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano

- de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- BID. (20 de noviembre de 2015). *Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI)*. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh>
- BID. (2016). *Profesionalización de la función pública en los estados de México*. Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2021). *Capacidades institucionales en políticas de innovación orientadas por misiones en México: Estudios de caso sobre, elección, diseño y evaluación de las políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. <https://doi.org/10.18235/0003154>
- BID. (2021). *Latinobarómetro 2021*. Santiago, Chile: BID. Recuperado el 08 de abril de 2022, de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Birdsall, N. M., Campos, J. E., Kim, C.-S., & Corden, W. (26 de septiembre de 1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report. (L. MacDonald, Ed.) *The journal of Asian Studies*, 54(1). <https://doi.org/10.2307/2058969>
- Bousta, R. (2019). Pour une approche conceptuelle de a notion de bonne administration. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(21), 23-45. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/journal/5038/503859254004/>
- Bumgarner, J., & Newswander, C. B. (2012). Governing Alone and With Partners: Presidential Governance in a Post-NPM environment. *Administration & Society*, 5(44), 546-570. <https://doi.org/10.1177/0095399711413869>
- Cabrero Mendoza, E. (1998). Estudio Introductorio. En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 19-36). México: Fondo de Cultura Económica.

- Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública, II semestre(3)*, 753-784. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf
- Cabrero Mendoza, E., & Carrera, A. (2000). *Fiscal decentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the Mexican case*. México: CIDE. Recuperado el 28 de abril de 2022, de <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4120/34169.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cabrero, E. (1999). *Gerencia pública municipal*. México: CIDE.
- Cabrero, E., & Nava, G. (1999). *Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Gerencia pública municipal.
- Cabrero, Enrique; Arellano, David;. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cai, C., Shen, Q., & Tang, N. (2022). Meet all changes with constancy: The dynamic adaptation process of county governments in China. *Public Administration*, 1-23. <https://doi.org/10.1111/padm.12891>
- Camacho, César; Fernández Ruíz, Jorge;. (2017). *Fuentes históricas, Constitución de 1917 Vol. II. Documentos históricos desde el año 1821 a 1826*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 27 de marzo de 2022, de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/fue_hist_cons_1917-II.pdf

- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gallardo Editores.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (05 de febrero de 1917, 28 de mayo). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006, 09 de enero). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016, 18 de julio). *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021, 22 de noviembre). *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTSE.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021, 22 de noviembre). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022, 05 de abril). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Campo García, M. E. (2018). Buen gobierno y confianza institucional. *Dilemata*(27), 55-71. Recuperado el 10 de mayo de 2023, de <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000214/574>
- Cárdenas, J. (2010). Herramientas para enfrentar la corrupción. En R. Méndez Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (págs. 11-78). México: Universidad

- Nacional Autónoma de México - UNAM. Recuperado el 07 de abril de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/5.pdf>
- Castañeda Coria, H. (2006). La nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo como modalidades de los estudios organizacionales en la fiscalización y rendición de cuentas en México. *Tesis de Maestría*. UNAM, México. Recuperado el 28 de marzo de 2023, de https://ru.dgb.unam.mx/bitstream/DGB_UNAM/TES01000609563/3/0609563.pdf
- Castillo Blanco, F. A., & Quesada Lumbreras, J. E. (2011). La profesionalización de la Función Pública Local en América Latina: evolución, modelos y propuestas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*(302), 161-183. <https://doi.org/10.24965/reala.vi302.9321>
- Castillo Restrepo, L. M. (2019). Gobierno Abierto, un nuevo paradigma de gobernanza pública: una descripción desde el caso colombiano. *Tesis de Maestría*. Universidad EAFIT, Colombia. Recuperado el 31 de marzo de 2023, de <http://hdl.handle.net/10784/16127>
- CEFP, C. (2018). *Análisis de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos y sus implicaciones para el desarrollo*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- CEPAL. (2014). *Servicio civil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36968-servicio-civil-america-latina-caribe>
- Chávez Alcázar, M. (1985). *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, Primera Edición*. México.
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125. Recuperado el 17 de mayo de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403495.pdf>

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *The Whole-of-Government Approach to Public*, 67(6), 1059-1066. Recuperado el 18 de Mayo de 2023, de *The Whole-of-Government Approach to Public*
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el 09 de febrero de 2023, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado*. Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/9-Carta-Iberoamericana-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%ABblica-CLAD.pdf>
- CLAD. (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>
- CLAD. (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. *XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Caracas, Venezuela: CLAD - Naciones Unidas. Recuperado el 12 de enero de 2022, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-del-Ciudadano-en-Relacion-con-la-Administracion-Publica-10-2013.pdf>
- CLAD, C. L. (2018). Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica. *Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030*. Lima, Perú: CLAD. Recuperado el 2022 de octubre de

23, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Avances-y-propuestas-sobre-la-Agenda-2030-y-los-ODS-en-Iberoamerica-LIBRO-2018.pdf>

Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Evaluación de proyectos sociales* (Vol. Séptima Edición en Español). México: Siglo XXI Editores.

