



# 25 PROPUESTAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Comité Experto para la  
Profesionalización del Servicio Público  
2024



## 25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público

PRIMERA EDICIÓN

Ciudad de México, México  
Impreso en México, 2024

# Contenido

---

Presentación	7
Rafael Martínez Puón	
1. Principios y valores para la profesionalización del servicio público	11
Mauricio Merino	
2. Imperativos de la profesionalización en la sociedad del conocimiento	15
Ricardo Uvalle Berrones	
3. El nexo entre la profesionalización y la capacidad para gobernar	19
María del Carmen Pardo	
4. La profesionalización como antídoto contra la corrupción	21
Lourdes Morales Canales	
Rafael Martínez Puón	
5. Proceso de planeación y evaluación	27
Rafael Martínez Puón y	
Edgar Ramón Montaña Valdez	
6. Proceso de Ingreso	29
Martha Patricia Aguilar Espinosa	
7. Proceso de formación y Capacitación.	33
Alejandro Herrera Macías	
8. El papel de las escuelas en Administración pública tanto públicas como privadas	37
Luis Miguel Martínez Anzures	
9. Proceso de evaluación del desempeño	41
Alfredo Muñoz García	
10. Proceso de estímulos y recompensas	49
Edgar Ramón Montaña Valdez	

11. Proceso de separación (laboral o administrativo)	
José de J. Gutiérrez Archundia	51
12. La profesionalización en la administración pública federal	
José Luis Méndez Martínez	
Luis Alfredo Sánchez Ildfonso	55
13. La profesionalización en los gobiernos de los estados de la República	
Héctor Ruiz López	59
Aldo Rafael Alfonso Hernández Ruiz	63
14. La profesionalización en los gobiernos municipales	
Cuauhtémoc Paz Cuevas	65
15. La profesionalización en las designaciones públicas de los puestos políticos	
David Gómez Álvarez	
Calep Pimienta	71
16. La profesionalización en la función directiva	
Rafael Martínez Puón	77
17. La profesionalización en áreas estratégicas	
Rafael Martínez Puón	
Mauricio I. Dussauge Laguna	81
18. La profesionalización en el Sistema de Justicia	
Ana Elena Fierro Ferráez	85
19. La Profesionalización en el Poder Legislativo	
León Aceves Díaz de León	95
20. La profesionalización en los órganos constitucionales autónomos	
Ricardo Uvalle Berrones	101
21. La relevancia de la inclusión y el género en la profesionalización del servicio público	
Patricia Talavera Torres	107

22. El papel de la sociedad civil como observadores y vigilantes del desempeño en la profesionalización del servicio público	
Magdalena Rodríguez Castillo	113
Jorge A. Alatorre	119
Vania Pérez Morales	125
23. El papel de los sindicatos en la profesionalización del servicio público	
José de J. Gutiérrez Archundia	129
24. El papel de los organismos internacionales en el impulso de la profesionalización del servicio público	
Jacobo Pastor García Villarreal	133
25. Tendencias en la profesionalización	
Fernando Nieto Morales	135



¿De dónde proviene la iniciativa de retomar la idea de la profesionalización del servicio público? **“25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público”** nace como resultado del interés de un grupo de personas dedicadas desde distintos planos a la profesionalización del servicio público. Llámese en calidad de investigadores o estudiosos del fenómeno, provenientes de la práctica profesional o como activistas de la sociedad civil. Todo ello, desde iniciativas grupales o individuales que a lo largo del tiempo han impulsado y procurado que la profesionalización esté presente en los tres poderes del gobierno y los tres órdenes de la administración pública, así como en los diferentes órganos del Estado. Estas iniciativas han ido y van desde la presentación de anteproyectos de leyes, cartas prescriptivas, columnas periodísticas, libros, ensayos, artículos, docencia, así como la realización de foros y congresos.

¿Cuál es el sustento normativo que se utiliza para impulsar esta idea? Se utiliza como marco de referencia la Política Nacional Anticorrupción y el Programa de Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción. La Política Nacional Anticorrupción (2022), cuenta con 4 ejes, 40 prioridades, 64 Estrategias y 140 líneas de Acción. Los cuatro Ejes son los siguientes: **Eje 1. Combatir la Corrupción y la Impunidad; Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del Poder; Eje 3. Promover la mejora de la Gestión Pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad; Eje 4. Involucrar a la Sociedad y al Sector Privado.**

En lo que respecta, al **Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder**, como temas relevantes están los siguientes: Profesionalización e integridad en el servicio público; Procesos Institucionales, Auditoría y fiscalización. Lo que se señala en ese Eje a nivel de diagnóstico es lo siguiente: **“El servicio público a escala nacional no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia”.**

En lo que respecta a las prioridades, la **Prioridad 14** establece esta propuesta: **“Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión”.**

A la vez, el Programa de Implementación en sus diversas estrategias señala:

### **Estrategia 12.3**

Desarrollar bases generales para la determinación de necesidades de personal y de evaluación de perfiles y capacidades, como parte de los procesos de reclutamiento y selección de personal de los entes públicos a nivel nacional. **Línea de acción 12.3.1** Establecimiento de acuerdos entre instituciones para desarrollar programas de desarrollo de capacidades enfocados en el control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública como parte integral del servicio público. **Línea de acción 12.3.2** Elaboración de diagnósticos que identifique brechas y fortalezas en materia de capacidades.

### **Estrategia 13.1**

Elaborar una política nacional en materia de recursos humanos que oriente a las instituciones en la identificación de sus necesidades y que permitan contar con personal idóneo, en congruencia con sus objetivos y funciones. **Línea de acción 13.1.1** Generación de mecanismos homologados de comunicación y de operación entre los Contralores Estado-Federación. **Línea de acción 13.1.2** Elaboración de diagnósticos en materia de Recursos Humanos que permitan a las áreas responsables identificar las necesidades institucionales y articular estas con las funciones, atribuciones y los programas de trabajo de los entes públicos. **Línea de acción 13.1.3** Desarrollo de criterios homologados de capacitación en materia de Recursos Humanos para fortalecer las capacidades de las personas servidoras públicas adscritas a dichas áreas.

### **Estrategia 14.1**

Impulsar la adopción de un marco normativo uniforme sobre la conformación y/u operación de servicios profesionales de carrera, o esquemas análogos, con un enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género, en los entes públicos a nivel nacional. **Línea de Acción 14.1.1** Elaboración de diagnósticos del Servicio Profesional de Carrera, en los tres ámbitos, y poderes de gobierno, así como en entes autónomos para fortalecer el reclutamiento, la evaluación y promoción de personas servidoras públicas. **Línea de Acción 14.1.2** Promover la creación de comités de identificación y difusión de buenas prácticas e intercambio en servicios profesionales de carrera o esquemas análogos, en los entes públicos a nivel nacional. **Líneas de Acción 14.1.3** Generación de criterios para homologar los registros administrativos que genera el Servicio Profesional de Carrera en los tres ámbitos de gobierno, los tres poderes de la Unión, y entes autónomos para la generación de información socializable y comparable, salvaguardando los datos personales, de conformidad con las leyes en la materia.

Como se puede observar, lo que prescribe tanto la política como el programa de implementación, son acciones relacionadas con la profesionalización del servicio público. Por tal motivo, en atención principalmente a la **Estrategia 14.1 y las líneas 14.1.1 y 14.1.2**, es que se decidió invitar a conformar a un grupo de expertos y expertas del tema provenientes de la academia, el sector público (tres órdenes de gobierno), la sociedad civil, organismos internacionales, Poder Legislativo, Poder Judicial y órganos constitucionales autónomos para discutir, analizar y diseñar una Ley General de la Profesionalización del Servicio Público o Ley General del Servicio Público de Carrera.

Ahora bien, de cara al próximo gobierno 2024-2030 de la próxima Presidenta Claudia Sheinbaum en el texto publicado “100 pasos para la Transformación”, en lo que corresponde al apartado “Erradicación de la corrupción”, una de las propuestas y acciones de gobierno consiste en señalar lo siguiente: “Asegurar mecanismos para contar con instituciones y servidores públicos idóneos, profesionales e íntegros”. De modo que, en sintonía con estos deseos, se conformó el grupo experto.

El grupo experto se instaló el 6 de junio de 2024 con la presencia de la Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, la Mtra. Magdalena Rodríguez y el Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, el Dr. Luis Miguel Martínez Anzures. Con los siguientes integrantes:





Provenientes de diferentes instituciones: Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Jalisco, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Colegio de México (COLMEX), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Guadalajara (UDG), Poder Judicial, Poder Legislativo, Secretaría de Función Pública, Gobierno del Estado de Guanajuato, Tecnológico de Monterrey (TEC), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la UDG y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Derivado de la primera reunión se solicitó la realización de un diagnóstico con algunas reflexiones conceptuales enmarcadas en el actual entorno político-administrativo que puede ser consultado en el siguiente QR:



Posteriormente, en la segunda reunión realizada el 25 de julio de 2024 se acordó realizar un documento denominado “**25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público**”, con los temas que están enunciados en el índice.

La selección de los temas se hizo con base en dos dimensiones una de carácter externo, llámese relacionar la figura de la profesionalización con otras variables relevantes, y otra de carácter interno, llámese en cuanto a su funcionamiento como sistema y todos los procesos que la componen, tratando de incluir a todos los tres poderes y órdenes de gobierno y la administración, así como órganos constitucionales autónomos, y por último tomando en cuenta el entorno actual y las tendencias. Todo ello, en una idea de rompecabezas, en el que la intención es buscar el adecuado engranaje de cada una de ellas. Lo que resulta más sorprendente, son las coincidencias y convergencias de muchas ideas en las aportaciones de los diferentes colaboradores. Espero que eso lo pueda observar nuestro lector.

La pretensión de este documento es que sea un puente de diálogo con legisladores, presidentes municipales, autoridades federales de los tres poderes, autoridades estatales y sus tres poderes, sector académico, medios de comunicación, titulares de órganos constitucionales autónomos, de la sociedad civil y organismos internacionales, pero también con cualquier ciudadano, que pueda ser la base para la realización de una norma general y un sin número de acciones ejecutables que atiendan los objetivos de la Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación.

En lo personal no me resta más que reiterar mi enorme agradecimiento por la labor realizada hasta el momento a todos los que conformamos a este Comité Experto, a su Secretario Técnico, Máximo Arellano, así como a Iván Lazcano, Irma Hernández, Guadalupe Ocampo y Edgar Rodríguez con el propósito de que esta iniciativa coseche muchos frutos en el futuro próximo. Hago votos para que así sea.

---

**Rafael Martínez Puón**  
**Coordinador del Comité**  
Septiembre de 2024

# 1. Principios y valores para la profesionalización del servicio público

---

Mauricio Merino

## Contexto y Propuestas

La profesionalización se refiere a la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable.<sup>1</sup> Los valores exigibles a quienes forman parte de un servicio público profesional son (como se explicará en esta nota): I) el mérito; II) la responsabilidad; III) el compromiso; IV) la idoneidad; V) la calidad profesional; VI) la eficacia; VII) la eficiencia; VIII) la austeridad; IX) la transparencia; y X) la rendición de cuentas.

Por su parte, la política pública de profesionalización debe responder, al menos, a cuatro principios básicos para reconocer su existencia:

**Primero.** Que se trata de un proceso deliberado: de una política pública, específicamente diseñada para resolver el problema que representan la improvisación y la falta de capacidades necesarias para el desempeño de los puestos públicos. Como toda política pública, la profesionalización supone una definición precisa del problema que se quiere resolver y el diseño de los instrumentos normativos, técnicos y presupuestarios indispensables para llevar a cabo la solución propuesta.

Como política pública, la profesionalización ha de suponer una acción permanente que busca garantizar que, en efecto, un determinado cuerpo burocrático tenga las capacidades para cumplir con sus responsabilidades de manera estable. De aquí que sus elementos mínimos incluyan criterios de reclutamiento, de capacitación y formación profesional, de evaluación del desempeño, y de premios y castigos asociados a la verificación de la calidad profesional que se espera de los servidores públicos.

Las tres piezas mínimas indispensables para reconocer un proceso de profesionalización son la entrada, el desarrollo y la salida del cuerpo burocrático. La desconexión entre esos elementos es, en cambio, una prueba inequívoca de que no estamos frente a un proceso de profesionalización sino ante decisiones aisladas y discrecionales.

**Segundo.** Aunque la política pública de profesionalización puede adoptar muy diversas modalidades, las capacidades profesionales que se esperan de quienes forman parte de una organi-

<sup>1</sup> Tomo como referencia a Francisco Longo, Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, BID, 2002. Del mismo autor también puede verse: “La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación”, vol. I, Núm. 2, Red Mexicana de Servicio Profesional A.C., 2004, en donde ofrece la siguiente definición: “El servicio civil se entiende 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”, p. 95.

zación han de estar claramente vinculadas con el cumplimiento de propósitos institucionales. La profesionalización no se refiere a las cualidades políticas ni a las lealtades personales de quienes integran los cuerpos burocráticos. Sin embargo, este punto representa uno de sus obstáculos más evidentes y uno de los aspectos más debatidos en la literatura convencional sobre el papel de la administración pública. Son las funciones permanentes, contrarias a la lógica del botín, las que han de colocarse como criterio rector de cualquier proceso de profesionalización. De aquí que la entrada, el desarrollo y la salida de los puestos públicos, en el marco de la profesionalización, no deba responder sino a las capacidades profesionales específicas que se desprenden de cada uno; y también que, en sentido contrario, cualquier interferencia relacionada con la adscripción política o con las lealtades personales deba ser tomada como evidencia de que la profesionalización no está cumpliendo con sus objetivos mínimos.

**Tercero.** Que se trata de una política específicamente destinada a consolidar el capital humano de la organización. Es decir, que tiene como principal objetivo el desarrollo de las capacidades individuales y de grupo de quienes han de cumplir los propósitos de la organización y, en consecuencia, no subordina ese objetivo a otros propósitos organizacionales.

En este sentido, la profesionalización es mucho más que la capacitación tradicional destinada a entrenar a los servidores públicos en el cumplimiento de tareas rutinarias y en el apego a las normas y los manuales institucionales. Entendida como la construcción deliberada de capital humano, supone un compromiso con el desarrollo individual de cada uno de los miembros de la organización y, a la vez, con la afirmación de los valores colectivos que los identifican con propósitos institucionales, en una visión de largo plazo. La instrucción y el entrenamiento, a pesar de sus virtudes intrínsecas, no equivalen a la profesionalización.

**Cuarto.** Que sus resultados deben evaluarse en términos del cumplimiento de los objetivos propios de la organización y no sólo del sistema de administración de recursos humanos. Como política pública, la profesionalización se dirige hacia la solución del problema que supone la improvisación y la falta de calidad en el desempeño de los puestos públicos.

La profesionalización fracasa cuando la organización en la que se inscribe no logra mejorar su desempeño, ni agrega valor a sus resultados. A despecho de los esfuerzos que eventualmente se hagan para lograr un buen sistema de reclutamiento, un buen método de administración de incentivos o un procedimiento justo para decidir sobre la salida del personal que no alcance las calificaciones profesionales establecidas, el valor agregado que se espera de ese conjunto de procedimientos ha de estar relacionado con la calidad de los resultados organizacionales obtenidos como consecuencia de su aplicación. En este sentido, una buena política de profesionalización no ha de medirse tanto por sus objetivos internos, cuanto por sus aportaciones a la eficacia, la eficiencia y el éxito de la organización en su conjunto.

Es a la luz de esos cuatro principios que puede hablarse de políticas de profesionalización. En cambio, esa política pública fracasa cuando las organizaciones carecen de alguna de las condiciones básicas en las que han de descansar los criterios ya mencionados. Señalo las siguientes:

- a) Que la organización carezca de definiciones claras sobre lo que se espera de ella. Es decir, que sus propósitos no sean estables ni respondan a un marco institucional previamente fijado o que éste simplemente no se respete. Dado que la formación de capital humano no se podría entender sino en función del mejor cumplimiento de esos propósitos, es obvio

que esa carencia condicionaría no sólo el éxito de cualquier política de profesionalización, sino incluso su propia definición.

- b) Que la organización carezca de definiciones precisas sobre las funciones asignadas a cada uno de sus miembros. En términos convencionales, esas definiciones suelen plasmarse en catálogos de puestos. Pero éstos solamente apuntan en el sentido de una política de profesionalización como la que aquí se discute si se relacionan con los objetivos que esa organización persigue institucionalmente. Los catálogos que se refieren a la administración tradicional de recursos humanos, destinados específicamente a integrar el pago de salarios en función de determinadas jerarquías burocráticas no son útiles para la profesionalización del servicio público, en tanto que no aluden a las capacidades profesionales que se esperan de quien ocupa un puesto. La entrada, el desarrollo y la salida de esos cuadros profesionales carecerían de todo sentido sin una referencia puntual hacia las características profesionales de quienes formarán la organización.
- c) Que no haya criterios para determinar y evaluar los resultados que se esperan de los profesionales que formarán parte de la organización; no sólo en términos de los propósitos generales de la organización, sino sobre las funciones asignadas a cada uno de los puestos que serán ocupados. El vínculo que une la calidad profesional individual con la política de profesionalización está justamente en la conexión de sentido entre los indicadores de procesos y resultados que se reclaman de cada servidor público y los propósitos que se esperan de la organización.
- d) Que no haya criterios de reclutamiento basados en la calificación de capacidades profesionales. Es decir, que la condición de entrada a la organización sea discrecional y que la política de profesionalización no comience sino a partir del desarrollo del personal. La ausencia de esos criterios de reclutamiento está en la base de las discusiones sobre el uso patrimonialista de los recursos públicos que se asignan al pago de salarios públicos. Es evidente que no puede hablarse con seriedad de una política de profesionalización que no tenga como punto de partida la selección del mejor personal disponible en función de sus capacidades profesionales y no de argumentos basados en la lealtad personal de quienes integran los distintos equipos de trabajo hacia quien los dirige.
- e) Que no haya criterios de salida basados en el incumplimiento de las condiciones profesionales previamente pactadas entre los individuos y la organización. Esta ausencia es complementaria a la anterior y suele responder a las mismas razones políticas: los equipos de trabajo, basados en el reclutamiento de botín, entran y salen junto con los líderes que los nombraron, lo que en la práctica significa que los ciclos profesionales de quienes ocupan cargos por designación dependen, en el mejor de los casos, de los periodos de gobierno que determina el sistema electoral. Sin criterios de entrada y de salida basados en una política de profesionalización, el efecto que se produce es que los ciudadanos no sólo eligen los puestos que están en la lista electoral, sino que en la práctica, también les otorgan un voto de confianza a los candidatos electos para designar todos los puestos.

Para suponer la existencia de una política de profesionalización, la condición ha de ser que los profesionales tengan claridad acerca de las capacidades que se espera que desplieguen en favor de los objetivos de la organización; la forma en que sus resultados individuales serán evaluados, los plazos y recursos con los que podrán contar, así como las condiciones profesionales por las que esa relación podría concluir. En este sentido, el abanico de posibilidades que se abre para regular la salida constituye, a la vez, una de las señas de identidad más importantes para reconocer una política de profesionalización exitosa.

En suma, el mérito que está asociado a los procesos de profesionalización no puede comprenderse solamente como atributo personal de quienes integran una organización ni mucho menos, como sinónimo de lealtad o compromiso político con una bandera, un grupo o una persona. Ese valor cobra sentido en función de la responsabilidad y el compromiso con los propósitos formales de las instituciones en las que participan las personas servidoras públicas, no solo por su idoneidad con las competencias exigibles a los cargos para los que son reclutados, sino por la calidad profesional con la que son desempeñados a lo largo del tiempo, entendida ésta —la calidad— como el valor agregado por unidad de tiempo invertido. La condición para verificar la eficacia, la eficiencia y la austeridad de los mandatos de cada persona servidora pública en el ejercicio de sus funciones, es la transparencia de los propósitos, los procesos, los recursos y las decisiones asociadas al cumplimiento de su cometido, mediante procedimientos diáfanos de rendición de cuentas.

## 2. Imperativos de la profesionalización en la sociedad del conocimiento

---

Ricardo Uvalle Berrones

### Contexto y Propuestas

Las sociedades democráticas se caracterizan por desarrollar formas de inteligencia colectiva que confluyen en sistemas de vida más efectiva. El conocimiento se ha convertido en la fuente principal que favorece que las ideas, los modelos, los arquetipos y los referentes contribuyan a la construcción del mundo institucional y organizacional que sustenta la funcionalidad de las democracias. Esto significa que el conocimiento es la clave para que las propuestas se conviertan en planes y políticas para favorecer la tarea de gobernar. Consecuentemente, sólo en las democracias se logra que la sociedad del conocimiento fructifique como un tipo de organización que aplica las ventajas de la ciencia y la tecnología de manera progresiva. La sociedad del conocimiento, en este sentido, combina disciplinas, saberes y propuestas que hacen posible la creación y recreación del mundo que se organiza con base en la sociedad y el Estado.

Desde esta perspectiva, la profesionalización se relaciona con los procesos de cambio y transformación producto en buena medida de la aplicación de las tecnologías disruptivas que emergen mediante los procesos de innovación en los ámbitos diversos de la vida productiva y social. La profesionalización moderna, en este caso, tiene como antecedente la sociedad industrial del siglo XIX, extendida hasta los años ochenta del milenio pasado; la cual se apoya en ejes diversos como el diseño de escenarios estables, la correlación previsible de las fuerzas, la operación estandarizada de las actividades, la confianza en la certeza y la proclividad a utilizar los pronósticos sobre bases fundadas de cumplimiento.

La profesionalización es producto del conocimiento acumulado no tanto de la búsqueda de referentes analíticos y conceptuales basados en los cambios acelerados. Se desarrolló en los marcos de la sociedad industrial y tiene como referente que las habilidades y pericias respondían más a condiciones de vida signadas por la regularidad y la sincronización de las actividades a cumplir desde la gestión de las oficinas administrativas y burocráticas.

En el presente, el mundo avanza por la senda de las sociedades postindustriales y una forma de construir su realidad es con la visión de la sociedad del conocimiento en el siglo XXI. Se trascienden este modo, los estilos profesionales que invocaban la eficiencia de los procesos de gestión con baja interacción entre la sociedad y el Estado. Aunque todo conocimiento se construye sobre bases preexistentes (Stiglitz, 2015:104), también es cierto que sobrevienen nuevos desarrollos que son producto del cambio de época (Subirats, 2021:282), y que dan cuenta de cómo las sociedades tayloristas y fordistas producto de las revoluciones industriales que dan origen a la máquina de vapor, pierden ventajas competitivas para subsistir, debido a que la aceleración de los cambios disruptivos, es decir, no convencionales ni consecuentes, que provocan reacomodos de fondo tanto en la estructura como en la organización y el funcionamiento de la economía de mercado y la sociedad civil.

En este caso, la profesionalización de los servicios de carrera tiene como línea del tiempo las ventajas del conocimiento sustentado en la eficiencia y la productividad industrial; mientras que la sociedad contemporánea ha ingresado a otras fases de desarrollo como el internet, la inteligencia artificial, la robotización y la automatización, las cuales originan cambios disruptivos en el desenvolvimiento productivo y social, dado que ahora son más diversificados e inciden de modo fundamental en los procesos de gobernar. A diferencia del mundo relativamente estable y predictivo de la industrialización, el actual combina los procesos de innovación articulados con la lógica de las interdependencias, las interacciones, la digitalización y la coproducción de políticas públicas (Subirats,2021:289). La profesionalización de los servicios de carrera tiene ahora otros ambientes, procesos y tendencias que obligan a su revisión, para estar a la altura de las dinámicas del siglo XXI entre las cuales destaca la innovación.

La capacidad de innovación debe aprenderse como elemento insoslayable en las dinámicas de la profesionalización, ya que es un medio para que la cocreación emerja como la fuerza productiva que transforma sistemas de vida con vitalidad horizontal al dar paso a la coproducción de servicios. Surgen, en consecuencia, nuevas racionalidades públicas producto de la acción de personas y ciudadanos interesados en el curso de los asuntos colectivos y, en consecuencia, de participar de manera proactiva en la discusión y definición de las políticas públicas. No menos importante es que las relaciones horizontales tienen vigor en la medida en que la centralización y la rigidez de las estructuras burocráticas no son el binomio para asegurar la eficiencia y la mejor conservación del Estado, sino que es necesario institucionalizar el arquetipo del gobierno colaborativo, entendido como una forma de reconocer nuevas formas de participación y articulación de capacidades que fluyen de abajo hacia arriba.

En este sentido, la profesionalización del servicio público no debe quedar detenida en la óptica retrospectiva, sin que debe avanzar hacia la construcción de futuros, entendidos como incertidumbre y oportunidades para concretarla con acciones que impulsan la innovación en los gobiernos. De ahí la importancia de que el análisis de riesgos y el análisis prospectivo sean en lo sucesivo, herramientas que se utilicen para definir y solucionar problemas con creatividad e innovación, nutridos por sistemas de aprendizaje que relacionan tanto la gestión del conocimiento como la inteligencia colectiva.

Si la sociedad del conocimiento es una sociedad del aprendizaje (Stiglitz,2015:47), los gobiernos tienen que impulsarla de manera decidida con la aportación de servicios de carrera visionarios, innovadores y estratégicos, no ceñidos únicamente a las rutinas. El gobernar exige novedad, exploración, y propuestas innovadoras. En esta tarea no hay procesos ni únicos ni rígidos, sino propuestas heurísticas para elaborar y reelaborar las políticas públicas. Este es el referente de los servicios de carrera para trascender el mundo de la regularidad y también desenvolverse en contextos disruptivos impulsados por la innovación tecnológica en el espacio de sociedades democráticas y plurales.

Un perfil que debe caracterizar e identificar a los servicios de carrera, se relaciona con la variedad de cambios en el tiempo contemporáneo, y en ese sentido, es importante que las Administraciones públicas no sean únicamente reactivas, sino que, mediante el aprendizaje y la inteligencia, produzcan y desarrollen capacidades para anticiparse a situaciones problemáticas de manera versátil, a fin de institucionalizar las realidades concatenadas, interdependientes e interactivas de un mundo en proceso de cambio. El enfoque de sistemas inteligentes es punto



nodal para que los servicios de carrera diseñen y apliquen las políticas que favorecen la vida democrática con énfasis en el desarrollo sustentable, la confianza ciudadana, el fortalecimiento de la igualdad y el mejoramiento de la calidad de vida.

Con la aportación de los servicios de carrera deben construirse las nuevas arquitecturas institucionales que se necesitan para dirigir y administrar la vida social. En necesario enfatizar la necesidad de que las políticas y los servicios públicos sean productos logrados con mejor calidad en favor los ciudadanos. Que su desenvolvimiento sea más estratégico; lo cual implica la necesidad de que en sus marcos de actuación se combinen la acción disruptiva y la innovación radical que corresponden a la cuarta revolución industrial (Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020:33) con el impulso de sistemas ciberfísicos, sistemas de alta conectividad, robótica y redes de inteligencia artificial (Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020:33). No menos importante es que la innovación sea el punto de partida para repensar, transformar y adaptar tanto las políticas como los servicios públicos (Ramíó, 2020:5), con la intervención de los servidores públicos de carrera.

En esa línea, los servicios de carrera han de ingresar a nuevos contextos que consideren las metodologías de aprendizaje, desprenderse de la certeza y que la Administración pública adopte procesos disruptivos (Velázquez, 2021:140), para dar paso a la existencia de burocracias inteligentes y mejor profesionalizadas.

Por otra parte, es necesario revisar las normas institucionales que regulan la organización y el funcionamiento del personal de carrera para actualizarlas y adaptarlas al imperativo de los cambios disruptivos. Es fundamental que estén a la altura de los procesos del gobernar que cada vez son más complejos y en ese sentido, el personal de carrera no sólo es un cuerpo de expertos del quehacer administrativo, sino un generador de capacidades de gestión interrelacionada tanto con los procesos como el modo de gobernar, a fin de lograr resultados más eficientes en el desempeño de las políticas públicas. En consecuencia, la efectividad del “gobernar es una acción performativa” (Aguilar, 2020:13) de la cual forman parte los servidores públicos de carrera al afrontar los desafíos sociales y económicos en condiciones previstas e inesperadas.

Finalmente, la profesionalización, en las exigencias de la vida contemporánea, propia de la sociedad del conocimiento, debe estar sustentada en cinco pilares: 1) La meritocracia; 2) La igualdad de oportunidades; 3) Las competencias; 4) La evaluación y 5) El desarrollo institucional. Su perfil debe responder a la nueva gobernanza y, por tanto, asumir el desempeño en la lógica de los gobiernos abiertos e interactivos para no incurrir en ínsulas que la desconectan de las realidades a transformar. No menos importante es que la toma de decisiones se nutra con profesionales versados en la distinción entre datos, información y conocimiento para llevar a cabo propuestas, consejos y recomendaciones de política pública que articulen aprendizaje e innovación para lograr que los objetivos y metas de las políticas se cumplan con calidad directiva y operativa.

---

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis. (2020) *Gobernanza y Gestión Pública*. México, ed. F.CE.
- Cabrero, Enrique, Víctor G. Carreón, Miguel A. Guajardo. (2020) *México frente a la sociedad del conocimiento. La difícil transición*, México, Editorial siglo XXI.

- Ramió, Carlos (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Caracas, Venezuela, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Stiglitz, Joseph y Bruce C. Greenwald (2014) *La creación de la sociedad del aprendizaje*. México, Ediciones Paidós.
- Subirats, Joan (2021) “Políticas públicas y política: reflexiones a partir de Luis Aguilar y sus aportaciones a un binomio inseparable” en *Repensando lo Público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, México, Editorial Siglo XXI.
- Velázquez López, Francisco (2023) *Gobernanza Iberoamericana: para cambiar la administración pública*, Caracas, Venezuela, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

# 3. El nexo entre la profesionalización y la capacidad de gobernar

---

María del Carmen Pardo

## Contexto

Un país que se autodefine como democrata, como es el caso de México, requiere como las democracias funcionales, una administración pública profesional, competente y eficaz. Los temas que atañen a lo que el sector público hace no son necesariamente atractivos para el grueso de nuestra sociedad e incluso para otros actores sociales, como algunas organizaciones de la sociedad civil o los medios de comunicación. Resultan más sugerentes asuntos sobre el diseño constitucional, la creación de instituciones o la política electoral. Sin embargo, la realización de las sociedades y México no sería una excepción, pasa por el compromiso de las organizaciones públicas, los procesos administrativos y el trabajo de los funcionarios, tanto por aquellos que toman las decisiones, como, aún más importante, por los que están en la “trinchera” de la atención directa de la ciudadanía. Ellos son quienes traducen en decisiones y acciones concretas las promesas de campaña, las reformas constitucionales, las políticas públicas y las estrategias para lograr su más útil y oportuna implementación. Entusiasme o no, esta intervención se ve traducida en impactos sociales. Todo esto exige alinear que el Estado, el gobierno, las estructuras administrativas y los funcionarios públicos operen en beneficio del interés colectivo.

México ha llevado a cabo innumerables reformas a su administración pública, para intentar que planifique y evalúe mejor su trabajo, para que gaste de forma más eficiente y para volverla más vigilada y transparente, y por ende, más honesta. Desde la década los setenta, después de haberse publicado en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que fue, sin duda, un fundamental rediseño normativo de la arquitectura institucional de la administración pública federal, no se volvieron a hacer esfuerzos de naturaleza más integral y deliberada por lograr reorganizar mejor las estructuras administrativas y operarlas con mayores niveles de eficiencia. Con esa Ley se buscó promover un mejor desempeño a partir de la introducción de procesos que sirvieran para “modernizar” a la administración pública en sintonía con las crecientes y nuevas demandas, resultado de procesos tanto internos como externos, que requerían, por parte de los funcionarios, mayor capacidad técnica y especialización, exigidas, además por una sociedad también más demandante y plural.

A pesar de que a lo largo de los años esa Ley sufrió múltiples reformas, sigue siendo la base de la arquitectura institucional de la administración pública federal, sin que, como se señaló, hayan aparecido nuevos proyectos de rediseño institucional. Sí se han producido ajustes y cambios incrementales, que en una proporción importante buscaron resolver algún problema específico o una situación coyuntural, como la necesidad de transparentar el servicio público o hacer más eficientes las compras.

## Problemática actual en México

Esos cambios incrementales también plantearon la necesidad de contar con funcionarios públicos cuya formación y capacidades estuvieran en sintonía con las nuevas complejidades y los desafíos de los nuevos retos que enfrentaba el gobierno y su administración. De ahí que en un

recorrido no exento de obstáculos se llegó en 2003 a aprobar una Ley que rigiera el servicio profesional de carrera como un insumo fundamental para lograr una cabal profesionalización del servicio público. La implementación de la ley enfrentó problemas, obstáculos y resistencias que acabaron por debilitar la posibilidad de profesionalizar el servicio público, pero puso en evidencia la urgente necesidad de hacerlo, lo que permitió que la ley siguiera vigente incluso durante los años de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Esa necesidad se vincula de manera directa con la posibilidad de tener mejores gobiernos puesto que para que sean responsables, eficaces, y empáticos en función de su compromiso de servir a la sociedad y de hacerlo con calidad, tienen que contar con funcionarios cuyas capacidades estén en sintonía con las necesidades sociales. No puede haber un gobierno capaz sin funcionarios capaces; el nexo entre profesionalismo y calidad en el gobierno no es un ideal inalcanzable, sino una necesaria relación virtuosa en la que, si falla uno de los dos componentes, esa positiva y útil ecuación, no se sostiene.

Los resultados obtenidos en la puesta en marcha de la ley quedaron muy por debajo de las expectativas generadas y peor aún de los que se obtuvieron en esa área en estados y municipios. Sin embargo, el énfasis puesto en contar con una administración más profesional se encaminó por vías alternas. Se incorporaron a los puestos funcionarios que tenían el perfil adecuado para ocuparlos, particularmente en agencias cuya especialización técnica lo requería, notablemente en los llamados órganos autónomos. Se intentó frenar el ingreso al servicio público por razones distintas al mérito, que es el criterio rector para lograr mejor sintonía entre persona y puesto.

El quiebre en esa tendencia apareció en el gobierno de López Obrador en el que claramente se optó por poner en el centro del ingreso a la función pública el criterio de la lealtad, desplazando el de la capacidad, con lo que la apuesta por contar con una administración profesional quedó suspendida, si no es que abortada.

### **Propuestas**

El Instituto Nacional de Administración Pública INAP debe erigirse en la institución capaz de proponer fórmulas, mecanismos, proyectos y programas encaminados a dotar a la administración federal, pero sobre todo a las estatales y municipales de posibilidades para profesionalizar esas administraciones. La viabilidad de los proyectos políticos se ancla en contar con profesionales capaces de llevarlos a buen puerto y esa posibilidad solo la garantiza una función pública eficaz y comprometida. Habría que superar la idea de tener una ley de carácter integral y proponer mecanismos de carrera por cuerpos especializados en distintas áreas de las administraciones (compras, contabilidad, recursos humanos, materiales, control interno), que no solo garantizaran el ingreso a los más capaces, sino el hecho de poder hacer efectivamente una carrera, mejorando sus niveles mediante vías de formación profesional fuera de las instituciones, movimientos laterales en las estructuras jerárquicas y hasta despidos justificados por malos desempeños. Sin esas capacidades puestas al servicio de la sociedad, el gobierno no logrará proponer políticas que sirvan para abatir problemas y recortar las graves diferencias y distancias sociales.

### **Bibliografía**

---

L. Aguilar Villanueva (2022) *Acerca del Gobierno*. México, Tirant Le Blanch-CLAD.

M.C. Pardo (1999) *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México.

## 4. La profesionalización como antídoto para la corrupción

Lourdes Morales Canales  
Rafael Martínez Puón

### Contexto

El tema de la corrupción no es un asunto de carácter doméstico o nacional sino de carácter mundial. En mayor o menor medida existe este flagelo en economías de países tanto desarrolladas y con instituciones sólidas como en las que no lo son y no las tienen. No de manera casual hay mediciones internacionales que dan cuenta de ello. En cuanto a las mediciones más utilizadas para detectar la corrupción, son los índices de percepción que, en lugar de contabilizar los actos de corrupción, aplican encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones. Con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban (MCCI, 2016). Estos son algunos de los índices más conocidos cuya amplitud en su aplicación es variable, algunos de ellos, son a nivel global y otros focalizados para ciertas regiones del mundo.

