



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO**



---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“PROFESIONALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO: ANÁLISIS Y  
DESCRIPCIÓN DE PERFILES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MANDOS  
MEDIOS Y SUPERIORES EN EL GOBIERNO ESTATAL”**

## **TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**XUNAXHI MONSERRAT PINEDA RASGADO**

**ASESORA:**

**DRA. LETICIA CONTRERAS OROZCO**

**REVISORES:**

**DRA. DELIA GUTIERREZ LINARES  
MTRO. EDUARDO RODRIGUEZ MANZANARES**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO**

**JUNIO 2017**

## Índice.

Introducción.....	4
Capítulo 1. Aproximación teórica al Servicio Profesional de Carrera.....	10
1.1. Gobierno: Los Representantes del Poder Público.....	10
1.2. Administración Pública: Gestión y Logística del Gobierno.....	11
1.3. Diferencia entre Servicio Civil de Carrera y Servicio Profesional de Carrera...	12
1.4. El Modelo Weberiano del Servicio Civil de Carrera.....	16
1.4.1. La Formación Previa de los Servidores Públicos.....	17
1.4.2. El Valor de la Función Pública.....	22
1.5. El Nuevo Paradigma Gerencial del Servicio Público.....	25
1.5.1. El Arte de la Administración: La Habilidad de Mercado por Encima de la Formación de Gobierno.....	26
1.5.2. Ley Pendleton: Una Carrera Profesional en el Servicio Público.....	33
Capítulo 2. El Servicio Profesional de Carrera en México.....	38
2.1. Antecedentes del Servicio Profesional en México.....	38
2.2. Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	44
2.3. Casos de Profesionalización en Instituciones Mexicanas.....	52
2.3.1. Servicio Exterior Mexicano (SER).....	52
2.3.2. Servicio Profesional Electoral (SPE).....	54
2.4. Funcionamiento del Sistema de Profesionalización en las Entidades Federativas.....	57
2.4.1. Zacatecas.....	57
2.4.2. Distrito Federal.....	59
Capítulo 3. Análisis de Caso: Perfil de los Servidores Públicos que Integran el Gobierno del Estado de México.....	62
3.1. Antecedentes de la Profesionalización en el Estado de México.....	62
3.2. Funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en el Estado de México..	63

3.3. Metodología de Recolección de Datos.....	67
3.4. Análisis y Descripción de los Perfiles que Integran el Servicio Público.....	75
3.4.1. Nivel y perfil académico.....	75
3.4.2. Experiencia laboral.....	81
3.4.3. ¿Los Servidores Públicos del Gobierno Estatal están calificados para desempeñar sus cargos actuales?.....	88
Conclusiones.....	93
Referencias.....	98

## **Introducción.**

Desde la concepción del estado moderno, diversas sociedades han realizado esfuerzos que permitan a sus gobiernos tener un mayor entendimiento de las necesidades públicas, así como procurar el desarrollo de sus capacidades para atender dichos menesteres.

A fin de cumplir con tal objetivo es necesario que exista un cuerpo de funcionarios del estado que se encarguen no solo de representar el poder público, sino que con base en leyes y ordenamientos administrativos ejerzan dicho poder a fin de satisfacer de la mejor manera las necesidades públicas.

La naturaleza misma de esta responsabilidad exige que las personas que encabezan la administración pública cuenten con cierta preparación, conocimientos habilidades y aptitudes específicas para desempeñar de manera satisfactoria su labor. Por tal motivo, resulta imprescindible establecer en primer lugar, cuáles serán esas habilidades específicas que los aspirantes al servicio público deben tener y, en segundo lugar, cuáles serán los mecanismos que permitirán aseguren la selección adecuada de los aspirantes.

Todo esto debe quedar estrictamente establecido en un marco jurídico, mismo que deberá regir el funcionamiento y garantizar que los mecanismos de selección se basen en el mérito y la igualdad. El servicio profesional de carrera es desde hace años el mecanismo que pretende cumplir con lo anterior. No solo porque pretende elegir a un cuerpo de funcionarios altamente capacitados para la función pública, sino porque, además, pretende acabar con el llamado “clientelismo” o “sistema de botín” que tanto ha permeado dentro de las administraciones publicas ocasionando poca efectividad de acción del aparato burocrático.

Este sistema de tipo clientelar es la antítesis del servicio de carrera, el clientelismo se caracteriza por una serie de prácticas poco éticas, pero bastante comunes dentro del gobierno. El llamado “amiguismo”, “compadrazgo”, son algunas expresiones ya bastante populares que hacen referencia a la práctica de nombrar a ciertas personas para detentar cargos dentro de la burocracia por motivo de lealtad a

cierta persona en el poder o a un partido político en general.

Por otra parte, el servicio de carrera tiene como principal eje de función, el mérito. Y por qué no decirlo, también la lealtad, pero no a cierta persona, sino a la administración como tal. El ingreso al servicio, así como la promoción dentro del mismo se fundamentan en un sistema meritocrático, completamente contrario a lo que sucede en las prácticas clientelares.

En otras palabras, el sistema clientelar se conforma por grupos de personas que giran en torno a un poderoso patrón que reparte los cargos como método de ingreso al servicio. Este patrón jerárquicamente puede fungir como presidente, secretarios de estado, gobernadores o alcaldes, según sea el caso.

Estos valorarán con base en su propio beneficio y conveniencia a aquellos que habrán de ocupar los cargos públicos. En este sistema, el requisito principal para ser seleccionado es la absoluta lealtad que demuestren a la persona que los eligió, dejando prácticamente en último término cuan preparados y aptos se encuentran para ejercer dichos cargos.

En este sentido, el objetivo principal de esta burocracia clientelar consiste en cumplir única y exclusivamente con las tareas que les haya establecido el poderoso que los eligió, siendo éste el único al cual importe entregar cuentas, ya que ello permitirá obtener como recompensa el aseguramiento del puesto o un ascenso, según sea el caso.

De modo que aquel funcionario que no forme parte de esta dinámica en la que la prioridad es satisfacer los intereses de quien esté al mando, puede ser removido de su cargo sin tomar en cuenta su trayectoria o si aportó algún beneficio para la institución o para la sociedad.

De cierta manera este sistema también podría considerarse finito y a la vez cíclico, ya que cada clientela con su respectivo patrón disfruta de un tiempo determinado de labores para que al término de su administración ésta sea sustituida para dar paso a la siguiente clientela, la cual habrá de regirse bajo los mismos esquemas y principios.

Como resultado se obtiene una interminable lista de funcionarios que además de no estar profesionalizados, enfrentan una enorme inestabilidad laboral que usualmente desemboca en la inexistente continuidad de las políticas y acciones del gobierno anterior.

Todo esto ha ocasionado daños profundos a las administraciones públicas, ya que este problema ha tenido tanta presencia en los gobiernos que el mismo sistema administrativo de alguna manera ha aprendido, heredado y continúa reproduciendo estas viciadas prácticas.

Son estas acciones las que han deteriorado la imagen del gobierno, y lo han convertido ante los ojos de la sociedad en un ente que carece de credibilidad y de capacidad de gestión de las tareas estatales. Una burocracia conformada por elementos sin ningún tipo de aptitud para el servicio público, resulta en una baja calidad en los servicios públicos, carencia de política pública y la casi inexistente capacidad de respuesta de los gobiernos a las necesidades sociales.

En el entendido de lo que Weber concebía como burocracia, ésta debiera ser impersonal, es decir que su labor no dependa de lealtades personales, sino del apego a los programas que la ley ampare. El servicio de carrera debe permitir la existencia de un gobierno eficaz que goce de una continuidad en sus quehaceres sin importar la eventual renovación de aquellos ocupan los cargos superiores.

Un servicio público no profesionalizado funge como un importante freno para el desarrollo de las administraciones, impide el establecimiento de filtros que aseguren la especialización y capacitación de los servidores y que a la vez se resistan a la instrumentación de mecanismos de mejora.

Es por ello que resulta imprescindible tomar medidas y llevar a cabo acciones que permitan la creación y el fortalecimiento de mecanismos que aseguren un servicio público integrado por personas aptas y capaces para gestionar las tareas que les sean encomendadas, y que su lealtad esté fundamentada en el objetivo de atender las necesidades sociales.

Ahora bien, el sistema de carrera en el servicio público no es una propuesta netamente reciente, como tampoco lo es la falta de confianza en las instituciones, la corrupción, el clientelismo, la falta de personal público especializado, etcétera, en los diferentes gobiernos.

Pero todo esto último es lo que ha llevado a distintos países a tratar de implementar un Servicio de Carrera en sus gobiernos que sirva como instrumento para corregir y reivindicar la imagen de las administraciones públicas, mismas que en su mayoría se han convertido, frente a los ciudadanos, en un sinónimo de la ineficiencia gracias a la falta de capacidad de los servidores públicos para atender las necesidades sociales.

La mayoría de los gobiernos alrededor del mundo, incluido México, reconocen que la adopción de un sistema como este permitirá a la función pública combatir el deficiente desempeño del servicio público, y brindará la capacidad necesaria a los servidores para cumplir con las tareas que les competen, así como poder desarrollar mayores y mejores políticas públicas. Eso trae como resultado no solo la existencia de un buen gobierno, efectivo en respuesta y con servicios de calidad, sino que además combatirá de manera positiva la crisis de legitimidad que actualmente atraviesan.

A nivel federal, México cuenta con un sistema de profesionalización, mismo que se formalizó desde la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el año 2003, no obstante, este sistema no parece haber dado muchos resultados aún, ya que, según el último informe de la Secretaría de la Función Pública, apenas el 2.5% de los servidores públicos del gobierno federal forman parte de este sistema (Secretaría de la Función Pública, 2016).

En otras palabras, después de más de una década de la expedición de la ley, solo se ha podido conseguir que dos de cada cien funcionarios públicos estén profesionalizados. En ese sentido, surge la interrogante de estudiar la situación en la que se encuentran los gobiernos locales en materia de profesionalización, específicamente el gobierno del Estado de México, y si los funcionarios que integran el servicio público cumplen con el perfil idóneo para ocupar tales puestos.

La presente investigación tiene como objetivo principal describir y analizar los perfiles que integran la alta burocracia mexiquense para tratar de conocer si existe una política de profesionalización en el gobierno estatal. Para ello se solicitó al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México (INFOEM), las fichas curriculares de los servidores públicos que ocupan cargos de rango medio y superior en las 18 secretarías que integran el Gobierno del Estado de México.

Con tal información se construyó una base de datos con la que fue posible observar la siguiente información acerca de los servidores públicos: el nivel máximo de estudios; las carreras universitarias que más ocupan terreno dentro de la administración; experiencias laborales pasadas, y si estas tienen similitud y encajan con su actual cargo; así como si la experiencia adquirida ha sido dentro del ámbito público, en otras palabras, si tienen una carrera dentro de la administración pública.

A partir de estos datos, se pudo determinar si los servidores públicos son aptos para ocupar sus cargos ya sea por formación académica, por experiencia, por ambas, o simplemente no son aptos para estar en dichos cargos. Se entiende que, para determinar la aptitud de los servidores, es necesaria una profunda y específica evaluación del desempeño, por lo que vale la pena precisar que esta información estadística únicamente pretende ofrecer un panorama general de los perfiles que integran el servicio público.

La hipótesis de esta investigación versa sobre la idea de que un alto número de funcionarios públicos no cuentan con un sistema estricto de profesionalización y como consecuencia los perfiles que integran el servicio público no son idóneos para desempeñar sus cargos debido a las conocidas prácticas clientelares que existen dentro de los gobiernos. Por lo tanto, el gobierno del Estado de México no cuenta con una burocracia profesionalizada.

En el primer capítulo de esta investigación se hace una introducción teórica a los términos Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil de Carrera, puntualizando sus similitudes y diferencias para posteriormente describirlos de manera puntual en términos de los paradigmas de gobierno en los que surgen

respectivamente. El modelo tradicional burocrático contempla el sistema de servicio civil priorizando la formación previa de los servidores, no así el paradigma neogerencial, en donde se busca integrar al servicio público de personas anteriormente vinculadas al sector privado. Esta información permitirá contextualizar y entender el modelo que se intenta implementar en México.