Çolak, Ç. D. (2019). Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends. *Croatian and Comparative Public Administration*, 4(19), 517-536. <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.1>

Concepción Montiel, Luis; Moctezuma Hernández, Patricia;. (2010). *Gobernanza global y democracia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (04 de octubre de 1824). México. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1

Constitución Política de la Monarquía Española. (19 de marzo de 1812). Cádiz, España. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>

Constitución Política de la República Mexicana. (05 de febrero de 1857). México: Cámara de Diputados Federal. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de Diciembre de 2020). México: Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Cornelio Zamudio, L. d. (enero-junio de 2018). Derecho Humano a la Buena Administración. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 5(10), 315-344. Recuperado el 08 de septiembre de 2022, de <http://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/2483/1/434-1866-A.pdf>

- Cruz Villalobos, O. (2009). *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/106591291140810>
- De Alba González, A. C., & Gómez Álvarez, D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. Gómez Álvarez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 31-81). Miguel Ángel Porrúa.
- De la Hoz Reyes, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, 30, 107-121. <https://doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- De la Madrid Hurtado, M. (2004). *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia*. México: Turner.
- De la Torre Sifuentes, G. (2021). *Evaluación municipal en México: el desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados*. México: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/02/Evaluacion-municipal-en-Mexico.pdf>
- De Vries, M. S., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*(26), 4-16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>
- De Waele, L., Berghman, L., & Matthyssens, P. (2015). Defining Hybridity and Hybrid Contingencies in Public Organizations: An Alternative Conceptual Model. En L. Gnan, A. Hinna, & F. Monteduro, *Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance* (págs. 113-154). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2051-663020150000004005>

- Diamandouros, P. (21 de marzo de 2013). *Ombusman Europeo*. Obtenido de Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/es/50715>
- Díaz-Rato, A. (2006). La Cooperación Española y la Gobernabilidad Democrática en América Latina. En L. Paramio, & M. Revilla, *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (págs. 243-262). España: Fundación Carolina. Recuperado el 02 de mayo de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/327037.pdf>
- Diccionario de Política y Administración Pública. (1996). México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Dogaru, T.-C. (2016). The Effect op Public Administration Reforms under the Post-New Public Management Paradigm. *Economic and Social Development - Book of Proceedings*, 743-753. Recuperado el 18 de Mayo de 2023, de <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/94399/>
- Dussauge Laguna, M. I. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*(3).
- Dussauge Laguna, M. I. (2005). Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México. *Foro Internacional*, 45(4), 761-794. Recuperado el 07 de abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>
- Dussauge Laguna, M. I. (2007). De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 161-170. Recuperado el 31 de marzo de 31, de https://www.researchgate.net/publication/298434169_De_la_profesionalizacion_administrativa_a_la_profesionalizacion_de_los_estudios_sobre_servicios_civiles
- Dussauge Laguna, M. I. (2008). Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 33-49.

Recuperado el 24 de abril de 2022, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_3.pdf

Echeberría, K. (2003). La visión del Banco Interamericano de Desarrollo. En L. F. Villanueva, *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia* (págs. 60-64). México: Universidad Iberoamericana.

EIU, T. E. (2021). *Democracy Index 2021: The China challenge*. London, England: The Economist Intelligence Unit Limited 2022. Obtenido de <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021-download-success/>

Encarnación Romero, M. G. (2018). La profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana: avances y perspectivas. (*Tesis Doctoral*). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Estrada Gallego, F. (2006). Estado mínimo, agencias de protección y control territorial. *Análisis Político*, 19(56), 115-130. Recuperado el 17 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052006000100006&lng=en&tlng=es.

Estrella de Noriega, A. (2020). Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina), Segunda Época*(34). Recuperado el 24 de junio de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7442203.pdf>

Etzioni, A. (1964). *Organizaciones modernas*. México: Uteha.

Federal, P. E. (31 de mayo de 1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. México. Recuperado el 27 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf

Federal, P. E. (31 de mayo de 1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. México. Recuperado el 27 de octubre de 2021, de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4874787&fecha=31/05/1995&cod_diario=209144

Federal, P. E. (31 de mayo de 2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado el 29 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

Federal, P. E. (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 29 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc

Federal, P. E. (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado el 29 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2019-2024_12jul19.doc

Ferlie: Ewan, H. J., & Steve, M. (2003). Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects. *British Journal of Management*, 14, S1-S14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x>

Fernández Delpuech, L. (2015). *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Fernández Ruiz, J. (2010). *La administración pública durante la tercera república (federal liberal) 1855-1910*. México: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/6.pdf>

Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ferraro, A. E. (2009). *Reinventando el estado: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Fix-Zamudio, Héctor; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo;. (2017). *Influencia extranjera y trascendencia intencional*. Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, III. Recuperado el 17 de junio de 2023, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/34.pdf>
- Flores Salgado, L. L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado el 08 de septiembre de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4304/13.pdf>
- Fócil Ortega, M. A. (2009). Servicio Profesional de Carrera en México: de "Esperando a Godot" al "Gatopardo". *Buen Gobierno*(6), 151-167. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528007>
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2022). *Capacity for development: new solutions to old problems*. New York: United Nations Development Programme. Recuperado el 24 de marzo de 2023, de <http://sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2013/01/CapacityForDevelopmentBook2002.pdf>
- Gamboa Montejano, Claudia; Valdés Robledo, Sandra;. (2018). *El Servicio Civil de Carrera en el ámbito legislativo*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis del Poder Legislativo - Cámara de Diputados.
- García Cárdenas, L. (1983). Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México. *Revista de Administración Pública, abril-junio 1983*(54), 207-334. Recuperado el 27 de marzo de 2021, de https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_54-1983.pdf
- García del Castillo, R., & Rivera Navarro, G. (2006). *La profesionalización en los municipios de México, hacia un diagnóstico propositivo: Perfil y perspectivas de los municipios*

mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México: SEDESOL.