Cuadro 1  
Principales indicadores de medición de la corrupción en el mundo

Publicación/ Organización	Metodología	Indicador/Medida	Rango	Más de última actualización
Índice de Percepción de la Corrupción Transparencia Internacional	Recopilación de resultados de encuestas respondidas en promedio de 170 países.	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Atarante corrupto (0); Ausencia de corrupción (100)	2015
Bonómetro Global de la Corrupción Transparencia Internacional	Encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varia según la pregunta.	2013
Índice de Competitividad Global Foro Económico Mundial	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: (I) Percepción de la corrupción (II) Leyes anticorrupción (III) Prácticas anticorrupción.	Peor (1) Mejor (7)	2015-2016
Índice de Fuentes de Soborno Transparencia Internacional	Encuesta aplicada a más de 500 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Baja probabilidad (1) Alta probabilidad (2)	2011
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina.	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción.	Varia según la pregunta.	2015
Reporte de Integridad Global Global Integrity	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 320 acciones directamente relacionadas con la corrupción.	Evaluación del marco institucional con base en nueve ítems y actividades específicas.	Varia según la pregunta.	2011 <sup>1</sup>
Indicadores Globales de Gobernabilidad Banco Mundial	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno.	Incluye un indicador de Control de la Corrupción que captura la percepción del grado en que el sector público es abierto para generar ganancias privadas, así como la "captura" del Estado por elites e intereses privados.	Bajo (0) Alto (1)	2014
Índice de Estado de Derecho World Justice Project	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de percepción de la corrupción en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y fuentes de seguridad pública.	Mala (0) Buena (1)	2015

Fuente: MCCI (2016)

Ahora bien, ¿Cuáles son algunas de las medidas entre políticas, programas y estructuras que han propuesto los países para combatir la corrupción? También al igual que las faltas o delitos las fórmulas o medidas son tan numerosas como las que se presentan a continuación, y que van desde normas, capacidades administrativas y sistemas, políticas, aplicaciones tecnológicas y participación ciudadana:

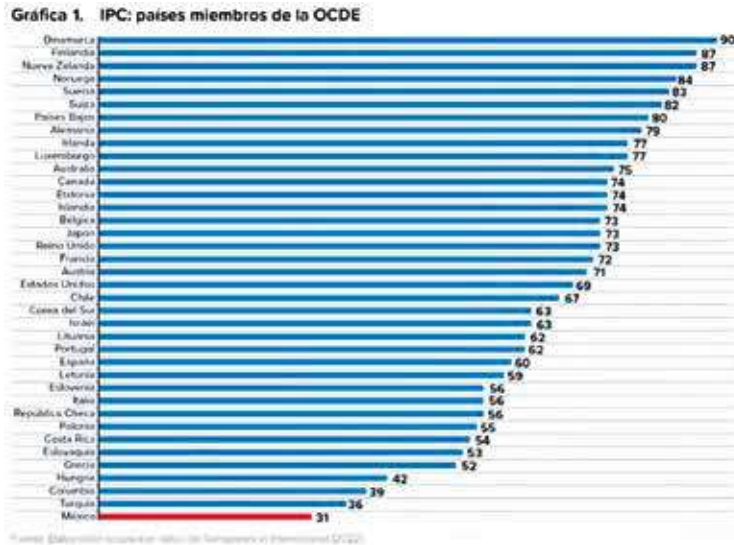
- Expedición de leyes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Reformas relevantes a leyes en materia penal, administrativa y todo lo relacionado con responsabilidades de los servidores públicos, por un lado, para incrementar sanciones, pero por el otro, para robustecer obligaciones de cumplimiento de la norma.
- Elaboración de códigos de ética y de conducta, así como la formación de servidores públicos en el marco de toda una política de integridad dentro de la organización<sup>2</sup>.
- Reforzamiento de los órganos y procesos de control interno.
- Implementación de políticas de gestión de riesgos.
- Creación de sistemas nacionales anticorrupción que implica toda una infraestructura compuesta de instancias administrativas y jurisdiccionales trabajando en Red. O en su defecto, únicamente la creación de órganos anticorrupción.
- Impulso a los sistemas de rendición de cuentas.
- Profesionalización de servidores públicos vía un servicio civil o profesional
- Generación del Control social, esto es los ciudadanos como vigilantes y monitores de la gestión pública.
- Una mayor participación de la sociedad civil (esto es, ciudadanos agrupados en organizaciones) como vigilante y evaluadora del desempeño de las organizaciones públicas y promotora de las políticas anticorrupción.
- Uso de tecnologías vía aplicaciones y teléfonos como canales para hacer denuncias sobre actos de corrupción, por parte de la ciudadanía. En el marco de la figura de los alertadores de la corrupción.
- Regulación de los sistemas de compras gubernamentales mediante la creación de modelos y padrones de integridad empresarial.

En cuanto al tema que nos ocupa, que es la profesionalización vía un servicio profesional o civil de carrera, desde hace más de veinte años se viene realizando estudios que demuestran que la existencia de burocracias profesionales dan lugar a una considerable disminución de la corrupción; estos mismos autores Kauffman, Kraay, y Mastruzzi (2003) insisten que a mayor corrupción menor calidad democrática. En ese mismo sentido, Carl Dahlström y Víctor Lapuente (2017) investigadores de la Universidad de Gotemburgo y autores del libro (*Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*), se preguntan ¿Por qué algunos países son menos corruptos y están mejor gobernados que otros? Sostienen que la organización de la burocracia del Estado es un factor crítico, aunque muchas veces ignorado. Los países en que los funcionarios de las burocracias públicas son reclutados por sus méritos funcionan mejor que aquellos en que los empleados públicos deben sus puestos a conexiones políticas. Son gobiernos de alta calidad, que actúan con imparcialidad, no incurrir en prácticas corruptas y usan los recursos públicos disponibles de manera eficaz. En resumen, las administraciones menos corruptas, efectivas e innovadoras son aquellas en las que las carreras política y administrativa están separadas unas de otras.

<sup>2</sup> Véase Villoria, Manuel y Agustín Izquierdo (2016) Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Ed. Tecnos, España.

### Problemática actual en México

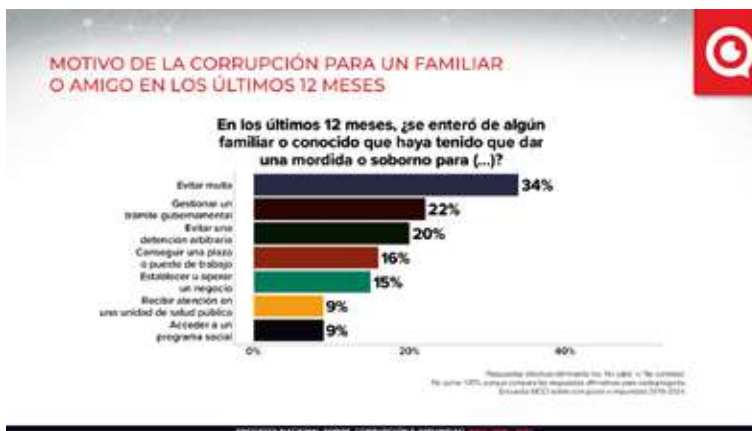
Un país como México a nivel internacional sigue estando muy mal evaluado, basta ver la clasificación reciente de Transparencia Internacional 2024 que lo ubica en el lugar 126 de 180 con una calificación de 31 puntos sobre 100 (IT, 2024).



Esta gráfica muestra que México tiene la mayor percepción de corrupción entre los países de la OCDE (MCCI, 2023). Recientemente en lo que corresponde a Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, se puede observar que la corrupción en México aparece como el segundo problema más importante en el país (MCCI, 2024).



Esta gráfica nos muestra la recurrencia en la realización de actos de corrupción.



## Propuestas

Algunas propuestas que están a consideración no están alejadas de lo que prescribe la Política Nacional Anticorrupción y el Programa de Implementación. Lo que sí nos queda claro es que si no existen en las organizaciones públicas con sistemas de profesionalización (previa la realización de diagnósticos serios) que les brinden estabilidad a sus servidores públicos, difícilmente se podrán consolidar las propuestas ahí consignadas.

- Ejecutar procesos de reclutamiento y selección con base en méritos que identifiquen competencias éticas en los aspirantes cuyos comportamientos contribuyan a la disminución de la corrupción, sobre todo en áreas susceptibles a la corrupción (áreas de atención al público, compras públicas, obra pública...).
- Instrumentar programas de *compliance* (cumplimiento) e integridad que, por un lado, generen la convicción del cumplimiento de las normas, la instrumentación de sistemas de identificación riesgos y por el otro, que los comportamientos de los servidores públicos estén alineados a principios tan relevantes como la rendición de cuentas, eficiencia, eficacia, imparcialidad, legalidad, máxima publicidad y la equidad.
- Profesionalizar a las áreas de control interno y fiscalización.
- Consolidar canales de denuncia tanto al interior como al exterior las organizaciones públicas.
- Capacitar permanentemente a los servidores públicos en el conocimiento de las faltas administrativas tanto graves como no graves que prevé la ley, de los tres órdenes de gobierno y demás instituciones del Estado.
- Incorporar consejos consultivos conformados por integrantes de la sociedad civil, academia, sector privado etc. Para la vigilancia del adecuado funcionamiento del sistema de profesionalización. Incluyendo los procesos de designaciones públicas (Ejemplo notable: el Comité de Participación Social del estado de Jalisco en las designaciones públicas).
- Hacer obligatorios los padrones de integridad empresarial para todo aquel proveedor de los gobiernos y las administraciones públicas.



- Dahlström, Carl y Víctor Lapuente (2017) *Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge University Press, UK.
- Kaufmann, Daniel et.al (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Ed. Banco Mundial, Washington D.C.
- Mexicanos contra la corrupción y la Impunidad (2023) *Anatomía de la Corrupción*. Ed. MCCI, México.
- Mexicanos contra la corrupción y la Impunidad (2016) *Anatomía de la Corrupción*. Ed. MCCI, México.
- Mexicanos contra la corrupción y la Impunidad (2024) *6ª Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024*. Ed. MCCI, México
- Villoria, Manuel y Agustín Izquierdo (2016) *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Ed. Tecnos, España.



## 5. Proceso de planeación y evaluación

---

Rafael Martínez Puón  
Edgar Ramón Montaña Valdez

### **Contexto**

Toda política o sistema que tenga que ver con la gestión de recursos requiere de instrumentos o herramientas que hagan factible su funcionamiento sobre la base de una adecuada planeación y evaluación. La profesionalización constituye un modelo de gestión de recursos humanos, por lo cual también debe considerar un componente que prevea desde la planeación de recursos humanos hasta la evaluación de los resultados de cada uno de los procesos que forman parte de un servicio profesional.

Estamos hablando en este caso de la existencia de estructuras organizacionales autorizadas presupuestalmente, catálogos de cargos y tabuladores actualizados, registros de información sobre el personal y sus datos relativos a cada proceso de profesionalización, todo ello mediante el uso de nuevas tecnologías, entre lo más relevante. Adicionalmente se requieren áreas robustas de gestión de personal, con personal calificado, que sepa administrar las diferentes herramientas y procesos que componen un sistema de gestión de personal o de servicio profesional de carrera, así como de su correcta evaluación con base en indicadores.

Lo antes descrito forma parte del elenco de mejores prácticas en las administraciones públicas del mundo. De manera, que si se cuenta con estas bases seguramente se garantizará una gestión óptima que derive en un adecuado funcionamiento de las administraciones públicas en cuanto al personal que las compone.

### **Problemática actual en México**

Algunos de los instrumentos mencionados que van desde las estructuras organizacionales, catálogos y tabuladores, o registros de personal no se encuentran del todo actualizados en muchas áreas de la administración pública de los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, en el nacimiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal hace 20 años se hizo un esfuerzo extraordinario por regularizar las estructuras organizacionales con el propósito de darle orden a la administración y evitar estructuras paralelas (principalmente subsidiadas por honorarios) a las de plaza presupuestal. La planeación de un servicio profesional tuvo como condición previa las estructuras coherentes de puestos bien definidos que pudieran garantizar que el desempeño de las funciones efectivamente responde a las atribuciones de cada institución pública, así como a las cargas de trabajo necesarias para satisfacerlas. Ello comprende el desarrollo de un catálogo de cargos actualizado y puestos de la mano de un tabulador de sueldos y salarios que haga viable los componentes de desarrollo profesional de las personas a nivel vertical y horizontal.

La información que se requiere analizar para planear las necesidades organizacionales incluye definitivamente la de cada servidor público, lo que conlleva la creación y administración de un Registro Único del Servicio Profesional sobre el que se soporte la gestión tanto informática

como operativa de una plataforma más robusta, de modo que provea todos los datos necesarios para poder no sólo monitorear los resultados de cada proceso de profesionalización, sino evaluarlos y sólo así estar en posibilidad de controlar cada uno y al modelo de profesionalización en su conjunto, más allá de una simple base de datos de servidores públicos, que puedan ser reforzados por los Censos Nacionales que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y otros referentes estadísticos.

El nivel de desafío que todo eso supone justifica plenamente la existencia de un área especializada en planear, gestionar, medir y evaluar recursos humanos y su profesionalización, creada *exprofeso* para el cumplimiento de tales tareas. Este un ejemplo de lo que les esperaría a las áreas de gestión de personal y de lo que habría que considerar en toda una política o sistema de gestión de recursos humanos en los gobiernos y las administraciones públicas. Desafortunadamente, en muchas de las áreas en los tres órdenes de gobierno, o bien no se cuenta con personal apto o son áreas muy pequeñas o simplemente inexistentes y, más aún cuando no existe una política de profesionalización al respecto.

### **Propuestas**

Algunas estrategias que se proponen son las siguientes:

- Administrar, registrar y actualizar periódicamente las estructuras organizacionales presupuestalmente autorizadas, cuyos puestos sean susceptibles de profesionalizarse.
- Establecer y actualizar catálogos de cargos y puestos con los principales elementos para propiciar la profesionalización.
- Diseñar e implementar tabuladores de puestos que posibiliten trayectorias horizontales y verticales, orientados a la profesionalización.
- Crear áreas de gestión estratégica de personal profesional que se responsabilicen de la gestión adecuada de procesos y herramientas, con perfiles adecuados (con la propuesta de que sean certificables) para el desempeño de las funciones.
- Diseñar y establecer indicadores para cada uno de los procesos de profesionalización como parte de un modelo de monitoreo, control y evaluación, que permitan identificar y prevenir malos resultados, corregir el funcionamiento de uno o más componentes, o advertir sobre áreas de oportunidad en los procesos, programas o sistemas de profesionalización en su conjunto.
- Construir registros de personal, ya sea únicos o particulares (llámese por dependencias o entidades u otras instituciones) que nos permite obtener, previo análisis, datos de carácter cuantitativo o cualitativo del personal con el que cuentan los gobiernos y administraciones públicas (tres órdenes) e instituciones del Estado mexicano.
- Utilizar tecnologías de la información para el uso óptimo de procesos y herramientas para programas o sistemas de profesionalización. Desde el proceso de planeación y evaluación (y todos sus componentes) y el resto de estos, así como el monitoreo de todo el personal vía su registro digital.

## 6. Proceso de ingreso

Martha Patricia Aguilar Espinosa

### Contexto

El proceso de ingreso en el sector público constituye una especie de piedra angular para cualquier Servicio Profesional, dado que es la etapa donde se hace valer el mérito, las capacidades, el talento, así como las aptitudes de la persona que se está incorporando al mismo. Esto es así en México y en cualquier latitud donde exista un Servicio Civil.

El ingreso se disgrega en varios subprocesos y actividades<sup>3</sup> que no están exentas de críticas, incluso en países con un Servicio Profesional consolidado y de larga data. Por mencionar un ejemplo, hay señalamientos en lo prolongado y burocrático que pueden ser los trámites para preparar el reclutamiento y/o la selección de personal, lo cual favorece que las áreas opten por movimientos internos temporales o por múltiples contratos de corto plazo. En el mismo sentido apuntan las críticas al procedimiento de selección por un ente externo, que suele implicar mucho tiempo, en ocasiones con evaluaciones poco apegadas a los conocimientos que exige el perfil del cargo o puesto en juego y con un alto costo presupuestal, por lo que parte de las posibles buenas candidaturas prefieren contratarse en algún otro espacio, o bien, las áreas requirentes buscan alternativas para la ocupación de dichas vacantes de forma temporal, empleando mecanismos que poco o nada se acercan al reconocimiento del mérito, capacidad y/o talento de las personas en el ejercicio de la función pública.

En cualquiera de los casos, surgen diatribas sobre todo en las etapas de entrevistas o ensayos, con manifestaciones respecto a la posibilidad de que ciertas personas son favorecidas o descartadas por algún tipo de afinidad o fobia, por las personas responsables de evaluar estas etapas. Esta situación impone nuevos retos a las áreas encargadas de la selección e ingreso del personal para salvaguardar la imparcialidad, autonomía y eficacia de todas etapas, al tiempo de asegurar la selección de la persona más apta.

En ese sentido, la idea central de esta aportación es ubicar con objetividad los momentos críticos del proceso de ingreso, a fin de construir propuestas que ayuden a brindar fluidez a esta etapa fundacional del servicio profesional en México.

### Problemática actual en México

Para el caso de nuestro país se escuchan planteamientos categóricos, tales como que el proceso de ingreso es el que más irregularidades genera dentro del Servicio Profesional. Afirmaciones, acaso exageradas, que descansan en evidencias y presunciones acerca de la discrecionalidad con que opera el proceso; principalmente en el uso abusivo de la ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional, el poco rigor en la elaboración y aplicación de exámenes que son preparados por la parte requirente, y otras imputaciones muy sensibles, como la parcialidad en los subprocesos de selección y evaluación.

<sup>3</sup> El proceso de ingreso comprende, típicamente: preparación, difusión de convocatoria; recepción y valoración de candidaturas; diseño y aplicación de exámenes o evaluaciones; diseño y aplicación de ensayos y entrevistas; contratación. Estos componentes no son exhaustivos.

Aunado a ello, en 2023 como parte de los Resultados de su Evaluación 1572 denominada “Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal”, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que no existe mecanismo que vigile el adecuado funcionamiento de los componentes de reclutamiento, selección e ingreso. Sin embargo, el propio ente auditor reconoció que existen instituciones donde las convocatorias y concursos no presentan desviaciones ni omisiones, por lo que se podrían generalizar estas prácticas en todo servicio, a fin de contratar a las personas candidatas más idóneas a los puestos que se busca ocupar.

En ese sentido, es dable afirmar que las etapas clave del proceso, como lo son los concursos de ingreso al Servicio Profesional, presentan rasgos de ser equitativas y transparentes. Entonces las preguntas que surgen son: ¿En dónde están las fallas del proceso?, ¿Podemos diseccionarlo para identificar esas etapas críticas y evitar hacer generalizaciones lapidarias sobre el proceso?

Más allá de que se pueda cuestionar la consistencia del perfil de cargos y puestos del Servicio (que en estricto sentido no es parte del proceso de Ingreso<sup>4</sup>), es válido admitir que hay concursos que son realizados de forma transparente, con diseño y evaluaciones sólidas y adecuados al cargo, y que en esta etapa de la selección (la valoración meritocrática de las personas candidatas) las influencias políticas o recomendaciones son contenidas. Sin embargo, es la etapa de entrevistas, la que merece mención específica, toda vez que es en esta fase donde pueden presentarse sesgos, predisposición o franca descalificación de candidaturas.

Por otra parte, los plazos largos y los trámites burocráticos hacen engorroso el proceso que, en consecuencia, se acomete con desaliento. Desanima solo el hecho de pensar en iniciar el proceso de ingreso (concurso abierto), que además abre espacios a influencias perniciosas. Y este punto es crítico, porque si realizamos un proceso más ágil podría cerrarse la oportunidad a prácticas con opacidad (como el uso abusivo de los nombramientos temporales).

Puede notarse que, hasta aquí, el análisis se centra en el arreglo interno del proceso de ingreso. Pero el entorno también cuenta para contratar a las personas con los méritos y capacidades requeridas. Por ejemplo, las áreas de recursos humanos deben prever la solidez profesional de las personas que son reclutadas o seleccionadas o bien las cualidades<sup>5</sup> de esas mismas personas. ¿Qué perfil tienen las personas que están en el mercado laboral al momento de abrir un proceso de ingreso?; ¿ese perfil se relaciona con el que está propuesto en el Catálogo del Servicio Profesional? y además, a las personas que se pretende contratar, ¿le resulta atractiva la oferta de prestaciones laborales?

Por otro lado, no podemos desestimar la débil propensión que tienen las personas para someterse a concursos o exámenes a fin de obtener un puesto en el sector público. La evaluación de sus méritos no está en su espectro y se opta más bien, por buscar relaciones para ingresar al Servicio.

---

<sup>4</sup> Hay que tener cuidado con las referencias circulares, que hacen endogámico en extremo tanto cada uno de los procesos, como del Servicio Profesional en su conjunto, ya que, por ejemplo, los documentos como los catálogos y perfiles de puesto se generan durante la Planeación del Servicio, más allá de acordar que este es un subsistema transversal.

<sup>5</sup> Para ilustrar, vale preguntarse qué hacen las áreas de RH para atraer a personas de la llamada generación Z que se caracterizan por abrazar la innovación digital, promover la diversidad y la inclusión y perseguir un comfortable balance entre vida laboral y personal.

En lo que respecta a la problemática en nuestro país, no debe dejarse de lado la imagen de corrupción y desconfianza que genera el sector público y todos los procesos en los que interviene. Esto es importante por las generalizaciones que se hacen y por la necesidad de compensarla con esquemas y mecanismos de gobernanza, para que resulte realmente atractivo formar parte del servicio público bajo un esquema del servicio profesional.

En suma, no todo está mal y se puede favorecer la profesionalización abriendo el Servicio y ubicándolo en el contexto que vive el país, sin embargo, es imperativo analizar: a. Cuáles son los perfiles que exige la nueva visión del servicio público, tanto para el Estado como para la ciudadanía; b. Cuáles son los incentivos que ofrece la administración pública para que las personas se encuentren motivadas a formar parte del servicio público; y c. Cuáles son las motivaciones que pueden llevar a una persona a desear ingresar al servicio civil de carrera.

### **Propuestas**

Si bien, podemos admitir que técnicamente los procesos de ingreso son óptimos y adecuados, el problema central está en los intereses que hay detrás para que personas predeterminadas sean quienes ingresen a ocupar ciertos puestos o cargos. Esta situación, que es la más observada, se da sobre todo en posiciones de nivel medio y directivo.

Las decisiones políticas no se pueden desaparecer de un instante a otro (así ha sido desde que se promulgo la Ley en la materia e incluso previo a ella), por lo cual, la propuesta se centra en acometer la mejora del Servicio Profesional y del proceso de ingreso en particular, con estrategias de mediano plazo, estableciendo como meta esencial la reducción del espectro sobre el cual pueden influir dichas decisiones políticas o de influencia y dotar al Servicio de aliados para superar la visión y operación endogámica o de referencias circulares.

Para ello, la propuesta primordial radica en el hecho de que una institución independiente al servicio público esté enfocada a la formación del servicio público (por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública el INAP) y pueda jugar el rol de: a. Ser un filtro inicial para ingresar al servicio público, y b. Constituirse como un inductor permanente para el proceso. Lo que significaría actividades de formación permanentes con el objeto de ofrecer a las personas aspirantes, los conocimientos y preparación para que afronten el reto de las etapas del proceso de ingreso.

Sirve de símil lo que actualmente ocurre en el Poder Judicial Federal, en el que se abre una convocatoria para formarse, por ejemplo, como Secretario de Estudio y cuenta, y después de meses de capacitación (fuera del horario laboral), las personas mejor evaluadas al terminar el curso forman parte de una lista de elegibles y según se vayan generando vacantes o licencias por cubrir, cualquiera de las personas que forman parte de esa lista pueden ocupar la vacante, ya sea de forma definitiva o para cubrir una licencia.

Lo anterior, garantiza, por un lado, contar con un grupo de profesionistas que ya están formados para desempeñar ciertos cargos o puestos; y segundo, acortar los plazos de ocupación y/o designación para el caso de vacancias, pues al contar con un listado de personas elegibles, solo se requiere la aplicación de evaluaciones adicionales, como entrevistas y/o exámenes psicométricos.

Este mecanismo tiene, además, la bondad de estimular a las personas interesadas en ingresar al Servicio Profesional para formarse voluntariamente, no solamente para un proceso de selección en particular, sino de forma permanente, para que en caso de generarse una vacante tengan la oportunidad de postularse en igualdad de condiciones. Lo anterior, promueve la iniciativa, el interés y el hábito de las personas para incorporarse a procesos de capacitación con la finalidad de formar parte de los elegibles.

Como es posible identificar, esta estrategia mejoraría la calidad profesional de las personas aspirantes y la agilidad de los procesos de designación y la reducción de costos; evitaría accionar el proceso de selección e ingreso para cada vacante o esperar la generación de un grupo de vacantes, sino que se convertiría en un proceso permanente cuya convocatoria podría ser trianual para evaluar o actualizar los conocimientos de las personas, que deseen formar parte de la lista de elegibles, una vez acreditado el proceso de formación. Con estas acciones se esperaría fortalecer un mercado en el lado de la demanda que eventualmente encarezca el costo de la corrupción, la opacidad y las componendas.

Ahora bien, en las etapas de entrevistas o evaluaciones psicométricas, donde también existen críticas, se podrían operar con salvaguardas que disminuyan la influencia que tienen las áreas contratantes. A este respecto favorecería la alianza con instituciones externas a efecto de diseñar, aplicar y, en su caso, evaluar la idoneidad del perfil de acuerdo con su nivel, considerando las habilidades y capacidades blandas específicas para el cargo, lo cual, además de aportar independencia, objetividad, transparencia e imparcialidad al proceso, obligaría a actualizar o modernizar el diseño institucional que tiene actualmente el sector público y a tener profesionales con una formación distinta. Para lo cual, es indispensable que se dote a las instancias de recursos suficientes para tal fin.

Bajo este esquema resultará necesario analizar el contenido y alcance de cada curso de formación dirigido a la ocupación de cargos y puestos, pues éstos deberán generarse por grupos o cuerpos a efecto de suscitar el contenido más genérico y esencial para el ejercicio público, de acuerdo con cada cargo o puesto y, dejar el aspecto de habilidades blandas a la etapa de evaluación psicométrica y de capacidad de resolución de conflictos y *expertise*, a la de entrevistas.

Finalmente y aunque no es un asunto que corresponda directamente al proceso de ingreso, pero sí impacta al mismo, será importante modernizar la visión y estructura de los perfiles de cargos y puestos, donde además de las habilidades laborales técnicas, habrán de considerarse las humanas y las habilidades blandas, acorde al nivel del cargo o puesto; además de definir qué niveles y qué cargos y puestos, es necesario sean susceptibles de formar parte del Servicio, a efecto de fortalecer este rubro, como parte esencial de la función pública.



## 7. Proceso de formación y capacitación

Alejandro Herrera Macías

### Contexto

Es prácticamente impensable que exista una administración pública eficaz y de calidad, si ésta no cuenta con el capital humano debidamente capacitado para poder operar los programas, servicios y actividades que las sociedades actuales demandan. La administración pública no es un ente abstracto, está compuesta por personas que deben contar con las competencias que sus puestos demandan a fin de cumplir los objetivos que la ley les señala y cubrir las expectativas de los ciudadanos. Por ello, una parte esencial de cualquier servicio civil de carrera es la capacitación y la formación de su personal. La primera como parte del aprendizaje continuo que debe generar el desarrollo de competencias y la segunda por la adquisición de conocimiento académico que le permita contar con una mejor formación profesional.

La era actual, está modificando la operación de la administración pública; en particular las competencias que está demandando el capital humano de la administración pública. Cuando se habla de competencias, la triada que las conforman son: saber, poder y querer. Las personas servidoras públicas necesitan ser capacitadas para enfrentar esta nueva realidad, que está enmarcada en la llamada Cuarta Revolución Industrial donde convergen la tecnología digital, la Inteligencia Artificial y la indudable llegada de sistemas inteligentes que integran procesos nuevos y disruptivos, ante una nueva demanda de capacidades del capital humano.

Es indudable que los cambios que estamos enfrentado, derivados de la Cuarta Revolución Industrial, nos pone en la imperiosa necesidad de capacitar a los cuadros que operan las burocracias para hacer un uso efectivo de las nuevas tecnologías, demandas ciudadanas y múltiples tareas que lleva a cabo la administración pública.

En la mayor parte de servicios civiles de carrera consolidados como España, Italia, Francia, Singapur, Reino Unido y Estados Unidos de América; entre otros, cuentan con una institución encargada y responsable de capacitar y formar a las personas servidoras públicas. Esta es una parte esencial para la adecuada formación y capacitación de la burocracia. La mayor parte de estas instituciones forman parte del Estado, lo que permite que desde el mismo Estado se forme a las personas servidores públicos.

### Problemática actual en México

Es de llamar la atención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, Apartado B, que regula la relación de los Poderes de la Unión con sus trabajadores en su fracción VII a la letra dice: *“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;”*. La propia Carta Magna mandata dos tareas: que la designación del personal se haga mediante sistemas que permitan mostrar los conocimientos y aptitudes de quien aspire al servicio público; y que el Estado, organice escuelas de administración pública. Este primer mandato, como los hechos han mostrado, está lejos de darse

como cumplimiento, aunque sea parte de la Ley suprema. En particular, es de interés para el presente el segundo: la organización de escuelas de administración pública.

En México, no existe una escuela oficial de administración pública cuya labor sea formar a los servidores públicos como es el caso del Instituto Nacional de Administración Pública de España, que está adscrito al propio gobierno o el *Civil Service College* del Reino Unido quien está dedicado a capacitar a los servidores públicos de esa nación como una función propia de sus gobiernos (aunque recientemente se convirtió en un ente privado). A pesar de lo anterior, el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP), como asociación civil durante 69 años ha sido pieza fundamental donde los servidores públicos se han formado en programas de formación y de capacitación. Sin embargo, el INAP, no tiene la misma característica que las otras instituciones arriba señaladas.

Por otro lado, es importante mencionar que, ante la ausencia de una institución oficial capacitadora de los servidores públicos, las oficinas gubernamentales recurren a la oferta que el mercado ofrece. A manera de diagnóstico, tomando en cuenta mi experiencia en la administración pública federal y en particular en las áreas de recursos humanos, las oficinas encargadas de la capacitación de los servidores públicos están adscritas -generalmente- a las áreas de recursos humanos y presentan estas situaciones operativas.

En materia de ejercicio del gasto, estas oficinas para su operación dependen del presupuesto que para tal efecto cuente la institución. De acuerdo con el Clasificador por Objeto de Gasto<sup>6</sup> la partida que generalmente se afecta para su operación es las 33401 (servicios para capacitación para servidores públicos); aunque si bien también está la partida 15501 (Apoyos a la capacitación de los servidores públicos); ésta es usada más de forma individual y generalmente como tipo beca ya que está dentro del capítulo de servicios personales. Además de lo anterior, es muy común que si bien, esta partida generalmente no puede ser disminuida ha sucedido de que se vaya reduciendo cada año dejando a las instituciones con pocos recursos para poder hacer frente a esta necesidad.

Para el caso que nos ocupa, cuando una institución de la administración pública federal requiere contratar servicios de capacitación para su personal, necesariamente debe afectar la partida 33401, que, al ser una partida comprendida dentro del concepto de servicios, su erogación está sujeta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Esta situación ha generado mucha polémica, pues de acuerdo con esta Ley, las adquisiciones se hacen por regla mediante el proceso de licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, son la excepción. De tal forma, al ser considerada la capacitación como un servicio comparado a los demás que considera la Ley, obliga a que los ejecutores de gasto deban realizar bases de licitación lo suficientemente sólidas para garantizar la calidad de los servicios que las instituciones prestan atendiendo las mejores condiciones para el Estado.

Derivado de lo anterior, organismos como el INAP, están en las mismas condiciones que cualquier otro proveedor, ya sea empresa capacitadora, universidad privada o consultora. Esto ha generado que las instituciones tengan que desarrollar bases con estándares de calidad, cui-

---

<sup>6</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf)

dando que no se excluyan de la competencia. En este sentido, dependiendo de la pericia de las personas que elaboran las bases pueden eventualmente procurar que los participantes sean instituciones de calidad, aunque no del todo puede estar garantizado ya que un mecanismo muy usado para declarar un ganador es la oferta más baja y esto no es determinante cuando se requiere servicios de calidad y efectivos.

De tal forma, las instituciones de la administración pública capacitan usando como medio de contratación la Ley arriba referida con todas sus complejidades y esto sin contar que las propias instituciones deben hacer diagnósticos de necesidades de capacitación (DNC's), para que tengan un diagnóstico de en qué cursos y modalidades deben ser capacitadas las personas servidores públicos. Este elemento es clave para que se pueda determinar qué cursos contratar, duración, contenidos, resultados esperados y la forma como será medida la efectividad de la capacitación. Para ello, se requiere que las personas encargadas de la administración de la capacitación de la institución tengan conocimientos para poder hacer un levantamiento claro y efectivo de las necesidades de capacitación de su personal. Además de estas (DNC's) existen también como fuentes la evaluación del desempeño de la persona servidora pública que podría servir para tener elementos sobre en qué capacitar o formar a la persona, sin embargo, esto depende si la evaluación del desempeño está bien implementada. Por otro lado, además de los problemas arriba referidos, algunas instituciones con el objeto de optimizar recursos y no generar labores adicionales llegan a usar un catálogo de cursos que se repiten de manera indistinta. Adicionalmente, está revisión de las normas que sujetan a la capacitación se tiene que dar a nivel de los gobiernos locales de manera, que se quiten los candados existentes y pueda desarrollar la actividad de la formación y capacitación sin cortapisas.

### **Propuestas**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que es una obligación de los trabajadores en su artículo 44 asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia. Esta misma Ley divide a los trabajadores de confianza y de base. Los últimos están regulados por esta Ley y sus condiciones de trabajo respectivas y cuentan con la llamada inamovilidad que se da después de 6 meses de ocupar un cargo. Para los trabajadores de base quienes generalmente realizan funciones operativas, hay una serie normas que regulan los procesos de capacitación. Es claro, que para el personal operativo requiere una capacitación muy enfocada a sus actividades operativas que realiza en su trabajo a efecto de mantener un adecuado desempeño. Además, muchas instituciones dan capacitación a este grupo de trabajadores y dejan de lado al personal de mando.

La formación del personal de mando tiene otra connotación. Este tiene personal a su cargo, por lo que requiere de una formación que provea capacidades gerenciales para el logro de objetivos. Por ello, se adjuntan algunas propuestas para mejorar los procesos de capacitación y formación poniendo particular énfasis en los mandos e incluyendo los procesos operativos arriba señalados. En ese sentido, van algunas propuestas para la profesionalización de los mandos en México tanto a nivel federal como a nivel local.

- a) Generar competencias en tres vertientes: gerenciales, "soft" o blandas y digitales. Esto lo podría llevar a cabo un grupo de expertos de la academia, los propios servidores públicos y tomando experiencias internacionales en particular en materia digital. Lo anterior con independencia de las competencias técnicas que cada puesto demande.

- b) Desarrollar una guía de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación que sea de utilidad para los operadores de la capacitación de las instituciones.
- c) Impulsar para que el Instituto Nacional de Administración Pública sea quien preferentemente profesionalice a los mandos del gobierno federal, tomando en cuenta su experiencia por casi 70 años y, se le exente de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Lo mismo, para el caso de las entidades federativas y los municipios del país en lo correspondiente a los Institutos de Administración Pública Estatales.
- d) Apostar por la tecnología digital como herramienta.
- e) Crear estudios de caso para que una herramienta de aprendizaje y desarrollo de competencias de los mandos.
- f) Garantizar al menos un porcentaje del presupuesto de las instituciones para ejercer en capacitación.

Las propuestas arriba señaladas son operables, en el sentido de que como se ha reiterado en múltiples ocasiones, siempre y cuando estén en la agenda política como un imperativo de los dirigentes en reconocer que, si se carece de un cuerpo funcionarios con las capacitación y formación adecuada, la implementación de las políticas públicas será más difícil. Es un hecho que gobernar hoy en día es más complejo, por la propia dinámica social, la llegada de la Cuarta Revolución Industrial en especial con el desarrollo de la Inteligencia Artificial que está cuestionando la idea de civilización y de la propia operación de los gobiernos. No podemos seguir operando con modelos que fueron funcionales en el pasado y que no necesariamente responden a la dinámica actual. Es momento de voltear a la importancia de contar con capital humano sólido en nuestras administraciones públicas.

## 8. El papel de las escuelas en Administración Pública tanto públicas como privadas

---

Luis Miguel Martínez Anzures

### Contexto

Existe un amplio consenso sobre la incidencia e impactos positivos de la profesionalización en el servicio público, lo cual conlleva a tener burocracias profesionales y competentes en su ámbito de actuación en los diferentes sectores gubernamentales. Lo anterior, tiene como consecuencia que se alcancen en mayor medida la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno a través de la implementación exitosa de las políticas públicas.

En México el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), entre sus objetivos primordiales adoptados desde su fundación hace casi setenta años, es contribuir al desarrollo de las capacidades técnicas de los servidores públicos, así como del fortalecimiento de las capacidades administrativas de las instituciones del Estado mexicano.

En la historia académica y profesionalizante del INAP mediante sus diversos programas académicos que incluye sus maestrías en Administración pública que al 2024 cuenta con 87 generaciones, programa insignia que tiene egresados y titulados servidores públicos que ocupan y han ocupado espacios estratégicos en el gobierno mexicano, de igual forma, este posgrado tiene la posibilidad de tomarse bajo la modalidad en línea; estos programas cuentan con un acumulado de aproximadamente 3,500 egresados desde 1984. Aunado al conjunto de servidores públicos que han tocado las aulas del Instituto en el desarrollo de cursos, talleres, diplomados y especialidades en las diferentes áreas profesionalizantes de la Administración pública. En el INAP, la oferta académica es con una visión profesionalizante del servicio público, sus estudiantes provienen de las principales dependencias y entidades de la Administración pública de los diferentes órdenes de gobierno, por lo cual, recibe funcionarios con carreras diferenciadas y de diversos sectores de gobierno.

Es importante mencionar, que la enseñanza profesional de la Administración pública en México, se incorporó en los programas de estudios de la Escuela Nacional, hoy Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el año de 1958, de forma adicional en 1982 se incorporó la Licenciatura en Administración Pública en el Colegio de México, con el objetivo de preparar profesionistas en la materia con una visión sobre las problemáticas que enfrentaba el ejercicio de la Administración pública en México (Pardo, 1993).

En las entidades federativas en las décadas de los años 80 y 90, también las universidades públicas tomaron un papel relevante, al brindar en el abanico de la oferta educativa las licenciaturas relacionadas con gobierno y administración pública, con base en un perfil curricular que se aproximaba en coadyuvar al desarrollo de las administraciones estatales.

Las instituciones de educación superior privadas, a lo largo y ancho de la República Mexicana han proliferado su oferta relacionada con estudios de la Administración pública y gestión gubernamental, la mayoría de estos institutos superiores se aproximan a cubrir una demanda que, dados los espacios del sistema educativo superior público no es posible atender; una parte importante de las instituciones públicas y privadas han adecuado sus planes de estudios de acuerdo a las corrientes y visión diferenciada de la Administración pública, desde el modelo clásico denominado weberiano burocrático, el derivado de la Nueva Gestión Pública, políticas públicas y gobernanza con un enfoque de rendición de cuentas, aunado que hoy en día, con los fenómenos del desarrollo del cambio tecnológico continuo, *big data* e inteligencia artificial, es necesario repensar las modalidades de estudio, así como la visión profesionalizante en el servicio público hacia la primera mitad del Siglo XXI.

Estas instituciones referidas, todas ellas de gran calado, han abonado de forma importante en la profesionalización del servicio público, sin embargo, aún encontramos áreas de oportunidad dado los retos que enfrentamos en la actualidad en la función pública por las complejidades del ejercicio gubernamental y la relación con la sociedad en su conjunto; situación que implica crear servicios de carrera que contribuyan a desarrollar las capacidades profesionales y promover en ellas estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional (Cejudo & Lugo, 2019).