En el segundo capítulo se describe el funcionamiento del sistema de profesionalización a partir de la ley expedida en 2003, así como el recorrido histórico que puntualiza los esfuerzos realizados en tema de profesionalización y los antecedentes materiales que se tenían dentro de la administración central en organismos que previamente habían adoptado sistemas de carrera y que sirvieron como referente para la formulación de la ley.

Derivado de la elevación del sistema profesional de carrera en ley federal, distintos estados de la república han intentado también implementar un sistema de profesionalización en sus administraciones locales, algunos con mayor o menor éxito. Particularmente, el gobierno del Estado de México reconoce la importancia y la necesidad de la profesionalización dentro de la administración pública.

El tercer capítulo abordará el tema principal de esta investigación, la profesionalización en el Estado de México. Se describirá el marco legal bajo el que funciona la administración pública mexiquense en tema de profesionalización, además de exponer a detalle los datos estadísticos obtenidos a través del INFOEM, acerca del perfil académico y laboral de los servidores públicos que ocupan cargos de rango medio y superior dentro de la administración pública estatal.

Finalmente, la investigación concluye exponiendo algunos puntos de análisis respecto a si se puede dar por existente un sistema de profesionalización en el Estado de México, dada la legislación y estructura de gobierno existente, esto contrastado con los resultados de la recolección de datos de los servidores públicos.

## **CAPÍTULO 1.**

### **APROXIMACIÓN TEÓRICA AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.**

Hoy día se conocen diversos ejemplos de carrera en el servicio público alrededor del mundo, cada uno a partir de características propias de sus contextos político sociales, así como implementados en distintos periodos de tiempo, pero todos como respuesta a la crisis de legitimidad en las administraciones públicas y la falta de preparación de los servidores públicos (Moctezuma; Roemer, 1999).

En algunos países este sistema ha sido denominado Servicio Civil de Carrera y en algunos otros Servicio Profesional de Carrera, por ejemplo, México. Los puntos coincidentes versan en la búsqueda de garantizar la continuidad del servicio, así como la calidad del mismo, esto basado en el supuesto de que la burocracia se integre con personal altamente capacitado y que estos sean elegidos con base en un definido sistema de méritos.

En cuanto a las diferencias, se entiende que van más allá del nombre, por lo que en esta primera parte se intentará explicar las características que distinguen a uno de otro concepto, para más adelante ejemplificar el funcionamiento de cada uno a partir de distintos modelos internacionales.

#### **1.1. Gobierno: Los Representantes del Poder Público.**

El gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, junto con el territorio y el pueblo. El Estado requiere de una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir las actividades sociales y coordinar los esfuerzos individuales. Esa voluntad dominante Borja (2002) la entiende como poder político o poder público y al conjunto de órganos que lo ejercen se denomina gobierno. Asimismo, otros autores conciben al gobierno como el grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder (Martínez, 1978).

Ambas afirmaciones son correctas, es decir, por un lado, el gobierno es el conjunto de órganos que representan el poder político, pero, por otra parte, el grupo de individuos que tienen la responsabilidad de guiar las acciones de dichos órganos

también forman parte de él. En sentido estricto, el gobierno implica las tres funciones principales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. A veces se comete el error de suponer que el gobierno es solo la función ejecutiva, específicamente, el jefe del Estado y sus ministros o secretarios, según sea el caso.

El gobierno es el encargado de dirigir el Estado desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación de un marco jurídico estatal; desde la función pública, por medio del desarrollo de la administración pública; y desde la función judicial, a través de la determinación de justicia en casos de controversia. Las tres funciones son esenciales y operan independientemente una de la otra.

No obstante, gobernar va más allá de administrar los bienes y recursos del Estado, sino que también consiste en conducir a la sociedad por medio de la realización de políticas y programas de acción. Por tal motivo se espera que las personas encargadas de representar al Estado en sus diferentes ámbitos de gobierno sean eficientes y capaces no solo en la administración de los bienes y recursos públicos, sino también en el ejercicio de habilidades como liderazgo, inteligencia, honestidad, entereza, solidaridad y, sobre todo valor y capacidad para hacer frente a las contingencias públicas (Borja, 2002).

La primera obligación del gobierno, debe ser el interés público, por lo que sus decisiones han de buscar el acierto antes que los aplausos, ya que la gestión de los asuntos de Estado debe obedecer al interés general y no al de unos cuantos.

## **1.2. Administración Pública: Gestión y Logística del Gobierno.**

Como anteriormente se dejó ver, la acción política de gobernar tiene dos dimensiones: dirigir personas y administrar cosas. La primera, es más de naturaleza intangible y se refiere a la guianza moral y política sobre la comunidad nacional; y la segunda es la administración de las cosas del Estado, o sea la gestión del patrimonio público y de los asuntos estatales concretos.

Dentro del esquema de la clásica división de poderes o funciones del Estado, los actos de administración pública competen al poder ejecutivo el cual los ejerce por

medio de sus propias instituciones, bajo normas de Derecho preestablecidas. En ese sentido, se puede decir que las personas responsables de dicha labor son el titular del ejecutivo, sea el presidente, gobernador o alcalde; los miembros del gabinete y; los funcionarios y empleados subordinados.

Su función consiste en manejar los bienes y recursos estatales, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico. El poder de la toma de decisiones y de mando, se encuentra bajo la responsabilidad de la administración pública (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 2002).

En virtud a la responsabilidad que recae en la administración pública, Weber (2001), describe como un rasgo de la burocracia que sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello, ya que administrar un cargo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta.

En este entendido, surge la necesidad de implementar sistemas de reclutamiento y selección, que permita integrar al servicio público de personal capacitado y apto para llevar a cabo de manera eficiente las tareas que le son encomendadas al gobierno a fin de lograr en conjunto, un desarrollo satisfactorio del Estado.

### **1.3. Diferencia entre Servicio Civil de Carrera y Servicio Profesional de Carrera.**

Es importante señalar que ambos conceptos atienden en cierta medida al mismo espíritu. Los sistemas de carrera son un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo (Pardo, 2005b).

Los miembros de este tipo de sistemas constituyen un cuerpo apolítico y

permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos esenciales de un sistema de carrera son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación (Naciones Unidas, 1962).

Los principios fundamentales dentro de los sistemas de carrera son: el mérito, y la igualdad de oportunidades. El principio del mérito supone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas, es decir, aquellos que “merecen” las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes (Dussauge, 2002).

La igualdad por otra parte, establece que el acceso a los cargos no puede estar condicionado por la situación económica, social o por el género de los aspirantes. La igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática puede acceder a él sin discriminación alguna, con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y por supuesto, las necesidades del cargo (Dussauge, 2002).

Un tercer elemento es el referente a la estabilidad en el cargo. Esto significa que los funcionarios lleven a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad, pues ellos se encuentran sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. Es por eso que los funcionarios deben estar en constante perfeccionamiento. La estabilidad del cargo es un mecanismo que permite evitar la existencia de un sistema de botín que ampare movimientos y despojos dentro de la administración (Pardo, 2005b).

Los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. El objetivo principal de estos sistemas, es conseguir la permanencia de los funcionarios más capaces a pesar de los cambios en la estructura política del gobierno (Pardo, 2005b). En otras palabras, lograr la estabilidad dentro del aparato administrativo pese a la inestabilidad política que

podiera existir.

Existen al menos dos modalidades de los sistemas de carrera, los cerrados y los abiertos. Se entiende por sistema cerrado un esquema en el que la contratación del personal público debe hacerse dentro de la misma administración y donde los funcionarios van ascendiendo desde abajo haciendo carrera en el servicio público. Por otra parte, Los sistemas abiertos permiten la contratación del personal público no sólo de funcionarios con experiencia en el sector público sino a personas de otros sectores (Pardo, 2005b).

Ahora bien, en los párrafos anteriores se ha señalado los puntos coincidentes entre los conceptos Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil de Carrera. La diferencia sustancial radica en que el primero representa en muchos sentidos la versión moderna del segundo sistema.

En las últimas décadas del siglo XX, surge en distintos países un nuevo modelo de gestión pública llamado Nueva Gerencia Pública (NGP). La idea principal de este modelo residía en obtener una mayor eficiencia en el trabajo gubernamental implementando en el quehacer público los métodos y prácticas que se aplican en las organizaciones del sector privado.

Se puede entender que por un lado se encuentra el Servicio Civil como método de gestión de recursos humanos de la Administración Pública tradicional, y por el otro el Servicio Profesional como una herramienta de la Nueva Gerencia Pública. Las diferencias entre una corriente y otra han sido motivo de debate para muchos estudiosos y objeto de obras completas relativas a la materia, no obstante, es menester de este estudio señalar tales distinciones.

La administración pública tradicional encuentra sus raíces en la tradición alemana del cameralismo, en esta corriente se concibe al gobierno como pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, como un motor fundamental y esencial del desarrollo, por lo que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo (Arellano, 2004).

En el entendido de que hacer gobierno no solo implica las tareas de

administración de los bienes estatales, sino también la conducción de la política social del territorio y la población, dentro del modelo tradicional de administración pública, el aparato gubernamental debía ser grande y con la capacidad de intervenir prácticamente en cualquier sector de la vida pública.

Sin embargo, las diversas crisis económicas pusieron en tela de duda la capacidad de los gobiernos para conducir la economía estatal y estimular así el desarrollo económico del Estado y la sociedad. En consecuencia, los gobiernos se encuentran inmersos en una crisis de legitimidad que da como resultado el planteamiento de un nuevo paradigma de gobierno, en el cual ese gran aparato gubernamental sea reducido y que sus injerencias en temas económicos sean las mínimas posibles.

La llegada de este nuevo paradigma dentro de la administración, consistía en un modelo que va del énfasis en la política pública, a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos, a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas, a la competencia en espacios de mercados, o cuasi mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Arellano, 2002).

La Nueva Gerencia Pública surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. Según Hood y Hughes (citados en Martínez, 2003b), la Administración Pública Tradicional presentaba dos grandes problemas. En primer lugar, la propia eficiencia del modelo burocrático se veía afectada por el excesivo celo respecto a las reglas y los procedimientos.

En segundo lugar, la siempre falaz separación entre políticos y administrativos, la pretendida despolitización de la burocracia, la deshumanización de los procesos racionalizadores o las propias condiciones de trabajo que imponía el modelo generaban dificultades en la tarea de control políticos (Martínez, 2003b)

En ese sentido, el modelo burocrático tradicional pasa a un modelo postburocrático que trae consigo una perspectiva diferente. En primer lugar, se pasa

de enfocar las necesidades y perspectivas propias a enfocar las del cliente o ciudadano; Segundo, el modelo burocrático se define asimismo tanto por la cantidad de recursos que éste controla como por las áreas que éste desempeña, el postburocrático se define asimismo por los resultados que éste alcanza para sus clientes; Tercero, el burocrático se enclava en la rutina, el postburocrático modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus servicios (Martínez, 2003b)

Cuarto, el burocrático insiste en seguir sus procedimientos estandarizados, el postburocrático se construye de la elección al interior de sus sistemas de operación atendiendo a un propósito; y quinto, el burocrático establece planes y políticas, el postburocrático engrana una comunicación de dos vías con sus clientes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones (Martínez, 2003b).

A partir de estos elementos, el Servicio Profesional de Carrera constituye una herramienta de la NGP para tratar de superar algunos de los problemas típicos de las administraciones tradicionales, tales como que, al permanecer estas sin vigilancia, se vuelven corruptas e incompetentes, además que se desarrolla dentro de ellas una burocracia más poderosa y prácticamente inamovible. El objetivo es convertir a las burocracias tradicionales en un cuerpo de funcionarios y servidores públicos altamente capacitados para atender de manera más eficiente las demandas ciudadanas.

La periódica evaluación del desempeño que se propone dentro del Servicio Profesional de Carrera intenta acabar con esas prácticas, primeramente, reduciendo el cuerpo de funcionarios al servicio del Estado, tratando de establecer un sistema que no deje de lado la continuidad en el servicio pero que también permita contar con una nueva burocracia capaz y profesional.