García Martínez, R. L. (2006). Evaluación de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la STPS. (*Proyecto de investigación aplicada*). Tecnológico de Monterrey, México.

García Ramírez, S., & Uribe Vargas, E. (2014). *Derecho de los Servidores Públicos*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Universidad Autónoma Nacional de México.

García Rivero, C., & Kotsè, H. (2018). Crisis de confianza institucional en las democracias contemporáneas. *Dilemata - Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27(Debate: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho), 17-36. Recuperado el 24 de junio de 2023, de <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/issue/view/28>

García Sánchez, M. I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*(47), 37-64. Recuperado el 27 de marzo de 2023, de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

Garciadiago, J. (2011). Marco histórico, México a través de este siglo: su evolución política. En P. Galeana, *México y sus constituciones* (págs. 314 - 336). México: Fondo de Cultura Económica.

Gargantini, D. M., & Pedrottini, C. I. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII(57), 319-357. <https://doi.org/10.22136/est20181131>

Geddes, B. (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *American Political Science Review*, 85(2), 371-392. Recuperado el 11 de febrero de 2023, de <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science->

review/article/abs/game-theoretic-model-of-reform-in-latin-american-democracies/E19389631FDFC09C2F31BBC4042E7DFC

- Giles Navarro, C. A. (2018). *Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Goldfinch, S., & Yamamoto, K. (2018). Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*(78), 79-94. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12330>
- Gómez Díaz, M. (Enero-Junio de 2011). La gestión del conocimiento en el desarrollo municipal. Caso Texcalyacac, Estado de México. *Gestión y Estrategia*(39), 59-73. Recuperado el 08 de octubre de 2022, de <http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/2976/la-gestion-del-conocimiento-en-el-desarrollo-municipal-caso-texcalyacac-estado-de-mexico.pdf?sequence=1>
- Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.
- Guerrero Amparám, J. P. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. (*Documento de Trabajo*). Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública - CIDE, México.
- Guerrero Amparán, J. P. (2002). *Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado, visión multidimensional del Servicio Profesionalizado*. México: Plaza y Vladés.
- Guerrero Galván, L. R. (2018). *Manual de historia del derecho mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Guerrero Gutiérrez, E. (2005). *Retos, dilemas y oportunidades en la implementación del cambio*. México: Instituto Federal Electoral (IFE) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Guerrero Olvera, M. (2008). *La Nueva Gestión Pública: un modelo privatizador del proceder del estado*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Recuperado el 24 de marzo de 2023, de <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/2008LLNGPUNMPPEAC.pdf>
- Guerrero, O. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero, O. (1994). *Las raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, O. (1995). *La formación profesional de Administradores Públicos en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México - Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guerrero, O. (1998). *El funcionario, el Diplomático y el Juez*. México: Universidad de Guanajuato - Instituto de Administración Pública de Guanajuato - Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de http://www.omarguerrero.org/libros/El_funcionario_el_diplomatico_y_el_juez.pdf
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública durante la lucha de independencia y la primera república federal (1810-1836)*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/4.pdf>
- Guerrero, O. (2011). *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas y los testimonios*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, O. (2015). *Servicio Civil de Carrera en México: origen y evolución. Los avances del México contemporáneo: 1955-2015: III La política y la Administración Pública*,

- Tomo III*. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf
- Gullón Abao, A., & Gutiérrez Escudero, A. (2012). *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*. Cádiz, España: Universidad de Cádiz. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de https://www.colmich.edu.mx/files/ceh/rdiego/publicaciones/pdf/005_ConstitucionGaditana.pdf
- Guzmán Salazar, M., & Menz Queirolo, M. (2020). Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos. *Serie de documentos electrónicos - Programa Economía y Políticas Públicas*. FLACSO - Chile, Chile. Recuperado el 28 de marzo de 2023, de https://flacsochile.org/doc/2020/Doc_Electronico_Post_Nueva_Gestion_Publica_no_viembre_2020.pdf
- Hall, J. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review*(2), 23-43. <https://doi.org/10.1023/A:1016071303640>
- Hansen, R. D. (1980). *La política del desarrollo mexicano*. México: Editorial Siglo XXI.
- Hauriou, M. (2002). *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, Francia: Editions Dalloz.
- Heckscher, C. (1994). Defining the post-bureaucratic type. En C. Heckscher, & A. Donnellon, *The Post-Bureaucratic Organization: new perspectives on organizational change* (págs. 14-53). SAGE Publicaciones, Inc. Recuperado el 30 de marzo de 2023, de https://www.researchgate.net/profile/Charles-Heckscher/publication/245853595_Defining_the_Post-Bureaucratic_Type/links/54f4ba2e0cf2ba615063d218/Defining-the-Post-Bureaucratic-Type.pdf?origin=publicationDetail&_sg%5B0%5D=DUak3OreX9zbuA2AI5GDVmb06KoIeZIk5KL

- Heredia, B. (2002). *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 03 de octubre de 2021, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-la-creaci%C3%B3n-de-servicios-civiles-de-carrera-La-experiencia-de-M%C3%A9xico-en-los-a%C3%B1os-90.pdf>
- Hernández Vaca, J. (2005). La administración comunitaria del pueblo azteca. *Estudios Políticos, Septiembre - Diciembre*(6). Recuperado el 02 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162005000300113
- Herrera, R. (05 de febrero de 2020). Dejan Gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera. *Reforma*, págs. <https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/ar1867868>.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. Recuperado el 27 de marzo de 2023, de <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Howard, C. (2015). Rethinking Post-NPM Governance: The Bureaucratic Struggle to Implement One-Stop-Shopping for Government Services in Alberta. *Public Organiz Rev*(15), 237-254. <https://doi.org/10.1007/s11115-014-0272-0>
- Huerta Cuervo, R., & Venegas López, M. (2020). Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). *Sobre México. Temas de Economía*, 1(2), 101-133. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de https://sobremexico-revista.iberomexico.com/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80/38

- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós Ibérica.
- Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>
- Iacoviello, M., & Essayag, S. (2011). *El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina*. Área de Gobernabilidad Local y Descentralización del Centro Regional del PNUD. Recuperado el 20 de junio de 2023, de <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoessaypnud2011.pdf>
- IIRCCC. (2020). *Sobre el combate a la corrupción en México: Informe país, 2020*. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Obtenido de https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf
- IMCO. (2012). *Índice de Competitividad 2012. El Municipio: una institución diseñada para el fracaso, propuesta para la gestión profesional de las ciudades*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf
- IMCO. (2022). *Índice de Competitividad Urbana 2022*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Recuperado el 16 de marzo de 2023, de https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2022-11-28_0900%20%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana%202022/Documentos%20de%20resultados/ICU%202022%20Reporte.pdf

- INAFED. (02 de abril de 2020). *La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal*. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal#:~:text=de%20la%20profesionalizaci%C3%B3n.-,La%20profesionalizaci%C3%B3n%20significa%20la%20preparaci%C3%B3n%20antes%20y%20durante%20el%20desempe%>
- Instituto Belisario Domínguez, S. d. (2021). *Causas y efectos de la corrupción burocrática*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kaasa, A., & Andriani, L. (2022). Determinants of institutional trust: the role of cultural context. *Journal of Institutional Economics*(18), 45-65. <https://doi.org/10.1017/S1744137421000199>
- Karataş, A. (2019). Post-New Public Management Paradigm and its effects on public administration. *Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 5(26), 1796-1805. <https://doi.org/10.31576/smryj.392>
- Kerbo, H. R. (2003). *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global* (Quinta Edición ed.). España.
- Kinder, T. (2012). Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services. *Public Management Review*, 3(14), 37-41. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637408>
- Kingdom, J. E. (2004). *The civil service in liberal democracies: an introductory survey*. London and New York: Routledge.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. California, Estados Unidos de Norte América: University of California Press.

- Kukovič, S., & Justinek, G. (2020). Modernisation Trends in Public Administration in Slovenia. *HKJU-CCPA*, 4(20), 623-647. <https://doi.org/10.31297/hkju.20.4.2>
- Landavazo, M. A., & Sánchez Andrés, A. (2014). La influencia de Cádiz en la América española: política, gobierno y constitucionalismo. *Revista de Historiografía*, 75 - 96. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn4cfDoO3zAhVUnWoFHRuoCFoQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uc3m.es%2Findex.php%2FREVHISTO%2Farticle%2Fdownload%2F2366%2F1272&usg=AOvVaw0otIyU7wFEDg6oZ6yfpFU>
- Lanzaro, J. (2001). *tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLADSO - ASDI.
- Le Clerq, J. A., Cháidez, A., & Rodríguez, G. (2022). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Recuperado el 22 de junio de 2023, de <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/IGI-MEX-2022-UDLAP.pdf>
- Ledezma Rojas, M. (1980). El servicio civil de carrera y el mejoramiento de la calidad y productividad de la administración pública federal en México, ante la globalización de mercados. (*Tesis de Maestría*). Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México. Obtenido de <https://cd.dgb.uanl.mx/handle/201504211/3076>
- León-Portilla, M. (2018). Organización social y política de los Aztecas, Segunda Reimpresión. *Históricas Digital*. Recuperado el 2021 de octubre de 02, de https://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/teotihuacan_aztecas/132_04_06_SocialPolitica.pdf
- Leyes Constitucionales. (29 de diciembre de 1836). México. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1

- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (1998). *La crisis del presidencialismo*. España: Alianza.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105. Recuperado el 21 de junio de 2023, de <https://www.jstor.org/stable/1951731>
- Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington, D.C. Estados Unidos de Norte América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F., & Echabarría, K. (2000). La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas. *CLAD*.
- Longo, Francisco; Ramió, Carles. (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- López Olvera, M. A. (2013). *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Ponce, J. (03 de noviembre de 2018). AMLO destinará 444 mil mdp más a "nómina de servicios personales". *Milenio*, págs. <https://www.milenio.com/politica/amlo-destinara-444-mil-mdp-servicios-personales>.
- Lovell, D. (2005). *Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States*. England: Pluto Press. Recuperado el 2022 de octubre de 22, de https://www.academia.edu/8250635/Corruption_Anthropological_Perspectives
- Lugo Davila, A. A. (2013). La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera. (*Tesis Doctoral*). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

- Magallón Diez, M. T. (2004). La implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del enfoque neoconstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos. *Revista Gestión y estrategia*(26), 9-20. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2004n26/Magallon>
- Manual de Administración Pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo.* (1962). Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.* New York: The Free Press.
- March, J., & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política.* Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de <https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/vergara-el-redescubrimiento-de-las-instituciones-en-march-y-olsen.pdf>
- March, J., & Olsen, J. P. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 41-73. Recuperado el 10 de febrero de 2023, de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/MJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- María Diez, M., & Hutchinson, T. (1985). *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I.* Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra. Recuperado el 15 de octubre de 2021, de <https://drive.google.com/file/d/0Bx7Om1ou1oyIVjRmRHdBbzFZbWc/view?resourcekey=0-c9DUmTYHySubBUkZ2Sf6sQ>
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la administración pública en México.* España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Martínez Puón, R. (2005). *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa.