### **Problemática actual en México**

Partimos que la profesionalización en México ha tenido poco éxito, planteamos que la historia en esta materia se circunscribe a los primeros años del S. XXI y no ha contado con una política pública articulada y consistente. Las estructuras de gobierno se han conformado con reglas no escritas, que influyen el favoritismo y lealtad política, sin considerar las reglas meritocráticas que garantizan imparcialidad y oportunidad con base en la profesionalización para el acceso y permanencia en el empleo público (Martínez Puón, 2019) (Nieto & Vilchis, 2019). Aunado a la desarticulación de la oferta educativa con los sistemas de profesionalización y/o servicio civil de carrera existentes en los diferentes órdenes de gobierno, derivado de la poca importancia que les dan a estos temas los gobiernos recientes; lo cual provoca que la profesionalización no sea permanente, evaluada y certificada de forma objetiva. Incluso nos encontramos con sistemas de capacitación desarrollados, pero con alcances restringidos, en algunos casos, suele estar poco conectada con las prioridades estratégicas de las instituciones y puede estar condicionada por las preferencias particulares de grupos de funcionarios, que no necesariamente abonen a potenciar los resultados institucionales.

### **Propuestas**

Las escuelas e instituciones educativas en Administración pública y gestión gubernamental, deben tomar un papel de mayor preponderancia en la profesionalización del servicio público, para ello, los funcionarios públicos deben recibir la preparación y formación adecuada, que se adapten a la evolución de las funciones demandadas por la sociedad, que potencien su crecimiento profesional y para afrontar las problemáticas sociales, así como el desarrollo de competencias por finalidades gubernamentales, este planteamiento se encuentra respaldado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, definidas en sus numerales 40, 41, 52 y 56, entre otros (CLAD, 2003).

Lo anterior, no será posible si las escuelas e instituciones educativas no son parte de la discusión para la conformación de un nuevo servicio profesional de carrera en la Administración pública en México. Se requiere una discusión descentralizada en las diferentes esferas institucionales públicas y privadas, así como en los órdenes del gobierno federal, estatal y municipal, con una participación de los expertos académicos y de expertos funcionarios públicos que a la par son docentes y académicos en gran parte de las escuelas en Administración pública.

La descentralización de la discusión implica, no solamente discutir desde el centro del país, implica entonces abrir la discusión en los diferentes centros académicos distribuidos en las 32 entidades federativas, con una visión de construir un servicio profesional de carrera articulado e interrelacionado, en este contexto, el INAP pone a disposición el Sistema INAP que se constituye como conjunto de asociaciones civiles sin fines de lucro y sin filiación política o partidista alguna, dedicadas a la formación y capacitación; la consultoría, asesoría y asistencia técnica, y la investigación y divulgación de la cultura administrativa; entre sus fines se encuentra contribuir a elevar el nivel de la calidad de la Administración Pública en los estados y municipios, y en su correlación con el federalismo. En la actualidad se encuentran activos nueve Institutos de Administración Pública, en los Estados de Chiapas, Jalisco, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

La discusión para la conformación de un nuevo servicio profesional de carrera debe trazarse con base en cuatro elementos formales:

- 1.- gobierno;
- 2.- colectivo de funcionarios públicos;
- 3.- instituciones educativas (institutos de profesionalización, universidades y asociaciones civiles);
- 4.- sociedad civil.

La descentralización de la discusión debe garantizar deconstruir un sistema y proponer una gran alianza para potenciar la eficacia y eficiencia en la acción de gobierno. Por ello, todos los elementos formales deben contar con representantes, en el primer caso, a través de la dependencia gubernamental que por ley tenga la atribución de la dirección y operación de los sistemas de servicios profesionales de carrera; el segundo elemento, debe representarse con un colectivo de expertos funcionarios públicos con trayectoria y encargados de la gestión del capital y desarrollo humano de las dependencias y entidades de la Administración pública, deben contemplarse expertos con base en las diferentes finalidades gubernamentales de: gobierno, desarrollo social y desarrollo económico; en el tercer caso, aquellas instituciones y asociaciones civiles de carácter educativas en materia de administración pública, el INAP puede liderar e impulsar la organización de este elemento; para el cuarto caso, aquellas asociaciones denominadas Laboratorios de Políticas Públicas expertas en materia de profesionalización gubernamental o interesadas en la materia. No se debe proponer un nuevo sistema desde una visión única y centralizada.

El papel de las instituciones educativas y/o escuelas en Administración pública, debe contemplar crear una ruta para proponer los diferentes esquemas de generación de competencias administrativas, de gestión, analíticas, técnicas y de resolución de problemas, dotadas de una alta cualificación profesional, con sentido ético e integridad pública, e incorporar la multidis-

ciplinariedad propia de la gestión gubernamental, con el aprovechamiento del gran acervo y del camino recorrido en el estudio y análisis de la Administración pública como disciplina por más de setenta años en México. También deberán proponer un mecanismo asequible para la evaluación del desempeño y esquemas de incentivos que ayude a construir un sistema de mérito en el servicio público.

### Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (2003) "Carta Iberoamericana de la Función Pública". V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bolivia.
- Cejudo, G. M., & Lugo, D. (2019) "Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas". *Revista de Administración Pública* 150, LIV (3), 57- 84.
- Martínez Puón, Rafael (2019) "Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México". *Revista de Administración Pública* 150, LIV (3), 85-118.
- Nieto, F., & Vilchis, D. E. (2019) "Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: Evidencia del caso mexicano". *Revista de Administración Pública* 150, LIV (3), 149-180.
- Pardo, María del C. (1993) "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina". *Foro Internacional*, 33 (1), 12-29.



## 9. Proceso de evaluación del desempeño.

Alfredo Muñoz García

### Contexto

El soporte de un gobierno eficaz y eficiente está vinculado a la adecuada relación entre su capacidad estratégica y su capacidad de gestión de recursos para lograr resultados. En términos operativos: entre su desempeño institucional y el desempeño de las personas que trabajan en ella. Los resultados deben alcanzarse en todos los ámbitos de gestión y deben ser congruentes entre sí a partir del uso de indicadores que evalúen tanto la gestión de las instituciones, como sus programas, las políticas implementadas y por supuesto, también el desempeño del personal.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos contribuye a la alineación de toda la gestión de gobierno, por lo que los buenos resultados deben reflejarse desde la estructura básica hasta el liderazgo institucional y deben ser congruentes con el grado de alcance de estos. Se requieren resultados que den cuenta de la resolución de los problemas públicos y que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Actualmente, conforme se incorporan mecanismos de evaluación más sistemáticos e integrales, la evaluación del desempeño se convierte una herramienta que aporta información para mejorar la gestión pública al producir la información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual, colectivo e institucional, dentro del contexto de la planeación estratégica.

En cuanto a los sistemas meritocráticos, la evaluación del desempeño es una pieza clave, dado que se basan en la premisa de que los accesos a una organización, el desarrollo laboral, los incentivos y las salidas de las mismas se determinan en función del desempeño y las capacidades demostradas, acordes claro, al perfil de un puesto.

Si bien en las últimas décadas ha habido avances en el estudio del desempeño de las personas en sus ambientes de trabajo y cómo evaluar ese desempeño, la mayoría de las propuestas coinciden en puntos clave, tales como: la importancia de alinear la función de recursos humanos con la estrategia de la organización (Ulrich, 1996); el cómo las prácticas efectivas de recursos humanos pueden mejorar el rendimiento organizacional y cómo a partir de herramientas y métricas se puede evaluar la eficacia de las prácticas de recursos humanos (Huselid, Becker y Beatty, 2005); el establecimiento de una teoría y metodología para la medición del rendimiento laboral detallando los diversos componentes del desempeño en el trabajo (Campbell, 1990); la importancia del análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones de recursos humanos incluyendo la evaluación del rendimiento, la gestión del talento y los efectos económicos de las prácticas de recursos humanos, y cómo las decisiones de recursos humanos impactan la ventaja competitiva y el valor organizacional (Cascio y Boudreau, 2008); el desarrollo del enfoque de recursos humanos como una función estratégica para mejorar el desempeño organizacional (Beer, 2009), por citar algunos.

En el ámbito del sector público también ha habido desarrollos importantes, tales como los análisis sobre cómo los desarrollados por las estructuras burocráticas pueden ser diseñadas para mejorar la eficiencia y la efectividad (Adler y Borys, 1996); la importancia y la motivación en el desempeño de los empleados públicos (Perry, 2008), cómo los sistemas de gestión del desempeño pueden ser diseñados y utilizados para mejorar la efectividad organizacional (Monyihan, 2008); cómo los sistemas de información y los incentivos influyen en el desempeño de los empleados públicos (Heinrich, Lynn y Hill, 2000); análisis sobre las reformas de la gestión pública y la evaluación del desempeño en distintos países (Bouckaert y Halligan, 2008); el cómo las reformas gubernamentales, enfoques de gestión y las políticas públicas afectan la eficiencia y efectividad del sector público (Kettl, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011); así como diversos documentos de la OCDE, Banco Mundial, ONU (PNUD) en cuanto a informes y guías sobre la evaluación y gestión del desempeño en el sector público, en los cuáles proponen marcos de actuación y recomendaciones para mejorar la efectividad de los recursos humanos en el sector público.

### ***La experiencia federal***

Hasta 2002, la evaluación del desempeño en México si bien no era inexistente, se encontraba metodológica y técnicamente limitada en la Administración Pública Federal Centralizada (APFC), si bien desde los años noventa del siglo pasado existían algunas instituciones públicas, autónomas principalmente, que ya habían experimentado con sistemas de evaluación técnicamente soportados y para los cuales se obtuvieron resultados, experiencias y aprendizajes importantes que servirían para el modelaje de sistemas de evaluación en otros ámbitos de la administración pública mexicana. La experiencia del entonces Instituto Federal Electoral entre 1998 y 2003, por ejemplo, fue una referencia significativa para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal mexicana dado que la mejora del proceso implantado para este último tuvo como base la experiencia recabada por el primero.

Sería a partir de la instrumentación normativa del servicio profesional de carrera (SPC) que la evaluación del desempeño en México recibiría un impulso importante para su despliegue en muchas de las instituciones de gobierno, y no solamente en lo que se refiere al desempeño individual, sino a su relación con el desempeño institucional, así como las condiciones existentes para que ambos fueran congruentes, logrando su articulación. Si bien la ley del SPC se aprobó en 2003, no fue sino hasta 2005 cuando este Subsistema comenzó a operar para los servidores públicos de mando de los niveles de Enlace a director general o equivalentes (a partir de 2010 la evaluación del desempeño aplicó también para los servidores públicos no sujetos al SPC). De esta manera, los aspectos normativos y procedimentales (incluyendo los técnico-metodológicos) para la aplicación de la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la APF en México se encuentra plasmada en tres documentos fundamentales: La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento, y el ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones generales en materia de recursos humanos de la Administración Pública Federal. Es importante señalar que el resto del personal del servicio público federal mexicano se clasifica en categorías (médicos, enfermeras, maestros, personal de seguridad, fuerzas armadas, operativos, y otros, los cuales tienen métodos de evaluación propios, sujetos a normativas específicas en materia de recursos humanos, o pertenecen a otros servicios profesionales, o se encuentran sindicalizados, o bien cuentan con su propia norma de evaluación específica).

**Problemática actual en México (experiencia federal)**

La Secretaría de la Función Pública norma, da seguimiento y vigila que las disposiciones en materia de evaluación del desempeño se cumplan, y las Instituciones, a través de sus áreas de recursos humanos coordinan el procedimiento, pudiendo determinar el método que se utilizará para la aplicación de la evaluación del desempeño (aunque por lo general utilizan el propuesto por el área técnica de la Secretaría de la Función Pública). El método de evaluación que se define debe estar orientado a medir el rendimiento de los servidores públicos, y sus resultados deberán servir para identificar en éstos, desarrollo del capital humano y su contribución a los objetivos y metas institucionales para la mejora de la Institución, así como el fomento de una cultura de evaluación orientada a la productividad respecto al ejercicio de las funciones que un servidor público tiene conferidas por puesto que ocupa y su contribución al logro de los objetivos y metas institucionales. Además, el proceso de evaluación debe mantener el vínculo con los demás procesos importantes en materia de gestión de recursos humanos tales como: identificación de potencial o talento, diagnóstico de necesidades de capacitación y aprendizaje, detección de áreas de mejora, oportunidad o mantenimiento, y facilitará o permitirá tomar, en su caso, decisiones de movilidad y desarrollo profesional, reconocimientos al personal destacado, establecimiento de metas, formulación de políticas, evaluación de programas de gestión de recursos humanos, entre otros.

La normativa permite evaluar diversas modalidades o factores de evaluación del desempeño, tales como a) Metas de desempeño individuales (que pueden evaluarse en términos de calidad, cantidad, tiempo o costo; b) Factores de eficiencia y calidad del desempeño (como comportamientos vinculados al logro de objetivos institucionales, trato interpersonal en el ámbito laboral, efectividad), c) encuestas de calidad de servicio, d) actividades extraordinarias, e) Aportes destacados, entre otros que permitan el buen desempeño y desarrollo profesional de los servidores públicos. Los resultados globales del periodo 2018 a 2024 se muestran en las Tablas 1 y 2, a continuación:

**Tabla 1**

Personal de Mando sujeto a la Ley del SPC				
Evaluación Anual del Desempeño	Personal con metas de desempeño individual	No. de Metas desempeño individual elaboradas	Personal evaluado <sup>7</sup>	Promedio de Calificación <sup>8</sup>
<b>2018</b>	17,368	64,606	17,555	87.2
<b>2019</b>	17,729	67,744	15,813	86.4
<b>2020</b>	13,852	53,167	17,266	86.4
<b>2021</b>	15,714	59,046	17,790	86.5
<b>2022</b>	14,582	56,663	17,944	86.8
<b>2023</b>	18,246	67,857	12,441	87.8

<sup>7</sup> Es importante señalar que no todas las personas que ocupan un puesto son sujetas de evaluación, por lo que deben cumplir con criterios que permitan una evaluación adecuada y justa. En ese sentido, no son evaluables las personas servidoras públicas que no cumplan 4 meses en el nuevo puesto para ser sujetos de evaluación del desempeño, o tuvieron licencia sin goce de sueldo, incapacidad parcial, separación temporal, durante el periodo que dure dicha condición, los eventuales, quienes se dieron de baja o separación durante los meses de aplicación o que cuentan con un amparo o alguna disposición jurídica que determine que no se les evalué, no se evalúan puestos, sino personas, por lo tanto, las plazas vacantes no son evaluadas.

<sup>8</sup> Los resultados de la evaluación del desempeño de acuerdo con la puntuación obtenida deberán jerarquizarse y categorizarse, en por lo menos cinco parámetros: Sobresaliente (90 a 100 puntos); Satisfactorio (70 a 89.9 puntos); No satisfactorio (60 a 69.9 puntos); No aprobatorio (50 a 59.9 puntos); y Deficiente (menos de 50 puntos).

<b>2024</b>	12,952	49,816	Aplica en 2025	NA
	<b>110,443</b>	<b>418,899</b>	<b>98,809</b>	<b>86.9</b>

Tabla 2

Personal de Mando NO sujeto a la Ley del SPC				
Evaluación Anual del Desempeño	Personal con metas de desempeño individual	No. de Metas desempeño individual elaboradas	Personal evaluado	Promedio de Calificación
<b>2018</b>	11,581	44,143	6,339	85.1
<b>2019</b>	11,449	43,636	8,657	85.0
<b>2020</b>	2,585	11,705	14,767	85.8
<b>2021</b>	13,529	50,566	19,750	87.5
<b>2022</b>	12,262	43,821	19,528	84.8
<b>2023</b>	20,330	73,384	35,341	87.0
<b>2024</b>	16,297	57,046	Aplica en 2025	NA
	<b>88,033</b>	<b>324,301</b>	<b>104,382</b>	<b>85.9</b>

Ahora bien, aunque normativa, metodológica y técnicamente el modelo, su metodología, las herramientas y el proceso en general de la evaluación del desempeño cumplen con los requerimientos y las mejores prácticas, las deficiencias principales se encuentran en la falta de incentivos para su adecuada aplicación, en su capacitación, en el seguimiento al proceso, en su aprovechamiento, en la responsabilidad y la voluntad política. No es un problema del poderlo hacer bien, sino del quererlo hacer bien. Por ejemplo:

- Tanto la evaluación institucional como la individual no han logrado aportar información útil para todos los decisores y los caminos que han seguido la mayor parte de las veces son paralelos, pero no articulados.
- Algunas instancias evaluadoras desvían el sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia el mantenimiento de una orientación más rudimentaria y elemental (de premio y castigo).
- Los sistemas de seguimiento institucional están más orientados al reporte de información que a una adecuada gestión del desempeño, por lo que el cumplimiento de metas tiende a ser muy alto al estar basadas en indicadores no de impacto sino de control de tareas o actividades.
- La falta de cultura de evaluación influye para que se establezcan metas poco retadoras (aunque la metodología lo advierte), y se siga considerando que el simple cumplimiento de sus funciones es equivalente a desempeño sobresaliente.
- Por el volumen de operación y la falta de recursos, es difícil dar seguimiento a la forma en que se aplica la metodología de evaluación del desempeño a toda la APF.
- Es frecuente la falta de capacidad de la mayoría de los funcionarios para contar con indicadores y evidencias objetivas de desempeño, lo que hace que al final del periodo a evaluar sea difícil conformar una carpeta que sustente el desempeño del evaluado.
- Si bien la planeación de la evaluación implica realizar diálogos de desarrollo, no hay evidencia de que estos diálogos se realicen, y peor aún, el proceso es considerado un requi-

sito laborioso y no como un espacio para reflexionar sobre la buena o mala gestión de las funciones encomendadas y el cumplimiento de objetivos.

- En cuanto al esquema de consecuencias no se cuenta con presupuesto para el otorgamiento de incentivos al desempeño destacado, aunque a partir de 2024 ya se cuenta con criterios para su otorgamiento. En cuanto a las consecuencias negativas por un desempeño no aprobatorio o deficiente, si bien si se han aplicado (separaciones o planes de mejora), existe temor para enfrentar sobre todo las separaciones por las implicaciones jurídico-laborales.
- No existen evidencias de que evaluación de desempeño haya sido utilizada para mejorar el clima organizacional en las instituciones, aún cuanto pueda ser un elemento para su retroalimentación.

### ***Propuestas de mejora en la evaluación del desempeño en la APF***

Actualmente, para mejorar el proceso de evaluación de desempeño del personal de mando de la APF, esté o no sujeto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se han realizado varias acciones en el sentido de darle mayor importancia, utilidad y congruencia dentro de un esquema de desarrollo de la institución y del servidor público. Se han hecho modificaciones técnico normativas en el marco del nuevo Modelo de Profesionalización, que tiene como objetivo general orientar el proceso de formación profesional de las personas servidoras públicas, guiando a las instituciones en la gestión de sus recursos humanos para que puedan integrar de manera sistémica los conocimientos, las capacidades profesionales y las habilidades sociocognitivas organizadas mediante un esquema de cuerpos de función que garanticen que servidoras públicas el desempeño de las personas en la APF impacte de forma efectiva en el bienestar de la población.

Con este modelo se dieron a conocer, en materia de evaluación del desempeño y reconocimiento al desempeño destacado, las siguientes metodologías y criterios:

1. Nueva Metodología y Herramienta de Evaluación del Desempeño Anual para Personal de mando; esta nueva herramienta que cuenta con su versión en línea (SIED) es aplicable para el personal de mando de la APF. Mantiene la valoración de los factores de Metas Individuales, Metas Institucionales, Actividades Extraordinarias, Capacitación acreditada y Aportaciones Destacadas, e integra nuevos factores de valoración comportamental de Habilidades Sociocognitivas (Trabajo en Equipo y Colaboración, Obtención de Resultados y Eficiencia, Mejora Continua, Comunicación Efectiva y Enfoque al Servicio Ciudadano), así como de Criterios y Principios Rectores de Desempeño Institucional (Actuación con sentido ético, Actuación dentro del marco normativo, Actuación con igualdad de género y Actuación profesional).
2. Criterios de Reconocimiento para la Elaboración de Proyectos de Incentivos, Estímulos, Reconocimientos y Recompensas al Desempeño Profesional Destacado; que promueven especialmente los incentivos laborales no monetarios pues ocupan un papel importante en la satisfacción y la motivación y el adecuado desempeño del personal, en los entornos laborales y profesionales del sector público, con la finalidad de lograr mayor productividad y calidad en el otorgamiento de bienes y servicios a la ciudadanía.

De modo adicional, se trabaja en el diseño de mecanismos que promuevan una cultura de evaluación que permita el establecimiento de metas de desempeño individual retadoras (por

ejemplo, promoviendo en SIED el apego a la metodología SMARTER en la descripción de la meta y de sus parámetros de evaluación, y su vinculación directa a las metas institucionales, las cuales serán evaluadas también para el personal no sujeto al SPC.

Se ajustan las versiones de la herramienta de evaluación del desempeño para homogenizarla para personal sujeto y no sujeto a la Ley del SPC considerando tres grados de dominio: Inicial (Enlaces), Táctico (Jefes de Departamento a Subdirectores) y Estratégico (Directores a Directores Generales).

También se incluyó en la herramienta del SIED la incorporación de secciones, por factor evaluado, para incluir acciones generales y específicas de mejora del desempeño en función de los resultados de la persona evaluada y apoyar así la detección de necesidades de capacitación, formación y desarrollo del personal.

### Propuestas

Aplicar y mantener la integralidad de un sistema de evaluación que ligue el desempeño institucional y el desempeño individual ha sido un reto. Un sistema de esta naturaleza debe tener como propósito la coherencia de cada programa institucional, sus objetivos, indicadores y el impacto social que lo justifica, con la responsabilidad de cada servidor público en alcanzar sus resultados. De este modo, los procesos de evaluación nos permiten llegar a una conclusión más acertada respecto a la efectividad de las acciones realizadas, y de los resultados de una evaluación se derivan decisiones importantes, entre ellas, el perfeccionamiento de las acciones, las habilidades y las estrategias de pensamiento que se relacionan directamente con el cumplimiento de programas, proyectos y actividades específicas.

Pero también, la evaluación es un medio que nos permite conocer los aciertos y las equivocaciones, verificar si los procesos para alcanzar las metas son adecuados y si el logro de los resultados es conveniente o inconveniente con respecto a los propósitos. Esto nos permite crear alternativas de aprendizaje organizacional que fomenten la mejora y la innovación permanentes. La evaluación es, por lo tanto, un proceso de aprendizaje y una oportunidad de reflexión para superarnos y no sólo un simple ejercicio técnico para medir resultados. Lo que se desea es que, con todo el aprendizaje adquirido durante todos estos años, esta experiencia pueda ser útil también para los gobiernos locales y otras esferas administrativas del país.

### Bibliografía

- 
- Adler, P.S., Borys, B. (1996) *Two types of bureaucracy: Enabling and coercive*. *Administrative Science Quarterly*. ABI/INFORM Global.
- Beer, M. (2009) *High Commitment High Performance: How to Build A Resilient Organization for Sustained Advantage*. Jossey-Bass, Harvard B.S.
- Bouckaert G, Halligan J. (2008) *Managing Performance: International Comparisons*. New York, Routledge.
- Campbell, J. P. (1990) "Modeling the performance prediction problem in industrial and organizational psychology". In M. D. Dunnette & L. M. Hough (Eds.), *Handbook of industrial and organizational psychology*. Consulting Psychologists Press.
- Cascio, W. and Bourdreau, J. (2008) *Investing in People: Financial Impact of Human Resource Initiatives*. Upper Saddle River, NJ: FT Press.
- Heinrich, C. J., Lynn, L. E., y Hill. (2000) *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, published by Georgetown University Press.

- Huselid, M. A., Becker, B.E., and Beatty, R. W. (2005) *The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kettl, Donald F. (2008) *The next government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them*. United Kingdom, WW Norton & Company.
- Longo, F. (2005) *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas, Presupuesto y Gasto Público* 41/2005: 127-144. Secretaría de Presupuesto y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Moynihan, D. P. (2008) *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Series: Public Management and Change series. Published by: Georgetown University Press, 264
- Muñoz, A. (2016) *La relación entre desempeño individual y desempeño institucional*. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Perry, J. L., Hondeghem, A. (2008) *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. Oxford Univ Press.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford.
- Ulrich, D. (1996) *Human resource champions*. David Boston: Harvard Business School Press.
- Recomendaciones
- Ammons, D.N. (2003) "Performance and Managerial Thinking". *Public Performance and Management Review*. 25 (4), USA.
- Blum, J., Manning, N. (2007) Réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Projet OCDE. Paris.
- Cámara de Diputados (2003) *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México.
- Daussage Laguna, M. I. (2005) *Documento que contiene análisis comparado sobre las Mejores Prácticas en sistemas de evaluación del desempeño en 4 servicios civiles internacionales*. Elaborado en la Secretaría de la Función Pública, México.
- Holloway, J.; Lewis, J. and Mallory, G. (1995) *Performance Measurement and Evaluation*. Sage Publications, London.
- Horton, S. (2006) *General Trends and Challenges Regarding Performance Evaluation of Staff: The UK experience*. Portsmouth University, United Kingdom. Seminar on "Civil Service Performance Appraisal", OCDE- ZIGMA-UE-Prie Vidaus Reikalui Ministerijos, Vilnius.
- Ketelaar, A., Manning, N., y Turkisch, E. (2007) *Formules de Gestion de la Haute Fonction Publique Axées sur les Performances. Les Expériences respectives de l'OCDE et de différents pays*, OCDE, document non classifié : GOV/PGC/RD(2007), 1 de Junio, France.
- Lynn, L. (1988) *Requiring Bureaucracies to Perform: What Have we Learned from the US Government Performance and Results Act? Working Paper Series: 98-3*. The Harris School, University of Chicago, Chicago.
- Méndez, J. L. (2000) *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública / Instituto Federal Electoral, Co-coordinador: Uri Raich Portman.
- Muñoz, A. (2007) *Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?* En: Revista Buen Gobierno. México, No. 3.
- OCDE (2004) *Public Sector Modernization: Governing for Performance. Policy Brief*. OECD Publishing.
- Sastre Castillo, M. A. (2016) *Dirección de recursos humanos: un enfoque estratégico*. McGraw-Hill- Universidad Complutense de Madrid.
- Secretaría de la Función Pública (2024) *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México*.
- Secretaría de la Función Pública (2024) *Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones generales en materia de recursos humanos de la Administración Pública Federal, México*.





## 10. Proceso de estímulos y recompensas

Edgar Ramón Montaña Valdez

### Contexto

Algunos modelos de profesionalización prevén entre sus componentes al relacionado con los incentivos que se ofrecen al personal destacado por sus resultados, aportaciones extraordinarias o logros destacados en lo individual, sin descuidar el desempeño en sus funciones. Los estímulos y recompensas consisten en todos aquellos reconocimientos, beneficios o retribuciones, individuales y colectivos que se otorgan a los servidores públicos conforme a procedimientos y normas claras, a partir de criterios o modalidades basadas en el ejercicio de su función.

Entre los reconocimientos más comunes se encuentran los diplomas, galardones o medallas, mientras que son ejemplos de beneficios los días y horas de descanso, la participación en actividades institucionales destacadas y, en su caso, el trabajo a distancia. No menos importantes son aquellas denominadas como retribuciones, que consisten específicamente en recompensas económicas no permanentes, otorgadas con base en la disponibilidad presupuestal.

Desde otra perspectiva, los estímulos y recompensas también se conciben como una especie de componente inverso al de sanciones disciplinarias, ya que sólo involucra a una porción reducida del personal profesional, en este caso por destacar en factores previamente establecidos que favorecen ya sea a sus equipos, áreas, resultados o a toda la institución.

### Problemática actual en México

A diferencia de otros componentes de los servicios profesionales, en México la existencia de estímulos y recompensas a servidores públicos es de larga data, tanto en personal de mando como operativo. En la mayoría de los modelos de administración pública mexicana, el principal problema con los estímulos y recompensas es que no existen, ni se promueve su existencia, a menos que la propia legislación así lo establezca. La tradición mexicana ha asumido las recompensas de servidores públicos más como conquistas laborales que como incentivos al rendimiento. Por esa razón, las restricciones presupuestales dejan en el último eslabón a los estímulos o recompensas, y por lo general en los proyectos de presupuesto sólo se incluyen los capítulos y partidas previstos en leyes federales o locales. De no ser el caso, la idea históricamente ha sido que “no se justifican”.

Lo anterior ha conducido a la existencia de una gran diversidad de tipos de estímulos y recompensas, dado que cada uno de ellos por lo general se deben a negociaciones de cierta administración del titular de la institución, y no a esquemas formales de incentivos al personal con base en mérito y rendimiento.

En los últimos años, a nivel federal, lo que se presentó es una especie de estímulo negativo al desaparecer en la administración pública federal dos prestaciones importantes: el seguro de separación individualizado y el seguro de gastos médicos mayores, como parte de las medidas

de austeridad promovidas desde el ejecutivo federal. La lógica es similar: lo que no está previsto en la legislación, no se justifica presupuestalmente. El paradigma de austeridad no debe entenderse opuesto, sino simplemente limitante de la profesionalización. De lo contrario, se corre el riesgo de establecer en el servicio público modelos de gestión de nómina, descuidando todo el ciclo de gestión del talento en su conjunto, lo que, por supuesto va en detrimento del desempeño de las y los servidores públicos y, por consecuencia, de los resultados de la gestión pública.

En la esfera local, el escenario también se ha complicado más allá de la no existencia de esquemas de estímulos como parte de un modelo de profesionalización, dada las complicaciones que pueden llegar a presentarse en los sistemas de pensiones o seguridad social, que en el mediano plazo se traducen en desincentivos para los servidores públicos, por lo regular derivados de restricciones presupuestales de la hacienda local, que por supuesto no son exclusivos de la gestión de personal, sino que en definitiva se tratan de una problemática general de las finanzas públicas locales.

### **Propuestas**

Algunas estrategias que se proponen son las siguientes:

- Estudiar y evaluar todos los modelos de compensación de personal público del país, con el objeto de identificar aquellos esquemas que pudieran ser considerados como incentivos, estímulos o recompensas.
- Realizar un diagnóstico a nivel federal y local sobre todos los estímulos y recompensas vigentes en el servicio público, su funcionamiento, comparativo y evaluación, como parte de la revisión de los modelos de compensación antes referida.
- Identificar los estímulos y recompensas contenidos en los esquemas de seguridad social vigentes a nivel federal y local y, en la medida de lo posible, analizar la viabilidad de ajustar la legislación para que sea claro qué constituye una prestación y qué sólo debe considerarse un incentivo, estímulo o recompensa.
- Diseñar e implementar un modelo básico homogéneo no generalizado de estímulos para personal operativo o de base, orientado a resultados en el desempeño.
- Desarrollar e implementar un modelo básico homogéneo de estímulos para personal de mandos medios y superiores, como un componente que promueva efectivamente la profesionalización.
- Elaborar una ruta de implementación gradual para la aplicación de los modelos de estímulos y recompensas en las nuevas generaciones de servidores públicos, de modo que no se enfrenten con los modelos vigentes y evitar lo más posible resistencias políticas o laborales.
- Supeditar la implementación de los modelos básicos de estímulos a su existencia como parte de un servicio profesional o, al menos, sujeta a la evaluación de desempeño del personal público, independientemente del nivel de gobierno o régimen laboral de que se trate.

# 11. Proceso de separación (laboral o administrativo)

José de J. Gutiérrez Archundia

## Contexto

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias, en México, la separación de los servidores públicos de sus empleos, ya sea en el ámbito federal o local solo puede ocurrir por algunas de las causas que las mismas leyes prevén y con absoluto apego a las disposiciones normativas y principios constitucionales aplicables, así como a las normas y procedimientos establecidos en la ley de la materia, lo que implica la exigencia del respeto, por parte del patrón y sus agentes, a los derechos humanos de los trabajadores en caso de desvinculación de su puesto o cargo de trabajo.

Sin embargo, en el caso específico de la Administración Pública Federal, en el que se pone el acento de este breve texto, prevalecen las prácticas arbitrarias e incluso abiertamente ilegales en la separación de los servidores públicos, prácticas que se traducen en lo que la ley laboral tipifica como despidos injustificados.

Tales separaciones o despidos injustificados, además de la violación de derechos esenciales de los trabajadores, y los consecuentes perjuicios tanto económicos como psicológicos para el mismo trabajador y su familia, suelen tener un impacto significativo en el aumento del llamado pasivo laboral contingente, sobre todo si se considera el total de casos que tienen lugar en toda la administración.

A manera de ilustración del importante número de juicios laborales entablados por trabajadores de las instituciones de gobierno en nuestro país, entre los cuales, la mayor parte ocurren a causa de despidos injustificados, se presentan los ejemplos y datos siguientes:

Cuenta Pública Federal 2022 (Informe de pasivo laboral contingente)		
	Número de juicios laborales	Monto erogado
Comisión Federal de Competencia Económica	12	20,498,667.5
Instituto Federal de Telecomunicaciones	4	1,621,448
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	173	1,488,072,866
Cuenta Pública 2019 (Informe de pasivo laboral contingente)		
	Número de juicios laborales	Monto erogado
Instituto Mexicano del Seguro Social	157,266	31,456,370.5 (miles de pesos) (sic)
Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado	S/D	4,918 (millones de pesos)

En tal orden de ideas, el foco de este texto radica en la necesidad de modificar las prácticas administrativas prevaletentes en la administración pública que llevan a una cantidad significativa de trabajadores o servidores públicos a quedar privados de su fuente de empleo, de manera arbitraria e ilegal, dicha modificación de prácticas administrativas, redundaría en beneficios tangibles tanto para fortalecer el estado de derecho, como para beneficio de los servidores públicos y sus familias e incluso para la administración pública y la sociedad misma.

### **Problemática actual en México**

Como puede inferirse, a partir de los ejemplos presentados arriba, los casos de despido o separación injustificada de trabajo de que son víctimas una buena cantidad de trabajadores adscritos a alguna dependencia o entidad de la administración pública tienen una repercusión directa y tangible en el incremento del gasto presupuestario en el rubro de los servicios personales y una gama de efectos negativos como es la ya mencionada, injusta pérdida del medio de subsistencia del trabajador y de sus dependientes económicos, entre otros.

Las referidas malas prácticas administrativas que llevan a los despidos injustificados y en muchos casos a la interposición de demandas por parte de los afectados que, previsiblemente, derivan en resoluciones adversas para la administración pública y, en consecuencia, al impacto en un mayor gasto presupuestario en ese rubro y a una menor disponibilidad de recursos para el gasto de inversión y atención a la prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad, lo que, de cumplirse escrupulosa y responsablemente con las disposiciones normativas establecidas y aplicables al caso, no tendría por qué ocurrir, tienen entre sus causas, las siguientes:

- Desconocimiento o abierto desprecio por parte de quienes intervienen en la separación, de las normas sustantivas y procedimentales establecidas al efecto.
- Desconocimiento de la forma específica en que deben materializarse las normas aplicables al caso.
- La priorización de intereses particulares, sobre los derechos de los servidores públicos involucrados.
- La falta de criterios procedimentales claros y uniformes para la implementación administrativa de las disposiciones constitucionales y administrativas en la materia.

En el caso concreto del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, este no queda exento de las nocivas prácticas a que se ha hecho alusión a raíz de lo cual, son recurrentes los despidos que carecen de sustento en alguna de las causas previstas en la Ley del propio Servicio de Carrera, como son: el incumplimiento reiterado e injustificado de alguna de las obligaciones que por Ley tiene asignadas, debidamente documentado y previo el respeto de la garantía de audiencia del servidor público involucrado; el no aprobar en dos ocasiones (consecutivas) su capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño y cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente en términos de lo previsto al respecto en el reglamento de la Ley.

Por otro lado, de entre las causas de separación de los servidores públicos de carrera, que prevén la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 40 y su Reglamento, en su artículo 26, merecen comentario aparte las consistentes en la desaparición de cargos del Catálogo de puestos con motivo de reestructuración, al respecto, hay que decir que dicha norma reglamentaria, parece ir más allá de lo dispuesto en la Ley, al

agregar como requisito para la posible reubicación de los servidores públicos afectados por ese tipo de adecuaciones de estructura, el que estos lo soliciten a la Dirección de Recursos Humanos correspondiente, condición que la Ley en mención no contempla.

Adicionalmente, respecto a este mismo tema, tanto por conocimiento directo como por referencia de servidores públicos afectados, se sabe que, con cierta frecuencia, en las dependencias y órganos desconcentrados en los que opera el Servicio Profesional de Carrera, se simula la necesidad de una reestructura de puestos o la de simples cambios en el perfil del puesto, con la finalidad central de colocar a quienes ocupan los puestos elegidos, en el supuesto de las normas señaladas y obligarlos a aceptar su separación, sin que exista una necesidad institucional u operativa real ni una justificación objetiva que sustente tales acciones.

### **Propuestas**

Las propuestas, ante esta problemática consisten en la adopción de medidas administrativas y legales que incidan en la efectiva erradicación de las malas prácticas ya comentadas, lo que traería consigo beneficios tangibles de diversa índole.

Tales medidas serían aplicables tanto a nivel federal como estatal y municipal y consistirían en:

- El diseño y difusión a todos los niveles de la administración pública, de criterios uniformes, respecto del procedimiento y las formalidades que deben observarse para llevar a cabo un despido, principalmente en cuanto a la implementación de las evidencias y constancias documentales de las causales que dan lugar al cese o separación, aspecto fundamental para la integración de los expedientes respectivos y el éxito o fracaso en los juicios correspondientes que los servidores públicos afectados, llegaren a interponer.
- La impartición de capacitación a todos los servidores públicos que tengan personal a su cargo o que por razón de sus funciones participen en alguna de las actuaciones procedimentales encaminadas a la separación de un servidor público.
- La impartición de cursos y talleres a los servidores públicos de todos los niveles, orientados al fomento de los valores y principios constitucionales y legales que rigen el desempeño de la función pública administrativa, haciendo énfasis en el desarrollo de una cultura de legalidad.
- Aplicar las consecuencias legales que procedan a quienes por dolo o negligencia afecten, de forma injustificada, los derechos previstos en la Constitución y la Ley en favor de los trabajadores o servidores públicos.

### **Algunos beneficios de la propuesta serían:**

- Lograr el real respeto del derecho a la estabilidad en empleo de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley de la materia, más allá de simulaciones por parte de los patrones.
- Contribuir a la existencia de una verdadera carrera profesional en el servicio público.
- Abonar a un mejor clima laboral y, por ende, a la productividad de los servidores públicos de carrera, a partir de la certeza de que no les serán vulnerados sus derechos como resultado de arbitrariedades y actos simulados.
- El aprovechamiento pleno de las capacidades y habilidades obtenidas por los servidores públicos de carrera, como resultado de su capacitación y desarrollo como tales, financiada con cargo al erario.