#### **1.4. El Modelo Weberiano del Servicio Civil de Carrera.**

Dentro del modelo burocrático se concibe que la ocupación de un cargo es una profesión. Por lo cual se debe exigir un curso de preparación el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y las pruebas específicas

deben ser un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber. La ocupación de un cargo no es vista como una fuente de rentas a explotar, el acceso a un cargo se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura (Weber, 2001). El cargo no debe determinarse por relación con una persona, sino en finalidades impersonales y funcionales de la administración.

#### **1.4.1. La Formación Previa de los Servidores Públicos.**

Según el paradigma que dicta Weber para la burocracia, entendiéndose a esta como el cuerpo de funcionarios públicos responsables de ejercer el poder político, demanda la existencia modelos de servicio civil en el que la prioridad sea la previa formación de los servidores como condición ineludible para su incorporación al servicio público. En algunos casos el periodo de adiestramiento para formar los futuros servidores es complementaria a la educación universitaria o posterior a ella. Lo indiscutible es que, dentro de los gobiernos se necesita contar con auténticos profesionales de la administración pública para conducir de la mejor manera posible la labor estatal.

Según el contexto y la tradición administrativa de algunos países que adoptaron este modelo, les toma a los servidores menor o mayor tiempo concluir con este periodo de formación. En Alemania, por ejemplo, les toma a los servidores entre tres y medio, hasta ocho años concluir satisfactoriamente con esta etapa formativa.

Durante el periodo de formación, los aspirantes adquieren una serie de conocimientos y habilidades orientadas al que hacer gubernamental, hecho que les permitirá desarrollar sus futuras labores con la mayor pericia posible. Además, cabe señalar que este tiempo de especialización, constituye un complemento a sus estudios universitarios, ya que de los principales requisitos para ser considerado aspirante es contar con un título universitario (Guerrero, 1998).

Para poder acceder al servicio público, los aspirantes deben aprobar un primer examen ante un jurado integrado tanto por profesores, como por funcionarios, y una

vez en el servicio, realizará varios años de prácticas en diversos organismos de la administración pública.

No obstante, los funcionarios pueden resultar rechazados en caso de que no demostrasen la suficiencia profesional necesaria para el servicio, por lo que una vez terminado el periodo de prácticas se realiza un segundo examen teórico y práctico. Una vez aprobada esta evaluación se obtiene el título del cargo (Guerrero, 1998).

Este peculiar sistema de formación tiene un fuerte raigo en la historia de Alemania, la cual data de entre los siglos XVII y XVIII cuando el territorio era conocido como Prusia. Desde entonces la preparación de los servidores públicos ha tenido tradicionalmente la base del entrenamiento práctico, los concursos de ingreso, la formación universitaria previa y el perfeccionamiento dentro del servicio (Poli, 2013).

Vale la pena resaltar que el Cameralismo, un antecedente fundamental de la doctrina de la administración pública, surge precisamente en Prusia. El Cameralismo se refiere al estudio del objeto de la administración pública para el mejoramiento del estado, su consolidación, permanencia y desarrollo (Sánchez, 2001).

El nacimiento de las ciencias camerales marca un hito en la historia de la administración pública, y su trascendencia resulta vital no solo para Alemania sino para el resto del mundo. Por tal motivo, el hecho que estas ciencias hayan surgido precisamente en un país como este, explica que hasta la fecha el gobierno alemán se esfuerce en conseguir un buen ejercicio de las tareas estatales. Su estricto y funcional sistema de formación de servidores públicos es prueba de ello.

Otro elemento fundamental para la organización de los recursos humanos en el servicio público, es que la incorporación de estos, se encuentre fundamentado en la ley. Siguiendo con el ejemplo alemán, en 1873 se formalizó la Ley Federal de los funcionarios, que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por la ley Federal de los funcionarios, revisada en 1977. Esta disposición dotó al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades

legales de todos los servidores públicos del país (Guerrero, 1998).

Dentro del régimen nacional del servicio público, toca a cada estado (*Länder*), formar y reclutar a sus funcionarios públicos, los cuales, además, no tienen problema alguno para emigrar a otros *Länder* o ser transferidos al Gobierno Federal, según sea el caso. El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales de sus efectivos.

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema pre ingreso. Este sistema tiene más de 200 años de vigencia y se ha transformado muy poco hasta nuestros días. Éste comienza con la oferta de un puesto vacante, para la cual el candidato debe mostrar su experiencia, y conocimientos en derecho y asuntos públicos. Se trata de un noviciado cuyas reglas son establecidas, aplicadas y vigiladas por el Estado, y su propósito es formar a un aspirante para que ocupe cierto cargo (Poli, 2013).

Este noviciado tiene como base el “examen de Estado”, que se verifica en dos ediciones a lo largo del proceso formativo: el primero se realiza después de los estudios universitarios; el segundo luego de un periodo muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública (Guerrero, 1998).

El primer examen es aplicado por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público ya inmerso en el servicio y un profesor de derecho administrativo. Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es eso: una persona que anhela ingresar al gobierno. Todavía no es un novicio, esto ocurre hasta que presenta el segundo examen y, una vez aprobado asume la denominación de *Referendar*. En este punto es cuando el aspirante ingresa a alguna organización administrativa para ser formado.

Dentro de este periodo formativo se busca que el *Referendar* se adentre en la realidad administrativa y la práctica legal, además de poner a prueba su habilidad, capacidad y perseverancia en el servicio. El titular del gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un

funcionario subordinado, el cual funge como tutor del *Referendar*.

El proceso formativo está integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos y cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor. En promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, sin embargo, este se puede prolongar por mucho más tiempo (Guerrero, 1998).

El proceso de entrenamiento del novicio está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. El *Referendar* comienza su formación en cortes judiciales y civiles provinciales; posteriormente es trasladado a la administración pública, donde su tutor inmediato es un alto funcionario público; finalmente, es movido organizaciones dedicadas al área financiera del Estado (Guerrero, 1998).

Después de cumplir con los tiempos establecidos de permanencia en estas entidades gubernamentales, el novicio debe ser nuevamente evaluado, y solo en caso de aprobar los exámenes podrá convertirse en funcionario público. En este punto, el *Referendar* adquiere la categoría de *Asesor*, base de la pirámide funcional, y a partir de entonces comienza su carrera dentro del sistema promocional del servicio público.

### **Escuela de Ciencia de la Administración.**

Alemania es poseedora de un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público, destacan la Academia de Finanzas, el Centro de Formación y Capacitación Diplomática, la Academia de Policía y la Academia Federal de Administración Pública. Esta última, establecida en 1971, es la escuela central de formación del servicio público alemán (Guerrero, 1998).

En esta academia se conceptúa a la preparación de los funcionarios públicos como un medio para aumentar la eficiencia de la administración pública alemana, motivo por el cual se pone el acento en la formación administrativa y la práctica. El *Referendar* y el *Asesor* son los usuarios habituales de esta escuela.

Esta última depende del Ministerio del Interior y su política de formación

académica es aprobada por un consejo asesor, que realiza una previa consulta a un Comité Científico. El plantel tiene una diversidad de programas, tales como la actualización y los concursos sobre planificación y programación. Pero su actividad central es la formación y el perfeccionamiento del servicio público de carrera, con énfasis en los directivos de la administración pública.

El programa educativo de este plantel tiene como objetivo complementar de manera profunda la formación universitaria, ya que de acuerdo con Guerrero (1998), aquí se resarcan las deficiencias de planes de enseñanza, detallando el proceso jurídico de implementación que regularmente es omitido en las universidades, además de que contextualiza a los novicios en los problemas concretos de orden político, económico y social a través de la práctica. Tal es el nivel de formación de los servidores públicos que en ocasiones estos pasan exitosamente a laborar al sector privado dado su alto grado de preparación y competitividad.

Con el paso del tiempo la administración pública alemana, así como este sistema de formación han ido evolucionando, modernizándose, pero también consolidándose fuertemente. En momentos las necesidades propias de la gestión del estado demandan, exigía implementar nuevas medidas y acciones, sin embargo, la burocracia alemana nunca dejó de lado la esencia cameralista que motivó su origen (Poli, 2013).

Como en todo país, las realidades, las necesidades, las exigencias cambian. Los contextos internacionales motivan a las administraciones nacionales a “modernizarse” a fin de contar con un aparato burocrático capaz de responder a esas nuevas exigencias y responsabilidades. No obstante, si algo caracteriza a la función pública alemana es que la tradición y la novedad están de alguna manera amalgamadas, y en ocasiones influenciándose recíprocamente (Poli, 2013).

A finales del siglo XX surge en Europa la llamada *Nueva Gestión Pública (NGP)*, una tendencia modernizadora de la administración pública la cual se caracterizaba por adoptar en el ámbito público diversas prácticas e ideologías del sector privado para hacer más eficiente el quehacer gubernamental. La privatización de empresas públicas, así como la reducción del aparato burocrático, eran parte de

las políticas que esta corriente sugería.

Muchos países alrededor del mundo se vieron influenciados por las ideas de esta Nueva Gestión Pública. Por otra parte, Alemania fue la excepción, ya que esta corriente no tuvo gran efecto en su gobierno. La resistencia germana se debió a una cuestión de orden cultural. Un Estado con una tradición administrativa tan fuerte como la alemana era mucho más reticente a aceptar la adopción de criterios empresariales en el ámbito público, a pesar de la crisis económica que se ha presentado en Europa en los últimos años (Poli, 2013).

Es importante subrayar que, si bien Alemania ha sentido menos que los otros países la creciente crisis, el país no ha recurrido a ninguna cura de adelgazamiento del sector público reduciendo el número de servidores. A pesar de ello, Alemania simboliza hoy día un estado firme con una economía fuerte, ya que es esta la que prácticamente remolca la economía europea.

#### **1.4.2. El Valor de la Función Pública.**

Para el adecuado ejercicio de la labor pública, debe quedar entendido que la labor que recae en los funcionarios públicos es de suma responsabilidad y compromiso. Existe un escrito francés relativo a la función pública en el cual se pone a esta en muy alta estima y se le describe como aquella actividad de interés general ejercida en nombre de y para los ciudadanos, misma que requiere de titulares con calificación técnica y actitudes morales que brinden les especificidad en relación con otras funciones (Pardo, 1995).

La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario sino una función social. El funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente del Estado y, por ende, participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado.

La profesionalización debe estar cimentada en torno a la noción de “carrera” pública. Las personas reclutadas para conformar el servicio público deben auténticos profesionales de la administración pública. Francia, por ejemplo, de alguna manera le

confía a las universidades la formación de sus futuros funcionarios para que sean estas las que les brinden los conocimientos generales, así como el ser y deber ser de la función pública (Pardo, 1995).

El individuo que pretenda incorporarse a la función pública debiera elegir una profesión que se vinculara directamente con un servicio administrativo. La vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo con reglas generales de naturaleza impersonal que buscan garantizar la igualdad y protegerlo frente a decisiones arbitrarias de sus superiores.

Los funcionarios deben ser seleccionados por oposición, la formación es general, la promoción está en función ciertamente a la antigüedad y el mérito, y las retribuciones aumentarán en función de una escala preestablecida (Pardo, 1995).

Hoy en día, países como Francia están renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del estatuto General de funcionarios del Estado y de las colectividades territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.

La primera, una ley expedida en julio 13 de 1984, constituye el título primero del estatuto y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales.

La segunda ley, de enero 11 del mismo año, que constituye el título segundo del estatuto, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el título tercero del estatuto, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

### **Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA).**

La escuela Nacional de administración fue establecida en octubre 9 de 1945. El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores. La escuela comenzó sus

actividades en noviembre 22 del año mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el general Charles de Gaulle en diciembre 15.

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregada activa en completa, pues la antigua escuela libre de ciencias políticas de París donde estudiaban, únicamente ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de la capital.

Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública.

La creación de la ENA estaba basada en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, tales como la escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la escuela politécnica, pero la diferencia con estas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.

Los funcionarios superiores de la administración pública francesa en general, se forman en la Escuela Nacional de Administración, en tanto que, en los institutos regionales de administración, creados el 3 de diciembre de 1969, se preparan a los mandos medios. Parte, los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos ministerios han establecido, donde suele perpetuarse y prolongarse la formación universitaria original del servidor público.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la escuela Nacional de administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursante a través de la enseñanza administrativa. Mismo, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero consentido administrativo de Estado. En resumen, su misión es mejorar la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.