- Martínez Puón, R. (2006). Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México, un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Revista Gestión y Política Pública*, XV(2), 457-483. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v15n2/1405-1079-gpp-15-02-457.pdf>
- Martínez Puón, R. (2008). Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Revista Enfoques*, VI(9), 127-143. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <https://www.redalyc.org/pdf/960/96060905.pdf>
- Martínez Puón, R. (2011). *Directivos versus Políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, R. (2011). La profesionalización de la burocracia del Distrito Federal: Una historia de buenas intenciones, pero cero resultados. *Buen Gobierno*, 92-111.
- Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*. Venezuela: Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gígep. Recuperado el 19 de marzo de 2021, de <http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/03/Libro-La-Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%ABblica.pdf>
- Martínez Puón, R. (2019). *La profesionalización de la función electoral*. México: Tirant lo blach.
- Máttar, J. (2018). *Desafíos de un buen gobierno: La profesionalización de la función pública*. México: Colegio de México, Centro Tepoztlán y Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.
- Meilán Gil, J. L. (2013). El paradigma de la buena administración. (U. Coruña, Ed.) *Anuario da Facultade de Dereito da Universisade da Coruña*, 17, 233-257. Recuperado el 26 de marzo de 2022, de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/12531>
- Mejía Garza, R. M., & Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s): El rompecabezas actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Mejía Lira, J. (2004). Los sistemas de profesionalización: abrir la puerta a la competencia. *Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España: CLAD. Recuperado el 08 de marzo de 2023, de https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=11142&query_desc=au%3A%22Mej%C3%ADa%20Lira%2C%20Jos%C3%A9%22
- Méndez Martínez, J. L. (2018). Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil. *Enap Cadernos*. Recuperado el 09 de octubre de 2021, de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3952/1/Caderno-61_Comparaci%C3%B3n%20de%20los%20Servicios%20Profesionales%20de%20Carrera%20de%20M%C3%A9xico%20y%20Brasil.pdf
- Méndez, J. L. (2000). La profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvido o esperando a Godot? En J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Colegio de México. Recuperado el 19 de junio de 2023, de <https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articulo/la-profesionalizacion-del-estado-mexicano-olvidando-o-esperando-a-godot>
- Méndez, J. L. (2008). Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y retos. *Servicio Civil de Carrera, enero-junio(9)*, 9-24. Recuperado el 07 de Abril de 2022, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_1.pdf
- Mendoza Huerta, R. (2016). La visión anti sistémica del Servicio Profesional de Carrera en México. (*Tesis Maestría*). CIDE, México. Obtenido de <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1488>
- Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. (182). Obtenido de https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/80/1/000069734_documento.pdf

- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 135-156.
- Merino, M., Cejudo, G., Arellano Gault, D., Bracho, T., Caar, M., Gil-García, J., . . . Sour, L. (2000). *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Municipales (ICIM). (2020). *Sobre México. Temas de Economía*(2), 101-133. Recuperado el 13 de marzo de 2023, de [https://sobremexico-revista.iberomexico-revista.iberomexico.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80/38](https://sobremexico-revista.iberomexico.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80/38)
- Mexicano, S. C. (22 de octubre de 1814). Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. México. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf>
- Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>
- Millán, H., Morales Garza, M., & Fernández García, L. A. (2010). *Cambio político y déficit democrático en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Modelo de profesionalización para los Servidores Públicos en las Entidades Federativas*. (2007). México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Foro Nacional de Profesionalización.
- Molina Ramos, M. (2003). Análisis del artículo 133 Constitucional. (*Tesis de Maestría*). Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <http://eprints.uanl.mx/5277/1/1020148595.PDF>
- Moncayo Vives, G. (2021). Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas. *Sarance*(45), 118-142. <https://doi.org/10.51306/ioasarance.045.08>

- Moncayo, P. (2020). La calidad de gobierno. *Revista de la Academia de Guerra del Ejercito Ecuatoriano*, 13(1), 40-51. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL13ART4>
- Monsiváis Carrillo, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y sociedad*, 31(1-28). <https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1206>
- Montané Moroyorqui, A. E. (22 de Diciembre de 2020). Obtenido de Académia: https://www.academia.edu/28490776/PANORAMA_DEL_SERVICIO_PROFESIONAL_DE_CARRERA_EN_LA_LEGISLACION_MEXICANA
- Morales Estay, P. (2022). *The Democracy Index 2021: El desafío de China y el impacto negativo de la pandemia*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el 07 de abril de 2022, de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32877/1/The_Democracy_Index_2021.pdf
- Morales y Gómez, J. M. (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moreno Espinosa, R. (2004). Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México. *Revista Buen Gobierno*, I(2 segundo semestre), 25-14. Recuperado el 19 de marzo de 2021, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_2.pdf
- Moreno Jaimes, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: ITESO - Universidad Iberoamericana.
- Moreno Jaimes, C. (2010). Nueva Gestión Pública. En H. Solís Gadea, & K. Planter, *Enciclopedia de Época, Jalisco en el mundo contemporáneo*. México: Universidad de Guadalajara.