- Evitar nuevos gastos presupuestarios en procesos de selección para designar a los nuevos ocupantes de los puestos que quedan vacantes a consecuencia de despidos injustificados.
- Evitar los impactos negativos en la prestación del servicio derivados de la llamada “curva de aprendizaje” de los reemplazos de los trabajadores despedidos.

---

### Bibliografía

Cuenta pública federal 2019.

Cuenta pública federal 2022.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

## 12. La profesionalización en la administración pública federal

---

José Luis Méndez Martínez  
Luis Alfredo Sánchez Ildefonso

### **Contexto**

A dos décadas de que fue promulgada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) (2003) y su primer Reglamento (2004), así como la abrogación y modificación sobre este segundo (2007 y 2024, respectivamente), el diseño y la implementación de un servicio civil tiene importantes áreas de oportunidad, mismas que han sido documentadas desde la academia, las evaluaciones de auditorías, los medios de comunicación y organismos internacionales.

La aparición del Servicio Profesional de Carrera (SPC) va de la mano con el problema identificado en la política de profesionalización: que el Estado disponga de un cuerpo permanente de servidores profesionalmente leales y técnicamente preparados, cuyo acceso y movilidad en el servicio público sea con base en el mérito y la igualdad de oportunidades; poseedores de habilidades para otorgar con oportunidad, cuantía y calidad los satisfactores que la sociedad espera y demanda. Con ello, se buscaría atenuar la improvisación, mejorar el manejo de los recursos públicos y mitigar la corrupción en la asignación de puestos y el cese de los servidores públicos.

Estructuralmente el actual SPC comprende los subsistemas de planeación de recursos humanos; ingreso; desarrollo profesional; capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación, y control y evaluación. Corresponde a un modelo general de empleo, cuyo proceso despegó con la oferta de vacancias en concursos públicos y abiertos, para ocupar posiciones específicas en puestos de Enlace a Director General, en alguna de las dependencias u órganos desconcentrados en los que aplica (74 hasta el año 2021).

### **Problemática actual en México**

En la práctica, una importante proporción de ingresos parte de la ocupación por nombramientos eventuales, que temporalmente permite el artículo 34 de la LSPCAPF, y que contradice a los mismos principios de objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito que el sistema reconoce como rectores de su funcionamiento, al ofrecer experiencia y conocimiento al ocupante eventual. Se ha observado que a mayor nivel jerárquico hay una menor posibilidad de que un aspirante desvinculado de la dependencia logre ganar el concurso y es más probable que el ganador ostente un nombramiento temporal. Sumado a ello, un conjunto de prácticas y abusos en los procesos de ingreso confluyen a favor de candidatos favoritos (como cambios en el perfil de puesto, elaboración de instrumentos de evaluación no imparciales, ejercicio del derecho de veto o entrevistas sesgadas), lo cual da pie a una entendible desconfianza sobre el sistema. Los medios de revocación o revisión también carecen de confianza. El referido artículo 34 hacía permisible ocupar el puesto hasta por 10 meses; con las modificaciones al Reglamento en 2024, abre la puerta a sostener al ocupante hasta por 3 años en determinadas posiciones.

La ocupación por concurso es un problema adicional. De diciembre de 2018 a junio de 2023, la Secretaría de la Función Pública (SFP) afirma que se desarrollaron 16,543 concursos de ingreso, de los cuales hubo 11,667 ganadores, 121 concursos fueron cancelados y 3,529 declarados desiertos, el resto estaban en proceso. Uno de cada 5 concursos concluye sin ganador. Al contrastar el volumen de puestos sujetos al SPC con el número de puestos concursados, podemos advertir la existencia de una alta rotación, es decir, un efecto distinto al buscado con un servicio civil.

Aún con la relevancia de ser un instrumento pionero en la administración pública centralizada, el ámbito al que aplica el SPC es cuantitativamente pequeño. Según datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la administración pública centralizada comprendía a 610,509 puestos en 2005, de los cuales 42,944 conformaban el universo del SPC. En 2020, los 26,076 puestos sujetos al SPC, según la SFP, representan el 4% de los 641 mil puestos del analítico de plazas autorizado a la administración centralizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año. Un referente adicional lo tenemos al recurrir al Censo Nacional del Gobierno Federal 2020 del INEGI, que a finales de 2019 registraba que 1,606,800 personas laboraban en la Administración Pública Federal. Evidentemente, la representación porcentual de los puestos del SPC se difumina.

### **Propuestas**

En tales circunstancias, las propuestas se orientan a una revisión profunda del diseño mismo del modelo de servicio civil establecido por la LSPCAPF para el gobierno federal mexicano. El hecho es que la tradición de lealtad personal presente en México ha complicado la posibilidad de consolidar un modelo de servicio de carrera de empleo, ya que asocia cada concurso a un puesto en particular y por lo tanto la práctica inamovilidad de un funcionario en el puesto que gana a través de un concurso. La alternativa es la de un “modelo de cuerpo o carrera”, complementado con un modelo de alta dirección, que en conjunto podrían formar un Sistema de Profesionalización de la Administración Pública Federal. De ello se desprenderían dos tipos de servidores públicos: el servidor público de carrera y el servidor público de alta dirección, que en función de su situación en la ocupación de los puestos serían titulares, eventuales, o comisionados.

En el modelo de carrera, cada cuerpo se compone de un conjunto de puestos organizados de forma piramidal. El concurso público y abierto sería la única vía de ingreso al primer nivel de puestos en cada carrera, con base en la evaluación de conocimientos, habilidades y actitudes que estarían definidas en los perfiles de cada cuerpo o carrera. Los concursos ofrecerían candidatos elegibles cuya asignación de vacantes sería por una prelación sujeta al puntaje obtenido.

La cuestión de la fortaleza institucional demandaría un diseño que vigore a la instancia responsable de su coordinación, la cual ha de disponer del apoyo político y presupuestal necesario. Esa instancia necesitará de personal, sistemas informáticos, presupuestos y un esquema de sanciones que pueda aplicar para enfrentar las resistencias. Debería establecerse mecanismos para que los incumplimientos, fraudes o simulaciones necesariamente tuvieran consecuencias.

En el ingreso no es permisible que favoritos tengan condiciones ventajosas en los concursos. Ante el abuso del artículo 34, es adecuado que un precepto similar no tenga cabida ni en el



servicio de carrera ni en el de alta dirección (aunque sí sería prudente que el equipo de apoyo directo al titular de una organización gubernamental sea de libre nombramiento).

Fuera de las carreras del servicio civil, la franja que escapa a su competencia estaría sujeta a una regulación diferente; una sección de mando superior vinculada a una alta dirección, cuyo techo esté limitado por el nombramiento de confianza en la conducción de la organización y su base despegaría desde una Dirección General Adjunta. Este segmento también debe mostrar resultados en su desempeño y sujeción a procesos formativos permanentes, acordes a los temas y necesidades de sus funciones, aunque tendría un esquema de nombramiento más flexible. Ha de combinar un perfil que muestre experiencia en el área a desempeñar, formación académica sólida y capacidades directivas. Este nivel también sería accesible al personal del servicio civil de carrera, bajo condiciones que detallamos más adelante, y que se relacionarían con la capacidad del servidor público de carrera comisionado.

El modelo de cuerpos o carreras precisaría de un conjunto de características que partirían de la determinación misma del número de carreras a establecer y del perfil que corresponderían a cada una de ellas, además de los puestos para cada carrera. En cuanto al perfil, las carreras tradicionales, en distintas experiencias, fueron establecidas a partir de funciones demasiado específicas a desempeñar por los miembros de los cuerpos, lo cual limita la posibilidad de movilidad del personal, de reestructuraciones y la capacidad de reacción ante los cambios en el entorno.

Una definición de los perfiles de los cuerpos relativamente general permitiría la movilidad horizontal en el sistema, la cual implicaría que, en el mismo cuerpo, el servidor público de carrera podría desarrollar una trayectoria no concentrada en una organización gubernamental o en una sola área de adscripción. Esta condición tiene la ventaja adicional de facilitar la flexibilidad en la integración de equipos en las distintas áreas de la administración pública, a través de movimientos laterales que se puedan realizar con relativa facilidad, y que no implicarían los procesos de ingreso/separación/ingreso observable en el actual modelo de empleo del SPC. La permuta sería establecida como mecanismo de intercambio de posiciones de servidores públicos en una misma carrera y grupo o clase; también sería factible cuando en la organización pretendida como destino haya una posición vacante definitiva o en un puesto de nueva creación a la que se pueda trasladar el servidor público de carrera con su historial en el sistema.

Las formaciones de perfiles en las carreras tendrían un eje genérico e integral, cuya construcción debería ser asumida por la instancia rectora del sistema de profesionalización. En la alta dirección, el perfil debería considerar, además de las funciones inherentes a la institución/procesos/puesto, las habilidades directivas para el manejo de personal, la innovación y el cumplimiento de los objetivos institucionales. Para este último caso, consistiría en un perfil de puesto cuya construcción estaría a cargo de la institución con reglas de la instancia rectora.

Los perfiles deberían ser lo suficientemente amplios para convocar campos profesionales de diversa índole y no necesariamente centrados en formaciones académicas concretas. Ello atraería talentos de distintas disciplinas que permitirían un enfoque multidisciplinario para la atención de los problemas adjetivos y sustantivos de los procesos organizacionales. Para ello, sería adecuado considerar el establecimiento de perfiles por competencias; ello tendría por ventaja colocar al centro las necesidades de las instituciones sobre la especificidad de sus áreas. Tales competencias buscarían detectar en los procesos de selección y promoción no

solo aspirantes con conocimientos sobre las funciones, sino además habilidades, actitudes y valores afines al servicio público.

Las carreras deberían tener una estructura interna que permita un desarrollo motivador y que retenga los talentos en el servicio público. Cada cuerpo o carrera integraría un conjunto de grupos o clases, cuyo avance entre estos segmentos conformarían las promociones o ascensos, donde el mérito y la evaluación del desempeño jugarían un papel destacado. En la idea de una estancia larga en el servicio público, las promociones tendrían un diseño piramidal cuya cúspide sea factible de alcanzar en un tiempo acorde a la vida laboral del servidor público de carrera, con lo cual se establecería un Plan de Carrera y estrategias de capacitación para su cumplimiento.

El grupo o clase tendría desagregaciones por niveles. Estos conformarían otra expresión de la movilidad horizontal, que implicarían diferencias salariales en cuyo centro estaría la evaluación del desempeño. El avance en niveles sería un recorrido previo al ascenso en el cuerpo, y detendría las carreras meteóricas a cambio de estabilidad en el modelo.

Es importante señalar que inducir la participación ciudadana informada y efectiva en los procesos del servicio profesional contribuiría tanto a su transparencia como a su adecuada supervisión, además de que incidiría en la rendición de cuentas y la apreciación objetiva del desempeño de los servidores públicos y de la misma institución.

Este documento sólo pretende indicar que existe una vía para reformar el actual servicio profesional de manera factible y eficaz, pero existen por supuesto también varios aspectos particulares del funcionamiento del modelo de servicio por cuerpo que son importantes para un adecuado funcionamiento de dicho modelo, los cuales son complejos y dependen de las circunstancias particulares, por lo que no pueden ser presentados de manera cabal en este documento, aunque podrían definirse más adelante (algunas de las cuales tiene que ver por ejemplo con la relación que habría entre funcionarios, puestos, reasignaciones, vacantes y convocatorias, así como al conexión que habría entre el servicio profesional y el servicio de alta dirección). Asimismo, si bien tiene diversas ventajas, se debería (y es posible) evitar que un modelo de servicio de cuerpo incurra en rigidez o estabilidad excesivas, la corporativización, el exceso de cuerpos y el ascenso sólo por antigüedad. El modelo mexicano habría de tomar en cuenta éstos y otros aspectos en su diseño.

Un ejemplo de servicio profesional por cuerpo exitoso es el de Brasil, el cual se ha destacado por tener un servicio civil por cuerpo y un segmento de alta dirección, con una valoración internacional alta respecto a sus niveles de profesionalización, que ha buscado su transformación en las áreas de mejora que han sido señaladas a su modelo. En el modelo brasileño se ha conseguido tanto una alta profesionalización como una alta disciplina de los servidores públicos hacia las definiciones de la autoridad política en sus políticas y decisiones. Varios de los aspectos particulares del diseño de un servicio profesional por cuerpo que no se están abordando en este documento podrían discutirse, adaptarse y especificarse eficazmente a partir de la experiencia brasileña y otras que han establecido este modelo, como la francesa. Incluso podría decirse que los servicios profesionales exitosos presentes en México, como el servicio exterior mexicano o el servicio profesional electoral están asociados a un modelo de servicio profesional de cuerpo, y podrían ser una referencia muy útil para la reorganización eficaz de servicio establecido por la LSPCAPF.

# 13. La profesionalización en los gobiernos de los estados de la República

---

Héctor Ruíz López

## Contexto

La República Federal Mexicana se compone de 32 entidades federativas, entre las cuales se incluye la Ciudad de México. Conforme al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...”. Esto significa que los estados gozan de soberanía en su régimen interior, lo que les permite establecer leyes y normativas propias, aprobadas y expedidas por sus respectivos congresos locales.

Esta autonomía se ve reforzada por el artículo 124 de la Constitución, que establece: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”. Ambos artículos, en conjunto, subrayan la soberanía de los estados en la gestión de su régimen interno.

Desde un punto de vista normativo, es fundamental que las 32 entidades federativas que conforman la República expidan sus propias leyes en materia del Servicio Civil de Carrera (SCC) aplicable en el ámbito estatal o incluso, hasta en el municipal a falta de alguna norma o reglamento existente en la materia. Esta tarea no es sencilla, ya que implica una considerable complejidad y requiere un esfuerzo coordinado entre las fuerzas políticas representadas en los congresos locales para que se expidan leyes que regulen y establezcan la instauración de un sistema de SCC en la administración pública estatal.

A pesar de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en abril de 2003, que regula el SCC en la administración pública federal, su impacto en las entidades federativas ha sido limitado. Más de 21 años después de su promulgación, sólo 10 entidades federativas han implementado un esquema normativo que regula un SCC.

## Problemática actual en México

El diagnóstico sobre la profesionalización del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México revela un panorama desigual y, en muchos casos, preocupante. De las 32 entidades que componen la República, solo 10 han establecido un marco normativo que regula un Servicio Civil de Carrera (SCC) en el ámbito del poder ejecutivo: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato,<sup>9</sup> Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

La disparidad en la implementación del SCC a nivel estatal tiene varias causas. En primer lugar, existe una falta de voluntad política en algunos estados para impulsar reformas que fortalez-

---

<sup>9</sup> Para el caso del Estado de Guanajuato, la normatividad vigente y aplicable no es una Ley, sino un Reglamento el que regula al Servicio Civil de Carrera en ese estado, siendo este el: “Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato”.

can la profesionalización del servicio público. Este desinterés puede estar relacionado con la percepción de que un SCC restringe la capacidad de los gobiernos para nombrar a sus colaboradores de confianza, lo que podría explicar la resistencia a su adopción.

En segundo lugar, la complejidad y diversidad política, social y económica de los estados mexicanos también dificulta la implementación uniforme de un SCC. Cada entidad enfrenta diferentes desafíos y prioridades, lo que se refleja en la diversidad de enfoques y grados de profesionalización en el servicio público. Además, la falta de coordinación entre los niveles federal y estatal ha contribuido a una implementación fragmentada y a la ausencia de un estándar mínimo que garantice la coherencia en la calidad del servicio público en todo el país, como podría ser, la expedición de una Ley General del Servicio Civil de Carrera impulsada desde el congreso federal, que eventualmente, permitiría establecer las bases, formas y términos sobre cómo podrían actuar en forma coordinada en la regulación de un servicio civil o servicio profesional de carrera en los tres órdenes de gobierno de la república mexicana.

Lo anterior, debido que a pesar de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003, que ha servido como marco normativo para la profesionalización a nivel federal, ésta no ha logrado fungir como un incentivo suficiente para que los gobiernos estatales adopten medidas similares. Esto ha resultado en una asimetría preocupante en la calidad del servicio público entre las diferentes entidades federativas, lo que impacta directamente en la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de las administraciones estatales, entendiéndose, impacta directamente en la falta de garantizar una buena administración pública.

La falta de implementación de sistemas de administración de los recursos humanos basados en el mérito como lo son los SCC, traen un impacto significativo y negativo en la búsqueda de la profesionalización del servicio público en muchos estados. Incrementando los riesgos de corrupción, nepotismo, captura de las instituciones a través del llamado sistema de botín y otros vicios administrativos que minan la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos. Sin un sistema claro y robusto que regule la carrera administrativa, es más difícil garantizar que los servidores públicos sean seleccionados y promovidos en función de sus méritos y no por criterios políticos o clientelares.

### **Propuestas**

Para enfrentar la desigualdad y las deficiencias en la profesionalización del servicio público en las entidades federativas de la República Mexicana, es necesario proponer una serie de acciones estratégicas que permitan avanzar hacia un servicio público más eficiente, transparente y profesionalizado. A continuación, se presentan algunas propuestas clave:

#### ***Armonización Legislativa***

Se debe impulsar una reforma nacional que armonice las leyes del Servicio Civil de Carrera en las entidades federativas con el marco normativo federal. Esto no implica la imposición de un modelo único, sino la creación de estándares mínimos que todas las entidades deben cumplir. La armonización permitirá que las mejores prácticas se repliquen en todo el país y que se asegure una coherencia básica en la profesionalización del servicio público.

#### ***Creación de un Consejo Nacional de Profesionalización***

Proponer la creación de un consejo nacional encargado de coordinar, supervisar y evaluar la implementación de los sistemas de profesionalización en los gobiernos estatales. Este consejo

debería incluir representantes de los tres niveles de gobierno, así como expertos en la materia, para garantizar que las políticas y acciones sean pertinentes y adaptadas a las realidades locales.

#### ***Fortalecimiento de la Capacitación Continua***

Es fundamental establecer programas de capacitación continua para los servidores públicos, adaptados a las necesidades específicas de cada entidad federativa. Estos programas deben estar enfocados en desarrollar competencias técnicas y éticas, y deben ser obligatorios y evaluados periódicamente para asegurar su eficacia. Además, se debe incentivar la certificación profesional para garantizar que los servidores públicos mantengan un alto nivel de desempeño. En esta tarea, podrían ser de gran utilidad tanto el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como las Universidades de las Entidades Federativas, a efecto de crear programas de especialización y capacitación permanente de acuerdo con las necesidades de cada región.

#### ***Incentivos para la Adopción del Servicio Civil de Carrera***

El gobierno federal podría ofrecer incentivos financieros y técnicos a los estados que implementen y fortalezcan un sistema de SCC. Estos incentivos podrían estar vinculados a la asignación de recursos federales o a la obtención de asistencia técnica especializada. La idea es motivar a los estados rezagados a que tomen medidas concretas para mejorar la profesionalización de su servicio público.

#### ***Transparencia y Rendición de Cuentas***

La implementación de sistemas de profesionalización debe estar acompañada de mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas. Se propone la creación de plataformas digitales donde se publique la información relacionada con los procesos de reclutamiento, selección y promoción de los servidores públicos, así como los resultados de las evaluaciones de desempeño. Esto contribuirá a la construcción de confianza ciudadana en la administración pública.

#### ***Evaluación y Monitoreo Permanente***

Establecer un sistema de evaluación y monitoreo permanente de la profesionalización en los estados, que permita identificar avances, retos y áreas de oportunidad. Este sistema debería incluir indicadores claros y objetivos que midan el impacto de las reformas y las mejoras en la administración pública.

#### ***Ampliación del alcance del SCC***

Es crucial revisar y ampliar el alcance del SCC para que no se limite únicamente a un número reducido de cargos dentro de la administración pública. Actualmente, uno de los mayores desafíos del SCC es que muchos puestos clave, como los directores de área y los directores generales, quedan fuera de su regulación, lo que puede afectar la eficiencia y la profesionalización en niveles superiores de la administración. Se propone que el SCC abarque una mayor cantidad de cargos estratégicos, asegurando que aquellos que ocupan posiciones de liderazgo y toma de decisiones sean seleccionados y evaluados bajo criterios de mérito, competencia y transparencia. Esto no solo mejoraría la calidad del servicio público, sino que también contribuiría a la estabilidad y continuidad institucional.

### **Conclusiones**

La adopción de estas recomendaciones contribuirá a cerrar las brechas existentes y a construir un servicio público más competente, capaz de enfrentar los desafíos actuales y futuros. Un Servicio Civil de Carrera más inclusivo y bien estructurado no solo mejorará la calidad del gobierno estatal, sino que también reforzará la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

# 13b. La profesionalización en los gobiernos de los estados de la República.

Aldo Rafael Alfonso Hernández Ruiz

## Contexto

De acuerdo con (Roncha, 2020) son siete las entidades federativas que cuentan con una Ley sobre el Servicio Civil de Carrera, y consideran al mismo como un sistema total: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz, y Zacatecas. Otras seis entidades federativas: Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora y Tabasco, refieren al servicio civil de carrera dentro de sus ordenamientos denominados “Leyes Orgánicas para el Poder Ejecutivo” o a su “Ley Orgánica para la Administración Pública”.

Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores<sup>10</sup> y entre los estados y sus trabajadores,<sup>11</sup> se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la misma constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Los preceptos normativos anteriores establecen entre otros que, quienes se incorporen como trabajadores de la administración pública, deben cubrir cualidades de conocimientos y aptitudes.<sup>12</sup> Asimismo, esta porción normativa, mandata al estado para organizar escuelas de administración pública.

La CPEUM también refiere el derecho de los trabajadores al escalafón,<sup>13</sup> a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad... mediante un sistema normado que cancele/impida cualquier práctica perversa de promoción y/o ascenso que no radique en el mérito.

No es accidental que el verbo designar, en la porción normativa, esté condicionando las cualidades, que deberán cubrir quienes se incorporen al servicio público: conocimientos y aptitudes. Además, la segunda oración del precepto normativo en cita mandata al estado organizar escuelas de administración pública pues, en analogía con el apartado que regula el sector privado, es en la formación en el trabajo donde se perfeccionan las capacidades para desempeñar de mejor manera las labores cotidianas del empleo.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> CPEUM Artículo 115. Fracción VIII. Las leyes de ...

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

<sup>11</sup> CPEUM Art. 116. Fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias...

<sup>12</sup> CPEUM Art. 123 B. Fracción VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

<sup>13</sup> CPEUM Art. 123 B. Fracción VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia:

<sup>14</sup> CPEUM Art. 123 A. Fracción XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

En consecuencia, las legislaturas de las entidades son competentes, y cuentan la facultad exclusiva<sup>15</sup> para imponer, mediante legislación laboral, un sistema que permita verificar los conocimientos (reclutamiento) y las aptitudes (selección) de las personas que pretendan ser nombradas dentro del servicio público (ingreso). Además, para gestionar de manera transparente la capacitación y adiestramiento (profesionalización) y la efectiva evaluación de su desempeño (la promoción/escalafón) del que derivarán incentivos positivos, o negativos, que condicionan la permanencia en el servicio.

### **Problemática actual en México**

Los congresos locales de la mayoría de las entidades federativas han sido omisos en legislar el proceso de designación del personal de la administración pública con base en el mérito, la organización de escuelas de administración pública y el establecimiento de sistemas de escalafón cuyo propósito consiste en la asignación de incentivos positivos basados en la evaluación del desempeño de los trabajadores.

### **Propuestas**

Conducir la agenda pública hacia la elaboración de un arquetipo legislativo en materia de servicio civil de carrera para las entidades federativas, para los poderes de los estados y para los Ayuntamientos, cuyas bases generales incluyan preceptos tanto de tipo de sistema de carrera como de empleo (Dussauge, 2005). Del instrumento normativo deberán desprenderse con precisión componentes de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, capacidad integradora; que permita el ejercicio de análisis comparados entre las entidades federativas. (Mario Sanginés & Luciano Strazza, 2016)

¿Cuáles son algunos beneficios de esta propuesta?

- Asignación eficiente y efectiva de los recursos humanos con base en la generación de valor público;
- Disminuir los actos de corrupción por nepotismo u otras conductas discrecionales;
- Aumentar la eficiencia y en consecuencia la productividad en el ejercicio de la función pública;
- Reducir costos que implican un alto grado de rotación de personal;
- Capitalizar los recursos invertidos en capacitación y desarrollo profesional de los trabajadores al servicio del Estado.

### **Bibliografía**

- 
- Dussauge, M. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 121.
- Mario Sanginés & Luciano Strazza. (2016). *Profesionalización de la función pública en los estados de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Roncha, C. M. (2020). *Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México*. Culiacán: Instituto de Investigaciones Jurídicas del Congreso el Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

---

<sup>15</sup> CPEUM Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.  
Regla residual de distribución de competencias: lo no delegado a las autoridades centrales se considera reservado para los estados parte (en la confederación) o para los estados miembros (en la federación).



# 14. La profesionalización en los gobiernos municipales

---

Cuauhtémoc Paz Cuevas

## Contexto

El Estado mexicano asume, territorialmente, al federalismo como forma de organización política. Dicho régimen se integra originalmente por dos órdenes de gobierno, los estados y la federación. Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 115 Constitucional de 1999-2000, se considera también a los ayuntamientos como la instancia que ejerce gobierno en el ámbito municipal.

Es precisamente el gobierno municipal en México el encargado, constitucionalmente hablando, de prestar los servicios públicos que tienen que ver con la vida cotidiana de las personas y las comunidades (Artículo 115, fracción III). Pueden, además, los ayuntamientos regular toda actividad de convivencia cívica y del desarrollo de sus habitantes, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: 1) Que dicha actividad no esté asignada expresamente por la Constitución federal o estatal a otro orden de gobierno y, 2) que tenga los recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos) para atenderla.

Si los supuestos anteriormente enunciados se cumplieran, sería relativamente sencillo entender, diseñar e instrumentar un esquema más o menos similar en cuanto a estructura organizacional del gobierno municipal, puestos y perfiles de los mismos, así como competencias requeridas para el desempeño efectivo de cada cargo público. Esto facilitaría el camino para diseñar e instrumentar servicios civiles de carrera más o menos semejantes en la mayoría de las administraciones municipales del país.

Sin embargo, en la realidad de una nación territorialmente tan extensa y diversa como la nuestra, los supuestos a los que se ha hecho referencia no pueden cumplirse a cabalidad por situaciones que pueden resumirse en la heterogeneidad regional del país. De los 2,459 municipios del país (INEGI, 2024), prácticamente no hay uno igual a otro sea por el perfil de su población (población indígena, grupos de edad, mayoría de hombres o mujeres, municipio expulsor de población migrante o receptor de migrantes, etc.), por su vocación productiva, por su clima, por su situación geográfica, etc. Eso plantea la necesidad de un gobierno municipal con una estructura local específica para cada municipio y, por tanto, un perfil de servidor público también diferenciado para cada uno de ellos.

A ese conjunto de factores tan específicos para cada realidad municipal del territorio nacional, hay que sumar otro grupo de elementos que prácticamente imposibilitan el tener una estructura organizativa y perfiles de puesto predefinidos de manera general para todos los municipios del país. Entre estos destacan: 1) El nivel de desarrollo económico y social de cada municipio (proporción de su población en situación de pobreza, perfil de la misma en función de las distintas dimensiones consideradas por el CONEVAL, desigualdad, contribución al PIB estatal, entre otros); 2) Su nivel de desarrollo político (pluralidad, alternancia, existencia de cacicazgos o grupos de poder en el territorio, niveles de participación ciudadana e, incluso, conflictividad

social, y el desarrollo histórico de cada uno de esos elementos); 3) Las capacidades institucionales de su administración pública (formalmente organizada, reglamentada, autonomía financiera, nivel de escolaridad de la burocracia local, planeación y programación, tradición de apertura a la sociedad o cultura de la opacidad, índices de corrupción, entre otros).

Cuando se visualiza la complicación de abordar a los municipios del país desde una perspectiva homogénea y unilateral, muchos estudiosos del gobierno local mexicano han caído en la trampa de proponer y diseñar tipologías. La mayoría de esos intentos, si no es que todos, han fallado, pues han perdido de vista el “para qué” de la tipología. Por ejemplo, en ocasiones se han querido abordar políticas para el desarrollo las administraciones públicas locales, segmentando al conjunto de municipios del país por cantidad de población o niveles de urbanización. Al final, el criterio para la clasificación de los municipios no tiene mucho que ver con el propósito de la política que se quiere implementar.

Una condición estructural que se suma a esta compleja maraña institucional es la imposibilidad de poder planear a largo plazo en los municipios. Todos sabemos que en casi todas las entidades federativas (salvo Coahuila) el periodo de los ayuntamientos es de tres años. Ese no debería ser el problema si sólo rotaran los servidores públicos electos y su staff. Sin embargo, los datos del INEGI muestran una rotación también en los servidores públicos titulares: 85.3 por ciento de los servidores públicos hombres y 87.5 por ciento de las servidoras públicas mujeres, tienen menos de tres años en la administración municipal. Es decir, buena parte de los servidores públicos no electos dependen de éstos para su permanencia en la administración más allá del periodo del ayuntamiento. Luego entonces, el reto de impulsar la profesionalización a nivel local depende en mucho de la voluntad política de quienes asuman la titularidad de la presidencia y los cargos principales de la administración municipal.

**GRÁFICA 1.**

**Distribución porcentual del personal de las administraciones públicas municipales o de las demarcaciones territoriales.**

Según antigüedad en el cargo (años) y sexo 2022



FUENTE: INEGI (2024), p. 31.

Sin embargo, la problemática planteada no ha desanimado a distintos actores a impulsar procesos de profesionalización en los municipios del país. Instancias federales, estatales e, incluso, de los propios gobiernos municipales y de la sociedad civil, han impulsado iniciativas a favor de la profesionalización, algunos dignos de mención por su alcance:

- Destacan entre estos la experiencia de certificación en funciones de la hacienda pública municipal que realiza desde hace varios años el Instituto Hacendario del Estado de México. De manera sintética, la ley estatal establece que todo titular de las tesorerías de los municipios del estado debería estar certificado en la norma institucional de competencia laboral respectiva (hoy denominada “Administrar la tesorería municipal”) o, hacerlo antes de cumplir seis meses en funciones. Esto garantiza de alguna manera que el servidor público que realice dichas funciones cumpla con los requisitos de “saber hacer” que exige la norma técnica respectiva. La experiencia inicial del estándar de funciones de la hacienda pública se ha extendido a otras funciones de las administraciones municipales, contando ya con 22 normas institucionales.

**Tabla 1. Normas institucionales de competencia laboral municipal del estado de México**

1) Dirigir la instancia municipal de las mujeres en el Estado de México
2) Funciones del proceso Catastral
3) Administrar la Tesorería Municipal
4) Conducir las funciones de la Secretaría del Ayuntamiento en los municipios del Estado de México
5) Fomentar el Desarrollo Económico en los Municipios del Estado de México
6) Administrar la Obra Pública Municipal y Servicios relacionados con las mismas en el Estado de México
7) Administrar las Funciones y Atribuciones de los Órganos Internos de Control en el Ámbito Municipal
8) Administración de la actividad catastral en el Estado de México y Municipios
9) Implementar la Mejora Regulatoria en el ámbito Gubernamental
10) Gerenciar el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en el ámbito de la Administración Pública Municipal
11) Gestión para la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes
12) Dirigir las acciones del Órgano Interno de Control
13) Desarrollar el fomento turístico en los municipios del Estado de México
14) Administración de los Recursos del Sistema Municipal DIF
15) Administrar los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal
16) Administrar las políticas públicas municipales para la protección y preservación del medio ambiente y desarrollo sostenible
17) Administrar el Organismo Operador de Agua en el Estado de México
18) Administrar los servicios públicos en los municipios del Estado de México
19) Coordinar los Procesos de información planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los municipios del Estado de México
20) Funciones de la Gerencia Pública en la Administración Municipal
21) Ejecutar las atribuciones del Síndico Municipal
22) Instrumentar la Política Social en los Municipios del Estado de México

FUENTE: IHAEM (2024).

- Con base en la experiencia del estado de México, Hidalgo también adoptó el modelo de certificación de competencias laborales para distintas funciones de la administración pública municipal durante la administración 2016-2022. Encabezado por el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal (INDEMUN), este esfuerzo conjuntó a diversas organizaciones del sector público estatal, federal, sector privado y sociedad civil. Como resultado, durante ese periodo se realizaron ocho estándares de competencia (el equivalente a las normas institucionales del estado de México).

**Tabla 2. Estándares de Competencia Municipal en el estado de Hidalgo**

1) Titular de la Secretaría Municipal
2) Titular de la Tesorería Municipal
3) Titular de la Contraloría Municipal
4) Titular de Obras Públicas Municipales
5) Titular de la Unidad de Protección Civil Municipal
6) Titular de la Oficialía del Registro Civil del Estado Familiar
7) Titular de la Instancia Municipal de las Mujeres
8) Titular del Área de Planeación Municipal

FUENTE: INDEMUN (2018).

- Por su parte, en el estado de San Luis Potosí se expidió un *Reglamento de Certificación de Servidores Públicos Municipales* que tuvo la intención inicial de certificar a los servidores públicos de los municipios del estado que cursaran y aprobaran la evaluación de tres cursos de capacitación: -Administración Pública Municipal; -Derecho Municipal; y – Ética y Responsabilidad en el Servicio Público. Es decir, no se trataba de una certificación de competencias para el desempeño de un cargo público, en el sentido de la realizada por los estados de México e Hidalgo, aunque planteaba en su artículos del 33 al 36 la posibilidad de que la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CE-FIM) pudiera diseñar los currículos necesarios para “materias específicas que aporten los conocimientos básicos para el desempeño de cada función en la administración pública municipal” con base en “el análisis exhaustivo de una descripción de puestos y el perfil requerido para ocuparlo”. (Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, 2015)
- El estado de Zacatecas también realizó en su momento alguna acción en materia de profesionalización, sin embargo, a la fecha no queda ningún registro del mismo.
- Finalmente, algunos municipios por cuenta propia también han intentado profesionalizar a sus servidores públicos. Tal ha sido el caso de Celaya, Guanajuato, que durante varias administraciones trató de establecer un servicio civil de carrera (Pesquera, 2008).

### **Problemática actual en México**

Además de lo arriba descrito, existen en México otros elementos propios del sistema y de la cultura política prevaeciente que dificultan la instauración de un servicio civil de carrera, a saber:

1. La **cortedad del periodo de gobierno** y la alta rotación del personal con funciones sustantivas en las administraciones municipales;

2. Asociado a ello, prevalece en las clases políticas locales la visión de que los cargos de **las administraciones públicas locales son botín** que puede repartirse como despojo entre los colaboradores y equipos de campaña, sin que para esa repartición existan criterios claros en función del perfil de quienes reciben el beneficio de ocupar el cargo público;
3. Según el último dato disponible (INEGI, 2021), menos del 9 por ciento de las administraciones públicas municipales tienen una **instancia relacionada con la gestión o la profesionalización de sus recursos humanos** y, dentro de éstas, la heterogeneidad es enorme pues puede tratarse de una simple instancia que gestione cursos de capacitación, un área encargada de pagar la nómina o, quizá, una instancia de profesionalización más sofisticada.

La cultura política arraigada a lo largo del todo el territorio nacional, además de la deficiente organización de las administraciones públicas locales y la consecuente mala gestión del recurso humano repercuten en derroche de recursos, así como en bienes y servicios públicos prestados deficientemente por la administración a su ciudadanía.

### Propuestas

En función de todo lo anterior se propone:

- Priorizar el enfoque en competencias a nivel municipal. El enfoque en competencias parece ser el más apto para atender la diversidad municipal y no imponer camisas de fuerza desde una perspectiva nacional, alejadas de las realidades y necesidades locales;
- El esfuerzo que en este sentido se requiere debe ser multidimensional para abarcar:
  - o Las facultades legalmente establecidas, en función del perfil y las prioridades locales;
  - o La actualización de las estructuras organizativas municipales y sus instrumentos: Organigramas, manuales de organización y perfiles de puestos, acordes a cada realidad municipal. Un trabajo de acompañamiento a cada municipio, con el apoyo de su instancia estatal de desarrollo municipal, es posible de realizarse para lograr este cometido;
  - o Diseñar, en consecuencia, las competencias y sus estándares respectivos, por familia de puestos, los cuales se pondrían a disposición de las administraciones municipales para poder tomar y aplicar los que a cada realidad local correspondan.
- Quizá lo más importante, desde una perspectiva federalista y descentralizada, es respetar, articular e, incluso, apoyar el perfeccionamiento y la permanencia de los esfuerzos e iniciativas que en materia de profesionalización de sus municipios ya se realizan en los estados. Indudablemente, los gobiernos de las entidades federativas deben ser vistos como aliados estratégicos para profesionalizar a los municipios de sus territorios.
- Finalmente, una estrategia de esta envergadura requiere una perspectiva de Estado, que busque trascender los cambios de administración y la colaboración de la federación y los estados, con sus respectivos poderes, y los ayuntamientos.

### Bibliografía

- 
- IHAEM (2024) *Normas institucionales de competencia laboral*, en [https://ihaem.edomex.gob.mx/normas\\_institucionales\\_competencia](https://ihaem.edomex.gob.mx/normas_institucionales_competencia) , Toluca, Instituto Hacendario del Estado de México (Consultado el 15 de agosto de 2024).
- INDEMUN (2018) [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215539/6\\_Ponente\\_Fernando\\_S\\_nchez-Hidalgo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215539/6_Ponente_Fernando_S_nchez-Hidalgo.pdf) , Pachuca, Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal (Consultado el 15 de agosto de 2024).

- INEGI (2021) *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2021*; México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2024) *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*; México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Pesquera, Luis Felipe (2008) *Retos y obstáculos para implementar un sistema de profesionalización en un gobierno municipal en México: El caso de Celaya, Gto.* México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 104 pp.
- Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí (2015), *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, jueves 28 de mayo de 2015, 5 pp.

# 15. La profesionalización en las designaciones públicas de los puestos políticos

David Gómez-Álvarez  
Calep Pimienta González

## Contexto

Este texto profundiza en las implicaciones que tienen las designaciones públicas en la profesionalización de la administración pública mexicana con la intención de delinear una ruta práctica para atender la problemática. Para la elaboración de este trabajo, los autores nos cuestionamos lo siguiente ¿cómo garantizar la profesionalización de cargos públicos por designación pública? A lo largo de este documento exponemos nuestras conclusiones basadas en la experiencia internacional sobre el tema y las últimas contribuciones dentro del contexto mexicano.