La ENA admite estudiantes y funcionarios en activo por medio de concursos. No se trata de una exploración que se restringe a los conocimientos del pretendiente, pues también se escudriña su capacidad de analizar y sintetizar, se palpa la

originalidad de sus ideas y el orden de su pensamiento, y hasta se aprecia la elegancia de su estilo al ejercitar el arte de la pluma. Trata de exámenes competitivos que ofrecen una sensación nítida de cualidades tales como la inteligencia y el carácter, así como otros aspectos de la personalidad de los aspirantes (Guerrero, 1998).

Todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. No obstante, si los aspirantes muestran evidencias de deficiencia en formación universitaria pueden subsanarlas estudiando programas diseñados *ex profeso*, durante el primer año de ingreso a la ENA.

Los deberes de la ENA se centran en complementar la formación de los servidores públicos. En ella se enseña en las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercerlos.

La Escuela Nacional de Administración es una institución universitaria. Sus métodos de enseñanza se sustentan en la pasantía, seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa las materias como, Estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos. En la ENA no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, ya que eso le corresponde al Centro de Altos Estudios.

Dado lo anterior, es posible identificar por qué la ENA es un auténtico plantel modelo de formación de servidores públicos no solo en Francia sino en todo el mundo dado que hoy en día esta institución está abierta a formar servidores públicos de cualquier país. Instituciones como estas son las que complementan un adecuado Servicio Profesional de Carrera, y convierte a Francia en un ejemplo de este sistema.

### **1.5. El Nuevo Paradigma Gerencial del Servicio Público.**

Desde el punto de vista del paradigma weberiano, los burócratas debían tener un elevado grado de formación, con cualidades y capacidades que justificaran su

nombramiento y que les permitiera llevar a cabo su trabajo con la pericia que la naturaleza del mismo exigía. La formación de los servidores en materias especializadas a las tareas del Estado consistía en el requisito fundamental para acceder a la función pública. Esta característica sería la principal diferencia que tendrían frente a los políticos que muchas veces carecían de tales cualidades (Weber, 1964).

Sin embargo, este argumento no se adapta del todo a los principios de la Nueva Gerencia Pública en la administración del capital humano, dado que los funcionarios que la integran no se seleccionan en razón de sus conocimientos técnicos previos, sino porque resultan ser destacados universitarios especializados en las áreas de estudio clásicas o humanistas, en países como el Reino Unido, o con experiencia de mercado en el sector privado, como es el caso de Estados Unidos.

#### **1.5.1. El Arte de la Administración: La Habilidad de Mercado por Encima de la Formación de Gobierno.**

Una característica clave de la Gerencia Pública consiste en otorgarle a los funcionarios una mayor capacidad de discrecionalidad en sus acciones, pues a diferencia de la tradición occidental en el que impera el gobierno de la ley, es decir, en donde la constitución política representa el principal parámetro de acción de la administración pública, en este contexto no aplica de tal manera (Pardo, 1995). Ya que, según la idea de este nuevo paradigma, es justamente este modelo rígido de actuar bajo leyes y reglamentos, el que impidió que los servidores ejecutaran acciones que a su criterio resolverían los problemas, sin embargo, no estaban contemplados en los manuales de procedimientos administrativos.

Este modelo gerencial tiene origen en Gran Bretaña, lo cual resulta entendible en términos de lo anterior, ya que en este país es prácticamente inexistente una constitución política escrita, es decir, no existe un documento formal al cual pueda ser señalado como tal. En su lugar, existe un conjunto de leyes, ordenamientos, resoluciones parlamentarias, entre otros escritos, que se entienden son las pautas

legales que el estado en su conjunto debe acatar. El derecho administrativo en Gran Bretaña opera prácticamente de manera consuetudinaria.

En ese sentido, la poca tradición de apego a las leyes explica el desdén que tiene un país como el Reino Unido por la formación de los que serán miembros del servicio público en temas de gobierno en general, derecho administrativo, etc. Pues se considera más importante el aprendizaje por medio de la acción y no reconociendo la experiencia más que en una forma limitada. Es decir que se reconoce como cualidad de mayor prestigio tener la capacidad para aprender rápidamente una materia, que haber dominado ya otra (Pardo, 1995).

Gran Bretaña es un ejemplo bastante peculiar en el tema de la carrera burocrática debido a que su historia administrativa muestra ejemplos tanto de Servicio Civil, como de Servicio Profesional de carrera. Cabe señalar que el término *Civil Service* tuvo su origen en este país. Por otra parte, es también el Reino Unido el caso más representativo de incorporar en la función pública, ideas y prácticas gerenciales provenientes del sector privado.

Desde 1810 los funcionarios británicos ya realizaban exámenes de ingreso, sin embargo, esto no determinaba su incorporación al gobierno. Este periodo se caracterizó por innumerables abusos de poder como la venta de oficios, así como nombramientos que privilegiaban a la persona misma en lugar del mérito que esta pudiera demostrar. No existía una relación entre la calificación, el nombramiento, el empleo y la remuneración. El servicio público había sido puesto en marcha por amateurs reclutados mediante patronazgo (Guerrero, 1998).

No fue sino hasta 1855 el informe titulado *La Organización del Servicio Civil Permanente*, dejó muy en claro el nepotismo y la incompetencia que para entonces existía dentro del servicio público. Esto motivó al gobierno británico a implementar medidas que ayudaran a formalizar este sistema y así acabar con las malas prácticas ya mencionadas.

Ese mismo año nació la Comisión del Servicio Civil, la cual tendría bajo su responsabilidad la selección de los servidores públicos a través de exámenes por

competencias. Adicionalmente, se estableció un sistema promocional que privilegiaba los méritos del servidor por encima de la antigüedad (Guerrero, 1998).

Después de varias etapas de desarrollo y evaluación, para los años de 1919 y 1921 el servicio civil de carrera en el Reino Unido ya había alcanzado un alto nivel de funcionalidad. Para este entonces, la comisión encargada de vigilar este sistema de carrera ya había sugerido la creación de cuatro clases de servidores: la Clase de Asistentes de Secretaría, en la base; seguida por la Clase de Oficiales; la Clase Ejecutiva; y la Clase Administrativa, en la cima.

De estas clases se resalta la clase administrativa, en virtud de que esta fue constituida para cumplir una misión altamente relevante, la cual consistía en fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. La clase administrativa se integraba por: secretarios permanentes, secretarios adjuntos, subsecretarios, secretarios principales asistentes, secretarios asistentes, principales y asistentes principales.

Un funcionario de esta naturaleza, sin duda requería de una formación que le permita auxiliar al gobierno elegido en asuntos de Estado, es por eso que los miembros de esta clase eran elegidos a través de exámenes y una entrevista, además de que debían contar con estudios universitarios, aunque no necesariamente especializados. Para el resto de las clases de servidores bastaba contar con un certificado de educación general para poder ser parte del proceso de selección (Pardo, 1995).

La rigurosidad para elegir a los miembros de la clase administrativa era un poco más elevada al resto de los funcionarios públicos ya que estos estaban en contacto directo ministros y aquellos que debían su puesto al sufragio público. Los funcionarios de la clase administrativa debían asistir a estos personajes políticos en el cumplimiento de las tareas del Estado, pero sin que sus acciones o decisiones giraran en torno a intereses personales o partidistas.

Es por eso que era necesario elegir personas que como requisito mínimo

contaran con estudios universitarios además que, de acuerdo a las estrategias establecidas por la comisión, estos pudieran demostrar las cualidades éticas necesarias para tales tareas.

No obstante, cabe señalar ciertas críticas que el catedrático estadounidense Harvey Walker señaló respecto a la Clase Administrativa británica en el año de 1934. Principalmente se señala que en este punto no se considera a la administración publica una ciencia formal, integrada por un conjunto de principios fundamentales, sino más bien es vista como un arte que solo es posible ejecutarla siendo participe de ella o que simplemente es una especie de talento nato (Walker, 1935 citado en Guerrero, 1998).

Esta afirmación fue corroborada diez años después cuando el Comité Assheton revisó a fondo la situación del servicio civil y emitió ciertas críticas a la formación de la Clase Administrativa entre las que resaltan que el sistema de ingreso a esta se encontraba carente de un método adecuado.

En el Servicio Público británico predomina la convicción de que el especialista es un hombre con prejuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos públicos. En otras palabras, se prefiere al *amateur* sin conocimientos y experiencia en otras actividades ya que se concibe a la administración como un arte que solo se aprende con la practica (Laso Vallejo, 1965 citado en Guerrero, 1998).

Es por la idea anterior que los exámenes de ingreso al servicio civil se enfocan más bien a la naturaleza humana de los candidatos, de modo que los exámenes escritos y orales están diseñados para elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, integridad personal y capacidad de aprender dentro del servicio.

Con dichas pruebas lo que se espera del candidato es que sea una persona con gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito. De igual manera debe ser hábil para tratar todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever (Laso Vallejo, 1965 citado en Guerrero,

1998). Además, debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Debe contar con imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y, sobre todo, debe estar dotado de buen juicio y sentido común.

No obstante, es importante señalar que el Reino Unido conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido uno de los objetivos plenamente alcanzados, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las universidades de Oxford y Cambridge, situación similar hoy en día (Guerrero, 1998).

Sin embargo, el aspecto débil de este sistema es que, a pesar de la procedencia de centros educativos de tan acreditado prestigio, la índole de los exámenes aplicados y la orientación académica de las universidades mismas, implica un tipo de preparación de los candidatos que es muy débil en ciencias sociales y muy especializadas en campos de conocimiento distantes a los problemas de Gobierno, cosa de vital importancia para el servicio público. La razón de esto alude a que la tradición formativa británica apoya la idea de que la capacitación del servidor sea posterior a su ingreso, a la función pública y no previamente (Guerrero, 1998).

Lo que se pretendía obtener con este método de reclutamiento eran servidores públicos que contaran con cualidades humanas específicas, indispensables para el cargo, como la integridad, y la lealtad al servicio público y no a ciertos actores o partidos políticos. Se buscaba que el servidor hiciera mayor uso de su buen juicio que de su pericia técnica para llevar a cabo sus labores.

En 1944, el ya mencionado informe Assheton criticó esta tradición generalista. El documento recomendó prestar mayor atención a la capacitación de los funcionarios públicos, advirtiendo la creación de medidas centrales de capacitación para los miembros de la clase administrativa, hoy conocida como *Senior Civil Service* (SCS). El resultado fue la creación de la división de Entrenamiento y Educación en el Tesoro, misma que en 1963 se transformó en el Centro de Estudios Administrativos (Velasco, 2006).

En 1966 el Gobierno británico nombra a Lord Fulton presidente de un comité compuesto por once personas, con la obligación de examinar la estructura, el reclutamiento y en la gestión del personal del servicio civil nacional y hacer recomendaciones al respecto. Dentro del informe presentado en 1968 se señaló la falta de un entrenamiento adecuado en técnicas de gestión y en las diferentes áreas de política (Velasco, 2006).

El comité recomendó la creación de un colegio especializado para el servicio público el cual tuviera como objetivo proveer cursos anteriores al ingreso en el servicio civil y para funcionarios a la mitad de su carrera, así como cursos especializados para los que ingresaran en las áreas económicas, financieras o sociales del gobierno.

Como resultado de esa propuesta, en 1970 se inauguró el Colegio del Servicio Civil (CSC por sus siglas en inglés), y en 1976 se incorporó al grupo de Capacitación del nuevo Departamento del Servicio Civil, creado también como resultado de las recomendaciones del Comité Fulton.

Previo a estas reformas, los departamentos no estaban dispuestos a permitir que su personal asistiera a cursos externos, porque como se ha mencionado, se creía que era más importante el desarrollo de habilidades prácticas a través de la experiencia y porque se consideraban inadecuados los contenidos de dichos cursos para las operaciones cotidianas (Nickson, s.f.)

Es por eso que el CSC no sólo se planteó como objetivo proveer espacios para la conducción de los cursos, sino también promover una visión más positiva de la capacitación como medio para desarrollar las capacidades de los servidores públicos. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos el CSC no fue capaz de remontar los prejuicios y actitudes generalizados y fue rápidamente criticado por carecer de medios para vincular adecuadamente sus programas con la gestión de la carrera administrativa de los miembros del servicio civil (Velasco, 2006).