- Mota Parente, J., & Espejo Villar, L. B. (2021). Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil. *Revista Portuguesa de Educação, 34*(2), 5-24. <https://doi.org/10.21814/rpe.17555>
- Moyado Estrada, F. (2012). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. *Revista de Administración Pública, 45-70*. Recuperado el 02 de mayo de 2022, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/19617/17632>
- Myers Gallardo, F. A., & Sousa Cordeiro, R. (2012). *Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca, Máster en Democracia y Buen Gobierno.
- Nadal Padrón, T. (2014). Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Pública como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis. *Memoria del trabajo de fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas*. Universidad de la Laguna, España. Recuperado el 24 de marzo de 2023, de <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/310/La%20nueva%20gestion%20publica%20como%20alternativa%20al%20nuevo%20servicio%20publico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organisation Review, 1*(2), 5-22. <https://doi.org/10.1023/A:1016019302732>
- Nevado, P. T. (2003). Calidad de los servicios. (U. d. Rosario, Ed.) *Revista Estudios Socio-Jurídicos, 5*(1), 19-32. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/733/73350101.pdf>
- Nieto Morales, F. (2021). La profesionalización de los recursos humanos. En D. Gómez-Álvarez, & C. Maldonado Trujillo, *Reprensando lo público: Estado, políticas y gobernanza* (págs. 578-595). México: Siglo XXI editores.

- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Estrada, H. R. (2002). La teoría de la organización en la crítica a lo racional en el proceso de toma de decisiones. *Administración y Organizaciones*(noviembre), 84-101. Recuperado el 11 de febrero de 2023, de <https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/download/306/287/>
- OCDE. (2001). Un gobierno del futuro. *Simposio de la OCDE "Un gobierno del futuro: trabajar hoy para el mañana"*. Paris, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado el 06 de julio de 2023, de https://www.oecd-ilibrary.org/government-of-the-future-summary-spanish_5lmqcr2khjvb.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F9789264189775-sum-es&mimeType=pdf
- OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. México: OECD Publishing.
- OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recuperado el 16 de noviembre de 2022, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OCDE. (2019). *La integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. Paris, Francia: OCDE. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.
- OEA. (noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. (O. d. Americanos, Editor) Recuperado el 12 de octubre de 2021, de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

- Oliveros, V., & Schuester, C. (2018). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 6(51), 759-792. Recuperado el 22 de octubre de 2022, de <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1566859/1/Oliveros%20and%20Schuster%20-%20Manuscript.pdf>
- ONU. (1984). Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas. New York: Naciones Unidas.
- ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. New York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 06 de octubre de 2022, de https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convenci%3b%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupci%3b%20n.pdf
- ONU, O. d. (10 de diciembre de 1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU, O. d. (23 de marzo de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Orden Jurídico: Secretaría de Gobernación, Gobierno de México*. (09 de octubre de 2021). Obtenido de Leyes y Reglamentos Federales: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php#gsc.tab=0>
- Ornelas, N., & Ruiz-López, H. (2009). Problemas de la implementación de la Nueva Gestión Pública en América Latina. *Trabajo de Doctorado*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia*. España: Paidós.

- Padilla Ruiz, P. (2015). La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público. (*Tesis Doctoral*). Universidad de Castilla La Mancha, Albacete, España. Obtenido de <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/20351>
- Paoli Bolio, F. J. (2016). *La Constitución de Cádiz en Iberoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4157/1.pdf>
- Paramio, L. (2006). Crisis de gobernabilidad y populismo. En L. Paramio, & M. Revilla, *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (págs. 47-65). España: Fundación Carolina. Recuperado el 02 de mayo de 2022, de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/07/SXXI-FC-25.pdf>
- Paramio, L. (2006). Crisis de Gobernabilidad y Populismo. En L. Paramio, & M. Revilla, *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (págs. 47-65). Fundación Carolina. Recuperado el 10 de mayo de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/327037.pdf>
- Pardo, M. d. (1995). El Servicio Civil de Carrera México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, IV(2). Obtenido de http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3018/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pardo, M. d. (2003). La modernización administrativa Zedillista, ¿Más de los mismo? *Foro Internacional*, LXI(246), 192 - 214. Recuperado el 07 de octubre de 2021, de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1680>
- Pardo, M. d. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf
- Pardo, M. d. (04 de Octubre de 2005). El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, XLV(4), 600 - 601.