Las designaciones públicas se definen como la “capacidad de los políticos electos para nombrar a personas en organizaciones públicas o semipúblicas” (Sancino et al., 2018). Tal y como señalan Gómez-Álvarez et al. (2024), esta capacidad es de tipo delegativa y se desprende de una facultad legal otorgada a la autoridad (regularmente electa por medio de elecciones directas). Por ende, su legalidad no se cuestiona salvo en casos de omisión o manipulación de los medios por los cuales se elige a los perfiles a ocupar un cargo público.

En la literatura, las designaciones públicas son consideradas una herramienta para construir legitimidad institucional por medio de la gobernanza (Cocciasecca et al., 2021; Flinders y Matthews, 2010) o un sistema de botín sustentado en prácticas de patronazgo, nepotismo o amiguismos (Flinders et al., 2012; Flinders y Matthews, 2010). En la tabla 1 se muestran los componentes distintivos de cada tipo de designación.

**Tabla 1. Designaciones Publicas como mecanismo institucional: Gobernanza vs Sistema de botín**

Componentes	Designaciones Públicas como mecanismo institucional	
	Gobernanza	Patronazgo
Contexto político	Técnico	Politizado
Impacto institucional	Integrativo	Divisorio
Proceso	Abierto/público	Cerrado
Arreglos institucionales	Existentes/ Preventivos	Inexistentes/incumplidos
Naturaleza de la competencia	Abierta/Imparcial	cerrada/parcial
Percepción	Legítimo	llegítimo
Motivación de la designación	Mérito/ Incremento de capacidades	Lealtad/Deuda política

Fuente: Adaptación basada en Flinders et al., (2012).

Las designaciones públicas al ser utilizadas como un mecanismo institucional para la gobernanza tienen el potencial de vincular las prioridades de gobierno con las del cuerpo administrativo y, en mayor o menor medida, acercar las agendas gubernamentales con las de las de la sociedad para la elaboración de políticas públicas con valor público (Lopes y Vieira, 2023).

### Problemática actual en México

Las designaciones públicas pueden a su vez entenderse como una vía o medio para integrar las instituciones del Estado (Otras son las elecciones por medios electorales y los cargos ocupados a través del servicio profesional de carrera), por lo que su regulación y monitoreo es de gran relevancia para la consolidación y efectividad de las instituciones públicas en todos sus niveles. No obstante, esta vía es menormente discutida en la arena política y académica a pesar de su notabilidad y recurrente presencia en instituciones del poder legislativo, ejecutivo, judicial y autónomas.

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Designaciones Públicas (2021) más de 2,300 cargos a nivel federal y estatal son ocupados mediante procesos de designaciones. A pesar de esto, en México no existe un código, norma o ley que regule uniformemente los procesos a seguir para designar. En consecuencia, las etapas y arreglos institucionales estipulados en los procesos de designaciones en el país varían entre sí y, en la mayoría de las ocasiones, dependen de la discrecionalidad de la autoridad responsable.

De hecho, hace tiempo Goldston (1977) argumentó que las diferencias más sustantivas entre las designaciones por patronazgo y las públicas son tres: I) el proceso está permeado por la secrecía y opacidad, II) la ausencia en las reglas a seguir durante el procedimiento y III) la sociedad en general no tiene conocimiento del proceso y, por consecuencia, carece de los argumentos para intervenir y monitorear.

La presencia de estos tres elementos en designaciones públicas es proclive a un abuso de discrecionalidad por parte de las autoridades sobre el proceso. Este abuso de discrecionalidad es el que conduce a la instalación de un sistema de botín, el cual se puede representar en una figura piramidal de corrupción bajo la conceptualización de Dobson Phillips et al. (2021) tal y como se observa en la figura 1.

**Figura 1.** Pirámide de la corrupción en las designaciones públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez-Álvarez, D., Pimienta, C. (2024).



La figura 1 nos muestra cómo el abuso de la autoridad pública puede escalar a una ganancia particular o partidista que, entre otras razones, puede ser motivada por cuotas o intereses de control y permanencia en el poder (Ibarra Cárdenas, 2024; Kopecký et al., 2016; Wood y Waterman, 1991). Este hecho tiene una repercusión indirecta y muchas veces “invisible” en el valor público de las instituciones; que distorsiona el propósito y capacidades institucionales (de talento, operativas y presupuestales) para atender las demandas públicas del Estado.

Es importante resaltar que este abuso de discrecionalidad no necesariamente debe de ser ilegal para ser considerada una práctica corrupta. En su forma más simple, el abuso de discrecionalidad comienza en la opacidad y bajo acceso a la información sobre el proceso y los perfiles aspirantes o limitando la participación de sociedad civil. El abuso puede escalar hasta el punto de postergar una designación pendiente u omitir los plazos y etapas de una convocatoria pública.

Como consecuencia del abuso de discrecionalidad, la captura de designaciones impacta en la profesionalización de cargos públicos que, en otras circunstancias, deberían de ser ocupados por perfiles que cumplan con los requerimientos técnicos, profesionales y éticos inherentes a las posiciones por designación (Entre otras: comisionados del INAI, fiscales, consejeros de la judicatura, etc.).

Para garantizar la profesionalización de cargos públicos por designación pública debe de observarse a las designaciones públicas desde un enfoque *ex-ante* y *ex-post* a la designación. La última sección de este texto ahonda al respecto.

### **Experiencias internacionales: caso de Reino Unido**

En respuesta a una serie de acusaciones públicas de corrupción del partido conservador y una creciente desconfianza ciudadana al sistema político y partidista del país, desde 1995 el Reino Unido creó la Comisión de Normas de la Función Pública (CPSL por sus siglas en inglés) y el rol de comisionado de designaciones públicas (CPA). A partir de ese momento, el CPSL cumple la labor de organismo público consultivo e independiente que asesora y emite recomendaciones de ética pública con base en los siete principios para la función pública<sup>16</sup> o Principios de Nolan, los cuales regulan la conducta a seguir por autoridades electas o designadas en el ejercicio de su puesto.

Por su parte, el CPA regula y da seguimiento a los procesos de designaciones efectuadas por ministros en organismo públicos nacionales y regionales en concordancia a la Orden de Nombramientos Públicos del Consejo reformada en 2023. Para esto, el CPA ha emitido el código de gobernanza en materia de designaciones públicas (2024) con el propósito de establecer “los principios en los que deben basarse todas las designaciones públicas, incluidos aquellos los nombramientos que los ministros han delegado en otros” (pg. 2).

El código reconoce los siguientes principios como bases para una correcta designación pública: A) Responsabilidad ministerial, B) Abnegación, C) Integridad, D) Mérito, E) Apertura y F) Diversidad.

Así mismo, el CPA tiene las facultades para investigar quejas sobre los procesos de designaciones, supervisar el cumplimiento del código mediante auditoría periódica de designaciones,

---

<sup>16</sup> 1 - Abnegación, 2 - Integridad, 3 - Objetividad, 4- Responsabilidad, 5- Franqueza, 6- Honestidad y 7- Liderazgo.

promover la economía, eficiencia, eficacia, igualdad de oportunidades y diversidad en los procedimientos de designación preservando el principio de selección con base al mérito.

Parafraseando a Flinders (2009) el trabajo de CPA y su labor por hacer cumplir el código de gobernanza tiene la finalidad de asegurar los niveles de transparencia y mejores prácticas en procesos de designaciones. En sus palabras, el CPA ha contribuido a que el patronazgo tenga “un alcance cada vez menor y una “permeabilidad diluida” a medida que la discrecionalidad de que gozan los políticos se ha ido limitando de forma gradual pero constante” (Flinders et al., 2012, p. 5).

### **Ruta de acción para designaciones públicas íntegras y abiertas**

Para garantizar la profesionalización de los cargos públicos por designación deben de existir medidas *ex-ante* a la designación y *ex-post* a la misma. Por su parte, las medidas *ex-ante* se centran en el proceso por el cual se designa a un perfil, haciendo un especial énfasis en los criterios técnicos, profesionales y éticos que permitirían designar con base en la idoneidad y mérito a ocupar un puesto.

Los procesos de designaciones públicas deben de contar con tres elementos prioritarios para garantizar una designación íntegra y abierta:

#### **1) Principios para la designación por medio de una ley o código de buenas prácticas:**

- Una ley de designaciones públicas proporcionaría una serie de lineamientos vinculantes para las autoridades responsables de designar, además determinaría los medios y garantías para hacerlos cumplir. Establecería un proceso estandarizado de tiempos, etapas y arreglos organizacionales de control para garantizar una designación con base en el mérito y profesionalidad del perfil.
- Un código de prácticas, en cambio, sería un referente por cumplir, sin embargo, no sería de carácter vinculante y requeriría de la participación de alguna comisión independiente para monitorear los procesos y, en caso de irregularidades, recurrir al “*namining and shaming*” como mecanismo para limitar los abusos de discrecionalidad.

#### **2) Arreglos organizacionales de control**

Estos también pueden ser entendidos como los mecanismos de control a lo largo de las diferentes etapas del proceso que tienen como función estandarizar y reducir la discrecionalidad de la autoridad responsable de designar. A modo de síntesis, aquí se presenta su recuento:

- Transparencia: Se refiere a la apertura y accesibilidad de la información generada durante la designación. Entre otros, la siguiente documentación: I) convocatoria pública, II) metodología de evaluación, III) expedientes sobre los perfiles, IV) evaluaciones a los perfiles.
- Medios de comunicación y socialización: Entendido como los canales de información y los medios por los que proactivamente se busca extender la información pública disponible para el escrutinio y seguimiento de la sociedad civil en general.
- Descripción del puesto y requisitos educativos/profesionales: Este punto es prioritario para garantizar la profesionalidad, mérito e idoneidad del perfil. Su cumplimiento va más allá de los requisitos de elegibilidad y, por consecuencia, debe de ser acompañado por instrumentos de evaluación que permitan medir y comparar entre los resultados de los y las aspirantes.

- **Escrutinio independiente:** Se refiere a un grupo externo de expertos y/o evaluadores independientes que colaboran de una o más de las siguientes maneras: I) Monitorean el cumplimiento de la ley/código de buenas prácticas, II) evaluando a las y los candidatos, III) preseleccionando a los perfiles con la finalidad de realizar ternas o listas de designables, y IV) proporcionando recomendaciones sobre el proceso y/o perfiles antes de su elección.
- **Involucramiento de actores clave:** Se refiere al reconocimiento de “participantes” del proceso que se les da a actores clave de la sociedad civil organizada, sector privado o academia. Su participación puede ser activa o pasiva dentro de la designación (Activa: participan de las entrevistas o evaluadores del currículo de los perfiles / Pasiva: Son partícipes del proceso desde el monitoreo sin intervenir directamente en los resultados) pero su fin es dotar de legitimidad al proceso por medio del monitoreo y aprobación del cumplimiento a la ley o código de buenas prácticas.
- **Digitalización:** Hace referencia a las herramientas y plataformas digitales utilizadas para incrementar la transparencia y eficiencias de las etapas llevadas a cabo en el proceso de designaciones públicas.

### **3) Mecanismo de apelación o quejas**

Un mecanismo de este tipo tiene la finalidad de garantizar la imparcialidad y proteger al proceso frente a cualquier tipo de irregularidades que desvíen la designación de los principios estipulados por la ley y/o código de buenas prácticas. El mecanismo debe de ser transversal a todas las partes del proceso y abierto para uso de aspirantes al cargo, así como de los involucrados dentro del proceso (comisión de escrutinio independiente o actores clave).

De forma prescriptiva un proceso de designación pública debe de seguir las siguientes etapas:

1. Publicación de la convocatoria;
2. Amplia difusión de la convocatoria;
3. Recepción de documentación;
4. Verificación de cumplimiento de requisitos;
5. Publicación de métodos de evaluación y expedientes;
6. Investigación de antecedentes de los perfiles;
7. Recepción de información adicional sobre los perfiles;
8. Audiencias públicas;
9. Publicación de candidaturas idóneas y el llenado del instrumento de evaluación;
10. Dictamen fundado y motivado;
11. Deliberación pública del dictamen;
12. Votación y;
13. Designación / Nombramiento.

Por último, la profesionalización de puestos de designación debe de considerarse *ex-post* a la designación. Esto implica mantener un sistema de formación para la profesionalización del personal designado, así como de seguimiento de los resultados previstos dentro de la función del cargo.

- Cocciasecca, S., Grossi, G. y Sancino, A. (2021). Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 171–188. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0096>
- Dobson Phillips, R., Dávid-Barrett, E. y Barrington, R. (Eds.). (2021). Defining corruption [Edición especial](Working Paper Series no 12), 33. Centre for the Study of Corruption. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=csc-wp-series-dobson-et-al-defining-corruption-final.pdf&site=405>
- Flinders, M. (2009). The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation. *Governance*, 22(4), 547–570. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01453.x>
- Flinders, M. y Matthews, F. (2010). Think again: patronage, governance and the smarter state. *Policy & Politics*, 38(4), 639–656. <https://doi.org/10.1332/030557310X539315>
- Flinders, M., Matthews, F. y Eason, C. (2012). Political recruitment beyond elections: An exploration of the linkage between patronage, democracy and diversity in the United Kingdom. *Public Administration*, 90(2), 511–528. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01969.x>
- Goldston, R. S. (1977). PATRONAGE IN BRITISH GOVERNMENT. *Parliamentary Affairs*, XXX(1), 80–96. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a054365>
- Gómez-Álvarez, D., Pimienta González, C. y Corona, G. (2024). Designaciones públicas abiertas: Entre la captura de las instituciones y los nombramientos por mérito. En O. Meza y E. Moya (Eds.), *Ciencia Política. Procesos de políticas públicas en gobiernos subnacionales: Casos de México, Brasil y Chile* (pp. 335–364). Tirant lo Blanch.
- Ibarra Cárdenas, J. (2024). La captura de las designaciones de cargos públicos. Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos. *RC Rendición De Cuentas*, 2(3), 141–164. <https://doi.org/10.32870/rc.vi3.72>
- Kopecký, P., MEYER SAHLING, J.-H., Panizza, F., SCHERLIS, G., SCHUSTER, C. y Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416–431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- Lopes, A. V. y Vieira, D. M. (2023). Between politics and bureaucracy: a systematic literature review on the dynamics of public appointments. *International Journal of Public Sector Management*, 36(2), 152–170. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2022-0200>
- Minister for the Cabinet Office (2024, 2 de agosto). *Governance Code on Public Appointments*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65c4f9a19c5b7f0012951b7a/governance\\_code\\_on\\_public\\_appointments.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65c4f9a19c5b7f0012951b7a/governance_code_on_public_appointments.pdf)
- Observatorio de Designaciones Publicas. (2021, 6 de agosto). ¿Qué son la designaciones públicas? <https://designaciones.org/federales/#!/principal>
- Sancino, A., Sicilia, M. y Grossi, G. (2018). Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 785–802. <https://doi.org/10.1177/0020852316675944>
- Wood, B. D. y Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801–828. <https://doi.org/10.2307/1963851>

## 16. La profesionalización en la función directiva

Rafael Martínez Puón

### Contexto

Desde hace más 40 años un número importante de países decidieron, ya sea en la misma legislación de sus servicios civiles o profesionales o de manera diferenciada, profesionalizar a sus directivos públicos. Con la intención de fortalecer la relación entre el segmento de los políticos con el resto de la administración. En ese sentido, los directivos públicos están concebidos como una especie de vaso comunicante o bisagra entre estas dos esferas. De tal forma, que esto ha dado a lugar al desarrollo de un tipo de servicio civil específico conocido como servicio civil “ejecutivo” o servicio civil “senior”.

Los directivos públicos se ubican en las posiciones más altas de los gobiernos, principalmente debajo de los puestos políticos y ubicados entre la esfera política y la esfera administrativa. Suelen desempeñar funciones ya sea en áreas sustantivas, adjetivas o de asesoría. Pero también suelen ejercer funciones polivalentes a lo largo de toda la administración, en el interés de qué en su calidad de negociadores y coordinadores, con otros actores distintos a los de la estructura burocrática, y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionamiento de las administraciones. De ahí que los directivos públicos, estarían llamados a ejercer un enorme liderazgo estratégico, para darle solución a diversos problemas y a las demandas de los ciudadanos. Por ello, su papel se convierte en fundamental, en el proceso de transformación de las administraciones públicas.

Algunos ejemplos de países que cuentan con una función directiva profesional:

PAÍS	Función Directiva Diferenciada en cuanto a contar con normatividad propia
Alemania	NO
Austria	NO
Bélgica	SI
Canadá	SI
España	NO
Estados Unidos	SI
Francia	NO
México	NO
Holanda	SI
Italia	SI
Japón	NO
Reino Unido	SI
Suecia	SI

<b>Chile</b>	<b>SI</b>
<b>Colombia</b>	<b>NO</b>
<b>Nueva Zelanda</b>	<b>SI</b>
<b>Perú</b>	<b>SI</b>
<b>Argentina</b>	<b>NO</b>

Fuente: Longo, Francisco (2003) "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". Red de Gestión y Transparencia de la política pública: temas para el diálogo. Banco Interamericano para el Desarrollo, Washington, D.C.

La idea central está en poder trasladar esta buena práctica de la función directiva profesional al país, con la intención de generar un cambio tanto en el funcionamiento de los directivos públicos como en la relación con los políticos en turno. De poder lograrse esto, estamos seguros de que se incidirá positivamente en el diseño de políticas públicas, en la adecuada prestación de servicios públicos, así como en la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas.

### **Problemática actual en México**

La problemática se centra en que los puestos de directivos públicos son puestos políticos. Los políticos designados suelen seleccionar a los directivos públicos en las posiciones más altas del gobierno, regularmente más por una filiación personal o partidista, por lo que no necesariamente cumplen con los requisitos establecidos que marca el perfil del puesto, lo que significa que no cuentan con las capacidades técnicas y gerenciales necesarias. Si a eso se agrega que la curva de aprendizaje es muy prolongada, se corre el riesgo de un uso inadecuado de atribuciones y manejo de recursos lo que repercute en la resolución de problemas y en el logro de resultados. Adicionalmente si no se cuentan con habilidades sólidas de carácter gerencial esto dificulta la conformación adecuada de equipos de trabajo y en la buena comunicación y transmisión de las ideas generadas por los políticos, con relación a su ejecución por parte de las áreas administrativas.

### **Propuestas**

Las propuestas consisten en poder profesionalizar, ya sea en el marco de una ley o de manera diferenciada a este segmento tanto a nivel federal, estatal o municipal. Para el caso de la administración pública centralizada federal y estatal se está hablando de los puestos de Titulares de Unidad, Directores Generales y Directores de Área (habría que ver la equivalencia para lo que corresponde a las entidades de la administración pública paraestatal). Y para el caso de los municipios, tales cargos podrían ser los siguientes: Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Comisario de Seguridad Pública, Dirección General de Gobierno y el resto de los Directores Generales (que van de 15 a 30), áreas como: Bienestar, Desarrollo Urbano, Protección Civil, Administración, Obras pública, Contraloría. Incluyendo también a los directores de área, cuando sea el caso.

La intención está en que estos puestos tengan un tratamiento particular al resto del personal, en cuanto a ingreso (preferentemente por competencias en lugar de conocimientos) vía evaluaciones o entrevistas, y una vez que ya formen parte de la administración también tengan procesos de formación y capacitación *ad hoc* a necesidades muy particulares. Lo mismo para el caso de la evaluación del desempeño que tendría que estar sujeta a metas y uso adecuado de recursos con la posible obtención de incentivos por los resultados alcanzados. Por último,

la separación de los directivos públicos de sus cargos tiene que estar plenamente establecida en norma y no por causas arbitrarias por parte sus jefes inmediatos superiores.

¿Cuáles son algunos de los beneficios de esta propuesta?

- Diferenciar claramente la función política de la función directiva.
- Mejorar la coordinación de la función de los políticos y la función de los directivos para una mejora en la elaboración de políticas públicas.
- Contar con un cuerpo de directivos que garanticen un dominio técnico del cargo y responsabilidad que ocupan.
- Que estos directivos al contar con estabilidad en sus responsabilidades garanticen mayor eficiencia, eficacia y certeza jurídica antes los cambios de gobierno.
- Que su desempeño se vea reflejado en resultados y en la buena observancia de los órganos internos de control y fiscalización
- Que se observe una mejoría en los procesos y servicios durante el desempeño de la función.
- Que trabajen de manera coordinada, en un esquema de ganar-ganar con los políticos en turno o responsables de la organización, sea cual sea el partido en el gobierno.
- Que sean responsables de la labor de los equipos de trabajo que tienen a su cargo.
- Que su comportamiento sea ético y ejemplar para la organización en la que se encuentran.
- Que se procure la equidad de género en los puestos directivos en un esquema del 50% y 50%.
- Construir un banco de talento de esos directivos, para ser llamados por las diferentes dependencias o entidades de la administración en caso necesario.

Para procurar una convivencia adecuada entre la política y la dirección, la idea es establecer una cuota o porcentaje para los puestos de designación política que podría ser de hasta el 30%.

---

## Bibliografía

Longo, Francisco (2003) "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". Red de Gestión y Transparencia de la política pública: temas para el diálogo. Banco Interamericano para el Desarrollo, Washington, D.C.





# 17. La profesionalización en áreas estratégicas

Rafael Martínez Puón  
Mauricio I. Dussauge Laguna

## Contexto

Estudios internacionales nos demuestran que países con burocracias profesionales suelen ser más eficientes, competitivas y menos corruptas (Dahlström et al., 2012; Meyer-Sahling et al., 2018; Oliveira et al., 2024). Y no suficiente con ello, aquellas contribuyen al crecimiento económico de los mismos países (Evans y Rauch, 1999). Por lo tanto, se esperaría que la profesionalización se haga presente en muchas áreas del gobierno y su administración pública. Ahora bien, aunque es de interés de los ciudadanos que todos los servicios públicos se lleven a cabo de forma correcta, siempre habrá un interés particular en ciertas actividades de la administración pública por encima de otras. Al respecto, según encuestas nacionales e internacionales, los asuntos que más le preocupan a la sociedad suelen ser los siguientes: seguridad pública, empleo, desigualdad, bienestar económico y corrupción (IPSOS, 2024). Adicionalmente, en los últimos años, derivado de la pandemia, el tema de la salud adquirió un nivel relevante por obvias razones. Algo similar pasó con el tema de la educación, tras la elevada deserción de alumnos (más de un millón) y las complejidades asociadas con el cambio hacia los sistemas híbridos. Por otra parte, entre las propuestas relevantes del próximo gobierno está “Garantizar trámites y servicios con perspectiva ciudadana, privilegiando la innovación, el uso de la tecnología y la simplificación” (Sheinbaum, 2024).

Todo lo anterior resalta la urgencia de trabajar estratégicamente en la profesionalización del personal y de las actividades de las áreas mencionadas. Para que las tareas gubernamentales en materia de seguridad pública, empleo, bienestar social y económico, y combate a la corrupción puedan desarrollarse con mayor eficiencia, eficacia e integridad, logrando mejores resultados para los usuarios y la sociedad en general; será indispensable dotar a las organizaciones públicas de personal profesionalizado y brindarles las condiciones institucionales y los instrumentos tecnológicos necesarios. Con la profesionalización de estas áreas estratégicas también será posible arribar a escenarios de mayor competitividad y crecimiento económicos.

## Problemática actual en México

**Seguridad Pública.** Los datos a nivel de percepción y números de homicidios dolosos no son halagüeños. La inseguridad sigue siendo el principal problema del país según el sentir y parecer de la sociedad mexicana.

**Empleo y Bienestar Económico:** Aunque el porcentaje del desempleo no es tan alto (2.6% de la Población Económica Activa, es decir 1.6 millones; SE, 2024), sigue habiendo una preocupación para mucha gente de no conseguir empleo o perderlo por el uso de nuevas tecnologías que pudieran significar su sustitución en el mercado laboral. Nuevas condiciones internacionales, como el *Nearshoring*, abren nuevas posibilidades para que la gente se inserte en desarrollos productivos y cadenas de producción. Sin embargo, para ello requiere ser capacitada y orientada de la mejor manera. Por otra parte, la creación de empleos requiere del fomento de nuevas empresas, las cuales a su vez requerirán de los apoyos y la capacitación correctos.

**Desigualdad Social:** El número de personas en situación de pobreza sigue siendo muy elevado 46.8 millones (SB, 2024), aun cuando se estén destinando enormes recursos para los programas sociales. En el tema de educación se cuenta con las evaluaciones más bajas dentro de la esfera de los países de la OCDE (PISA, 2002). En materia de salud, el número de personas sin acceso a servicios básicos ha aumentado significativamente en años recientes, además de que se requiere contar con más médicos y mejor preparados.

**Corrupción:** México es el país de la OCDE que tiene la mayor percepción de corrupción (MCCI, 2023). Esto incluye a los gobiernos, las administraciones públicas, las personas y las empresas. Un problema adicional del caso mexicano es el porcentaje del ingreso familiar destinado a la corrupción: a nivel nacional es 14% y 33% para familias con salario mínimo. Según la Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 44% de los emprendedores y dueños de negocios se enfrentan a la “necesidad” de hacer un pago extraoficial para poder operar. Esta cifra se acerca a la calculada por FTI Consulting: 57% de los empresarios entrevistados para su Índice de Corrupción y Comportamiento Ético considera que es necesario, en alguna medida, involucrarse en prácticas poco éticas para hacer negocios con el Estado Mexicano (Datos citados en MCCI, 2016). En lo que corresponde al funcionamiento de los gobiernos y administraciones, los temas recurrentes son el soborno y las compras públicas (OCDE, 2024).

### **Propuestas**

Por principio, todas las áreas señaladas requieren de una dosis importante de profesionalización. Si bien es cierto que ésta se encuentra segmentada debido a los diferentes procesos de capacitación y formación, y en algunos casos por los procesos de reclutamiento y selección (guardia nacional y carrera magisterial) con los que cuentan las diferentes instituciones; sin lugar a duda se requiere de un despliegue mayor en estas áreas y las demás ya mencionadas.

### ***Seguridad Pública***

Para el tema de seguridad pública, primero, reforzar el proceso de reclutamiento y selección de elementos de la Guardia Nacional, así como afinar los temas de formación policial (partiendo del hecho de que en esencia hay cuerpos de origen de tipo militar, no policiacos), y en temas de inteligencia, operaciones y uso de armas. La profesionalización se tiene que hacer extensiva a las áreas sustantivas, pero también a las adjetivas, así como a las demás áreas relacionadas con la seguridad pública.

### ***Desarrollo Económico***

El desarrollo económico va desde la creación de empresas con la orientación adecuada para los emprendedores, que a su vez den lugar a la generación de empleos. Lo anterior implica contar con profesionales que capaciten y orienten a los emprendedores; profesionales que esclarezcan la normatividad y los trámites a seguir y, en el mismo sentido, organicen a la ciudadanía vía bolsas de trabajo para la obtención de empleos.

### ***Desarrollo social***

Para el tema de Desarrollo Social (ahora denominado Bienestar), se requiere profesionalizar la gestión y los programas sociales con tecnologías, tanto para agilizar su distribución entre las poblaciones beneficiarias como para planear oportunamente el registro y atención de los futuros beneficiarios. En términos más amplios, será necesario replantear las estructuras de personal médico y educativo para que se vayan acoplando a las necesidades actuales y

emergentes de la población nacional, tanto en términos de cantidad de médicos, enfermeros, maestros, psicopedagogos y demás profesiones necesarias, como respecto de las habilidades y conocimientos específicos. También será indispensable mejorar las condiciones físicas y tecnológicas de hospitales y escuelas públicas, y potenciar el uso de herramientas digitales y de inteligencia artificial para mejorar la cobertura y calidad de los servicios prestados.

### ***Combate a la corrupción***

A nivel de gobierno y las administraciones públicas, está la profesionalización en las áreas de Control, Fiscalización. Es necesario profesionalizar al personal perteneciente a las áreas de control y de fiscalización, de manera particular, esta es una propuesta que está considerada en la Política Nacional Anticorrupción. Concretamente en el marco de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación promueve la adecuada coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización de los estados. Esto significa asegurar pisos mínimos de capacidades, recursos y estándares de actuación. Con base en el estudio “El sistema nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para un Buen Gobierno de la OCDE se propone crear un servicio fiscalizador de carrera (PNA-I). Adicionalmente está el rubro de “Fortalecer la coordinación y capacidades de las instancias de auditoría gubernamental y control interno a nivel nacional (Estrategia 19.1 PNA-PI)”. y el de “Prevenir, detectar, investigar, substanciar y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción” (Estrategia 2.1 PNA-PI). En el mismo sentido, están las áreas de compras públicas que también requieren ser profesionalizadas y ser posibles certificadas.

### ***Servicios Públicos***

Por último, en cuanto a los servicios públicos se plantea como algo urgente una mayor digitalización y el posible uso de herramientas de la inteligencia artificial, como medida para hacer más eficientes y eficaces la prestación de estos, así como para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Según Adrián Franco vicepresidente del Instituto de Estadística, Geografía e Informática INEGI, hasta antes de la pandemia sólo 6% de los trámites y servicios públicos estaban digitalizados; sólo después de ella se alcanzó la cifra de 15% (20 aniversario de la Convención de Mérida). Por lo tanto, es necesario ampliar la cobertura, para lo cual se requieren áreas robustas de personal con las habilidades y conocimientos necesarios sobre mejora regulatoria, sistemas tecnológicos y esquemas administrativos que mejoren la calidad del trato a los ciudadanos.

¿Cuáles son las propuestas al respecto? Que en cada área estratégica cuente con procesos de profesionalización propios, en los que las personas cuenten con los perfiles adecuados vía procesos de ingreso conformados por exámenes y entrevistas, y que dé lugar una vez presente la capacitación y la práctica profesional a procesos de certificación. Todo ello en el marco de normatividad específica que a la vez esté soportada por una ley de carácter general.

---

### **Bibliografía**

- Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Evans, P., y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American sociological review*, 64(5), 748-765.
- Evento “20 aniversario de la Convención de Mérida”. Mérida, Yucatán, diciembre de 2023. Información de la Secretaría de Bienestar 2024.

Información de la Secretaría de Economía 2024.

IPSOS (2024) What worries the world. Mexico Report. USA.

Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (2023) Anatomía de la corrupción. Ed. MCC, México.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (2016) "México no está condenado a ser un país corrupto". Ed. MCCI, México.

Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285.

OCDE (2024) Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe. Ed. OCDE, Francia.

OCDE (2023) PISA 2022. Ed. OCDE, Francia.

Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., y Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 102(2), 668-690.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020) Política Nacional Anticorrupción- Programa de Implementación. Ed. SNA, México.

Sheinbaum, Claudia (2024) 100 pasos para la transformación. Ed. Morena, México.

Transparencia Mexicana (2010) Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Ed. Transparencia Mexicana, México.

# 18. La profesionalización en el Sistema de Justicia

---

Ana Elena Fierro Ferráez

## Contexto

El fortalecimiento de los servicios civiles de carrera en el sistema de justicia es esencial para garantizar un Estado de Derecho sólido y funcional. Los Poderes Judiciales, como columna vertebral del Estado de Derecho, son fundamentales para mantener la confianza pública en las instituciones. Sin embargo, la integridad y eficacia del poder judicial dependen de la colaboración con otras instituciones que forman parte del sistema de justicia, lo que incluye no sólo a los jueces, sino también a fiscales y defensores. El sistema de justicia puede entenderse como un trinomio que involucra a las partes y las cortes. En el ámbito penal, este trinomio está compuesto por fiscales, defensores y jueces, quienes juntos garantizan que los procesos se lleven a cabo de manera justa y equitativa. En otras áreas del derecho, el trinomio incluye a litigantes, defensores y jueces, trabajando en conjunto para resolver disputas y aplicar la ley de manera imparcial.

Dado que estas tres instituciones –fiscalías, defensorías y Poderes Judiciales– son interdependientes, cualquier esfuerzo por profesionalizar el sistema de justicia, a través de un servicio civil de carrera, debe considerar a todas las partes involucradas. La profesionalización no sólo mejora la capacidad y la competencia técnica de los funcionarios que operan dentro de estas instituciones, sino que también fortalece la integridad, independencia y eficiencia del sistema en su conjunto.

Un servicio civil de carrera bien estructurado y aplicado de manera equitativa en todas estas instituciones asegurará que los fiscales, defensores y jueces cuenten con la formación adecuada, que sean seleccionados y promovidos en base al mérito, y que tengan acceso a capacitación continua, así como reglas claras de ascenso y evaluación que garanticen sus derechos. Esto, a su vez, contribuirá a un sistema de justicia más confiable, transparente y accesible para la ciudadanía, fortaleciendo la confianza pública y garantizando el respeto por los derechos fundamentales.

El fortalecimiento de los servicios civiles de carrera dentro del sistema judicial es un componente esencial para garantizar un Estado de Derecho eficaz y justo. Este fortalecimiento se basa en la creación de burocracias especializadas que, a diferencia de los nombramientos de altos titulares, como los de las Cortes Supremas, no están sujetos a influencias políticas directas. Es importante distinguir entre la profesionalización técnica del personal que opera diariamente en el sistema de justicia y el carácter más político de los nombramientos de los titulares de los órganos más altos, como las Salas Superiores de los Tribunales y las fiscalías.

Las burocracias especializadas, formadas a partir de un servicio civil de carrera, garantizan que el personal que maneja casos, investiga delitos y defiende los derechos de los ciudadanos esté altamente capacitado, seleccionados por mérito y no por afiliaciones políticas. Esto asegura la continuidad, la estabilidad y la eficiencia del sistema de justicia, independientemente de los

cambios políticos. Estos funcionarios, al no estar sujetos a los ciclos políticos, pueden dedicarse completamente a la administración de justicia sin temor a perder sus puestos por motivos ajenos a su desempeño profesional.

Por otro lado, los nombramientos de los titulares de las Cortes Supremas y las salas superiores de los tribunales locales tienen un carácter político inevitable, ya que estas posiciones representan las cabezas de uno de los tres poderes del Estado Constitucional y Democrático. Estos cargos, como el de las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México, son decisivos en la interpretación y aplicación final de las leyes y la Constitución. La influencia política en estos nombramientos es considerable, y aunque pueden estar fundamentados en el mérito, son sensibles a la política como parte de los frenos y contrapesos propios de un Estado de Derecho.

La situación actual en diversas partes del mundo muestra una crisis en la designación de estos altos titulares judiciales. En muchos países, la forma en que se nombran a los jueces de las Cortes Supremas ha sido objeto de controversia, generando preocupaciones sobre la independencia judicial y la confianza pública en el sistema. Por ejemplo, en Estados Unidos, los recientes escándalos éticos y las nominaciones vitalicias han llevado a debates sobre la necesidad de imponer límites de mandato y códigos de conducta para los jueces de la Corte Suprema. En Alemania, se está proponiendo una reforma importante en la forma en que se regulan los nombramientos para la Corte Constitucional Federal (BVerfG), que es la más alta instancia judicial del país y uno de los pilares del sistema constitucional alemán. Estas reformas buscan garantizar la estabilidad y la independencia de la BVerfG, protegiéndola de posibles influencias políticas que puedan surgir debido a cambios en la mayoría parlamentaria. Actualmente, aspectos fundamentales como el mandato de los jueces y el límite de edad están establecidos en la Ley del Tribunal Constitucional Federal (BVerfGG). Sin embargo, esta ley podría ser modificada por una mayoría simple en el Bundestag, lo que podría poner en riesgo la estabilidad y continuidad del tribunal. La reforma propone que estas normas estructurales se incluyan directamente en la Constitución (Grundgesetz, GG), para garantizar que cualquier cambio en estos aspectos requiera una mayoría calificada y no pueda ser alterado fácilmente por cambios políticos temporales. En México, las propuestas de reformas para que las y los ministros de la SCJN sean elegidos por voto popular, en respuesta a cuestionamientos sobre la imparcialidad y el comportamiento ético de algunos ministros, reflejan la crisis de legitimidad en la forma en que se realizan estos nombramientos.

Estos ejemplos subrayan la tensión entre el poder judicial y el poder político, y la creciente necesidad de revisar y ajustar los mecanismos de selección, nombramiento y control de los titulares de las Cortes Supremas. Aunque es necesario reconocer el carácter político de estos cargos, también es crucial encontrar un equilibrio que permita salvaguardar la independencia judicial y la legitimidad democrática de estas instituciones clave. Justo contar con servicios civiles poderosos que garantizan el ingreso, permanencia y ascenso de jueces y magistrados por sus méritos y desempeño, compone un elemento esencial para asegurar la independencia e imparcialidad de los poderes judiciales.

Ahora bien, para asegurar que el sistema de justicia garantiza el acceso a la justicia y la solución pronta completa e imparcial de sus conflictos como mandata el artículo 17 constitucional es necesario contar con los servicios civiles de las fiscalías, defensorías y una carrera judicial

que se rijan por los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública CIFP (CLAD, 2003: 6):

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación por género, raza, religión, orientación política u otras razones.
- Mérito, desempeño y capacidad como bases para el acceso y desarrollo de la carrera profesional y demás políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia en la acción pública y en la gestión del empleo y el personal.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad en los procesos.
- Pleno respeto y cumplimiento de la ley.

### **México**

El sistema de justicia se compone de tres elementos fundamentales: las partes involucradas, el juez, y las instituciones del Estado que apoyan la impartición de justicia, como las defensorías y fiscalías. Para profesionalizar el sistema de justicia, es necesario desarrollar un servicio civil que abarque no solo a la judicatura, sino también a estas otras instituciones esenciales.

En cuanto a los Poderes Judiciales, es importante distinguir entre los tribunales locales y el Poder Judicial de la Federación (PJF), ya que el desarrollo de sus respectivos servicios civiles, conocidos como carrera judicial, varía significativamente. El Poder Judicial de la Federación PJF cuenta con una carrera judicial con más de 30 años de funcionamiento, regulada por su Ley Orgánica, que establece procesos de ingreso, adscripción, evaluación, permanencia y disciplina para las personas juzgadoras.

La carrera judicial en el PJF es un sistema que regula de manera integral los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de los servidores públicos con funciones jurisdiccionales, basándose en méritos e igualdad de oportunidades. Este sistema tiene sus raíces en la Constitución y en tratados internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantizan el derecho de acceso a la justicia para todas las personas.