La llegada de Margaret Thatcher al gobierno británico en 1979 trajo consigo una gran oleada de reformas que cambiaron completamente el sentido de la gestión

pública. La quiebra financiera del erario público dejó entrever grandes deficiencias dentro de la administración pública para manejar los recursos nacionales.

Los métodos, conceptos, modelos y valores del sector privado comenzaron a ser vistos como la fórmula que daría solución a los problemas del Estado, apelando al argumento de que un mejor gobierno significa gerencia de negocios. Este movimiento fue la llamada Nueva Gerencia Pública (Guerrero, 2012).

Principalmente, eran dos objetivos los que perseguían las ideas neogerenciales: en primer lugar, la disminución del rango de actividad del estado por medio de la privatización, la desregulación y la liberación. Segundo, trasladar las nociones del mercado hacia el gobierno, es decir, que las limitadas tareas que ahora quedasen a su cargo fueran ejecutadas a partir de una metodología de negocios (Martínez, 2003b)

Distintos factores alentaron al gobierno inglés a implementar esta reforma gerencial, uno de ellos fue que el servicio civil había sido calificado como incapaz de actuar con eficiencia y eficacia para la provisión de servicios públicos en términos del gasto público. Las acciones no se hicieron esperar, el número de efectivos se redujo en gran medida, se tomó la determinación de abolir el Departamento del Servicio Civil, además se descentralizó el Colegio del Servicio Civil y se le otorgó un estatus de agencia independiente que debía competir con el sector privado y con otras organizaciones públicas para proveer capacitación a los diferentes departamentos gubernamentales (Guerrero, 2012).

Se buscaba fomentar en los servidores públicos habilidades gerenciales, a fin de generar un gobierno de mercado que funcionase con base en los criterios de costo y beneficio. La gestión de los recursos humanos se encaminó al manejo por objetivos, implementando un sistema de incentivos a partir de la evaluación del desempeño.

Gran Bretaña pasó de un servicio civil de carrera integrado por funcionarios permanentes, que buscaba proteger el trabajo de la administración pública de las influencias a corto plazo de los políticos, a un sistema de profesionalización regido

por una reforma gerencial que pretendía integrar el servicio público con personas profesionales, dirigidos por un definido sistema de méritos y la periódica evaluación de su desempeño.

En resumen, el ejemplo de modelo británico ilustra en gran manera, que es lo que se espera de los servidores públicos en el contexto de la Nueva Gerencia Pública. Las administraciones buscan prácticamente líderes “natos” que basados en su “buen juicio y sentido común”, y no en su formación académica, sean capaces ejecutar y dar solución a todo aquello que corresponde al que hacer público. Sin duda, una filosofía mayormente pragmática que teórica.

### **1.5.2. Ley Pendleton: Una Carrera Profesional en el Servicio Público.**

La Ley Pendleton fue un acta que se firmó a finales del siglo XIX en Estados Unidos, como consecuencia de los trágicos resultados del *spoils system*<sup>1</sup> dando como resultado la oportunidad de hacer una carrera en el servicio público basado en resultados. El modelo de servicio civil que caracteriza a Estados Unidos es también uno de los más antiguos y representativos en la materia, actualmente se desarrolla justamente bajo los principios de la Nueva Gerencia Pública.

Los estadounidenses adoptaron un sistema de función pública denominada de estructura abierta ya que el ingreso no se encontraba ligado a la noción de carrera. La idea norteamericana era, primero, que las cuestiones relacionadas con la administración pública no diferían en nada respecto a la privada; y, segundo, que eran cuestiones prácticamente de sentido común, es decir, que el sentido de la especialización en la función pública era prácticamente nula (Pardo, 1995).

De ahí que no se organizara propiamente una carrera administrativa. Las funciones administrativas eran confiadas a personas que pudieran o no estar calificadas para los cargos y siempre por poco tiempo. Como consecuencia de esto, el sistema burocrático poco a poco se fue politizando en un alto grado hasta que en 1821 se constituye el llamado *spoils system*, un sistema en el que el partido

---

<sup>1</sup> La traducción más cercana es lo que se conoce como “Sistema de Botín”.

triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración.

Por supuesto, este sistema no trajo buenos resultados, dado que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados, personas que no estaban preparadas para llegar a ocupar puestos de responsabilidad sin previa capacitación y experiencia, además de que se estaba convirtiendo en un círculo vicioso con aparentes señales de nunca llegar a su fin ya que lo mismo sucedía después de cada proceso electoral.

En 1833 el gobierno estadounidense entró en una etapa de reformas al sistema de servicio civil para tratar de despolitizarlo. Se firmó la *Civil Service Act*, con la cual se intentaba implementar ciertas acciones del modelo europeo, particularmente en lo referente al reclutamiento con base en el mérito. Se creó la Comisión del Servicio Civil, a la que se le encomendó incluir ese cambio. La implementación de esta medida significó un alto grado de avance en la consolidación de un sistema de carrera.

No obstante, acabar de la noche a la mañana con este “sistema de botín”, como se conoce en México, era prácticamente imposible en virtud de que ya se encontraban bastante arraigadas al manejo de la burocracia misma. Si bien existieron avances en ciertas áreas de la administración en cuanto a la selección del personal, estas malas prácticas no habían desaparecido por completo. Prueba de ello es el asesinato del presidente James Garfield en 1881.

Charles J. Guiteau es mundialmente conocido como el hombre que asesinó al presidente James Garfield en un arrebatado de venganza después de que Garfield se negara a nombrarlo Embajador de los Estados Unidos en Francia. De acuerdo con la historia revelada, Guiteau había escrito algunos discursos que Garfield usó durante su periodo de campaña presidencial, motivo por el cual esperaba ser recompensado en el momento en que este último llegara a la Casa Blanca (Naff; Riccucci; Freyss, 2014).

Sin embargo, llegado el momento, el presidente Garfield no accedió a dicho

nombramiento y como resultado fue asesinado. Este acto sacó a la luz la corrupción con la que se manejaban los actores que detentaban el poder. Existía un alto grado de tráfico de influencias en el gobierno estadounidense, las personas que formaban parte de la burocracia se encontraban en dichos puestos porque así le convenía al partido en el poder y no porque estas personas fueran las más calificadas para desempeñar el cargo (Guerrero, 1998).

Este sistema de botín servía para despedir a los enemigos y contratar a los amigos, y de alguna manera este sistema causó la muerte del presidente Garfield. Era más que evidente que el servicio civil necesitaba reformarse de tal manera que existiera un sistema que garantizara el acceso al servicio público por méritos y no por recompensas y favores políticos.

A raíz de lo sucedido, ese mismo año se presentó ante el senado un proyecto de reforma al servicio civil impulsado por el Senador George Hunt Pendleton. Para 1883 este proyecto fue firmado como ley por el presidente Chester Arthur el 16 de enero de ese mismo año bajo el nombre de *Pendleton Act* (Quiroga, s.f.).

Esta ley representaba un gran avance en la consolidación del sistema de carrera dentro de la burocracia estadounidense, dado que en esta acta ya se establecían como obligatorios los exámenes de ingreso por competencias, además de se determinaron cuáles serían los puestos que de inmediato estarían bajo los lineamientos del sistema. Por supuesto, en un principio, la cobertura del mismo no era lo suficientemente amplia en virtud de su reciente creación, hoy en día aproximadamente el 90 por ciento de los empleados federales se encuentran bajo el régimen del Servicio Civil de Carrera (Naff; Riccucci; Freyss, 2014).

De manera complementaria a la Ley Pendleton, en 1939 fue aprobada la “Ley de prevención de actividades políticas perniciosas”, también conocida como *Ley Hatch*, haciendo alusión a su autor, el senador Carl Hatch. Esta ley prohíbe a los empleados del gobierno ocupar la mayoría de los cargos públicos electos, así como participar en campañas políticas, recaudar fondos para candidatos políticos o tener en cuenta la afiliación política a la hora de contratar empleados. Las infracciones de la ley suponen sanciones que abarcan desde una advertencia por escrito hasta el

despido laboral (US Embassy, 2012).

Al mismo tiempo, la ley protege a los funcionarios de la extorsión política. Por ejemplo, a un funcionario no se le puede despedir, castigar o discriminar si se niega a trabajar en una campaña política o a contribuir fondos a un partido o candidato político. Además, la Ley Hatch limita de manera explícita las prácticas clientelares que previamente fueron señaladas. La ley también señala en uno de sus apartados que los altos funcionarios nombrados por el presidente como lo son, sus asesores del o secretarios del gabinete, sigan participando en las actividades políticas de su partido (US Embassy, 2012).

Se puede puntualizar que el caso estadounidense con la publicación de la Ley Pendleton, da pauta a otro elemento fundamental de los sistemas de carrera, que es la permanencia en el cargo, cosa distinta a la propiedad del cargo. No se trata de que los funcionarios sean inamovibles de sus puestos, sino que, de estar haciendo un adecuado desempeño, gracias a las periódicas capacitaciones que eso supone, es su derecho permanecer en sus puestos sin el temor de ser movido o separado en razón de los deseos de quien se encuentre en el poder.

Por otra parte, la gran economía de mercado que impera en este país norteamericano, ilustra el sentido de contar con un sistema de reclutamiento abierto que le permita contar con expertos en la industria privada, más que aquellos preparados en los ordenamientos y procedimientos que dicta el derecho administrativo. El enfoque de las administraciones públicas como el Reino Unido y Estados Unidos, exaltan la visión del Estado como empresa, más que como ente de desarrollo económico y social de la población y el territorio.

A diferencia de países como Alemania y Francia, donde resultaba fundamental la formación de los servidores, no solo en la cuestión práctica de conocimientos gubernamentales, sino también en la conciencia de que el trabajo de gobierno debe ser en beneficio ajeno y de interés general con un enfoque social resulta en cierta medida, contrario al enfoque gerencial de países como el Reino Unido y Estados Unidos, donde las funciones de gobierno se limitan a administrar bienes y servicios con una perspectiva individualista de mercado, en la que se busca un mayor

desempeño y obtención de resultados a través de la reducción de costos.

En resumen, la idea clásica del modelo burocrático tradicional que sus modelos de reclutamiento de personal público valoran en gran medida la formación previa académica y profesional dentro del sector público en materias sociales y de gobierno. Caso contrario a los preceptos de la Nueva Gerencia Pública, los sistemas de reclutamiento del personal público buscan ser más abiertos, es decir, que no limitan su acceso a los que tengan conocimientos y experiencias en el servicio público, sino que incluso podría decirse que se privilegiaba el acceso a aquellos que hubieran sido formados en el sector privado.

En el caso de México, el sistema de carrera que se buscó implementar fue el que venía de la NGP, un sistema abierto en el que mediante concurso público los aspirantes pudieran ocupar los cargos de gobierno. En el capítulo siguiente se abordará específicamente la situación de México respecto al tema, además de cuál es la manera en que funciona su sistema de profesionalización.

## **CAPÍTULO 2.**

### **EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.**

El capítulo anterior permite entender como diversos gobiernos alrededor del mundo han recorrido un largo camino realizando arduos esfuerzos, que, con sus respectivas particularidades, les permita contar con una burocracia competente y especializada en las tareas estatales. En contraste a los ejemplos previamente citados, México constituye un gobierno relativamente joven, pues la vida institucional del país comenzó prácticamente a principios del siglo XX.

Es a partir de este periodo de instalación del nuevo gobierno en el que comenzaban a mostrarse las necesidades, deficiencias y carencias que habían de ser atendidas. A continuación, se presentan los esfuerzos que el estado mexicano ha realizado en materia de profesionalización del servicio público.

#### **2.1. Antecedentes del Servicio Profesional en México.**

En los albores de la revolución, se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley relativo al servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga. Sin embargo, este proyecto de ley solo sirvió como un antecedente del artículo 123 de la Constitución Política que se promulgó en 1917 (Secretaría de la Función Pública, s.f). Es decir, solo se abocó en regular las relaciones laborales de manera general, más no las concernientes entre el Estado y sus trabajadores.