- Pardo, M. d. (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México: Colegio de México. Recuperado el 02 de mayo de 2022, de <https://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/la-modernizacion-administrativa-en-mexico-1940-2006-924630/>
- Pardo, M. d. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro Internacional*, LV(1), 83-115. Recuperado el 09 de octubre de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v55n1/0185-013X-fi-55-01-00083.pdf>
- Pardo, M. d. (2023). Una política inacabada: El Servicio Profesional de Carrera en México. En H. Ruiz-Lopez, *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción* (págs. 19-41). Universidad de Guadalajara - IIRCCC.
- Parlamento Europeo. (2007). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Parreles Reyes, J., Pibaque Pionce, N. S., & Nieto Parrales, D. A. (2021). Aplicación de la Post-burocracia en la Función Pública. *Revista Publicando*, 8(31), 36-49. <https://doi.org/10.51528/rp.vol8.id2232>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO - México.
- Patrón Sánchez, F., & Camacho García, M. (2018). *La profesionalización legislativa en México: evidencias en congresos estatales y el congreso federal*. México: Tirant lo blanch.
- Pendás, B. (Ed.). (2020). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI*. Madrid, España: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de https://www.racmyp.es/imagenes/publicaciones/2020-0592_enciclopedia_ciencias_morales_acc_ee_final.pdf
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. México: Gedisa.
- Pinazo Hernandis, J. (2007). *Empleo público para una nueva administración pública*. Tirant lo blanch.
- Pinazo Hernandis, J. (2013). *Administración Pública y Gobernabilidad*. Valencia, España: Psylicom Distribuciones Editoriales. Recuperado el 31 de marzo de 2023, de https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AdministracionPublicayGobernabilidad.pdf
- Pinazo Hernandis, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la "acción pública": del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y análisis de políticas públicas, julio-diciembre*(12). Recuperado el 29 de marzo de 2023, de <https://www.redalyc.org/pdf/2815/281532956004.pdf>
- Pinazo Hernandis, J. (2020). Economía, eficacia y eficiencia como factores funcionales de buen gobierno y de gestión pública democrática. En B. Nicasio Varea, & M. Pérez Gabaldón, *Defender la democracia: estudios sobre la calidad democrática, buen gobierno y lucha contra la corrupción* (págs. 267-288). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Pinazo, J. (2015). Gobierno Abierto: burocracia y re-racionalización político-administrativa. En L. Cotino Hueso, J. L. Sahuquillo Orozco, A. Loreto Corredoira, & U. C. Madrid (Ed.), *El paradigma del gobierno abierto* (págs. 15-28). España. Recuperado el 29 de marzo de 2023, de https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/03/el_paradigma_del_gobierno_abierto_ok.pdf
- PNUD. (2009). *Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 13 de marzo de 2023, de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf

- PNUD. (2016). *Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016*. (P. d. Desarrollo, Ed.) Recuperado el 03 de abril de 2023, de <https://www.idhmunicipalmexico.org/>
- Poder Ejecutivo Federal, S. d. (07 de octubre de 2021). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- Pollitt, C., & Bouchaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis New New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn)*. OXFORD University Press.
- Prats, J. (1995). Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público. *Función Pública y Gobernabilidad Democrática*, 11-59.
- Prats, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*(11), 1-25. Recuperado el 29 de marzo de 2023, de https://www.academia.edu/7868188/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_y_desarrollo_en_Am%C3%A9rica_Latina._Un_enfoque_neoinstitucionalista
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. (28 de mayo de 1996). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- Rabasa, E. (2017). Análisis jurídico - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En P. Galeana, *México y sus constituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RAE, R. A. (2020). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de <https://dle.rae.es/>
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21), 1-28. Recuperado el 29 de marzo de 2023, de

<http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

Ramió Matas, C. (2016). Una propuesta de la postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial. *GIGAPP Estudios Working Papers*(13), 1-32. Recuperado el 29 de marzo de 2023, de https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-13%20Ramio.pdf

Ramió Matas, C., & Serna, M. S. (2007). Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil. *Buen Gobierno, julio-diciembre*(3), 92-110. Recuperado el 27 de marzo de 2023, de <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660524009.pdf>

Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. España: CIDOB.

Ramírez León, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de México.

Ramírez-Alujas, Á. (2023). Capacidades institucionales para promover la integridad pública: Gobierno Abierto y Transformación Digital en la Función Pública. En H. Ruiz-López, *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción* (págs. 289-322). México: Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción - UdeG.

Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. España: Tirant lo blach.

Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México. *Revista de la Facultad de Derecho México*, 543-566.

- Recuperado el 20 de abril de 2022, de <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.280-2.79395>
- Reeder, N. (2020). Organizational culture and career development in the British civil service. *Public Money & Management*, 8(40), 559-568. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1754576>
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. (1822). México.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of post-New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 1(85), 11-27. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>
- Rives Sánchez, R. (2015). *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf
- Rodríguez Arana, J. (2012). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. En J. Ruiz, *Estudios Jurídicos sobre administración pública* (pág. 231). México: UNAM. Recuperado el 08 de septiembre de 2022, de http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- Rodríguez Zepeda, J. (2019). *Estado de derecho y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 17 de abril de 2022, de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-12.pdf>
- Rodríguez-Arana, J. (2011). IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo. *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*. México: UNAM. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/

- Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6(6), 23-56. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
- Roemer, A., & Moctezuma Barragan, E. (1999). *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Román Masedo, L. (2016). Burocracia, Política y Corrupción en España. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*(27), 117-141.
- Romano Romero, C. A. (2016). Perspectivas comparadas globales del servicio civil de carrera. (*Tesis Doctoral*). Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, Baja California, México.
- Rosales Ávalos, E. (2004). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En J. Salinas Narváez, & E. Rosales Ávalos, *Servicio Civil de Carrera en México* (págs. 61-87). México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*(32), 81-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Ruíz López, H. (2009). *La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en gobiernos locales en México*. México: ITESO.
- Ruiz-López, H. (2009). La crisis de letimidad en América Latina: propuesta contra la crisis de legitimidad. *Ensayo*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España.