En 1994, se realizó una reforma fundamental en el PJF, estableciendo la carrera judicial como garantía para contar con tribunales profesionales, imparciales y con jueces seleccionados mediante procesos objetivos, transparentes y equitativos. En 2021, el PJF experimentó otra reforma estructural significativa, que introdujo cambios normativos e institucionales importantes. Esta reforma reforzó la carrera judicial, la cual ahora es regulada por una Ley específica, y se creó la Escuela Federal de Formación Judicial como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Esta institución es responsable de la formación, capacitación y actualización del personal del PJF, además de organizar los concursos de oposición para las diferentes categorías de la carrera judicial y realizar estudios para fortalecer el PJF.

Con este marco normativo, la carrera judicial garantiza que las personas que ingresan al PJF posean la vocación, el perfil profesional, los méritos, y que hayan demostrado su competencia en los concursos de oposición correspondientes. El objetivo central de este sistema es asegurar una justicia profesional, imparcial, de alta calidad, con independencia técnica y sensibilidad social por parte de quienes la imparten.

Los poderes judiciales de las entidades federativas también han desarrollado sus propias carreras judiciales, aunque con variaciones en cuanto a su estructura, alcance y nivel de implementación. A continuación, se presentan algunos ejemplos destacados:

### ***Ciudad de México***

Carrera Judicial del Poder Judicial de la Ciudad de México: La Ciudad de México cuenta con un sistema de carrera judicial establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México. Este sistema regula el ingreso, la promoción, la formación y la evaluación de los servidores públicos que forman parte del Poder Judicial local. Además, se establece que los concursos de oposición son el mecanismo principal para la selección de jueces y magistrados, asegurando la transparencia y la meritocracia en los nombramientos.

### ***Estado de México***

Carrera Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México: En el Estado de México, la carrera judicial es administrada por el Tribunal Superior de Justicia y está regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Este sistema también contempla la formación y capacitación continua de los jueces y magistrados, así como la evaluación de su desempeño. Los concursos de oposición son fundamentales para el ingreso y la promoción dentro del sistema judicial del estado.

### ***Nuevo León***

Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Nuevo León: El Poder Judicial de Nuevo León ha implementado un sistema de carrera judicial que regula la selección, promoción, y permanencia de los jueces y magistrados, basado en méritos y competencias. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León establece los procedimientos para la formación, capacitación y evaluación continua de los operadores judiciales, con el fin de garantizar un alto nivel de profesionalización en la impartición de justicia.

### ***Jalisco***

Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Jalisco: En Jalisco, la carrera judicial se establece a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, la cual incluye mecanismos para el ingreso y promoción de los jueces y magistrados mediante concursos de oposición. Además, se enfoca en la formación continua y la actualización de los servidores judiciales para mantener la calidad en la administración de justicia.

### ***Chihuahua***

Carrera Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua: El sistema de carrera judicial en Chihuahua es administrado por el Tribunal Superior de Justicia y se rige por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Este sistema se enfoca en la profesionalización del personal judicial a través de concursos de oposición, formación continua y evaluaciones de desempeño. Se busca asegurar que los jueces y magistrados sean seleccionados y promovidos con base en su mérito y capacidad.

### ***Oaxaca***

Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Oaxaca: El Poder Judicial de Oaxaca cuenta con una carrera judicial regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. Esta normativa establece procesos para el ingreso, promoción y permanencia de los jueces y ma-



gistrados, asegurando que los nombramientos se realicen a través de concursos de oposición transparentes y basados en el mérito.

Estos ejemplos muestran cómo diferentes entidades federativas en México han desarrollado sus propias carreras judiciales, adaptadas a sus contextos locales y normativas, pero todas con el objetivo común de profesionalizar y asegurar la independencia y calidad en la impartición de justicia. Respecto de la carrera judicial en el país algunas áreas de oportunidad se refieren a la necesidad de su apertura a fin de evitar la endogamia y las denuncias por nepotismo, de modo que la apertura de los concursos de oposición puede ser un mecanismo de mejora. De igual forma mejoras en el clima laboral y la atención a las cargas de trabajo suelen ser recomendaciones para la mejora de la carrera judicial.

En contraste la carencia o precariedad de los servicios civiles de carrera en las fiscalías y defensorías en México, tanto a nivel federal como local, es un problema que impacta directamente la calidad y la imparcialidad en la impartición de justicia. A diferencia del Poder Judicial, donde existe una carrera judicial más formalizada y estructurada, en muchas fiscalías y defensorías de México no se ha desarrollado un sistema de carrera profesional robusto. Esto significa que no hay procesos claros y transparentes para el ingreso, promoción, evaluación y permanencia de los funcionarios, lo que genera inestabilidad laboral y una falta de profesionalización. Un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) de 2016 subraya que las fiscalías en México enfrentan una gran disparidad en cuanto a la capacitación y profesionalización del personal, lo que limita su capacidad para investigar y perseguir delitos de manera efectiva.

En muchas ocasiones, los nombramientos en fiscalías y defensorías se realizan bajo criterios políticos más que por méritos. Esto no solo afecta la independencia de estas instituciones, sino que también crea un entorno laboral inestable, donde la falta de continuidad y la rotación constante de personal impiden el desarrollo de un servicio civil de carrera sólido. Según el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2020, la falta de independencia en los nombramientos y la interferencia política en las fiscalías mexicanas debilitan la confianza pública y la eficacia en la procuración de justicia.

La situación es aún más crítica a nivel local, donde las fiscalías y defensorías suelen estar sub-financiadas y carecen de los recursos necesarios para implementar programas de formación y profesionalización. Esto crea una gran disparidad entre las diferentes entidades federativas, donde sólo algunas han avanzado en la creación de un servicio civil de carrera, mientras que otras siguen rezagadas. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) ha señalado que muchas defensorías públicas en México operan con recursos limitados y sin un marco normativo claro que garantice la capacitación y estabilidad de su personal.

La ausencia de un servicio civil de carrera bien estructurado en las fiscalías y defensorías afecta la eficiencia y la calidad del trabajo en estas instituciones. Esto, a su vez, debilita la confianza pública en el sistema de justicia, ya que los ciudadanos perciben que las decisiones y actuaciones pueden estar influenciadas por factores externos a la ley, como intereses políticos.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM ha publicado informes en los que se destaca que la falta de profesionalización en las fis-

calías y defensorías contribuye a la impunidad y la desconfianza en las instituciones de justicia (González 2018). La falta de servicios civiles de carrera en las fiscalías y defensorías de México refleja una problemática compleja que va más allá de la simple administración de personal. Se trata de un desafío estructural que afecta la independencia, la profesionalización y, en última instancia, la efectividad del sistema de justicia en el país. A pesar de algunas iniciativas para mejorar la situación, como la creación de academias de formación para fiscales y defensores, la falta de una institucionalización sólida y homogénea sigue siendo un obstáculo significativo.

### **Propuestas**

Profesionalizar al sistema de justicia en México es un desafío que requiere la coordinación de los tres poderes, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Este esfuerzo debería tener como punto de partida los siguientes elementos:

#### ***Financiamiento Adecuado***

Un sistema de justicia eficaz y eficiente requiere un financiamiento adecuado, que permita a fiscalías, defensorías y poderes judiciales operar con los recursos necesarios. Esto incluye infraestructura moderna, tecnologías avanzadas y una compensación justa para el personal. Es fundamental establecer un mecanismo de asignación presupuestaria que no solo garantice la sostenibilidad financiera, sino que también contemple un crecimiento continuo para enfrentar los retos cambiantes del país.

#### ***Ingreso Basado en Mérito, Igualdad de Oportunidades y Paridad de Género***

El sistema de justicia debe estar abierto a todos los ciudadanos sin discriminación, con mecanismos que aseguren el acceso en igualdad de oportunidades. Los procesos de ingreso deben ser basados en méritos y se debe garantizar la paridad de género en todos los niveles, desde el personal operativo hasta las posiciones de liderazgo en las fiscalías, defensorías y poderes judiciales. Implementar programas que fomenten la participación igualitaria de mujeres y hombres en el sistema de justicia, con énfasis en la creación de mecanismos de paridad en la selección y promoción del personal. Esto puede lograrse a través de cuotas de género en concursos de oposición, asegurando un acceso equitativo a oportunidades de desarrollo profesional.

#### ***Estándar Nacional de Formación Judicial***

La profesionalización de los operadores del sistema de justicia requiere una formación uniforme y de calidad. El Plan Anual de Capacitación 2024 de la Escuela Federal de Formación Judicial (EFFJ) propone la creación de un modelo de formación judicial a nivel nacional, en colaboración con escuelas judiciales locales. Esto permitirá que jueces, fiscales y defensores se capaciten de manera estandarizada, adaptándose a los cambios normativos y sociales. Consolidar la Alianza Nacional de Escuelas Judiciales, la cual coordinará la implementación de programas de formación continua y capacitación especializada en todo el país. Este enfoque unificado mejorará la preparación técnica de los servidores públicos y promoverá una imparición de justicia más homogénea y eficiente.

#### ***Fortalecimiento de la Escuela Federal de Formación Judicial***

La Escuela Federal de Formación Judicial debe ser un referente en la capacitación de los operadores del sistema de justicia, especialmente jueces, fiscales y defensores. Este centro de formación debería consolidarse como el pilar de la profesionalización del sistema judicial, promoviendo la educación continua y actualizaciones periódicas en competencias clave para

todos los niveles. Ampliar los programas de formación de la Escuela Federal de Formación Judicial, con cursos especializados en derechos humanos, perspectiva de género, litigación estratégica, y tecnologías aplicadas al derecho. Esto permitirá una actualización constante de los operadores de justicia en temas clave y garantizará un servicio de calidad para la ciudadanía.

### ***Mejoramiento del Proceso de Selección de Titulares de la SCJN y Tribunales Superiores***

El proceso de selección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las salas superiores de los tribunales es fundamental para asegurar la legitimidad y la imparcialidad del poder judicial. Este proceso debe ser transparente y centrado en la evaluación de capacidades y trayectorias profesionales, minimizando la influencia política. Reformar los procedimientos de selección de ministros de la SCJN y de los titulares de tribunales superiores, adoptando procesos de selección abiertos y competitivos, con la participación de expertos independientes y organizaciones de la sociedad civil. Esto garantizaría que los jueces seleccionados tengan los conocimientos y la integridad necesarios para desempeñar sus funciones.

### ***Servicio civil de carrera en fiscalías y defensorías***

Respecto de las fiscalías y defensorías Para contar con servidores públicos que actúen de manera eficiente, imparcial y transparente, es esencial implementar procesos de planeación, reclutamiento, capacitación y compensación que aseguren que estos profesionales tienen las habilidades necesarias para desempeñar sus funciones. Además, es crucial proteger sus derechos para que puedan actuar sin influencias políticas y sin temor a perder su empleo. El servicio civil debe ofrecer incentivos adecuados a través de promoción y compensación para que todos los servidores públicos se guíen por los principios del servicio.

La CIFP identifica los siguientes procesos clave que deben estar regulados en el servicio civil:

- a) **Planificación de Recursos Humanos.** Es necesario que las fiscalías y defensorías implementen una planificación estratégica de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo. Esto debe incluir un análisis profundo de las necesidades de personal en cada área, considerando las particularidades locales y nacionales, y desarrollando estrategias de cobertura coherentes. La planificación debe garantizar que el personal cubra los perfiles adecuados para cada tarea, con base en competencias específicas y capacidades necesarias para cada puesto.
- b) **Organización del Trabajo** cada puesto dentro de las defensorías y fiscalías debe estar claramente definido, tanto en términos de funciones como en competencias requeridas. Se deben elaborar descripciones de puestos detalladas que permitan una asignación efectiva del personal, acorde con sus habilidades, y asegurar que cada tarea se realice de manera eficiente y oportuna. Este enfoque fortalecerá la especialización dentro de las instituciones, mejorando la calidad de los servicios prestados.
- c) **Gestión del Empleo.** El proceso de reclutamiento y selección debe ser transparente y basado en méritos. Se propone la creación de concursos públicos para el ingreso y promoción de personal en las fiscalías y defensorías, con criterios objetivos que evalúen el conocimiento, experiencia y habilidades de los aspirantes. Se debe regular formalmente la movilidad del personal, así como las desvinculaciones que se realicen bajo estándares claros y justificados, evitando favoritismos o despidos arbitrarios.
- d) **Gestión del Rendimiento.** Establecer un sistema de evaluación formal y periódica del desempeño que permita medir la efectividad y productividad de los servidores públicos en

función de indicadores objetivos. El personal de las defensorías y fiscalías debe someterse a evaluaciones continuas para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades, asegurando que el bajo rendimiento sea identificado y corregido mediante programas de mejora o desvinculaciones si es necesario.

- e) **Gestión de la Compensación.** Es crucial implementar políticas salariales justas y competitivas para atraer y retener talento dentro de las fiscalías y defensorías. Los salarios deben ser acordes con las responsabilidades de cada puesto y ajustados regularmente para evitar desigualdades y reducir los riesgos de corrupción. Además, los esquemas de compensación deben contemplar incentivos basados en el rendimiento, asegurando que aquellos servidores públicos con un desempeño destacado reciban las recompensas adecuadas.
- f) **Gestión del Desarrollo.** Para fomentar el crecimiento profesional del personal, se deben ofrecer programas de capacitación continua que aborden las necesidades emergentes del sistema de justicia. Esto incluye formación en derechos humanos, litigación, tecnología aplicada al derecho, y sensibilización en temas de género y derechos de las víctimas. El personal debe contar con oportunidades claras de ascenso, basadas en su desempeño y desarrollo de competencias, dentro de un marco que garantice su derecho a la capacitación y actualización constante.
- g) **Responsabilidad y Disciplina.** Se deben implementar procedimientos disciplinarios claros, imparciales y proporcionados para gestionar faltas administrativas o conductas inapropiadas. Estos procedimientos deben ser aplicados de manera transparente y justa, garantizando la imparcialidad en la investigación de los hechos y la proporcionalidad de las sanciones impuestas. De esta manera, se podrá asegurar que los servidores públicos cumplan con los estándares de conducta exigidos y se mantenga la integridad institucional.
- h) **Protección de los Derechos Laborales.** El servicio civil de carrera debe proteger los derechos laborales de los servidores públicos en las defensorías y fiscalías, garantizando su estabilidad laboral, protección contra influencias políticas y el derecho a actuar con independencia. Esto implica la adopción de mecanismos de protección contra despidos injustificados y la creación de un ambiente de trabajo libre de presiones externas que puedan comprometer la imparcialidad en la impartición de justicia.
- i) **Normativa Nacional Aplicable a Todas las Instituciones.** Se recomienda que la ley que regule el servicio civil de carrera en las defensorías y fiscalías tenga alcance nacional y sea aplicable a todas las instituciones del Estado. Este marco normativo debe establecer los principios y derechos fundamentales del servicio civil a nivel constitucional, permitiendo a cada poder del Estado y nivel de gobierno adaptarlo según sus funciones específicas. Esto garantizaría un estándar de servicio público homogéneo y eficiente en todo el país.

El establecimiento de un servicio civil de carrera en las defensorías y fiscalías de México fortalecerá la eficiencia, imparcialidad y transparencia de estas instituciones. A través de una planificación cuidadosa, procesos de selección meritocráticos, una adecuada gestión del personal y políticas salariales competitivas, se logrará un sistema de justicia más robusto y profesional que responda a las necesidades de la ciudadanía con independencia y equidad.

### Bibliografía

---

FACT SHEET: President Biden Announces Bold Plan to Reform the Supreme Court and Ensure No President Is Above the Law <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/07/29/fact-sheet-president-biden-announces-bold-plan-to-reform-the-supreme-court-and-ensure-no-president-is-above-the-law/>

- Iniciativa de Reforma al Poder Judicial de la Federación del Presidente Andrés Manuel López Obrador [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/892010/REFORMA\\_AL\\_PODER\\_JUDICIAL\\_\\_2\\_CS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/892010/REFORMA_AL_PODER_JUDICIAL__2_CS.pdf)
- Propuesta de reforma al Poder Judicial Alemán <https://www.swissinfo.ch/spa/alemania-planea-una-reforma-constitucional-para-evitar-el-bloqueo-de-la-ultraderecha/84737216>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública CIFP (CLAD, 2003: 6): <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2020 <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/091.asp>
- Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (2023) [file:///C:/Users/L03520692/Downloads/OACNUDH\\_Diagnostico\\_2003.pdf](file:///C:/Users/L03520692/Downloads/OACNUDH_Diagnostico_2003.pdf)
- Gonzalez, Luis (2018) Corrupción, Impunidad y Derechos Humanos, [https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno\\_19.pdf](https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_19.pdf)
- La carrera judicial, capacitación y mérito, un punto de encuentro en la reforma judicial, (2024) <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/CarreraJudicial/CarreraJudicialCapacitacionMerito.pdf>



# 19. La profesionalización en el Poder Legislativo

León Aceves Díaz de León

## Contexto

En las democracias representativas, los poderes legislativos tienen un papel de primer orden, que no siempre es percibido en su justa dimensión. Independientemente de que hablemos de regímenes parlamentarios (como el del Reino Unido), semipresidenciales (como el de Francia) o presidenciales (como el de México), los órganos legislativos se ocupan de funciones que pueden generar impactos muy significativos en las sociedades.

Evidentemente en cada país los poderes legislativos tienen sus peculiaridades, sin embargo, podría decirse que en la mayoría de los casos se caracterizan por los siguientes rasgos: están integrados por representantes populares, es decir, por ciudadanos que provienen de una elección, por lo que son depositarios de la soberanía popular; constituyen un espacio para la deliberación plural sobre los asuntos públicos y las posiciones políticas; pueden reformar la constitución y crear o modificar leyes; aprueban los ingresos y los presupuestos públicos; fiscalizan la forma en que éstos son gastados; ejercen un control sobre el poder ejecutivo y sus funcionarios; evalúan si las políticas públicas tienen los resultados esperados y contribuyen a trazar pautas para su mejora; entre otros. Además, en democracia, bajo el principio de la división de poderes, los legislativos (instituidos en congresos o parlamentos) no pueden estar supeditados a ningún otro poder.

Tales responsabilidades y funciones implican, por un lado, que los congresos o parlamentos deban ser el más fiel reflejo posible de la sociedad, con toda la pluralidad de ideas y de opiniones que ello entraña y, por otro lado, que funcionen con un alto grado de institucionalidad. Esto último significa que han de contar con formas de organización, con recursos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) y con capacidades que les permitan cumplir efectivamente su mandato, e influir de manera real en los asuntos públicos, en beneficio del interés general y no de unos pocos.

Un elemento que da cuenta del grado de institucionalidad es la existencia o no de políticas de profesionalización del funcionariado (aunque muy poco se hable de ello en nuestro país en lo que respecta al ámbito legislativo, siendo el poder ejecutivo el que más acapara la atención en esta materia). Aquí es muy importante señalar que por “funcionariado” no nos referimos a los representantes populares —llámense diputados, congresistas, parlamentarios—, sino al conjunto de servidores públicos que forman parte de la estructura burocrática de los congresos o parlamentos y que tienen a cargo su administración.

Existen singularidades que es necesario abordar. En cuanto a los representantes populares (a quienes se podría englobar en la “esfera política”), su legitimidad emana de una elección, y buena parte de su tarea consiste en defender e impulsar responsablemente ideas y programas político-partidistas. Tanto por su origen, como por la naturaleza de su encargo, ser representante popular no conlleva forzosamente la obligación de ser experto en determinada materia o disciplina, por lo que su “profesionalismo” como actor político no está condicionado a ello.

En cambio, en lo que respecta a los servidores públicos de los congresos o parlamentos (a quienes podríamos englobar en la “esfera administrativa”), su legitimidad radica esencialmente en sus capacidades para realizar con efectividad las funciones inherentes a los cargos que ocupan en las estructuras burocráticas. En otras palabras, su ingreso y permanencia en dichas estructuras deben estar condicionados a sus conocimientos y habilidades. Además de que, a diferencia de quienes se ubican en la “esfera política”, quienes forman parte de la “esfera administrativa” tienen la obligación de actuar bajo principios como la objetividad, la imparcialidad y la neutralidad partidista, lo cual, por obvias razones, no sería exigible para los primeros.

Puesto de otra manera, ser parte del funcionariado implica (en mayor o menor grado, de acuerdo con los distintos cargos) el dominio de determinados conocimientos y habilidades, que les permita administrar los procesos inherentes a los órganos legislativos, brindar apoyo técnico o asesoramiento —con solvencia y rigurosidad—, a los representantes populares, para que éstos cuenten con las mejores condiciones institucionales para el cumplimiento de las responsabilidades que jurídicamente, y ante la sociedad, tienen encomendadas.

Se trata de que los congresos dispongan de servidores públicos que gocen de estabilidad laboral (al ser apartidistas y mantenerse al margen de los vaivenes electorales y de las correlaciones de fuerzas entre los grupos parlamentarios); servidores públicos profesionales destinados a la administración de los recursos institucionales, dedicados a brindar información y evidencia para la toma de decisiones por parte de los legisladores; así como a asesorarlos de manera imparcial, para que las actividades parlamentarias, sean llevadas a cabo con pulcritud, pertinencia y calidad.

Por tanto, es necesario distinguir entre los mecanismos de profesionalización de los legisladores (más ligados a las lógicas político-partidistas) y los que le son propios a los funcionarios (más ligados a sistemas meritocráticos), sin desconocer que puedan existir elementos en común. En lo sucesivo, nos referiremos particularmente a la profesionalización de los segundos, haciendo hincapié en los servicios de carrera.

En el caso de México, si se parte que está organizado en un sistema federal, se cuenta con Congreso de la Unión Federal compuesto de dos cámaras, la Cámara de Diputados (500 diputados) y la Cámara de Senadores (128 Senadores). Pero también están los Congresos Locales (32) conformados por Diputados Locales únicamente y su número varía en función de los distritos existentes. Efectivamente como ya se comentó, no confundir con la carrera parlamentaria, y para el caso que nos ocupa, con la profesionalización de los funcionarios de las áreas administrativas y de apoyo, que es necesaria en los ámbitos descritos.

### **Problemática actual en México**

Tanto en la de Diputados, como en la de Senadores, la instauración de servicios de carrera ha conocido vicisitudes y, en mayor o menor medida, ha sido lenta. Esto no es de extrañar en un país donde el ingreso, la permanencia y el desarrollo profesional en las instituciones del Estado históricamente ha dependido muy poco de los méritos de las personas, y mucho más de prácticas como el amiguismo o el nepotismo. Son vastos los estudios que han documentado cómo durante tantas décadas ha imperado el llamado “sistema de botín”, en el que los cargos públicos son tomados y distribuidos como botín de guerra por quienes ganan las elecciones, con la consecuente inestabilidad del personal público, haciendo vana toda política de profesionalización de las estructuras administrativas.



Ahora bien, no se puede obviar que en las últimas dos o tres décadas nuestro país comenzó a poner en marcha, tanto a nivel federal como local, mecanismos de carácter meritocrático. Se generaron lo que varios autores denominan “islotas” de profesionalización, algunos con resultados exitosos, como el servicio profesional que existe en el Instituto Nacional Electoral (INE), por citar un ejemplo. Además, con la ley del 2003 se intentó generalizar un servicio de carrera en ciertos sectores del Poder Ejecutivo federal.

Esta tendencia se enmarcó en la transición democrática de los años 1990 y principios de los 2000. A grandes rasgos, la idea era la siguiente: el fin del régimen de partido hegemónico de aquellos tiempos, auguraba la necesidad de modernizar las administraciones, lo que requería la profesionalización de los funcionarios. Sin embargo, es bien sabido que, salvo excepciones que aún son referentes de éxito hasta nuestros días, la mayoría de esos esfuerzos quedaron truncos.

Lo antes descrito permite una mejor comprensión de la historia reciente del servicio de carrera en el Congreso mexicano. Tras las elecciones de 1997, el entonces partido hegemónico (PRI) perdió por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados. Es así como la presidencia de la LVII Legislatura pasó a manos de la oposición. En esos años se gestaron profundas discusiones sobre la necesidad de reformar el Congreso, para adaptarlo al pluralismo que se instalaba. Así, en 1999 se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (aún en vigor), que incorporó --también de forma inédita-- la figura del servicio de carrera (SC), uno para cada cámara.

Destaca asimismo la adopción del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, en el 2000. Ambos instrumentos colocaron un nuevo andamiaje jurídico y las bases para institucionalizar la profesionalización de los funcionarios de dicha cámara. Con ello, en ese mismo año, casi al finalizar la LXVII Legislatura se organizó el primer concurso de ingreso al SC, no obstante, el proceso quedó suspendido por varias razones. Quizá la principal radica en que el concurso no se acompañó de la creación de las instancias directivas y operadoras del SC, dejando a otras lógicas las decisiones sobre el futuro del servicio.

Llegó la siguiente legislatura y se emitieron acuerdos que dejaron en suspenso la implementación del SC. Y así pasaron las legislaturas, dejando sólo en el papel, sin aplicación, las normas que mandaban a la Cámara de Diputados a contar con personal de carrera en su estructura. Como es frecuente, se fue el impulso modernizador y la política de profesionalización se diluyó. Veinte años después, a inicios de 2019, ya en la LXIV Legislatura, la presidencia de la cámara y los coordinadores de los grupos parlamentarios, coincidieron en que las nuevas realidades y la imperiosa necesidad de retomar los esfuerzos modernizadores implicaban la existencia real de un funcionariado estable y profesionalizado, lo cual contó con el impulso de la Secretaría General, que es la máxima autoridad administrativa.

Durante 2019, se instalaron las dos instancias indispensables para darle vida al SC como principal eje para la profesionalización: el Consejo Directivo del Servicio de Carrera (órgano de decisión presidido por la Secretaría General, y compuesto por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, por la Secretaría de Servicio Administrativos y Financieros, así como por tres expertos externos del más alto nivel); y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente (instancia

técnica adscrita a la Secretaría General, responsable de dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo Directivo y de hacer funcionar los procesos del SC).

A partir de la creación de esas instancias y con base en las disposiciones legales y estatutarias, gradualmente se fue planificando un modelo de SC adaptado a las necesidades de la institución legislativa. El SC se organiza en dos vertientes: una parlamentaria y una administrativa, las cuales, a su vez, se componen por cuerpos. Esto es relevante, porque desde el Estatuto del año 2000 se estableció un SC por “cuerpos” y no por “puestos” o “posiciones”.

Un “cuerpo” es un grupo de servidores públicos que ejercen un conjunto de funciones análogas, independientemente del puesto que ocupen en un momento dado. Para cada cuerpo se crea un perfil profesional, en el cual se describen las principales funciones que sus integrantes deben ejecutar, así como las competencias (entendidas como los conocimientos, aptitudes y valores) que deben poseer para el mejor ejercicio de esas funciones. El perfil profesional es la piedra angular que permite diseñar e implementar de forma más articulada y coherente los distintos procesos del SC: los concursos de ingreso; los programas de formación inicial y continua; la evaluación del desempeño; el desarrollo de las carreras (asensos, promociones, estímulos y reconocimientos); el régimen disciplinario. Se considera un acierto que el marco jurídico y el desarrollo concreto del SC de la Cámara de Diputados se dé bajo un modelo por cuerpos, ya que éste facilita la movilidad del personal (horizontal y vertical) y es más propicio para una gestión estratégica de los recursos humanos, a diferencia del modelo por puesto o por posiciones, que es el predominante en México.

A pesar de las vicisitudes políticas, de las complejidades jurídicas, administrativas y técnicas, así como de las casi nulas experiencias meritocráticas en el ámbito legislativo, el SC de la Cámara de Diputados se ha desarrollado gradual pero ininterrumpidamente. Entre mediados de 2019 y mediados de 2024 (lo que abarca la LXIV y LXV Legislaturas) se han creado dos cuerpos de la vertiente parlamentaria, con sus respectivos perfiles profesionales; se ha reclutado mediante concursos internos (dirigidos a personal que ya labora en la cámara) o concursos externos (abiertos al público a nivel nacional), operados de manera objetiva, imparcial y apartidista, a más de un centenar de funcionarios de carrera, de entre más de 26,000 aspirantes.

A la fecha, los integrantes del SC se desempeñan en trece unidades administrativas, desplegando su labor en: la generación de información, análisis e investigación parlamentaria; la evaluación de impacto legislativo; el asesoramiento a las comisiones, al pleno y a órganos de gobierno de la cámara; la diplomacia parlamentaria; las relaciones interinstitucionales y el protocolo; la producción de la gaceta y de la crónica parlamentaria; las políticas de igualdad sustantiva para el personal de la institución; entre otras.

Por último, en lo que respecta a este caso, no sin dificultades (relacionadas con normas internas y con prácticas administrativas aún ancladas en una visión patrimonialista y, por tanto, poco propicias a la inserción del SC en la institución), los demás procesos han arrancado gradualmente. Así, de 2020 a la fecha, se han impartido decenas de programas de formación que pretenden basarse en el modelo por competencias; se han aplicado las primeras evaluaciones del desempeño (algo inédito en una institución con poca cultura de la evaluación); y se han producido los primeros ascensos y promociones, aunque siguen siendo escasos, debido a la rigidez con que se manejan las estructuras orgánicas y a la ambigüedad de las instancias presu-

puestales para asignar los recursos mínimos que faciliten al personal de carrera ir ascendiendo gradualmente en los niveles y rangos del servicio.

Una historia parecida la ha tenido el Senado de la República que también cuenta con un Estatuto que data del año 2000 (con varias reformas) y que al igual que el de la Cámara de Diputados, ha atravesado por una serie de vicisitudes, pero en las que también se han puesto a concurso algunos puestos tanto directivos como operativos, teniendo programas de formación sobre todo basados en maestrías y doctorados. En el caso de los Congresos Locales, el acento ha estado más en la capacitación, pero también señalar que son escasas y por épocas las experiencias de la realización de concursos para la ocupación de puestos.

### **Propuestas**

El conjunto de propuestas que a continuación se presentan busca contribuir a incrementar el grado de institucionalidad del Congreso mexicano en general y de la Cámara de Diputados en particular, pero también en la de Senadores, haciendo de la profesionalización de su funcionariado uno de los principales ejes, y tomando el servicio de carrera como un instrumento prioritario para lograrlo. Se parte del postulado de que, sin la referida institucionalidad, el Poder Legislativo difícilmente podrá contar con las capacidades para contribuir al equilibrio de poderes, que es vital en toda democracia representativa.

- Profundizar el diálogo bicameral para lograr mayor homologación del diseño institucional de los SC existentes en cada una de las cámaras del Congreso, en aras de avanzar hacia un servicio único, que permita una movilidad entre las cámaras, de acuerdo con las necesidades de la institución parlamentaria.
- Seguir impulsando el modelo de SC organizado por “cuerpos”, al ser más flexible y permitir una gestión más estratégica de los recursos humanos. En este sentido, ampliar el número de cuerpos en la Cámara de Diputados, pero también de ser posible en la Cámara de Senadores, con el ánimo de que el SC siga implantándose –de forma planificada y gradual– en áreas que son esenciales para: mejorar la calidad y pertinencia de las leyes; ejecutar genuinamente el control parlamentario; coadyuvar en las decisiones presupuestales y en la fiscalización del gasto; supervisar y evaluar políticas públicas prioritarias, en aras de conocer sus resultados e impacto; potenciar la diplomacia parlamentaria; desarrollar una gestión del conocimiento en la institución.
- Hacer del SC uno de los vectores para que se adopten, se operen y se transversalicen metodologías usadas desde hace décadas en otros países, como la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL). En su modalidad ex ante, permite identificar los problemas públicos que las iniciativas legislativas pretenden atender, dando mayor claridad a los objetivos que persiguen las acciones del congreso; asimismo, la EIL busca proporcionar escenarios e información sobre las iniciativas que son discutidas, en cuanto a sus posibles efectos, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también en las finanzas públicas y en los aspectos económico, social, político, ambiental, administrativo, y en todos los que sean pertinentes para apoyar a los legisladores en la toma de decisiones. En su modalidad ex post, la EIL pretende conocer los resultados e impactos que ha tenido una legislación con respecto a los objetivos o efectos esperados, arrojando información de suma valía para mantener, eliminar o mejorar determinadas normas.
- Fortalecer el diálogo de las instancias responsables del SC, con los legisladores y los órganos de gobierno de las cámaras, en aras de hacerles ver los beneficios que ya está teniendo

el apoyo técnico y el asesoramiento institucional que les brinda el personal de carrera, y cómo esos beneficios podrían incrementarse con la ampliación gradual en áreas estratégicas para las funciones parlamentarias.

- Avanzar en la armonización normativa, para retirar obstáculos jurídico-administrativos que aún dificultan tanto ascensos y promociones, como la asignación de estímulos y reconocimientos. En contraparte, consolidar la confiabilidad del personal de carrera, garantizando que actúe con objetividad, imparcialidad, neutralidad partidista y en adhesión a los principios y valores de la democracia, para lo que se requiere seguir imbuyendo en el SC un marco deontológico propio de la institución parlamentaria.
- Procurar que estos esquemas de profesionalización también se hagan presentes en los congresos locales, desde la realización de concursos, la organización en cuerpos, la posibilidad de intercambiar talento de un congreso a otro, de contar con programas robustos de formación y capacitación y de evaluación del desempeño, así como de evaluación de impacto.

---

### Bibliografía

Hacquet, Arnaud (2016) “*Les études d’impact*” en *La qualité de la loi*, Mare Martin, pp. 61-79.

Secretaría General de la Cámara de Diputados (2024) *Las Políticas Públicas en el Poder Legislativo*. México, mimeo, 235 p.

## 20. La Profesionalización en los Órganos Constitucionales Autónomos

---

Ricardo Uvalle Berrones

### **Contexto y problemática actual en México**

En el desarrollo de la democracia mexicana, los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAS) se forman como entidades del Estado mexicano que ocupan un lugar importante en la estructura del poder. Su origen deviene de los rendimientos decrecientes de la Administración Pública Federal Central en tareas que tenía asignadas, pero no las cumplía con eficacia y pulcritud, sino con fallas y desatinos que provocaron desconfianza entre los agentes económicos y sociales.

En la medida que la centralización creciente absorbe las funciones administrativas, en esa medida ocasiona que los resultados de la gestión gubernamental no respondan ni a las expectativas, ni a los propósitos de garantizar ambientes de certidumbre. Está situación revela que cuando los rendimientos del poder son continuamente decrecientes, se impone la necesidad de emprender reformas estatales para reorientar el curso de las funciones y responsabilidades.

En este caso, los OCAS son órganos de Estado que se forman para cumplir en condiciones institucionales, técnicas y de gestión, tareas distantes de la política y la politiquería, y se convierten en ámbitos de gobernanza que acreditan un nuevo patrón para el ejercicio del gobierno y de esa manera, su naturaleza estratégica se relaciona con áreas sensibles que reclaman autonomía, imparcialidad y objetividad para cumplir con las políticas públicas que les corresponden.

Los OCAS, por su diseño, se orientan a que la confianza, en el desempeño administrativo (Uvalle, 2022:120) del Estado mexicano no continúe en zona de erosión, debido al desprestigio y desconfianza, que son el resultado de prácticas no ejercidas con probidad, efectividad y responsabilidad. En la medida que México consolida los valores y acciones democráticas, es fundamental que áreas relevantes del quehacer institucional como el manejo autónomo de la política monetaria, los derechos humanos, la administración imparcial de las elecciones, el manejo de la estadística geográfica, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, la regulación de los mercados competitivos, la regulación de las telecomunicaciones, la evaluación de política social y el funcionamiento de las actividades fiscales, sean administradas por órganos con categoría constitucional. Este paso se vuelve indispensable para valorar con mejores elementos su importancia en un México democrático que exige el control del poder y un sistema de pesos y contrapesos para que los OCAS no quedarán incluidos en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

De ahí su condición autónoma para evitar subordinación e interferencia en el desempeño de sus atribuciones por parte del Poder Ejecutivo Federal. Responden en este caso, al control democrático del poder, situación que es relevante para situar tanto su naturaleza constitucional como jurídica. Las atribuciones que cumplen son de carácter técnico y especializado, motivo por el cual el personal que en ellos labora, debe reunir un perfil de competencias sustentado por el dominio de saberes aplicados en favor de una Administración Pública Profesionalizante,

orientada a favorecer la dirección pública mediante la calidad del conocimiento técnico (Aguilar, 2013:87). Una administración de este tipo debe acreditar habilidades y pericias de alta calificación profesional para asegurar la gobernabilidad (Pardo,2016:88-89), a fin de generar el conocimiento tanto normativo como aplicado en favor de una gestión institucional eficiente, responsable e innovadora (Cejudo, Dussauge y Michel:2016:33).

Una característica de los OCAS, sin negar su efectividad profesional, es que el ejercicio de la profesionalización, es contrastante, es decir, hay experiencias individualizadas Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional Electoral e Instituto Nacional de Estadística y Geografía tienen servicio profesional de carrera no así- Banco de México, Consejo Nacional para para Evaluación de Política Social, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República- y, por eso, es necesario que tengan condiciones fundamentales que respondan a una profesionalización más uniforme, tomando en cuenta el lugar estratégico que ocupan tanto en la sociedad como en la economía con el diseño y aplicación de las políticas públicas (Méndez, 2020:71).

Una limitante para lograr ese objetivo es que no están regidos por una Ley Orgánica o General, lo cual da como resultado una profesionalización muy heterogénea e incompleta, y en ese sentido, es necesario realizar un ejercicio más sistematizado para generar las normas que permitan observar, procedimientos similares y acciones racionalizadas a partir de requisitos obligatorios, dada la diversidad institucional de los OCAS en cuanto a sus cometidos y fundamento institucional. Sin el diseño de la Ley Marco, la profesionalización en los OCAS será más difícil de concretar, porque la ante la inexistencia de un ordenamiento que los estructure en términos más homogéneos, se corre el riesgo de que sea ínsulas administrativas y burocráticas.

La profesionalización se cumple con eficacia cuando los organismos institucionalizan reglas que estructuran tanto los objetivos y las metas que la definen, como el sistema de incentivos positivos y negativos que son parte fundamental para su regulación. De igual modo, cuando valores como la igualdad de oportunidades, la selección, el ingreso, la competencia, la estabilidad y la evaluación del desempeño que son el marco de referencia para integrar las partes del sistema de profesionalización, se cumplen mejor en la medida que ésta funciona de manera interdependiente, articulando jurisdicción, administración y gestión.