En 1931 se aprobó la Ley Federal del Trabajo, la cual estipulaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos se regirían por las leyes de Servicio Civil que posteriormente se expidieran, sin embargo, estas leyes secundarias en realidad nunca se expidieron (Pardo, 1999).

En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y se empezaba manifestar una creciente inquietud por la inestabilidad laboral. A pesar de que la mayoría de los funcionarios eran militantes del partido en el gobierno, existían grupos con distintas tendencias políticas, lo que provocaba falta de continuidad en los programas, además de generarse obstáculos para emprender diversas obras,

además que el despido masivo de funcionarios generaba mucha inestabilidad en el gobierno (Pardo, 1999).

De ahí que ese mismo año, el presidente Abelardo Rodríguez expidiera el *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*, motivado también por la cada vez más evidente falta de especialización de los servidores hacia las tareas gubernamentales. Este documento significó un pequeño avance en la materia pues se planteaban temas relativos al ingreso, aunque aún no lo referente a la permanencia y al retiro del servicio (Cruz, 2009).

Por otra parte, con este documento también se buscaba mejorar las condiciones laborales de los servidores, mismas que hasta ese momento eran prácticamente inexistentes. Se establecieron cuáles eran los derechos y obligaciones de los servidores públicos; prestaciones, remuneraciones, licencias, permisos, así como sanciones (Pardo, 1999).

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación de un instituto de administración pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la administración pública.

Éste proyecto se materializó años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de administración pública con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público (Pardo, 1999).

En 1963 se expide la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, derivada de la reforma constitucional de 1960 al artículo. Esta ley establece que cada una de las dependencias pertenecientes al Estado debe establecer un sistema escalafonario para promocionar a los servidores (Aguirre, 1983).

Los antecedentes más formales de la profesionalización comenzaron en los años ochenta con la llegada del Presidente Miguel de la Madrid al poder. El gobierno reconoció la premura que debía tener el establecimiento de un servicio de carrera dentro de la administración pública.

El plan de desarrollo (1983-1988) señalaba la necesidad de instaurar un Servicio Civil de Carrera que fuera capaz de crear las condiciones necesarias para la carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la calidad además de promover la capacidad permanente del personal federal (Diario Oficial de la Federación, 1983).

Se determinó reorganizar los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, y en 1983 fue creada la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Pardo, 2005a). Esta dirección sería la encargada de normar y coordinar dicho servicio.

El nacimiento de esta dirección implicó un importante avance en la materia, ya que este organismo fue el encargado de crear el catálogo de puestos del gobierno federal, así como de diseñar la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como a través de un “Manual de Evaluación”. También formuló un catálogo de puestos por dependencias, y estableció el tabulador de sueldos del gobierno federal (Pichardo, 1984).

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, misma que según el artículo 80 del reglamento interno de la SHCP, tenía como parte de sus funciones, diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria (Diario Oficial de la Federación, 1992).

Ese mismo año, por acuerdo presidencial se constituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil en la Administración Pública Federal. Esta Comisión tenía la responsabilidad de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los

métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

Asimismo, debía determinar y proponer los elementos que permitieran adecuar e integrar el marco jurídico y administrativo que requería la instauración del sistema de carrera. Por último, le correspondía también, evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del sistema (Martínez, 1999).

Para 1984 se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas de seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. La aprobación de este proyecto se esperaba contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo (Pardo, 2005a).

No obstante, a pesar de contar con un marco jurídico aparentemente mucho más afinado que los anteriores y de que la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado (FSTSE), tuvo una participación formal en la integración del mismo, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir que se concretara fue la contradictoria resistencia que opusieron los mismos sindicatos (Pardo, 2005a).

Otro punto relevante de este periodo fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). El desarrollo y fortalecimiento prácticas contrarias a un comportamiento profesional de la función pública, generaron el desprestigio del aparato gubernamental ante los ojos de la opinión pública. Motivo que explica la necesidad de dotar a este organismo de un carácter de secretaría de estado, para que, con base en las reglas y procedimientos correspondientes, su actuar se encaminara a la sanción más que a la prevención o, de corrección (Pardo, 2005a).

Con el ascenso al poder de Carlos Salinas de Gortari en 1988, el estado mexicano entró en una etapa de cambios significativos. El modelo administrativo y la

política económica se vieron influenciadas por las ideas que planteaba la Nueva Gerencia. En este periodo fueron implementadas una serie de reformas estatales que tornaban a una política neoliberal.

Como parte de las acciones efectuadas en este sexenio, una gran cantidad de empresas públicas fueron privatizadas ya que este neo gerencial abanderaba la idea del adelgazamiento del aparato burocrático y el libre mercado.

La nueva gerencia pública se asienta en la idea de construir un modelo diferente de gobierno que funcione bajo preceptos empresariales, es decir que, tomando como ejemplo las prácticas de trabajo del sector privado se pretendía lograr un gobierno más eficiente y eficaz. En este contexto comienza a hablarse en México de la profesionalización del servicio público. En otras palabras, esta corriente gerencialista llevó a México del Servicio Civil al Servicio Profesional de Carrera.

Con la llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo, el concepto de “Profesionalización” comenzó a tomar lugar en la administración pública mexicana como método de gestión del capital humano. El Plan Nacional de Desarrollo concerniente a este nuevo sexenio, dedica ya un pequeño apartado titulado “Profesionalización de los Servidores Públicos”, en el que a grandes rasgos señalaba la necesidad de integrar al servicio público con personas enteramente capacitadas para la labor pública, con aptitudes de adaptación a las nuevas estructuras y tecnologías, ya que de esa manera sería posible fortalecer la calidad del gobierno y lograr cambios estructurales positivos (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

En este sentido, este documento también hace especial énfasis en la necesidad de dar continuidad a las obras y programas gubernamentales que usualmente suelen interrumpirse cada transición, ya sea por algún periodo de tiempo, o permanentemente. Se busca entonces que los nuevos representantes del poder público aprovechen la experiencia y conocimientos del personal, y así evitar que el funcionamiento administrativo sea frenado ante los cambios de gobierno.

En este sentido, a fin de conseguir lo establecido en el Plan de Desarrollo, el nuevo gobierno propuso un programa específico identificado como Programa para la

Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP), el cual partió de un diagnóstico en el que se reconoció la desvinculación entre plaza y salario que existía dentro del gobierno, generaba un ambiente poco estimulante a la mejora del desempeño (Diario Oficial de la Federación, 1996).

Asimismo, los salarios y recompensas se manejaban bajo una política de protección salarial que se había convertido en un recurso de los sindicatos de burócratas para distribuir beneficios a quienes servían mejor al sistema, y no a quien demostrara mejores capacidades del ejercicio de sus deberes esenciales, el servicio público (Pardo, 2005a).

Partiendo de lo anterior, la Secretaría de Hacienda sería la responsable de formular una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo correspondería revisarla para ser aprobada por el presidente. No obstante, el plan no tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley, así como el sistema de profesionalización quedaron nuevamente pospuestos (Pardo, 2005a).

Es posible observar como México, en realidad no se ha ocupado de manera concisa en lo que a la formación de sus cuadros administrativos se refiere. Todo lo anterior permite entender como en los primeros años de la vida institucional del país las acciones del gobierno estaban en su mayoría encaminadas a la cuestión de derechos laborales, más que la profesionalización de los servidores, hecho que se debió en gran medida a que con el surgimiento de los primeros sindicatos, las demandas que estas asociaciones exigían al gobierno giraban en torno a la mejora de sus derechos laborales y condiciones de trabajo concernientes a mejores salarios, recompensas, pensiones, así como a la defensa de la inamovilidad de sus puestos.

Señalar esto no sugiere que el asunto debía ser dejado de lado, o que careciera de importancia, pues un adecuado sistema profesional supone la existencia de condiciones laborales aptas y justas para los trabajadores, con oportunidades de crecimiento. La periódica evaluación de los funcionarios públicos será la herramienta que permitirá valorar su desempeño, así como los resultados obtenidos dentro de la administración, para entonces determinar quiénes y en qué medida merecerán los

beneficios y recompensas que la ley establezca.

Sin embargo, la inexistencia de un sistema de carrera basado en el mérito, no solo no brindaba los mecanismos de recompensa que los trabajadores exigían y que en su caso merecieran, sino que, además, todo daba como resultado la presencia de un gobierno incapaz de atender las tareas estatales y las demandas sociales, gracias a que el cuerpo burocrático se había montado ya en prácticas de carácter discrecional, arbitrarias, clientelares y corruptas.

Era evidente la premura con la que el gobierno debía hacer algo al respecto para intentar remediar la carencia de capacidad y aptitud que caracterizaba al servicio público, además del sistema clientelar que se había cultivado por décadas, mismo que mantenía la lealtad de los burócratas al sistema y quienes lo controlaban por encima del servicio en sí mismo y su esencia, servir a la sociedad.

El momento más significativo en los intentos del gobierno mexicano para consolidar el servicio profesional llegó hasta el periodo de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada en el año 2000; sexenio en el que se impulsaron nuevos y diversos planes y programas que contribuían al desarrollo de la tarea administrativa.

Como parte de las acciones del “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, se expide finalmente en 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta ley tenía por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

## **2.2. Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

Lo anterior refleja la inconclusa intención de los diversos gobiernos por instituir dentro de la administración pública mexicana un sistema de carrera que garantizara, entre otras cosas, calidad en la gestión pública. La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) marca un hito dentro de la política mexicana por varios y distintos

aspectos, principalmente porque esta alternancia daba un aparente fin a la hegemonía que hasta entonces había mantenido el PRI por más de 70 años.

Como todo cambio, la llegada de un nuevo color al poder traía consigo la esperanza de un mejor gobierno, con cambios dentro de la administración que permitieran dar fin a los vicios y prácticas de corrupción y nepotismo que se habían instituido como parte del sistema. En este tenor, el nuevo gobierno motivó la creación y reforma de diversas leyes y reglamentos que sirvieran como base para el nuevo gobierno.

La idea de instituir un sistema de carrera que garantizara calidad en los servidores, así como en el servicio nuevamente toma lugar en la escena política con la diferencia que, en esta ocasión, las innumerables ambigüedades y buenas intenciones del pasado pudieron consolidarse. El 10 de abril de 2003, durante el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, misma que entraría en vigor el 7 de octubre del mismo año, es decir, ciento ochenta días después de su publicación (Diario Oficial de la Federación, 2003).

Cabe señalar que el paso de esta ley por el Congreso gozó de una amplia simpatía y aceptación de la mayoría de los legisladores en ambas cámaras. La iniciativa surgió de la Cámara de Senadores, fue el PRI quien redactó un primer proyecto de ley, el cual fue posteriormente enriquecido por el PAN. Más adelante, el PRD presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera.

Debido a la clara aceptación que mostraban los tres principales partidos respecto a la iniciativa, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados en donde fue aprobado cinco días después de iniciar las discusiones con pequeñas modificaciones. En el Senado se aprobó con 93 favor y ninguno en contra, en tanto que en la Cámara de Diputados con 457 votos a favor y cuatro votos en contra (Rosales, 2004). Sin duda, la por fin elevación de este sistema a ley federal, concreta y vuelve más claras las intenciones del gobierno respecto a que exista un sistema

profesional de carrera como herramienta de acceso a la función pública.

En cuanto a los aspectos generales de la ley, se puede señalar que consta de 80 artículos, divididos en cuatro títulos: 1) Disposiciones generales, 2) Derechos y obligaciones, 3) Estructura del sistema, 4) Recurso de revocación. En el primer título se expresa la naturaleza, así como objeto de la Ley. El artículo 2º describe esta norma como el mecanismo que permitirá garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública con base en el mérito y así poder impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

La ley se piensa también como una herramienta de gestión que la administración pública usará para organizar de manera adecuada al personal que acceda a ella garantizando el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor mediante el mérito y la evaluación permanente del desempeño. Al respecto, Martínez Puón señala que esta ley más que de carácter laboral, es de carácter administrativo porque lo que crea es un régimen especial para los servidores públicos denominados “de confianza” (Martínez, 2003a).

De manera clara, la ley señala a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como la encargada de dirigir, coordinar y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias y vigilar que se cumpla con los principios rectores de la norma. No obstante, cabe señalar que la operación del sistema quedará a cargo de cada una de las dependencias de la administración federal.