- Ruiz-López, H. (2009). La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales. (*Tesis de Maestría*). ITESO, Tlaquepaque, México.
- Ruiz-López, H. (2010). La profesionalización de la burocracia local en México. (*Ensayo para clases de Doctorado*). Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.
- Ruiz-López, H. (2023). El Servicio Civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México. En H. Ruiz-López, *Servicio Civil y profesionalización contra la corrupción*. Universidad de Guadalajara.
- Ruiz-López, H. (2023). La Post-Nueva Gestión Pública: el nuevo paradigma de la gestión pública.
- Sánchez Bernal, A. (2016). La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación. *Carta Económica Regional*(113), 5-12. <https://doi.org/10.32870/cer.v0i113.5481>
- Sánchez González, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión Pública*, XVIII(1). Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a3.pdf>
- Sánchez González, J. J. (2009). *Historia del estudio de la administración pública en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Savitch, H. (1998). Global challenge and institutional capacity or how we can refigure local administration for the next century. *Administration & Society*, 30, 248-273.
- SCJN. (2005). La distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios. En *La división de poderes* (págs. 67-134). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado el 04 de febrero de 2023, de

https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/Publicacion_oficial/LA_DIVISION_DE_PODERES/La_division_2.pdf

Scott, R., Donadelli, F., & Merton, E. (2022). Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a myth? *International Review of Administrative Sciences*, 1-17. <https://doi.org/10.1177/00208523221101727>

SDN, S. d. (21 de marzo de 2021). *Plan de Veracruz del 02 de diciembre de 1822*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedena/documentos/2-de-diciembre-de-1822-santa-anna-lanza-el-plan-de-veracruz>

Serna, M. S. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD - Reforma y democracia*, 20(5), 1-19.

SFP, S. d. (21 de abril de 2022). *Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal*. Obtenido de <http://usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP/>

Siklodi, I. (2014). *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

Silberman, B. S. (1993). *Cages of Reason*. Chicago University Press.

Simonet, & Daniel. (2015). Post-NPM Reforms or Administrative Hybridization in the French Health Care System? *International Journal of Public Administration*, 9(38), 672-681. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.955195>

Sordo Cedeño, R. (2017). Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836: El grupo centralista y la Constitución de las siete leyes, 1835-1837. En P. Galeana, *México y sus constituciones* (pág. 97). México: Fondo de Cultura Económica.

Tobler, H. W. (01 de octubre de 1984). La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935. *Historia Mexicana*, 34, 213-237. Recuperado el 22 de junio de 2021, de <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1866>

- Torres Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*(34), 117-137. Recuperado el 10 de febrero de 2023, de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006
- Transparency International. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019 - Opiniones y Experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Recuperado el 14 de enero de 2023, de <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>
- Unión, C. d. (05 de enero de 1983). Ley de Planeación. México, México. Recuperado el 27 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Unión, C. d. (10 de abril de 2003). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Ley Federal*. Ciudad de México, México. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- Uribe Arzate, E. (2006). Principios Constitucionales y Reforma de la Constitución. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 39(115), 237 - 263. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3873/4858>
- Uvalle Aguilera, R. A. (2022). *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. Universidad Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 27 de junio de 2023, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6672-organos-constitucionales-autonomos-en-mexico-analisis-y-propuestas-para-su-desarrollo-institucional>
- Uvalle Berrones, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas*. México: UNAM - Plaza y Valdés.

- Valdés Rodríguez, M. (2016). Foro Agenda para el Desarrollo Municipal INAFED 2016. *¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos?* México: INAFED - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado el 09 de marzo de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION_IAPEM_M_Mtro_Mauricio_Valdes_Rodriguez.pdf
- Vargas Hernández, J. G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 1-33. Recuperado el 30 de junio de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5764587.pdf>
- Vasak, K. (1977). 30-year struggle. The sustained efforts to give force of human rights. *The Unesco Courier*(10), 29-32. Recuperado el 08 de septiembre de 2022, de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063>
- Vázquez Cardozo, Rodolfo. (2018). *Estado de Derecho, democracia y educación ciudadana*. Instituto Nacional Electoral (INE).
- Velazco Macías, C. E. (2016). Servicio Civil de Carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales. (*Tesis de Maestría*). ITESO, México. Recuperado el 20 de abril de 2022, de <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/4001/TOG%20Carlos%20Velazco.pdf;jsessionid=43183EF35693EB90E1CB7B7282EF54D8?sequence=2>
- Villalobos Ortiz, A. (2014). *Una aproximación al Derecho del Trabajo de los Servidores Públicos Locales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. - INAP México.
- Villalpando César, J. M. (junio - agosto de 2014). Los fines del estado Mexicano. *Quid iuris*, 25(Año 8), 135 - 166. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/download/17514/15722>
- Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrección política*. España: Editorial Síntesis.

- Villoria Mendieta, M. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid, España: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción*. España: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. España: INAP - España.
- Villoria Mendieta, M. (2012). El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 69-99). Recuperado el 30 de marzo de 2023, de <https://www.yumpu.com/es/document/download/29291957/498ff-cda5c-f2122-9872b-fc8f1-8348b-9fa8a-10e58>
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade. Recuperado el 18 de julio de 2023, de https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf
- Wildberger, M., & Gileá, J. (2020). Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. *Research, Society and Development*, 9(8), 1-21. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i8.6647>
- Xifré, R. (2020). New development: Eloquent silence—civil service career development in the EU financial assistance programmes conditionality. *Public Money & Management*, 8(40), 607-610. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724400>
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033: an Essay on Education and Equality*. Gran Bretaña: Penguin Books Ltd. Recuperado el 05 de mayo de 2023, de https://kuangaliablog.files.wordpress.com/2017/04/michael_young_the_rise_of_the_meritocracy_classbookfi.pdf

Z'graggen, H., & Linder, W. (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Institut für Politikwissenschaft Universität Bern. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-prof-parl-int.pdf>

Zicardi, Alicia; Cravacuore, Daniel. (2017). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. UNAM. Recuperado el 25 de junio de 2023, de https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2018/05/7_Zicardi-y-Ceravacuore-LosGobiernosLocales.pdf

Zoraida Vázquez, J. (2017). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824:. En P. Galeana, *México y sus constituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.