Una experiencia útil a considerar en América Latina es que Chile y Uruguay son casos importantes que aportan experiencia valiosa sobre la gestión institucional referida a los organismos autónomos. Por ejemplo, en Chile el Servicio Civil de Carrera depende la Dirección Nacional del Servicio Civil desde 2003. Su naturaleza jurídica lo valida como un Servicio Público Descentralizado y Patrimonio Propio (Uvalle, 2022:212). Uruguay, por su parte, expide la Ley del Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con base en el artículo 60 de la Constitución Pública (Uvalle,2022:2014).

Otras experiencias relevantes que considerar desde un enfoque comparativo son:

### ***Estados Unidos***

En Estados Unidos las Agencias Autónomas no tienen fundamento constitucional que les dé origen. Su proliferación tiene que ver con la forma de ejercer los medios de la administración y la especialidad técnica para satisfacer necesidades colectivas concretas.

En el caso de las Agencias que funcionan de manera colegiada, su nombramiento está sujeto al mismo proceso seguido para los altos mandos del gabinete: El Presidente propone y el Senado ratifica. Una vez en el cargo, no podrán ser removidos por el Presidente, sin aprobación del Senado. En los casos de las que tienen una dirección unipersonal, al Presidente sí le corresponde la facultad exclusiva para seleccionar y remover libremente a sus directivos.

En los casos de las que tienen dirección colegiada, la ley establece una restricción para que, si forman parte de algún partido político, su integración no sea mayoritaria, de tal suerte que se garantice la independencia en el ejercicio de las funciones que tienen a su cargo.

El control presupuestario es otro elemento de fuerte sujeción para estas agencias en relación con el gobierno: anualmente la partida presupuestal asignada en objeto de un ejercicio de deliberación que tiene verificativo en la Oficina de Administración y Presupuesto. En algunos casos, la defensa de este es llevada a cabo por el Presidente en el Congreso; mientras que en otros, tratándose de las de mayor importancia y prestigio, como la *Federal Communications Commission*, son ellas mismas las que deben concurrir ante el Congreso para defender y justificar la solicitud y en qué han ejercido el dinero público que se les ha asignado.

### **España**

En España tienen previsión constitucional, la cual define las características y el alcance de su autonomía.

Desarrollan actividades y dependen de la Administración General del Estado. Tienen patrimonio propio, distinto de las demás instituciones que integran a la misma. Están sujetos a los mismos controles que las demás instituciones de administración pública: dirección estratégica; evaluación de los resultados de su actividad y el control de su eficacia. Se reglamenta el origen de su patrimonio. Su autonomía es de carácter técnico, presupuestal y funcional pero no propiamente orgánica, pues existe un lazo de pertenencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de control político. Llevan a cabo funciones de fomento, de prestación de servicios públicos, producción de bienes sujetos a contraprestación.

La aparición, hace algo más de dos décadas, en España de ámbitos de gestión pública caracterizada por su neutralidad y dotada de un estatus de independencia respecto del poder gubernamental, ha conllevado una especificidad en las manifestaciones de los instrumentos de control parlamentario y gubernamental. Estas instituciones hacen de la independencia frente a directrices político-gubernamentales la nota esencial de su régimen jurídico, de ahí que reciban, entre otras, la denominación doctrinal de Administraciones Independientes. Dentro de esta categoría debe citarse, en el ámbito estatal, al Banco de España (BE), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), la Comisión Nacional de Energía (CNE), el Comité del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), la Agencia de Protección de Datos (APD) y el Consejo Administrativo de la Corporación RTVE<sup>17</sup>.

### **Mecanismos de control**

Por lo que hace los mecanismos de control a los que están sujetos los órganos autónomos o Administraciones Independientes, se engloban la Ley de su creación, sus propios Estatutos,

---

<sup>17</sup> Pauner Chulví, Cristina, "La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: parlamento y administraciones independientes", *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 19, 2007, p. 330.

la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre (Ley de Contratos del Sector Público) y la Ley 33/2003 de 3 de noviembre (relativa al Patrimonio de las Administraciones Públicas), así como las normas de derecho administrativo general y especial.

La facultad de nombramiento y remoción de los integrantes de los órganos autónomos en España constituye, por excelencia, la clave del control efectivo por parte de la Administración gubernativa del funcionamiento de las Administraciones independientes. Por ello, las disposiciones que regulan los nombramientos de los integrantes de los órganos rectores de las Administraciones independientes tratan de protegerlos de hipotéticas presiones políticas que puedan menoscabar la teórica neutralidad de sus funciones, disociando ambas facultades de forma que se imposibilite el libre cese por parte de los órganos que son competentes para la designación. Esta disociación afecta al Gobierno quien mantiene el poder de nombrar o designar los titulares de los órganos rectores de la mayoría de estos entes, pero no la de cesarlos en otros muchos

### **Francia**

En Francia los organismos autónomos son parte medular de una nueva rama del poder público, que se desconcentra de la división clásica del poder. Son cuerpos administrativos de alta especialidad técnica, cuya función primigenia es la de regular el buen funcionamiento de un sector específico en el que no es deseable la intervención directa del Gobierno. Nacen como una solución para ofrecer imparcialidad en la prestación de servicios, tanto de regulación, como de protección de derechos. Buscan que en el ejercicio de su actividad participen mayor cantidad de profesionales técnicos, alejados de la arena política. Están sujetas a mecanismos de control político, administrativo y jurídico, por lo que la garantía de la independencia en las funciones que prestan está presumiblemente garantizada.

Las leyes de creación de cada una de las administraciones independientes establecen la prohibición al gobierno de enviar, bajo ningún concepto, órdenes o instrucciones con el fin de condicionar sus resoluciones; lo que sí puede hacer el gobierno, es sugerir —sin carácter jurídicamente vinculante— a los órganos rectores de ciertas administraciones independientes, la reconsideración de algunas de sus decisiones, sin que ello afecte en manera alguna la validez jurídica de las mismas. Para tal efecto, el gobierno cuenta con la representación especial de uno o varios comisarios de su máxima confianza y nombrados por el, como sucede en la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, la *Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et Institutions de Prévoyance*, el *Conseil de la Concurrence*, la *Commission de la Sécurité des Consommateurs* y, más recientemente, en la *Autorité des Marchés Financiers*

### **Propuestas**

La profesionalización es un imperativo del Estado para dotar a los Órganos Constitucionales Autónomos de reglas que articulen su desempeño de manera más orgánica. Es fundamental su alienación institucional con reglas del juego que contribuyan a que el servicio profesional de carrera esté vigente en todos los OCAS, para asegurar una mejor coordinación interinstitucional, el logro de la calidad de gestión, así como la vigencia de incentivos positivos y negativos para formar un sistema de personal dotado de habilidades y pericias para multiplicar la efectividad de su desempeño en áreas estratégica de la sociedad y la economía.



- Aguilar Villanueva, F. Luis. (2013) *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (2016) “El imperativo de la innovación en el sector público estableciendo una agenda para la acción” en *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coordinadores), México (coedición) Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Méndez Martínez, José Luis (2020) *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, María de Carmen (2016) *Una introducción a la Administración Pública*. México, El Colegio de México.
- Pauner Chulvi, Cristina (2007) “La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: parlamento y administraciones independientes”, *Teoría y Realidad Constitucional*. España, UNED, núm. 19.
- Uvalle Aguilera, A. Ricardo (2022) *Órganos constitucionales autónomos en México. Análisis y propuestas para su desarrollo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



# 21. La relevancia de la inclusión y el género en la profesionalización del servicio público

Patricia Talavera Torres

## Contexto

En los diversos países crecen las exigencias para contar con personas más especializadas en el servicio público, esto derivado de las demandas sociales hacia el Estado. Al respecto, la Unión Europea es líder mundial en la formación e implementación de la igualdad de género (CCPE, 2020): de los veinte países de todo el mundo que van a la cabeza en materia de igualdad de género, catorce son Estados miembros de la Unión Europea. Esto no ha sido fácil, son los frutos de una sólida legislación en igualdad, así como a la normativa para hacer frente a desigualdades específicas es lo que ha permitido a la Unión Europea ser punta de lanza en este tema. Destaco que en ningún país se ha logrado el goce pleno de la igualdad sustantiva, conocemos que es un camino largo el que aún falta, pero, los avances en varios países son significativos.

En América Latina el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reconocido a Argentina, República Dominicana, Panamá y Paraguay respecto al avance de las reformas de la administración pública en la creación de políticas hacia la igualdad de género y las acciones afirmativas con perspectiva de género en el periodo 2021-2023<sup>18</sup>.

La profesionalización de los servidores públicos es un aspecto fundamental donde debemos propiciar que los valores y principios se desarrollen a la par de las habilidades gerenciales y sustantivas para un ejercicio público profesional. Es por ello, que el área de contrataciones/ ingreso debe estar calificada para seleccionar a los mejores perfiles desde el inicio, de otra manera, con perfiles no óptimos se generarían pérdidas significativas de recursos económicos y de tiempo. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala en su publicación de 2024 “Profesionalización de la contratación pública”<sup>19</sup>, que estas ineficiencias causan pérdidas de alrededor de un promedio de 1.4% del PIB anual en la región de América Latina y el Caribe (ALC) (Muñoz Miranda et al., 2022).

Por lo anterior, es fundamental que el área de recursos humanos se muestre sensible y capacitada respecto a la inclusión y a la igualdad de género, ya que este es el origen para contar con profesionalismo y eficiencia en el ámbito público.

<sup>18</sup> 18 Instituciones Públicas de América Latina y el Caribe reciben el Sello Igualdad de Género del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 21 de marzo de 2024. Internet: <https://www.undp.org/es/latin-america/comunicados-de-prensa/18-instituciones-publicas-de-america-latina-y-el-caribe-reciben-el-sello-igualdad-de-genero-del-pnud>

<sup>19</sup> OECD (2024), “Profesionalización de la contratación pública”. In *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing, Paris. Página 106. Internet: <https://doi.org/10.1787/9f819bd5-es>

### Problemática actual en México

Así de trascendental es el proceso de selección. Por ello hay que cuidar muchos aspectos que son determinantes y fundamentales para llevar a cabo la elección de los mejores candidatos. En 2020 en México había 6,179,890 personas con algún tipo de discapacidad<sup>20</sup>, lo cual representa el 4.9 % de la población total del país en 2020. De este grupo, 53 % son mujeres y 47 % son hombres.

Resulta importante hacer notar la necesidad de incluir a los grupos vulnerables en los territorios laborales. Las discapacidades permiten a las personas desarrollar diversas habilidades para el desarrollo personal y profesional, mismas que podrían ser exponencialmente aprovechadas en áreas específicas de la administración pública federal en México, por ejemplo.

Ahora, respecto al género y la participación igualitaria en el ámbito laboral, en el mundo somos aproximadamente 49.7 % de mujeres y 50.03% de hombres<sup>21</sup>, según datos del Banco Mundial del año 2022. Esta cifra es muy similar al contexto en México donde según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México somos 51.7% de mujeres y 48.3 de hombres en el año 2023<sup>22</sup>.

Bajo este contexto, debemos ser claros y enfatizar que existen aún estos roles sociales que históricamente se han fomentado, donde la mujer se considera que podría desempeñarse mejor en las responsabilidades del hogar y el hombre en las responsabilidades económicas. Estas barreras históricas, que persisten en la actualidad, limitan el desarrollo económico y laboral de las mujeres permeando hasta evidenciar las diversas brechas que visiblemente dejan a las mujeres en situaciones menos favorables. Por ello la integración de las mujeres a la vida laboral no ha sido nada fácil y es fundamental poner el piso parejo para que mujeres y hombres, en igual representación, puedan acceder a espacios de la administración pública.

En este sentido el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., (IMCO) desarrolló una gran investigación<sup>23</sup> al respecto, publicada en el año 2022. Los hallazgos señalados en esta investigación no son noticia para los mexicanos, pero cabe destacar algunas notas relevantes del mismo, como que sigue existiendo una brecha salarial importante que diferencia la remuneración de los hombres y las mujeres que ocupan el mismo nivel jerárquico y desempeñan las mismas actividades. También se señala que la formación académica de las mujeres supera la formación académica de los hombres, sin embargo, son hombres los que siguen ocupando más espacios y con mejor remuneración en la administración pública federal. Sin duda se observa también que, los hombres son quienes siguen liderando los espacios de niveles de mando medio y superior, es decir los niveles directivos. Espero que hoy, que una mujer preside el ejecutivo federal, estas brechas disminuyan o desaparezcan.

---

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2020", internet: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx> (consultado el 15 de agosto 2024).

<sup>21</sup> Datos del Banco Mundial, internet: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.ZS> ,(consultado el 14 de agosto de 2024).

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por medio de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) del año 2023, internet: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENADID/ENADID2023.pdf> ,(consultado el 14 de agosto de 2024).

<sup>23</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., en 2021 "Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto", internet: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto\\_Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf) (consultado el 14 de agosto de 2024).

Las oportunidades de crecimiento de las mujeres muchas veces se ven mermadas por la maternidad o por los cuidados de casa, o por varias razones las mujeres tienen menos oportunidades para mejorar sus condiciones laborales.

Pero, también es cierto que las medidas afirmativas son un gran avance que fomenta la inclusión en el Servicio Público en los últimos años, por ejemplo, las convocatorias con perspectiva de género exclusivas para mujeres son un gran acierto, sin embargo, son pocas las que se realizan.

### Propuestas

Ahora bien, ante este contexto, es indispensable generar un piso mínimo necesario para que la profesionalización en la administración pública federal sea inclusiva y con enfoque de género. Ante ello se señalan propuestas, enunciativas más no limitativas, que se sugiere sean contempladas en todos los sistemas de profesionalización del servicio público:

**Política de inclusión:** Se requiere un documento rector que obligue a los diversos sistemas de profesionalización de la administración pública federal a generar estrategias de integración para todas las personas promoviendo la igualdad de oportunidades.

#### Medidas afirmativas como:

- o **Convocatorias exclusivas dirigidas para los grupos vulnerables:** Fundamental el uso de medidas afirmativas que permitan sentar precedente de la aplicación de la política de inclusión. Estas convocatorias deberán ser tomando en consideración las diferencias de los grupos vulnerables para que desempeñen las actividades que se les encomienden, apegadas siempre a conservar y fomentar el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas (para personas con alguna discapacidad, para adultos de la tercera edad, para jóvenes, etc.) en el mismo porcentaje de su representación de población, si hay 5% de personas con discapacidad deben ser al menos el 5% de convocatorias para ellos.
- o **Convocatorias de género:** Fomentando la participación igualitaria en todos los niveles jerárquicos. Es necesario implementar convocatorias para mujeres en los niveles de mando y mando superior.
  - **Esquemas de trabajo diferenciados:** Apoyar al personal en la creación de su mejor versión para propiciar que el capital humano eleve la productividad en el servicio público. Transitar hacia esquemas de trabajo flexibles que permitan la inclusión de mujeres, jefas de familia, madres o padres solteros, personal con alguna discapacidad física, intelectual, mental, psicosocial, múltiple, sensorial, auditiva o visual. Esto requiere de un análisis más exhaustivo, posiblemente de cada dependencia, donde se puedan tener esquemas de trabajo dependiendo de las personas, cada persona es única e irrepetible y en este sentido valdría la pena respetar ciertas situaciones que permitan el mejor desarrollo del empleado para mejora de la institución, por ejemplo: Horarios flexibles para quienes tienen responsabilidades en el hogar, trabajo a domicilio (home office), horarios escalonados, transporte de personal, área médica por cualquier eventualidad, horarios especiales para madres de niños menores de 12 años, espacios para estacionamiento para autos, bicicletas, patines, etc., elevadores y espacios comunes con anuncios e instrucciones en sistema braille, agarra manos en las escaleras, rampas para sillas de ruedas y carriolas, escuelas para los hijos de las madres y padres trabajadores, club de tareas para los niños -ayuda mucho a quienes son padres o madres solteros y están como jefes y responsables de su hogar-, áreas de dispersión mental, atención

psicológica al menos de primer contacto, capacitación diferenciada para cada grupo de la institución, etc. En el documento diagnóstico compartido el 12 de julio de 2024 por mail al Grupo Experto en la Profesionalización del Servicio Público, se menciona que una de las aportaciones del actual Servicio Profesional de Carrera según las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, es el reconocimiento de metas y aspiraciones de los servidores públicos, de las mujeres y las personas discapacitadas.

- **Perfil del puesto:** Es indispensable que el perfil del puesto especifique apartados básicos como:
  - o Escolaridad mínima
  - o Experiencia mínima
  - o Funciones
  - o Marco jurídico de las funciones
  - o Capacidades gerenciales
  - o Capacidades técnicas
  - o Indicadores del desempeño (KPIS)
  - o Trabajo enfocado a resultados, señalado claramente desde el perfil del puesto.
  - o Manifestación concreta del compromiso con la ética e integridad en el servicio público.

**Plazo de adaptación:** Además del ingreso es importante dotar de herramientas de utilidad en el proceso de aprendizaje, es decir, se debe prever un plazo de adaptación al puesto.

**La capacitación y la certificación de capacidades profesionales** son muy importantes para el desempeño de las funciones. Viene bien identificar estas obligaciones desde un inicio en el perfil del puesto, así como en los indicadores del desempeño, estableciendo objetivos y metas claras de la formación deseada.

**Obligar la capacitación mínima anual de habilidades blandas** a todos los mandos y mandos superiores, así como al demás personal, para todos los tipos de contratación sin exclusión alguna.

**Otorgar mayor peso a las capacidades gerenciales**, ya que evaluar la memoria de una persona no nos permite ver su capacidad para solucionar conflictos de manera asertiva ni su empatía. Las capacidades gerenciales son necesarias para lograr equipos de alto desempeño.

**Procesos de selección más ágiles**, lograr procesos de selección efectivos y eficaces, para que el aspirante y la institución no se distraigan en lo engorroso del proceso sino exclusivamente en el objetivo del reclutamiento.

**Personal responsable de la selección del candidato:** Considerar que quien elige al candidato será responsable de su desempeño en la institución. Considero que teniendo esta obligación expresa, los responsables de la selección se tomarán con mayor seriedad los procesos de selección.

**Declaración de no tener posible conflicto de intereses:** Fomentar que los involucrados en las contrataciones del personal declaren no tener posible conflicto de interés en cada proceso de contratación.

**Fomentar y propiciar certificaciones:** En normas mexicanas, como la 025 o 035, *Great Place to Work*, Sello de Igualdad de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o inclusive ISOs para afianzar las buenas prácticas en los diversos procesos de selección y mantener a los mejores talentos.

**Máxima publicidad de convocatorias:** Debemos fortalecer los mecanismos para dar a conocer las vacantes en la administración pública federal, pues la publicación en el diario ofi-

cial de la federación y/o en un portal como lo es el de *trabaja.en* no es suficiente, debemos invertir en los procesos para que se recluten los mejores perfiles.

Tomar en consideración las siguientes propuestas garantiza la integración de equipos de trabajo más consolidados, con enfoque humanista, multidisciplinarios lo que permitirá generar propuestas y trabajos más accesibles y con mayor utilidad social, además, fortalecerá el clima y la cultura organizacional, el compañerismo, la productividad, mejorará la calidad de los liderazgos incluyentes y consolidará una participación social representada, que entiende las necesidades de todas las personas. Poniendo al centro a las personas, para ellas y por ellas es el servicio público, sino es para las personas simplemente no funciona.

La relevancia de la inclusión y el género en la profesionalización del servicio público radica en construir estructuras y bases para que las personas con voluntad de servicio podamos ser capaces de integrarnos por medio de procesos transparentes y éticos, sin discriminación, para generar permanencia por medio de la profesionalización en el servicio público, para generar nuevos gobiernos más activos que encaminen su actuar hacia los resultados para la ciudadanía.

---

## Bibliografía

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0152>
- 18 Instituciones Públicas de América Latina y el Caribe reciben el Sello Igualdad de Género del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 21 de marzo de 2024. Internet: <https://www.undp.org/es/latin-america/comunicados-de-prensa/18-instituciones-publicas-de-america-latina-y-el-caribe-reciben-el-sello-igualdad-de-genero-del-pnud>
- OECD (2024), "Profesionalización de la contratación pública", in *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, OECD Publishing, Paris. Página 106. Internet: <https://doi.org/10.1787/9f819bd5-es>
- Datos del Banco Mundial, internet: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.ZS> ,(consultado el 14 de agosto de 2024).
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2021) "*Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto*", internet: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto\\_Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf) (consultado el 14 de agosto de 2024).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2020", internet: <https://cuenta-me.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx> (consultado el 15 de agosto 2024).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por medio de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) del año 2023, internet: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENADID/ENADID2023.pdf> ,(consultado el 14 de agosto de 2024).
- Muñoz Miranda, A. et al. (2022). Transformación digital de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe, BID, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0004271>.





## 22. El papel de la sociedad civil como observadores y vigilantes del desempeño en la profesionalización del servicio público: El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Magdalena Rodríguez Castillo

### Contexto

La participación ciudadana en el servicio público en México tiene una historia marcada por la transformaciones sociales y políticas que han moldeado su desarrollo a lo largo del tiempo, su evolución ha sido significativa a lo largo de las décadas, especialmente en su relación con la transparencia y el combate a la corrupción.

La relación entre el servicio público en México y el involucramiento de los ciudadanos, se ha desarrollado basándose en el principio de democracia participativa, donde los ciudadanos no solo eligen a sus representantes, sino que también tienen un rol activo en la supervisión y mejora de la gestión pública; en éste sentido, el involucramiento de la sociedad civil ha cobrado relevancia para garantizar que los servidores públicos actúen con transparencia, responsabilidad y en beneficio del interés común.

Es muy importante reconocer la capacidad y responsabilidad de la ciudadanía y la sociedad civil organizada para supervisar, evaluar y, en su caso, influir en el funcionamiento de instituciones gubernamentales, funcionarios públicos y otras entidades de poder. Esto aparejado con la importancia de garantizar la transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno, pues es fundamental que las acciones gubernamentales estén alineadas con los intereses y valores de la sociedad, contribuyendo al desarrollo de una democracia más sólida y un entorno más justo y equilibrado.

En lo que respecta al servicio profesional de carrera, el involucramiento de la sociedad civil ha sido poco o nulo y puede atribuirse a múltiples factores, uno de ellos es que no ha sido suficientemente promovido ni difundido entra la población, desconociendo los ciudadanos las oportunidades o mecanismos para participar lo que limita su acceso y participación, además se debe reconocer que existe una percepción de que el servicio público está plagado de favoritismos donde los puestos solamente se asignan con base en influencias políticas en lugar de méritos.

A nivel internacional existen varios casos de éxito donde la participación ciudadana ha tenido un impacto positivo en el servicio profesional de carrera de los funcionarios públicos, a continuación, se presentan algunos ejemplos de países sus programas e impacto que han sido destacados:

País	Descripción	Impacto
Estados Unidos	<p>Presidential Management Fellows (PMF) Program: Es un programa de desarrollo de liderazgo que permite a ciudadanos recién graduados competir por posiciones dentro del servicio público, la participación ciudadana se da a través de la recomendación de candidatos y el seguimiento del proceso de selección.</p> <p>En Nueva York, la implementación de plataformas digitales que permiten a los ciudadanos revisar, comentar y calificar los procesos de reclutamiento para posiciones en el servicio público, siendo una estrategia muy innovadora. La plataforma Participatory Budgeting NYC también permite a los ciudadanos influir en la distribución de recursos y, por ende, en las prioridades de contratación.</p>	<p>El programa ha sido fundamental para atraer talento diverso capacitado a la administración pública y promover la meritocracia y la diversidad.</p> <p>Esta apertura al escrutinio público ha mejorado la transparencia y fomentado la participación directa en la definición de prioridades para la administración pública, lo que ha reforzado la confianza en la administración local.</p>
Reino Unido	<p>The Civil Service Fast Stream Program: éste es un proceso competitivo que permite a los ciudadanos participar en la selección y formación de futuros líderes del servicio público. Se enfoca en la inclusión de ciudadanos con diversas trayectorias profesionales y orígenes socioeconómicos.</p> <p>Se implementaron Comisiones de Nombramiento independientes que incluyeron representantes de la sociedad civil para la selección de jefes de policía y altos cargos en el servicio público. Los comités garantizan que las comunidades locales tengan voz en la selección de líderes clave.</p>	<p>Ha mejorado la diversidad y representatividad dentro del servicio público británico, permitiendo una administración más inclusiva y eficiente.</p> <p>El involucramiento ciudadano en estos procesos ha incrementado la transparencia y la legitimidad en las decisiones del nombramiento, fortaleciendo la relación entre las fuerzas de seguridad y la comunidad.</p>
Canadá	<p>Se han establecido comités de selección que incluyen a ciudadanos comunes para participar en el proceso de selección de altos funcionarios públicos, incluyendo jueces y comisionados. Estos comités aseguran que las decisiones no estén paralizadas y que los candidatos seleccionados cumplan con los más altos estándares de integridad y competencia.</p> <p>The Public Service Commission of Canada (PSC): es la comisión responsable de la contratación y la gestión del servicio profesional de carrera. Implementa procesos de selección meritocráticos y transparentes que incluyen la participación de la ciudadanía para igualdad de oportunidades.</p>	<p>Este proceso ha aumentado la confianza pública en las instituciones gubernamentales y asegurando la meritocracia en el servicio profesional de carrera.</p> <p>Ha contribuido a un servicio público altamente competente y representativo, fortaleciendo la confianza pública en las instituciones gubernamentales.</p>

País	Descripción	Impacto
Francia	Consejos Ciudadanos en la Formación de funcionarios: En algunos municipios se han establecido consejos ciudadanos que participan en la evaluación y actualización de los programas de formación de los funcionarios públicos. Estos consejos permiten a los ciudadanos influir en el contenido de los programas de capacitación para que los funcionarios estén mejor preparados para servir a sus comunidades.	Los funcionarios que pasan por estos programas de formación mejorados están alineados con las expectativas de los ciudadanos, lo que ha contribuido a un servicio más eficiente y receptivo.
Suecia	Auditorías Ciudadanas en el Sector Público: se refiere a la implementación de un sistema de auditorías ciudadanas, en el que ciudadanos participan activamente en la evolución del desempeño de los funcionarios públicos y en la supervisión de los procesos administrativos. Este mecanismo permite a los ciudadanos ofrecer recomendaciones sobre la carrera profesional de los funcionarios y sobre la eficiencia en el servicio público.	Este enfoque ha resultado en una mayor responsabilidad y rendición de cuentas al servicio público, mejorando la calidad de la administración pública y la satisfacción de los ciudadanos con los servicios gubernamentales.

Ejemplos como los anteriores muestran cómo la participación ciudadana en los procesos de selección, capacitación y evaluación de los funcionarios públicos puede mejorar la transparencia, la responsabilidad y la efectividad del servicio profesional de carrera, fortaleciendo la confianza pública en las instituciones gubernamentales.

### Problemática actual en México

La participación ciudadana en México enfrenta varias problemáticas que dificultan su involucramiento en la profesionalización del servicio público, principalmente podemos mencionar las siguientes:

- Desafortunadamente la cultura de participación cívica es relativamente baja, lo cual se refleja en un escaso involucramiento en temas de gobernanza y administración pública, lo cual puede obedecer a factores históricos, educativos y sociales que han limitado el desarrollo de una ciudadanía activa y comprometida.
- Las condiciones de desigualdad, en términos de educación, ingreso y acceso a recursos han jugado un papel importante para limitar la participación ciudadana en términos generales, en este sentido, para participar activamente en los procesos de profesionalización del servicio público quienes se encuentran en situaciones más vulnerables pueden no contar con el tiempo, los conocimientos o los recursos necesarios.
- La desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas es uno de los principales obstáculos ya que impacta en la desconexión entre las necesidades y expectativas de la sociedad civil y las prioridades de gobierno.
- Aunque existen algunos canales formales para la participación ciudadana, y en los últimos años se han difundido, estos no han sido lo suficientemente eficaces y siguen desconocidos para la mayoría de la población, limitando la oportunidad de que los ciudadanos para influir en las políticas y procesos de profesionalización dentro del sector público.

- Otra barrera significativa sobre la participación ciudadana en la observación de los procesos de profesionalización del servicio público es la falta de acceso a información clara y comprensible.
- La percepción de la corrupción y la falta de transparencia en los procesos de selección y capacitación de funcionarios públicos ha desalentado a los ciudadanos a participar activamente en la profesionalización del servicio público.

### **Propuestas**

Para fortalecer la observación ciudadana en la profesionalización del servicio público en México, se podrían implementar algunas de las siguientes propuestas:

#### ***Creación de un Observatorio Ciudadano Nacional***

Se refiere a establecer un observatorio ciudadano dedicado a monitorear y evaluar los procesos de profesionalización en el servicio público, con representación de diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos.

Objetivo: Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la contratación, capacitación y evaluación de servidores públicos.

#### ***Módulo de Transparencia e Información del Servicio Profesional de Carrera***

Implementación en las plataformas digitales existentes, un módulo o sección que permita a los ciudadanos acceder a información detallada los procesos de selección, las etapas de profesionalización, criterios de evaluación y resultados de las capacitaciones.

Objetivo: Facilitar la participación informada de la ciudadanía y generar un entorno de vigilancia activa.

#### ***Participación Ciudadana en la Evaluación de Servidores Públicos***

Incluir mecanismos donde los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de servidores públicos en áreas clave, mediante encuestas y plataformas digitales, y que estas evaluaciones sean consideradas en los procesos de ascenso y promoción.

Objetivo: Incorporar la voz de los ciudadanos en la valoración del servicio público, promoviendo un servicio más eficiente y orientado a resultados.

#### ***Auditoría Sociales***

Fomentar la realización de auditorías sociales, donde grupos ciudadanos organizados revisen y evalúen la implementación de políticas de profesionalización, con la posibilidad de hacer públicas sus conclusiones y recomendaciones.

Objetivo: Generar un control externo adicional al gubernamental, que garantice que los procesos se estén llevando a cabo de manera adecuada.

#### ***Capacitación y Concientización Ciudadana***

Desarrollar programas de capacitación para ciudadanos interesados en participar como observadores, enfocados en la comprensión de la normatividad, las mejores prácticas en profesionalización, y el uso de herramientas digitales para vigilancia.

Objetivo: Empoderar a los ciudadanos con el conocimiento necesario para realizar una observación efectiva y constructiva.

Estas propuestas buscan no solo integrar a la ciudadanía en el proceso de profesionalización del servicio público, sino también asegurar que su participación sea informada, activa y efectiva, contribuyendo así a un servicio público más transparente, eficiente y profesional.

---

### Bibliografía

- Escobar, M. (2018) \*La participación ciudadana en la profesionalización del servicio público en México\*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García, L. (2010) \*Cultura política y participación ciudadana en México\*. México: Siglo XXI Editores.
- Luna-Platí, M. (2017) \*Acceso a la información y participación ciudadana en la administración pública mexicana\*. Revista de Administración Pública, 51(2), 45-67.
- Merino, M. (2013) \*Mecanismos de participación ciudadana en México: Efectividad y desafíos\*. Política y Gobierno, 20(1), 11-34.
- Schedler, A. (2006) \*La desconfianza en la política mexicana: orígenes, manifestaciones y consecuencias\*. Revista Mexicana de Sociología, 68(1), 63-93.



## 22b. El papel de la sociedad civil como observadores y vigilantes del desempeño en la profesionalización del servicio público: los Comités Estatales de Participación Ciudadana.

Jorge A. Alatorre

### Contexto

Los aforismos y frases populares ofrecen pequeñas piezas de sabiduría que pueden ser muy populares y paradójicamente poco practicadas, para el tema que nos ocupa recordemos la siguiente: “El primer acto de corrupción consiste en aceptar un cargo para el cual no se está preparado”. Esta falta de ética ocurre con frecuencia en diferentes órdenes de gobierno y cada vez más seguido en las más relevantes responsabilidades, particularmente desde la inepción del falso dilema: 90% lealtad, 10% capacidad.<sup>24</sup>

Tanto en la iniciativa privada como en la administración pública existen una importante cantidad de casos que son un verdadero atentado contra la viabilidad económica de la empresa o contra el cumplimiento eficaz y eficiente de la misión de la administración pública. En el caso de la iniciativa privada los principales interesados en prevenir esta práctica debieran ser los integrantes del consejo de administración, así como los accionistas de la empresa. En lo que toca al sector público corresponde a la ciudadanía observar y, dentro del ámbito de sus capacidades exigir que los gobiernos contraten, mantengan y promuevan a las y los mejores profesionales en su materia.

La falta de un servicio civil de carrera, remuneraciones poco competitivas, baja estabilidad laboral y frecuente contratación y promoción de los menos capaces, son lacras que ahuyentan la atracción de talento en el sector público. Si aspiramos a un gobierno competente necesitamos proveer al espacio público de las características y entornos que atraigan a las y los mejores. De lo contrario la administración pública continuará regida por el sistema de botín, donde diferentes partidos políticos se reparten posiciones tras haber triunfado en la contienda electoral.

Otra razón por la que resulta esencial consolidar un servicio de carrera es porque una base burocrática sólida puede ser un valladar a las pretensiones descocadas y en su caso corruptas de superiores nombrados exclusivamente por “mérito” político. Este servicio permite la continuidad de las políticas públicas más relevantes y reduce el costo de la constante curva de aprendizaje en la que viven nuestras oficinas de gobierno.

Como refiere Pardo (2023) el servicio civil (o profesional de carrera) posibilita que ingreso, permanencia y promoción se basen en mérito e igualdad de oportunidades, impacta en la eficacia, eficiencia y productividad del servicio público y profesionaliza a la administración pública, entre otras múltiples virtudes. ¿Quién se opondría a estos beneficios? Pues aquellos que

<sup>24</sup> Lo que en realidad se vuelve una confesión de parte de un gobierno poblado por incompetentes, que no comprenden que la lealtad del servidor público es con el Estado y las leyes que protestó cumplir, con nada ni nadie más.

ven en el gobierno la satisfacción de sus malsanas ansias patrimonialistas, por desgracia no son pocos y tienen cada vez más poder.

### **Problemática actual en México**

La democracia mexicana —actualmente bajo infame asedio— tiene comparativamente poco dentro de nuestra historia política; una de sus promesas es que el poder debe ejercerse de una manera diferente al pasado hegemónico que algunos se esmeran en regurgitar; el ejercicio del poder debe encontrarse investido de legalidad, legitimidad y eficacia. A diferencia de un régimen de partido hegemónico, en los regímenes democráticos la sociedad tiene la prerrogativa de colocar temporalmente el ejercicio de las facultades del Estado y su gobierno, en una alternativa política determinada, previa conquista de la mayoría del voto mediante un proceso equitativo, competitivo y legal. La alternativa autocrática, por otra parte, aspira a posesionarse del Estado, sus potestades capacidades y recursos, primero por la trampa y llegado el momento por la fuerza. Una diferencia esencial entre ambas alternativas —democracia y autocracia— es el propósito de la conquista del poder y en función de éste se descubre el tipo de burocracia que requiere para sus fines: servidores públicos o súbditos solícitos.

Una alternativa democrática requiere de profesionales que cuenten con la visión y la capacidad para desarrollar su oferta política con eficacia y responsabilidad, comprendiendo que no son herederos a perpetuidad del poder público sino encargados temporales. Por ello en el sector público, ante las alternancias periódicas —y saludables— de nuestras “elites” políticas, se requiere de un componente humano que provea de la estabilidad necesaria que requiere la cosa pública para prosperar.

Por desgracia, nuestro aparente paréntesis democrático no logró desterrar hábitos, taras y mañas profundamente arraigadas en nuestro sector público desde la era del partido hegemónico. Las instituciones que mejor funcionan en nuestro país cuentan con un historial de servicio de carrera, esmerado en proteger y promover a sus estructuras profesionales, con base en el mérito y la capacidad. Lamentablemente estas notables excepciones han sido paulatinamente colonizadas y hoy atestiguamos un panorama complicado para la permanencia de funcionarios competentes y no partidizados.

El alto grado de control que se le concede a representantes electos para disponer de la nómina pública han sido empleadas en esta administración y de cierta manera en pasadas, para infiltrar a sus leales en el servicio público y para desterrar a todos aquellos que comprendan que su lealtad se debe exclusivamente al Estado.

El servicio civil de carrera es la excepción y no la norma de ingreso al servicio público, particularmente en los órdenes de gobierno estatales y municipales. La gran mayoría de los funcionarios ingresan por la invitación de superiores con facultades de contratación, antes que, por la competencia abierta al escrutinio público mediante convocatoria abierta, más aún, la promoción en sus cargos no se encuentra sujeta a un sistema escalafonario basada en méritos, competencia y experiencia, sino por servicios prestados a los superiores o partidos que los promueven (si sube el jefe subo yo). Si agregamos el desprestigio social que sufre la burocracia (en no pocas ocasiones injusto e inmerecido) los cada vez más castigados sueldos públicos y la alta inestabilidad laboral, podemos imaginar porqué muchas personas competentes con la posibilidad de optar por otra alternativa dejan el servicio público en la primera oportunidad o de plano ni lo intentan.



## Propuestas

### ***Contrataciones abiertas, porque el talento es lo más importante que adquiere el sector público***

Frecuentemente hemos escuchado el término contrataciones abiertas como una alternativa recomendable para mitigar los casos de corrupción, y efectivamente, en la medida que se conocen las necesidades del gobierno, las alternativas para satisfacerlas y el proceso para contratarlas, es que se pueden conocer ciertas tramas de corrupción encaminadas a favorecer injustificadamente proveedores o inflar precios artificialmente. Sin embargo, el término pensado para la adquisición de bienes y servicios no se encuentra contemplado para referirse a la forma en que el servicio público contrata al mejor talento disponible, usualmente una excepción a la norma por algunas de las razones previamente discutidas.

Para poder cambiar este arraigado estado de cosas deben tomarse una serie de medidas importantes que no puedan someterse al capricho de ninguna alternativa política, con el fin de cubrir sus compromisos personales de campaña con la nómina que pagamos todos los ciudadanos. Donde existe servicio civil de carrera debe ser fortalecido y blindado ante las perspectivas colonizadoras que se aprecian con cada vez más fuerza. Deben fortalecerse también las prestaciones económicas y laborales mediante un uso cada vez menos caprichoso del presupuesto y además deben generarse las condiciones bajo las cuales un mexicano o mexicana competente acceden al servicio público mediante esquemas de contrataciones abiertas que excluyan las manipulaciones que el favoritismo solicita. En este propósito puede solicitarse el apoyo de la ciudadanía mediante múltiples mecanismos que deben primordialmente estar basados en una legislación que resista los embates del *estatus quo* por preservar su esquema de botín.