Las facultades que se otorgan a la SFP para cumplir su labor se señalan en el artículo 69º de la ley, entre las que se señalan: emitir los criterios y establecer los programas del sistema, elaborar el presupuesto anual para la operación del mismo, administrar los bienes y recursos, expedir los manuales de organización y procedimientos, dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y en caso de ser necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran.

De igual manera, debe encargarse de aprobar los mecanismos y criterios de evaluación, promover y aprobar los programas de capacitación y actualización,

establecer mecanismos necesarios para conocer la opinión ciudadana respecto al funcionamiento del sistema, y revisar de manera periódica la operación del Sistema en las diversas dependencias.

El sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace (art. 5). También, la ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, mismos que usualmente ocupan aquellos cargos de la alta función pública, puestos claramente vinculados a criterios políticos. Asimismo, se contempla la posibilidad de que los servidores de base entren al esquema del sistema de carrera, una vez que soliciten licencia o se separen de la plaza que ocupan (art. 6).

Los servidores que quedan fuera del sistema de carrera son: el personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste.

De la misma manera, el sistema no comprenderá al personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

El título segundo, “De Los Derechos y Obligaciones De Los Servidores Públicos Del Sistema”, se destacan como derechos de los miembros del Servicio Profesional de Carrera; tener estabilidad y permanencia en el servicio; percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean; poder acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos; recibir capacitación y actualización profesional para el mejor desempeño de sus funciones; y ser evaluado con base en los principios rectores de la ley, así como conocer el resultado de los exámenes.

En cuanto a las obligaciones, se establecen principios tales como el profesionalismo para la realización de sus funciones, así como el secreto profesional, el comportamiento ético y la puntualidad. De manera especial, se hace referencia a su participación en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal. Asimismo, deberán participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia en el Servicio Profesional de Carrera.

El título tercero de la ley señala puntualmente la estructura del sistema de profesionalización, mismo que estará comprendido en siete subsistemas, los cuales corresponderán a distintas etapas del proceso de administración de los recursos humanos: 1) Planeación de Recursos Humanos; 2) Ingreso; 3) Desarrollo Profesional; 4) Capacitación y Certificación de Capacidades; 5) Evaluación del Desempeño; 6) Separación; y 7) Control y Evaluación. A continuación se precisa de manera general en que consiste cada uno de estos subsistemas.

En el subsistema de planeación se determinará, en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. Es decir, se debe calcular el número de efectivos que van a ser requeridos en el sistema, tomando en cuenta los cambios que puedan suscitarse en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro, y separación de los servidores públicos sujetos a la Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento.

Complementariamente, se debe registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos. Además, acorde con los principios rectores de este Sistema, se debe promover y garantizar la equidad de género y permitir la movilidad de los miembros del Sistema.

El subsistema de Ingreso es la segunda fase del sistema en la que se regulan todos los procesos de selección y reclutamiento de candidatos. Cada plaza nueva debe someterse a concurso público abierto, la cual debe darse a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, en los portales electrónicos de las dependencias o en

la página electrónica [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx). Este portal permite a la ciudadanía conocer las vacantes en la administración pública federal y participar en los concursos, con lo que se pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección (Pardo, 2005a).

Los requisitos indispensables con que todo candidato debe cumplir para ingresar son tener nacionalidad mexicana, no tener antecedentes penales, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser miembro de algún culto religioso y no estar inhabilitado para el servicio público, y si el aspirante es extranjero, tener permiso de trabajo.

El reglamento de la ley divide el proceso de selección de los aspirantes en las siguientes cinco etapas: Revisión curricular; Aplicación de exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades; Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos; Entrevistas; y finalmente la determinación.

El Subsistema de Desarrollo Profesional deberá contener los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera.

En este subsistema se plantea la posibilidad de que cada funcionario trace su propio plan de carrera con base en la orientación general de la administración pública federal, permitiendo la movilidad y ascenso del servidor en varias direcciones, sea en el interior de las dependencias, entre dependencias, hacia otras instituciones públicas, etc. La movilidad en el sistema podrá ser horizontal o vertical, pero siempre apegada a los reglamentos que establecen que los ascensos se lleven a cabo mediante concursos abiertos.

Dentro del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, la evaluación del desempeño será el requisito indispensable para determinar la

permanencia del servidor tanto en su puesto, como dentro del sistema. En esta etapa se establecerán los modelos de profesionalización para los servidores públicos.

En este punto, los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. Podrán contar con los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; desarrollarán las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad, para así conseguir la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para determinar la permanencia en el cargo, compensaciones salariales y posibles ascensos. La evaluación del desempeño tiene como objetivo valorar el comportamiento de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas previamente establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.

Además, debe también aportar información que permita mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros. Estas valoraciones sirven de igual manera para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, así como para poder identificar los casos de desempeño no satisfactorios que requieran adoptar medidas correctivas con base en lo dispuesto en la Ley y su Reglamento. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

El Subsistema de Separación se encargará de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se le suspenden temporalmente sus derechos. Las siguientes situaciones son motivo de separación del cargo: renuncia del servidor público, sentencia judicial que prive de su

libertad al funcionario, incumplimiento de sus obligaciones, hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, reprobado dos veces los exámenes de capacitación y obtener resultados deficientes en las evaluaciones.

El último de los subsistemas es el de Control y Evaluación, en este punto se deberá evaluar el funcionamiento del sistema de carrera en cada una de sus etapas. La Secretaría, con apoyo de las dependencias deberán establecer los mecanismos que permitirán esta valoración. El objetivo de esto es claro, identificar aquellos aspectos que requieran fortalecerse o en su caso corregirse. La evaluación del sistema brindará los elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Finalmente, el último título de la ley se refiere al Recurso de Revocación, mismo que según la norma versará exclusivamente sobre la aplicación correcta del procedimiento y no sobre los criterios de evaluación que se instrumenten dentro del sistema. El interesado podrá interponer este recurso ante la Secretaría dentro del término de diez días.

En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de la ley, competirá conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del recurso de revocación.

Tal y como se ha dado por entendido, la ley por si sola no resuelve nada, únicamente constituye el comienzo formal del gobierno mexicano por profesionalizar a la burocracia que lo opera, es decir, el sistema requiere de tiempo para desarrollarse y madurar para así poder evaluar de manera más justa su funcionamiento y lograr la mejora continua del mismo.

La ley deja ver la importancia que tiene lograr que este Sistema Profesional de Carrera funcione dentro del gobierno mexicano, ya que atrayendo y reteniendo al mejor y más capacitado grupo de funcionarios públicos se podrá conseguir que los gobiernos transiten sexenalmente con el mínimo inconveniente y la máxima eficacia, asegurando la neutralidad política de los servidores públicos en su paso por la

administración. El reto es grande, de lograrlo México podría ir poco a poco despidiéndose de la constante e intensa presencia de la corrupción que genera las lealtades políticas, misma que frena la competitividad del país.

### **2.3. Casos de Profesionalización en Instituciones Mexicanas.**

Previo a la publicación de la ley que regula el Servicio Profesional de Carrera en la administración central, existían en México algunos casos de sistemas de carrera dentro del gobierno. Estos en particular, con evidencias de éxito, motivo por el cual, en su momento sirvieron de base para la redacción de la ley previamente descrita.

#### **2.3.1. Servicio Exterior Mexicano (SEM).**

El primer ejemplo a referir es el Servicio Exterior Mexicano, el cual deriva de la Secretaría de Relaciones Exteriores y es de hecho el sistema de carrera más longevo en México, además de ser el de mayor desarrollo y consolidación dentro de la administración pública mexicana (Martínez, 2003b).

La Ley que rige actualmente al SEM se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994 y el reglamento que deriva de la misma, fue publicado el 23 de agosto de 2002. El artículo 1º de la ley define al SEM como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México”. Este depende del Ejecutivo Federal, pero su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El Servicio Exterior Mexicano se compone de dos ramas: diplomática-consular y técnico-administrativa. La primera comprende los siguientes rangos: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Agregado Diplomático. Y la rama técnico-administrativa comprende los siguientes: Coordinador Administrativo, Agregado administrativo con tres categorías A, B Y C, y Técnico Administrativo con tres categorías A, B y C (Ley del Servicio Exterior Mexicano,

1994, art. 3).

La función que hoy por hoy desempeña el Servicio Exterior Mexicano no es nueva, ha estado presente en la agenda del país prácticamente desde que este fue considerado estado nación en 1821, año en que se firmó la declaración de independencia. Bien se sabe la necesidad que, no solo México sino prácticamente cualquier nación en el mundo, tienen de establecer relaciones con países extranjeros, pero al mismo tiempo salvaguardar los intereses del país propio (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013).

He ahí la importancia de la labor que desempeñan los miembros del Servicio Exterior, y porqué hoy día es uno de los sistemas de carrera con mayor solides en el gobierno mexicano. Primero porque dada la naturaleza de sus funciones, es de vital importancia para el estado, lo cual se manifiesta en concisos esfuerzos que beneficien su adecuado funcionamiento, y segundo porque a la fecha ha contado con casi dos siglos para lograr tal firmeza.

El ingreso al SEM será mediante concursos públicos de oposición, cuyas convocatorias se publicarán ya sea en el Diario Oficial de la Federación, o en los sitios oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para ingresar se requiere aprobar las etapas eliminatorias, así como los exámenes y concursos establecidos por la convocatoria pública correspondiente (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 28).

Los requisitos generales para ingresar al Servicio Exterior son: Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, ser menor de 30 años, tener buenos antecedentes, estar apto física y mentalmente, y no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Adicionalmente deben cumplirse con algunos otros requisitos que la rama y el cargo determinarán.

Para funcionamiento del sistema, la ley reconoce una Comisión de Personal, la cual se encargará de conocer cualquier asunto relativo al Servicio Exterior. Esta comisión contará con cuatro subcomisiones: De ingreso, de rotación, de evaluación y de asuntos disciplinarios. La Comisión de Personal dará aviso oportuno al Secretario

de las vacantes en el rango de agregado diplomático, a fin de que convoque a un concurso anual de ingreso para cubrirlas e instale la Subcomisión de Ingreso (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 29).

Una de las más grandes fortalezas con las que cuenta este sistema de carrera, es la existencia de un instituto dedicado única y exclusivamente a la formación y capacitación a este cuerpo de funcionarios en el exterior. El Instituto Matías Romero fue creado en 1974 con este propósito, el de preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional, y política exterior de México (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013).

El Instituto Matías Romero tiene como objetivo contribuir a la formación continua de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, debe ofrecer programas de capacitación presencial y a distancia a fin que los miembros del servicio adquieran nuevos conocimientos y puedan mantenerse actualizados en materia de diplomacia, política internacional y exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f.).

De igual manera, el instituto debe colaborar con distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los gobiernos estatales y municipales, en la organización de cursos y otras actividades académicas relacionadas a la materia. Vale la pena resaltar este punto, dado que resalta el hecho de que los funcionarios mexicanos que se encuentren en el exterior, deben en todo momento contar con conocimientos de índole internacional pero no perder de vista los objetivos y las líneas de gobierno que defienden del país propio en el extranjero.

### **2.3.2. Servicio Profesional Electoral (SPE).**

En 1992 fue creado dentro del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), el Servicio Profesional Electoral, con lo cual se buscaba contar con un grupo de funcionarios de carrera especializados en la tarea electoral a nivel federal. Esta acción buscaba no solo dar continuidad a las tareas del Instituto,

sino que, además permitiría garantizar transparencia y confiabilidad de los resultados electorales, asegurando la imparcialidad de sus acciones como ente organizador de dichos procesos democráticos.

La responsabilidad que recae en el instituto y en los funcionarios de carrera, explican por qué este es uno de los pocos ejemplos exitosos de profesionalización en México. Organizar las jornadas y procesos que permitirán elegir a los titulares del poder ejecutivo y legislativo federal requiere de un desarrollo profesional e imparcial, y es justamente lo que el sistema busca.