Como bien refiere Merino (2023) “el acceso y el ascenso en la función pública no deben ser producto de las lealtades partidarias y de la obediencia al poderoso de turno, no sólo porque eso mina la experiencia y el conocimiento especializado en las trayectorias profesionales de quienes ocupan cargos públicos, sino porque esas prácticas constituyen la primera forma de apropiación de los espacios públicos para fines personales”.

### ***Cómo podrían ciudadanizarse estos procesos y aspectos que deberían cuidarse***

Entendiendo a la sociedad civil como un tejido diverso y necesario para la sana vida democrática de cualquier país, podemos pensar en las múltiples formas como puede apoyar la brega de eternidades que implica rescatar al servicio civil de carrera de la captura partidista en turno. Por ejemplo, existen múltiples organizaciones que desde la academia o la investigación independiente han desentrañado las dinámicas que efectúan la captura. Su perspectiva y consejo pueden resultar inapreciables en el diseño de mecanismos institucionales que por lo menos mitiguen tal captura. La iniciativa privada también cuenta con suficiente experiencia en los procesos de contratación y retención del mejor talento, seguramente sus perspectivas también pueden ser una contribución valiosa. Los medios de comunicación y particularmente el periodismo independiente pueden participar desde su necesaria neutralidad en una detallada revisión y crítica del desarrollo de procesos abiertos y competitivos.

Hay que decir también, que integrantes del servicio público pueden aportar mediante sus perspectivas y experiencia para evitar sesgos perjudiciales en el proceso. No participarían des-

de la sociedad civil, pero en última instancia de ella emanan y a ella se deben, no se trata de una guerra de lo privado contra lo público, sino de evitar que opciones o facciones partidista privaticen lo público mediante la apropiación patrimonialista.

Algo podría aprenderse de los procesos de selección en que algunos Comités de Participación Ciudadana (CPC) durante su existencia que en estos momentos (agosto 2024) se antoja en peligro de extinción o peor, de captura. De hecho, el diseño de la selección de los propios integrantes de estos Comités planteaba una alternativa novedosa para despartidarizar la selección de nombramientos de relevancia para el Estado. Para este propósito, la reforma constitucional —impulsada justamente desde la sociedad civil— contemplaba que los integrantes de los CPC fueran seleccionados por otro comité ciudadano (Comisión de Selección) designado para tal efecto por el Senado o los Congresos locales mediante un proceso abierto.

La Comisión de Selección debería a su vez por lo menos replicar el proceso por el que fue integrada o incluso mejorarlo. Los ciudadanos que convergen en tal Comisión cuentan con un prestigio que lógicamente están interesados en conservar. Desgraciadamente hay que reconocer que la consabida proclividad de captura de varios Congresos logró triunfar en varios casos infiltrado uno o varios de sus agentes. La idea de que la Comisión de Selección fuera integrada por nueve personas permitía y permitió que les costara trabajo a los partidos infiltrar una mayoría, y en el caso donde lo lograran habría un ciudadano o ciudadana que levantaría la voz y complicaría la maniobra.

Los Comités de Participación Ciudadana tendrían la atribución de proponer la terna para Secretario Técnico al Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva. La ley no establece procedimiento específico, por lo que esto se convirtió en una prueba de integridad y compromiso de los propios CPC. Aquellos casos que comprendieron la importancia de esta oportunidad desarrollaron procesos abiertos y competitivos donde convocaron a profesionales destacados a presentar su postulación y ser evaluados mediante un proceso de selección auditado por medios, academia y sociedad civil. Hay que reconocer sin embargo que en excepciones recriminables hubo Comités que seleccionaron a un ex integrante de la Comisión de Selección, del propio CPC o inclusive una exdiputada. El aprendizaje es que los Comités también pueden ser parcial o totalmente capturados, razón por la que resulte exigible que cuenten siempre con acompañamiento y supervisión de genuinas ONGs cuyo prestigio sea su mayor patrimonio.

En algunos casos excepcionales, se concede a algunos Comités de Participación Ciudadana la facultad de participar en los procesos de selección de titulares de instituciones claves para el Estado. En Jalisco, por ejemplo, este Comité cuenta con la responsabilidad de participar en la evaluación de los perfiles del titular de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Anticorrupción, de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa y de los Órganos Internos de Control de los Organismos Constitucionales Autónomos, aunado por supuesto a la integración de la terna para Secretario Técnico.

El Congreso y su mayoría tienen la última palabra, sin embargo, el costo político se incrementa cuando seleccionan a profesionales que no sean los mejor evaluados. Este filtro además permite descartar a candidatos(as) inelegibles y abrir una puerta al escrutinio de medios de comunicación y sociedad civil, generalmente vedados en procesos cerrados por los legislativos.

Como se ha discutido párrafos arriba, este proceso tampoco es “a prueba de balas” y quizá eso no exista, pero mediante un sistema que incrementa la supervisión y permite la expresión de puntos discordantes se puede avanzar decisivamente. Evidentemente en el caso de un servicio civil de carrera, dada sus dimensiones y especificidades no se podría aplicar a rajatabla la misma metodología, pero si pudiera implementarse el mismo espíritu de participación y supervisión. La experiencia adquirida en estos procesos puede aplicarse a las etapas competitivas para la selección de aspirantes al servicio civil de carrera, así como para su promoción a escalones cada vez más altos.

### **Conclusión**

No veo como pueda prosperar el Estado mexicano cuando sus gobiernos en los tres diferentes órdenes se encuentren infestados de incompetentes recomendados en lugar de profesionales probados. Si se busca el segundo propósito, extender el servicio profesional de carrera más allá de las instituciones que tradicionalmente lo han albergado podría ser una herramienta esencial para este propósito. En su caso, los Comités de Participación Ciudadana pueden ofrecer aprendizajes sobre lo que conviene hacer para transparentar y reforzar la legitimidad de los procesos de contratación y en su caso promoción de funcionarios profesionales

### **Bibliografía**

---

- Merino, M. (2023) Prólogo, en Ruiz-Lopez, H. coord. *Servicio Civil y Profesionalización, contra la corrupción*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. México, Ed. Universidad de Guadalajara.
- Pardo, M.C. (2023) Una política inacabada: el servicio profesional de carrera en México, en Ruiz-Lopez, H. coord. (2023) *Servicio Civil y Profesionalización, contra la corrupción*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. México, Universidad de Guadalajara.



# 22c. El papel de la sociedad civil como observadora y vigilante en la profesionalización del servicio público: La Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción (REPCA)

Vania Pérez Morales

## Contexto y problemática actual en México

La participación ciudadana ha sido fundamental en la consolidación institucional y de la vida democrática en México. La sociedad civil, compuesta por organizaciones, grupos y ciudadanos, tiene un papel crucial como observadora y vigilante del desempeño de los servidores públicos, pues es ella el beneficiario último de este servicio, de hacer funcionar lo público. Se aspira a que la participación ciudadana sea parte intrínseca del servicio público. Es a través de la observación ciudadana, que se busca garantizar que los funcionarios actúen de acuerdo con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, evitando así la corrupción y los abusos de poder.

Sin embargo, como lo refiere Azucena Serrano Rodríguez (2015) “la participación ciudadana no aparece mágicamente en un régimen democrático, ya que el Estado debe construir las condiciones que permitan efectivizarla. En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla, a saber:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas”.<sup>25</sup>

Este último requisito requiere de una construcción de confianza, la cual puede lograrse por medio de vigilar el poder público.

## **La Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción (REPCA) como Observador Clave**

En México, una de las iniciativas de participación ciudadana, más destacadas en este ámbito es la Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción (REPCA), promovida por el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La REPCA es una red de organizaciones y ciudadanos que buscan fortalecer la lucha contra la corrupción a través de la vigilancia ciudadana y la promoción de la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

El papel de la REPCA puede, en este sentido, centrarse en observar y monitorear la profesionalización del servicio público en México. Esto es una apuesta que incluye la revisión de

<sup>25</sup> Serrano Rodríguez, Azucena (2015) “La participación ciudadana en México”. En Estudios Políticos no.34, Ed. FCPyS/UNAM, Ciudad de México ene./abr, disponible en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005)

procesos de selección de funcionarios, la evaluación de sus desempeños y la promoción de políticas públicas que fomenten la ética e integridad en la administración pública. El CPC desde diversos ámbitos ha promovido la participación ciudadana organizada, a través de redes como la REPCA, como una forma de lograr impactos en la prevención y la lucha contra la corrupción, así como de la mejora de la vida pública y de los servicios en México.

La REPCA ha comenzado a involucrarse en la elaboración de propuestas para mejorar la normativa existente y en la creación de espacios de diálogo entre la sociedad civil y autoridades. A través de estos esfuerzos, la REPCA se configura como un actor en la vigilancia y selección de personas servidoras públicas dispuestas a ser evaluados en función de criterios de mérito y capacidad, lo que es fundamental para la construcción de un servicio público profesional, ético, alejado de corrupción.

### ***La sociedad civil como vigilante***

La sociedad civil tiene la capacidad de monitorear y supervisar las acciones de los servidores públicos, como ya lo hacen hoy las organizaciones pertenecientes a la REPCA, a saber:

1. Inteligencia colectiva para la participación ciudadana y el impulso a la gobernanza, A.C.
2. Observación y Gobernanza A.C.
3. Vigilancia Ciudadana BC.
4. Fundación Internacional del Movimiento Popular, A.C.
5. Kintiltik A.C.
6. DLM, Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C.
7. Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo A.C.
8. (Ethos Innovación en Políticas Públicas)
9. Agencia de Servicios para el Desarrollo Rural
10. Ligalab ideas que unen, A.C.
11. Ciudadanos por Municipios Transparentes- Capítulo Yucatán
12. Consejo Cívico de las Instituciones, A.C.
13. Colectivo Ciudadano Mexiquense Anticorrupción
14. Fuerza Ciudadana Anticorrupción
15. Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl, A.C.
16. Borde Político, A.C.
17. Participación Ciudadana 29 Laguna, A. C.
18. ControlaTuGobierno, A.C.
19. Consejo promotor de la innovación para la participación ciudadana (Innovación Cívica)
20. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
20. Consejo Ciudadano de Morelos.
21. Fundación en Voz Alta México, A.C.
22. Nosotr@s por la Democracia, A.C.
23. Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas, A.C.
24. Observatorio Ciudadano de Mazatlán, A.C.
25. Centro Michoacano de Evaluación, A.C.
26. Iniciativa Sinaloa, A.C.
27. Ciudadan@S por la Transparencia.
28. Código Transparencia.
29. Transversal Think Tank - Centro de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas, A.C.

30. El Poder del Consumidor, A.C.
31. EGES para el Desarrollo, A.C.
32. Red por la Rendición de Cuentas.
33. Asociación Mexicana de Contadores Públicos,
34. Colegio Profesional den el Distrito Federal, A.C.
35. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
36. Red Académica de Gobierno Abierto, México.
37. Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.
38. OSC Gobernanza Mexicana, A.C.
39. JTMX, Justicia Transicional en México, A.C.

El rol de estas OSC no sólo es vital en contextos donde las instituciones gubernamentales pueden carecer de mecanismos eficaces de control interno o donde el acceso a la información puede ser limitado, sino que coadyuvan con la vocación del SNA. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden actuar como observadores independientes, recopilando y analizando información sobre el comportamiento de los funcionarios y las políticas públicas que ayudan a instaurar.

El trabajo de algunas de estas OSC no solo se limita a la denuncia de irregularidades, sino que también tienen un trabajo activo y de promoción de buenas prácticas para el fortalecimiento de las instituciones a través de las personas servidoras públicas que las componen. La vigilancia ciudadana contribuye a la prevención de la corrupción incentivando que los funcionarios actúen apegados a estándares de ética e integridad.

### **Propuestas**

El papel de la sociedad civil como observadora y vigilante del desempeño de los servidores públicos es un importante incentivo para garantizar transparencia, legalidad y rendición de cuentas en la administración pública. Iniciativas como la REPCA demuestran la valía de incorporar a la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y en la profesionalización del servicio público. Aunque existen desafíos, la colaboración entre la sociedad civil, el gobierno son clave para mejorar la calidad de las instituciones públicas en México; asinaturas que impulsa el Comité de Participación Ciudadana del SNA.

---

### **Bibliografía**

Serrano Rodríguez, Azucena (2015) "La participación ciudadana en México". En Estudios Políticos no.34, Ed. FCPyS/ UNAM, Ciudad de México.





## 23. El papel de los sindicatos en la profesionalización del servicio público

---

José de J. Gutiérrez Archundia

### **Contexto**

Los sindicatos, además de una forma de organización de los trabajadores para la defensa de sus intereses ante el patrón en los temas centrales de toda relación de trabajo como son, el vínculo importante para la realización de los fines y los objetivos de las empresas o las instituciones públicas, según se hable de la iniciativa privada o del gobierno, respectivamente.

Sin embargo, en dos de los rubros de más relevancia y de interés, para los trabajadores y para las empresas o instituciones, como son los referentes a la capacitación y la productividad, a decir verdad, en México, la participación de los sindicatos ha sido en general, escasa y tangencial.

Al respecto, de acuerdo con información proporcionada por Fernando Casanova y Gonzalo Graña, fue hasta la década de 1940 cuando, al menos formal o normativamente, empezaron a abrirse espacios a la participación sindical en las instituciones nacionales de formación profesional. En tal contexto, fueron creadas: en 1940, la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), en la cual, se concedió un lugar a la representación sindical de trabajadores, otros países en los que, ya a partir de la década de los 50, fueron creados organismos con participación sindical en, Colombia (1957), Venezuela (1959), Perú (1961), Costa Rica (1963), Chile (1966), Ecuador (1966), Paraguay (1971), Honduras (1972), entre otros países, en los que México no aparece. Sin embargo, la participación de los sindicatos en los organismos referidos, no se tradujo en resultados concretos, por lo que todo quedó en meras intenciones.

Un rasgo positivo, aunque insuficiente, sobre la situación en México en el rubro de la capacitación y formación de los trabajadores, es la referencia que se hace en el texto en cita, al papel que cumple el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), como entidad de integración tripartita por representantes del gobierno, de los patrones y de los trabajadores, a cargo de la planificación, operación, fomento y actualización de la normalización y certificación de competencias laborales, considerando todas sus fases, mismas que, posteriormente plasma en normas.

Otro referente en México, de la participación, al menos formal, de los sindicatos en la capacitación de los trabajadores lo encontramos en las Comisiones Mixtas de Capacitación Adiestramiento y Productividad, así como el Comité Nacional de Concertación y Productividad, también conformados de manera tripartita que se prevén en la Ley Federal del Trabajo.

### **Problemática actual en México**

No obstante la existencia en México del CONOCER, las Comisiones Mixtas de Capacitación Adiestramiento y Productividad, así como del Comité Nacional de Concertación y Productividad, ya mencionados, en los que se prevé la participación de las organizaciones sindicales

en los temas de sus respectivas competencias, en los hechos, el papel de los sindicatos en la capacitación de los trabajadores de base o sindicalizados y su contribución a la productividad, particularmente, en las entidades y dependencias de gobierno, tanto en su nivel federal como estatal y municipal, en este momento es limitado y, en una gran cantidad de casos, particularmente en aquellas cuya relación laboral se rige en los términos del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prácticamente inexistente.

En este contexto, la capacitación de los trabajadores sindicalizados del sector gobierno en nuestro país, se ha caracterizado históricamente por tratarse de una serie de acciones sin enfoque sistémico e integral desvinculado de las metas y objetivos institucionales, sino más bien con la finalidad de responder a necesidades inmediatas y aisladas del contexto organizacional de la institución respectiva, visto como un todo, así, usualmente la capacitación se limita a propiciar que cada ocupante de un puesto adquiera o perfeccione sus aptitudes técnicas indispensables para el desarrollo de las tareas que tenga encomendadas, es decir, para que haga bien su trabajo.

### **Propuestas**

Las propuestas que se presentan se apoyan, además de la problemática descrita, en lo que se dispone en el apartado de Subprogramas de Implementación, Eje 2 “Combatir la arbitrariedad y el abuso” del poder” de la Política Nacional Anticorrupción, en cuanto que:

La profesionalización del servicio público es indispensable en una política de control de la corrupción, debido a que en la medida que las personas servidoras públicas actúen bajo estándares de profesionalidad e integridad, la probabilidad de que se conviertan en sujetos activos de hechos de corrupción disminuye, en tanto, conforme el mérito se convierte en un valor apreciado al interior de las instituciones, aumenta la probabilidad de que las decisiones tomadas respondan a criterios de imparcialidad y universalidad.

Así mismo, en esa política señala la carencia de un servicio profesional de carrera a nivel nacional basado en el mérito y la capacidad técnica y agrega que de los casi 5 millones de personas servidoras públicas en los tres órdenes de gobierno, en el año 2016 alrededor de 3.2 millones eran de base o sindicalizados cuyo régimen de contratación se basa en la negociación sindical y escapa a cualquier modelo de profesionalización basado en el mérito.

En este orden de ideas la propuesta, consiste en buscar el involucramiento efectivo de los sindicatos en el proceso de capacitación de los trabajadores sindicalizados, de manera coordinada y cooperativa con los titulares de las dependencias y entidades (patrones), y la participación de los trabajadores en dicho proceso y que, además, se establezca un esquema de evaluación de su desempeño, como elementos mínimos de profesionalización.

En la implementación de la propuesta se considera importante que:

- Se busque trascender de la simple capacitación a la formación de los trabajadores con base en competencias.
- Los sindicatos asuman expresamente su compromiso con la capacitación de los trabajadores.
- Los sindicatos diseñen el plan de capacitación en conjunto con los trabajadores a partir de las necesidades de estos y lo propongan a los patrones como parte de la negociación de

las condiciones generales o el contrato colectivo de trabajo, con vistas a su incorporación a estos instrumentos.

- La definición y diseño de los planes de capacitación y formación tenga como foco la armonización entre los intereses y necesidades de los trabajadores y el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.
- Se establezca un esquema de evaluación del desempeño como una forma de identificar el impacto de la capacitación impartida y la necesidad de nuevas acciones.
- De acuerdo con la disponibilidad presupuestal se establezcan estímulos y reconocimientos a los trabajadores con desempeño destacado.

Algunas ventajas o beneficios de esta propuesta serían:

- Habría beneficios tangibles para los trabajadores al elevar sus estándares laborales y de desarrollo a la vez que serían más eficientes en la realización del trabajo o servicio que tengan a cargo.
- Las instituciones públicas también verían incrementados sus niveles de eficiencia en el logro de las metas y objetivos que por ley les correspondan.
- La población del país se vería beneficiada con mejores servicios.
- Mejoraría el clima laboral en las instituciones públicas.
- Se desarrollaría un mayor sentido de pertenencia y compromiso de los trabajadores a sus instituciones.
- Se propiciaría que los trabajadores de base sean una fuente real de reclutamiento para la ocupación de puestos del Servicio Profesional de Carrera, al menos en su primer nivel y con ello se haría más viable la posibilidad de incorporación de los trabajadores en comento a dicho Servicio, como se prevé en la Ley de la materia.
- Se abriría la posibilidad de una mejora al sueldo de los trabajadores por vía de la evaluación del desempeño.

---

## Bibliografía

Casanova, Fernando y Graña, Gonzalo (2000) *La participación sindical en la formación profesional en América Latina y el Caribe*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (cinterfor/OIT), Sao Paulo, Brasil, 2000, p. 26, visible en: [www.oitcinterfor.org/node/5825](http://www.oitcinterfor.org/node/5825).



## 24. El papel de los organismos internacionales en el impulso de la profesionalización del servicio público

Jacobo Pastor García Villarreal<sup>26</sup>

### Contexto

Las graves y emergentes problemáticas globales exigen de los países, entre otras, dos cosas: Cooperación internacional y estructuras gubernamentales profesionales. Por ejemplo, problemas como el cambio climático no reconocen fronteras y, por tanto, su solución requiere de un enfoque multi-actor que privilegie la cooperación y que permita que recursos compartidos materialicen las soluciones. Por otro lado, se ha encontrado que la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es determinada por, entre otros factores, su capacidad para atender problemáticas emergentes, lo que, a su vez, depende del grado de profesionalización de dichas instituciones.<sup>27</sup> Por ejemplo, la toma de decisiones basadas en evidencia requiere de capacidades para procesar y entender datos e información compleja, negociar y generar acuerdos, gestionar proyectos eficientemente y administrar recursos con ética y privilegiando el interés público por encima de intereses privados. Todas estas competencias pueden cultivarse y desarrollarse, pero para ello se requiere de enfoques sistemáticos de gestión de los recursos humanos, no de iniciativas dispersas y desconectadas.

Los organismos internacionales, por su naturaleza, influyen directamente en propiciar la cooperación entre países y además, pueden apoyar directamente la profesionalización de las estructuras gubernamentales compartiendo conocimiento, facilitando el diálogo, identificando buenas prácticas y generando estándares y recomendaciones basados en evidencia.

### Problemática actual en México

Desde la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en abril de 2003, e incluso antes, México ha intentado profesionalizar su servicio público, con algunas experiencias nacionales relevantes como las del Servicio Exterior Mexicano y el Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, hay materias donde claramente nos hemos quedado atrás.

Un ejemplo de esto lo ilustran los funcionarios de contratación pública. México no ha desarrollado un esquema de profesionalización sistemático para estos funcionarios, no cuenta con un modelo de competencias para dicha función, ni con esquemas de certificación. Hay buenas prácticas internacionales que podrían ilustrar estos esfuerzos. Por ejemplo, en Europa se cuenta con un modelo de competencias, diseñado por la Comisión Europea, para los funcionarios de contratación pública, denominado ProcurCompEU. Se trata de una herramienta diseñada para apoyar la profesionalización de la contratación pública y que consiste en tres elementos: una matriz de competencias, una herramienta de autoevaluación y un plan de capacitación.

<sup>26</sup> Este texto se publica bajo la responsabilidad individual de su autor. Las opiniones e interpretaciones que figuran en el mismo no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

<sup>27</sup> OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

La matriz de competencias describe 30 competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) que los profesionales de la contratación pública deben demostrar para desempeñar su trabajo con eficacia y eficiencia y llevar a cabo procedimientos de contratación pública que aporten valor por dinero. Las competencias se agrupan en dos categorías principales: competencias específicas de contratación y competencias blandas (*soft skills*). Además, en América Latina, países como Chile y Perú cuentan ya con mecanismos de certificación para sus funcionarios de contratación pública.<sup>28</sup>

Por otro lado, los servidores públicos en México no siempre disponen de los incentivos para su aprendizaje y desarrollo. Por ejemplo, en México no es una práctica común que se desarrollen planes individuales de aprendizaje para los funcionarios, lo que sí sucede en 18 países miembros de la OCDE. De igual forma, a diferencia de lo que sucede en 25 países OCDE, en México los funcionarios no pueden obtener días libres adicionales para dedicarlos a actividades de desarrollo profesional.<sup>29</sup>

Estos son ejemplos de datos y experiencias que demuestran que, en materia de profesionalización del sector público, se pueden compartir buenas prácticas y acelerar los procesos. Los organismos internacionales pueden apoyar mucho en esto, pero desde luego, requieren de la apertura de México para “mirarse al espejo”, participar de los diferentes mecanismos de diálogo y cooperación técnica y, eventualmente, adoptar las políticas que han demostrado buenos resultados en otras latitudes, así como desechar aquellas que se ha comprobado que resultan perjudiciales.

Y si bien es cierto que cada país es único y tiene contextos políticos, económicos y sociales diferentes, también es verdad que en muchas ocasiones las problemáticas que enfrentan tienen similitudes y por ello es pertinente analizar diferentes experiencias, extraer lecciones aprendidas y compartir soluciones.

### Propuestas

La principal propuesta es que México asuma un liderazgo en los foros y organismos internacionales en los que se discuten temas relacionados a la profesionalización del servicio público. Esto tendría diferentes ventajas como, por ejemplo, el demostrar un alto compromiso político con el tema, así como también evidenciar la apertura a tomar lecciones aprendidas de otros países.

En el mismo tenor, la segunda propuesta es que México aproveche las evidencias, los datos y los estudios realizados por organismos internacionales para comparar sus prácticas, identificar áreas de oportunidad y diseñar reformas que las atiendan. Los organismos internacionales pueden apoyar desde el punto de vista técnico, pero también congregando a los diferentes actores relevantes al tema, propiciando un diálogo constructivo y sistemático, y facilitando métricas para un seguimiento puntual de las reformas a avanzar.

Finalmente, la tercera propuesta es que se permita a los organismos internacionales contribuir con este debate en torno a la profesionalización para que, junto con los diferentes actores nacionales, se generen las mejores alternativas para el bien de México y para lograr gobiernos más democráticos, economías más productivas y sociedades más incluyentes.

<sup>28</sup> OCDE (2023), Informe de Seguimiento al Estudio Contratación Pública en el Estado de México: Definiendo reformas críticas para el futuro, [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/LPP\(2023\)9/FINAL/es/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/LPP(2023)9/FINAL/es/pdf).

<sup>29</sup> OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.

## 25. Tendencias en la profesionalización

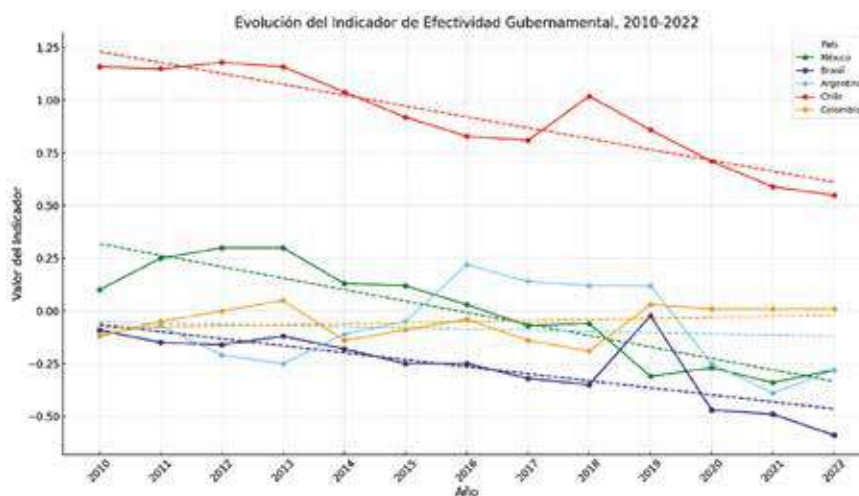
Fernando Nieto Morales

### Contexto

A nivel global, la profesionalización de la función pública ha sido esencial en las políticas de modernización del Estado. El objetivo central es contar con servidores públicos competentes que puedan cumplir eficazmente con las responsabilidades gubernamentales. Los primeros esfuerzos para profesionalizar las organizaciones estatales se remontan al siglo XVIII, con la creación de los primeros servicios civiles en Europa. Sin embargo, estos modelos clásicos a menudo eran cerrados y frecuentemente estaban desconectados de las realidades del servicio público y de las necesidades específicas de la sociedad.

En tiempos más recientes, el surgimiento de la Nueva Gestión Pública como enfoque global de reforma administrativa a finales del siglo XX reavivó el debate sobre la profesionalización. Este enfoque destacaba la importancia de asegurar capacidades, buen desempeño y mecanismos de evaluación para lograr administraciones públicas más eficaces y “responsivas” a las necesidades sociales. No obstante, este movimiento también produjo políticas y programas que, en ocasiones, no lograron sus objetivos y, en su lugar, introdujeron principios de gestión que a veces entraban en conflicto con los valores y lógicas de organización del sector público.

La crisis de la Nueva Gestión Pública y las críticas a las políticas de modernización del Estado neoliberal han llevado a nuevas discusiones sobre la necesidad de revigorizar los esfuerzos y políticas de profesionalización. Esto es especialmente relevante en América Latina, donde se ha observado un deterioro en las capacidades administrativas, incluyendo la calidad y autonomía de los cuerpos burocráticos. Como ilustra la figura a continuación, cuatro de las cinco economías más grandes de la región han experimentado reducciones sistemáticas en el índice de efectividad gubernamental del Banco Mundial, que sintetiza la calidad de la función pública y su independencia de influencias políticas:



En este contexto, han surgido nuevas tendencias y alternativas a los enfoques tradicionales que, por un lado, ofrecen perspectivas innovadoras para la mejora continua y la profesionalización de la función pública y, por otro, abordan nuevos retos para la gestión eficaz de los recursos humanos del gobierno. Estos desafíos incluyen la diversificación y especialización de tareas, la irrupción de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y la demanda de una burocracia más representativa y cercana a la sociedad, entre otros.

### **Problemática actual en México**

En México, las políticas de profesionalización de la función pública surgieron en el contexto de la apertura democrática, la liberalización económica y la crisis del sistema autoritario. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el esfuerzo más ambicioso para construir un servicio civil moderno se convirtió en el modelo de profesionalización que posteriormente se replicó a nivel local y en otros poderes del Estado.

El objetivo de esta política era abordar la creciente complejidad de la administración y la necesidad de contar con un cuerpo de servidores públicos capacitados para cumplir con los objetivos y tareas específicas de cada puesto. Además, la demanda ciudadana también crecía en magnitud y complejidad, requiriendo respuestas cada vez más eficientes y oportunas. Durante los procesos de descentralización en los años ochenta y noventa, la profesionalización también se consideró esencial para asegurar la eficacia en los gobiernos subnacionales. Los sistemas de carrera se idearon como un componente central de las políticas de modernización del gobierno mexicano, con el fin de promover una burocracia más profesional y competente en todos los niveles de gobierno y poderes públicos.

Sin embargo, los servicios profesionales de carrera ideados a principios del siglo XXI no lograron consolidarse como un modelo eficaz de profesionalización para todos los funcionarios de las administraciones públicas. Parte de este fracaso se debió a un diseño profundamente ambicioso, complejo y rígido, combinado con trayectorias de implementación que priorizaron objetivos de corto plazo y contribuyeron al debilitamiento progresivo de los esquemas de carrera. La magnitud de algunos sistemas, particularmente el federal, implicaba una transformación acelerada de normas, valores y prácticas de gestión de recursos humanos profundamente arraigados en el sector público mexicano. Además, muchos de estos esquemas no lograron integrarse con la base operativa o de nivel de calle de la administración pública, ni transformaron la organización cotidiana del trabajo burocrático para lograr un mayor acercamiento, representación y legitimación social de la burocracia estatal.

### **Propuestas**

#### ***Sistema de cuerpos profesionales***

En respuesta a las tendencias recientes de profesionalización en el sector público, se propone adoptar un sistema de carrera organizado en cuerpos profesionales. Este sistema consiste en crear segmentos especializados de funcionarios, cada uno perteneciente a un cuerpo profesional específico, como jurídico, administrativo, finanzas públicas, salud, educación, seguridad, innovación y tecnología, etc. Cada cuerpo está diseñado con características particulares, competencias profesionales especializadas, un enfoque definido en áreas estratégicas del sector público y en la complementariedad de perfiles.



Este modelo, implementado con éxito en diversos países y adoptado parcialmente en el nuestro, tiene como objetivo mejorar la eficiencia en los procesos de selección y desarrollo profesional. Además, fomenta la especialización, al mismo tiempo que proporciona flexibilidad funcional y anima la colaboración en equipos de trabajo, gracias a reglas de contratación flexible y movilidad que equilibran la demanda de competencia profesional con la confianza. La propuesta se basa en cuatro ejes:

- **Especialización y desarrollo profesional:** La división en cuerpos permite que las personas servidoras públicas desarrollen habilidades específicas en sus áreas, elevando así la calidad de los servicios públicos. Esto asegura que cada área cuente con personas expertas que puedan abordar desafíos complejos.
- **Flexibilidad funcional:** La capacidad de mover miembros dentro de un mismo cuerpo entre distintas organizaciones, junto con la formación continua, permite que el sistema se adapte a las cambiantes necesidades del entorno social y económico, asegurando que las instituciones públicas sean resilientes y respondan rápidamente a contingencias.
- **Efectividad:** La formación continua y la profesionalización dentro de cada cuerpo impulsan una administración pública más eficiente y efectiva en su conjunto, permitiendo que el sector público se mantenga a la vanguardia.
- **Meritocracia e igualdad de oportunidades:** Las promociones basadas en el mérito y el desempeño crean un entorno laboral que motiva a los funcionarios a alcanzar la excelencia y fomenta la competitividad en igualdad de circunstancias.

#### ***Diversidad y burocracia representativa***

En línea con las mejores prácticas internacionales y la promoción de una administración pública más incluyente, se propone la adopción de una *política nacional de equidad y gestión de la diversidad en el servicio público*. Esta busca asegurar que las instituciones públicas reflejen la diversidad de la población a la que sirven, promoviendo la representación equitativa de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, personas indígenas, personas con discapacidades, y otras minorías. Lo anterior se basa en la premisa de que una mayor diversidad y equidad dentro de la burocracia contribuye a la creación de políticas más inclusivas y eficaces, al incorporar una variedad de perspectivas y experiencias en la toma de decisiones. Además, fomenta un entorno laboral más enriquecido, estimulante y justo. La propuesta de diversidad y burocracia representativa se centra en los siguientes principios:

- **Equidad:** Garantizar la igualdad de oportunidades para todas y todos los candidatos, independientemente de su origen o identidad, en los procesos de reclutamiento y promoción dentro del sector público. Esto implica evaluar la pertinencia de acciones afirmativas y programas de mentoría y mejora de procesos para apoyar el desarrollo de grupos subrepresentados.
- **Inclusión:** Crear un entorno laboral inclusivo donde todo el funcionariado se sienta valorado y respetado. Esto se logra mediante la implementación y promoción de prácticas laborales flexibles que se adapten a las necesidades de una fuerza laboral diversa.
- **Rendición de cuentas:** Establecer mecanismos claros de rendición de cuentas para supervisar la implementación de políticas de diversidad e inclusión, asegurando que las prácticas no discriminatorias se apliquen de manera consistente en toda la administración pública.

### **Profesionalización de las burocracias de nivel de calle**

La tercera propuesta se centra en el desarrollo de una *política nacional que fomente la profesionalización de las burocracias de nivel de calle*, especialmente del personal operativo que interactúa directamente con la ciudadanía. Este personal desempeña un papel crucial en la implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios, lo que hace fundamental su capacitación y desarrollo profesional continuo.

Reconociendo las particularidades de este segmento del personal, como su régimen laboral y la vinculación con sindicatos, se propone un enfoque colaborativo para desarrollar esta política. Esto implica convocar a actores clave, incluyendo a los propios trabajadores, sindicatos, y personas expertas, para diseñar estrategias que mejoren las condiciones laborales y promuevan el desarrollo profesional con base en los siguientes componentes:

- **Formación especializada:** Implementar programas de capacitación que traten las habilidades específicas necesarias para el desempeño eficaz de sus funciones, incluyendo el trato directo con el público, la resolución de conflictos, y la gestión de recursos a nivel de calle.
- **Desarrollo profesional:** Establecer rutas claras de desarrollo profesional que permitan al personal operativo progresar dentro de la administración pública. Esto puede incluir la creación de mecanismos de movilidad horizontal y vertical que faciliten el avance de carrera.
- **Condiciones laborales:** Revisar y mejorar las condiciones laborales de este personal, asegurando que cuenten con los recursos y el apoyo necesario para realizar su trabajo de manera eficiente, segura y digna.
- **Colaboración:** Involucrar a los sindicatos y al personal operativo en el diseño e implementación de políticas, garantizando que sus voces sean escuchadas y sus necesidades sean atendidas.
- **Conexión con otros esquemas de carrera:** Facilitar la integración de las burocracias de nivel de calle con otros esquemas de carrera dentro de la administración pública, promoviendo una estructura más coherente y coordinada que fomente la movilidad y el desarrollo profesional.

# Integrantes del Comité Experto en la Profesionalización del Servicio Público

---

Mtro. León Aceves Díaz de León

Director general de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de la H. Cámara de Diputados.

Mtra. Martha Patricia Aguilar Espinosa

Consultora y Cofundadora de Vincula Red Transformacional, A.C.

Dr. Jorge Alberto Alatorre Flores

Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara (UDG).

Dr. Mauricio Dussauge Laguna

Coordinador de Investigación y profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Dra. Ana Elena Fierro Ferraez

Directora de Internacionalización en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Tecnológico de Monterrey (TEC de Monterrey).

Mtro. Jacobo Pastor García Villarreal

*Senior Specialist on Integrity and Procurement Policies Public Governance* Director de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Dr. David Gómez Álvarez

Presidente del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Jalisco.

Lic. José de Jesús Gutiérrez Archundia

Abogado Laboralista.

Mtro. Aldo Hernández Ruiz

Director General de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

Mtro. Alejandro Herrera Macias

Director General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures

Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP).

Dr. Rafael Martínez Puón

Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y Coordinador Académico del INAP.

Dr. José Luis Méndez Martínez

Profesor Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX).

Dr. Mauricio Merino Huerta

Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Dr. Edgar Ramón Montaña Valdez

Consultor y Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Dra. Lourdes Morales

Coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas y Directora de Vinculación Institucional del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Mtro. Alfredo Muñoz García

Director de Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño de la Secretaría de la Función Pública.

Dr. Fernando Nieto Morales

Profesor Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX).

Dra. María del Carmen Pardo

Profesora Investigadora de El Colegio de México (COMEX).

Mtro. Cuauhtémoc Paz Cuevas

Profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Dra. Vania Pérez Morales

Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Mtra. Magdalena Verónica Rodríguez Castillo

Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dr. Héctor Ruíz López

Investigador del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Mtra. Blanca Patricia Talavera Torres

Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.






25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público

Se terminó de imprimir en septiembre de 2024 en los talleres de

Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, Ciudad de México  
impresostega@gmail.com

La edición consta de 300 ejemplares



“25 Propuestas para la profesionalización del Servicio Público” es un texto realizado por un Comité Experto conformado por académicos, investigadores, servidores públicos y activistas de la sociedad civil. Tiene un doble objetivo: por un lado, contribuir con ideas dirigidas a la profesionalización de los gobiernos y sus tres poderes, a las administraciones públicas en sus tres órdenes, así como demás órganos del Estado. Por el otro, el interés de establecer un diálogo abierto con autoridades de todos los niveles y diversos sectores de la sociedad interesados en mejores gobiernos y administraciones, que igualmente contribuyan a la optimización en la prestación de servicios públicos, políticas públicas, así como a garantizar los derechos humanos y como antídoto para la disminución de la corrupción.