El ordenamiento que regula el funcionamiento de este sistema hoy recibe el nombre de Estatuto Del Servicio Profesional Electoral Nacional y Del Personal De La Rama Administrativa, los principios y la esencia del estatuto anterior que era operado por el IFE es prácticamente igual, la diferencia radica esencialmente es que al ser ahora un instituto nacional, el nuevo estatuto contempla como parte del sistema de profesionalización a los llamados OPLE (Organismo Público Local Electoral), cosa que antes no sucedía, pues cada organismo estatal contaba con su propio estatuto de profesionalización.

De acuerdo con lo establecido en el capítulo tercero del título tercero del Estatuto, el cual se refiere a la selección, ingreso y ocupación de plazas dentro del sistema. Para poder acceder al sistema se requiere que los aspirantes sean ciudadanos mexicanos, deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía. Además, no deben haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular, ni haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación, entre otras.

Por otra parte, la Dirección Ejecutiva determinará una serie de exámenes previos a los aspirantes. Esto será requisito para acceder al concurso de incorporación, el cual tendrá por objeto conocer el perfil de aptitudes, conocimientos generales y orientación laboral de los aspirantes que permitan determinar su idoneidad para desarrollarse en el sistema de carrera electoral.

En el artículo 212 del Estatuto se establece que el programa de formación de los funcionarios dentro del sistema estará integrada por tres fases: la formación básica; formación profesional y formación especializada. Los contenidos de la primera fase serán de carácter introductorio y buscarán dar homogeneidad a los conocimientos de los funcionarios; en la segunda fase los funcionarios obtendrán una serie de conocimientos en materias vinculadas con las actividades del Instituto; finalmente, la fase de especialización permitirá profundizar o actualizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para el Instituto. Esta última fase podrá también diseñarse en función de los resultados obtenidos por los miembros del Servicio en la evaluación del desempeño en las fases básica y profesional.

Con base en lo dispuesto en el estatuto, la etapa de evaluación comprende tres fases: la evaluación del desempeño, la evaluación del aprovechamiento y una evaluación global del sistema. La primera es aquella que se realiza al término de cada ejercicio, tomando en cuenta las políticas y programas anuales del Instituto y considerando factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados globales y demás factores que, en su caso, determine la Junta con relación al desempeño de los miembros del Servicio.

La evaluación de aprovechamiento se realiza cada seis meses. Para ello la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, notificará por escrito a las juntas ejecutivas locales y a las oficinas centrales del instituto, sobre las fechas, las materias y los miembros del servicio que deban presentar los exámenes.

La permanencia del personal de carrera estará sujeta a la aprobación de los exámenes correspondientes a las materias del Programa; cada miembro del Servicio podrá disponer, en su caso, de hasta tres oportunidades para aprobar dichas evaluaciones; el personal de carrera que no acredite las materias del Programa en los términos señalados será destituido del Servicio.

La promoción en el sistema corresponde al movimiento ascendente de los miembros titulares en la estructura de rangos del Servicio y estará basada en los resultados de la evaluación global de acuerdo con los lineamientos específicos que,

a propuesta de la Dirección Ejecutiva, establezca la Junta. El ascenso dentro de la estructura procederá primordialmente mediante concurso de oposición.

#### **2.4. Funcionamiento del Sistema de Profesionalización en las Entidades Federativas.**

A nivel local, distintos estados de la república mexicana también han intentado implementar un sistema de carrera para el servicio público, que les permita construir una burocracia profesional y capaz, que contribuya de manera positiva al desempeño del gobierno y a la mejora continua.

Las particularidades que se registran en las entidades federativas respecto a la profesionalización son diversas. En algunos estados simplemente no se tiene un marco normativo claro, en algunos otros se logra observar como aún se encuentran en proceso de desarrollo, es decir, sin elementos suficientes para evaluar su funcionamiento.

A continuación, se expondrán solo dos casos de profesionalización en gobiernos locales a manera de ejemplificar cómo funcionan. El primer ejemplo será referente al estado de Zacatecas, ya que a perspectiva propia es uno de los estados que mejor definido tiene su sistema de carrera. En segundo lugar, el Distrito Federal, no solo por ser la capital del país sino porque es una de las entidades locales que expidió una legislación referente a la profesionalización incluso antes que la ley federal del 2003.

##### **2.4.1. Zacatecas.**

Zacatecas es una de las 32 entidades federativas de México ubicada ya en la región norte del país, está dividido administrativamente en 58 municipios y cuenta con una población de 1,490,668 habitantes<sup>2</sup>. En tema de profesionalización, tenemos que el estado cuenta con una ley estatal, misma que rige el Sistema Profesional de Carrera en el estado y en los municipios de Zacatecas.

---

<sup>2</sup> Censo de 2010, INEGI.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas fue publicada el 4 de agosto del 2004 en el periódico oficial del estado, un año después de la publicación de la ley que rige el sistema de profesionalización en la administración federal. En esta ley se establecen las bases para implementar el Sistema Profesional en la administración estatal, y consigo se crea el Instituto de Selección y Capacitación del Estado de Zacatecas (INSELCAP, s.f.).

De acuerdo a la ley, SPC es un sistema integral y transparente enfocado a la profesionalización de las y los servidores de la administración pública centralizada, paraestatal y paramunicipal, que se sustenta en los principios rectores de: Imparcialidad, Estabilidad, Desarrollo Permanente, Calidad, Aptitud y Mérito. La finalidad del sistema es dar continuidad a las políticas y programas gubernamentales; atraer, retener, motivar y formar a las y los mejores profesionales del ejercicio público; otorgar estabilidad en el empleo; estimular y promover para el ascenso; y reducir la corrupción.

Se consideran servidores públicos de carrera, las y los clasificados en las categorías que cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en Ley y que ocupen alguna plaza de los siguientes puestos: Director de Área y Homólogo, Subdirector y Homólogo, Jefe de Departamento y Jefe de Oficina. Los órganos competentes para el establecimiento y desarrollo del sistema son: El Consejo del Servicio Profesional de Carrera; El Instituto de Selección y Capacitación del Estado; La Oficialía Mayor; y La Contraloría Interna.

Al igual que la ley federal, la ley estatal contempla la existencia de siete subsistemas para el desarrollo del sistema: Subsistema de planeación de los recursos humanos y clasificación de los puestos; Subsistema de reclutamiento y selección; Subsistema de ingreso, nombramiento, licencias y reingreso; Subsistema de profesionalización, capacitación y certificación de habilidades; Subsistema de evaluación del desempeño, permanencia y desarrollo; Subsistema de sanciones y recursos de inconformidad; y el Subsistema de separación y retiro.

Dada las fechas de publicación de las respectivas leyes, se puede suponer que la legislación estatal tomó como base la norma federal expedida un año antes,

es decir, normativamente el sistema que se describe en la ley de la administración pública federal tiene mucha similitud con la norma del estado de Zacatecas. No obstante, se pueden ver en los datos disponibles del gobierno de Zacatecas que la intención de en verdad constituir un cuerpo de funcionarios profesionalizados es seria.

El portal del Instituto de Selección y Capacitación del Gobierno de Zacatecas brinda a los internautas una amplia información de los programas de capacitación, y certificaciones para los funcionarios de carrera. Además, es posible revisar los resultados obtenidos de las últimas evaluaciones a los funcionarios y así como al funcionamiento del sistema, y si los objetivos que finalizaron en dicha evaluación fueron alcanzados.

Haciendo un breve recorrido por los cursos, capacitaciones y certificaciones que imparte el Instituto de Selección y Capacitación, es posible observar que el contenido de los mismos en verdad está dirigido a brindar a los servidores de las herramientas teóricas y prácticas para el desarrollo exitoso de sus funciones. No obstante, para poder afirmar si en efecto el estado de Zacatecas cuenta con una burocracia profesionalizada necesitaríamos conocer muchos más datos, además de estudiarlos, digerirlos y entenderlos.

Sin embargo, la amplia, detallada, completa y entendible información que el instituto brinda al usuario da una buena impresión del sistema y se podría suponer que, si quizá no es un sistema perfecto con un total del cien por ciento de funcionarios profesionalizados, van por buen camino y quizá si existe un número considerable de servidores en esta situación. Además, que todo ello brindo otro punto a favor del sistema profesional de carrera y es la transparencia.

#### **2.4.2. Distrito Federal.**

A diferencia del estado de Zacatecas en donde la principal referencia para implementar el sistema de carrera dentro del gobierno fue el modelo que describía la ley federal del 2003, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, formaliza sus

intenciones de profesionalizar al servicio público expidiendo su propia la Ley del Servicio Público De Carrera De La Administración Pública Del Distrito Federal en el año 2000, es decir, en un momento en el que el país carecía de una legislación clara respecto al tema.

Para entonces los únicos ejemplos de sistemas de carrera que existían en México eran los correspondientes a ciertos entes de gobierno e instituciones públicas, como el Servicio Exterior Mexicano al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Servicio Fiscal de Carrera dentro del Servicio de Administración Tributaria (SAT); el Servicio Profesional Electoral en el entonces Instituto Federal Electoral (IFE); entre otros. En este sentido, el caso del Distrito Federal se distingue al tratarse del primer esfuerzo integral a nivel local de establecer un sistema de carrera que integrara a los funcionarios públicos que laborasen en el gobierno central de la entidad.

La ley precisa en su artículo 1º, qué es el servicio público de carrera y para qué se crea. Lo define como un instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado; que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes de la entidad.

Al igual que las leyes previamente señaladas, este documento señala en sus artículos 5º y 6º qué funcionarios estarán bajo cobertura de la norma, que fundamentalmente corresponde a mandos medios, y aquellos quienes no serán considerados como servidores públicos de carrera. En este punto se resalta que a diferencia de la ley federal del 2003 y la del estado de Zacatecas, el Distrito Federal excluye del sistema a mandos superiores como Directores de Área.

Para la adecuada ejecución y funcionamiento del sistema, se establecen cuatro figuras de apoyo: en primer lugar, un Consejo que fungirá como instancia

deliberativa, normativa y resolutive de la Administración Pública en materia de Servicio Público de Carrera (artículo 16); un grupo de Comités Técnicos que se harán cargo de la operación e implementación del sistema en cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado del gobierno distrital (artículo 23); Como responsable de la capacitación y formación de los servidores se crea un Órgano de Apoyo (artículo 29); y finalmente se establece que la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal será la encargada de coordinar la organización y operación del servicio de carrera (artículo 26).

Se resalta de esta ley, la creación de un sistema de evaluación del desempeño, de formación profesional y de promociones. A lo largo de este trabajo, se ha resaltado la importancia que tiene para cualquier sistema de carrera un definido sistema de evaluación del desempeño, ya que ello permite identificar aquellas áreas o puntos específicos que requieren de mayor fortalecimiento, y así mejorarlo.

## **CAPÍTULO 3.**

### **ANÁLISIS DE CASO: PERFIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTEGRAN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

#### **3.1. Antecedentes de la Profesionalización en el Estado de México.**

Un trabajo publicado en 1999 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en colaboración con sus homólogos estatales, puntualiza la situación y los avances que hasta entonces existían en tema de profesionalización del servicio público en cada entidad. Entre los cuales, se encuentra por supuesto el Estado de México, entidad protagónica de esta investigación.

Después de contrastar la información que en dicha obra se reporta con la que hoy disponemos respecto al tema, se advierte que la realidad de ese entonces no dista mucho de la actual. A continuación, se narran de manera puntual el proceso histórico que describe el endeble sistema de profesionalización en el gobierno mexiquense.

En 1939, fue emitido el Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios, en el cual se precisó los derechos y generales y el marco normativo laboral de los servidores públicos. En sus 59 años de vigencia, el estatuto tuvo seis reformas por medio de las cuales se adicionó el listado de empleados de confianza del poder ejecutivo; también, se incorporaron al ordenamiento los trabajadores de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal (Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1999).

En 1998, el referido estatuto quedó abrogado por la emisión de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Este ordenamiento se integra por siete títulos de los cuales ni uno hace referencia a los mecanismos de ingreso al servicio público, la permanencia, la capacitación o la separación del mismo. Esta ley señala de manera muy ordinaria los derechos y obligaciones de aquellos que contempla la norma, que son los trabajadores del estado y los integrantes del sistema educativo estatal (Instituto Nacional de Administración

Pública, A.C., 1999).

Desde entonces el tema de la gestión de los recursos humanos del servicio público y no se diga de la profesionalización dentro del gobierno mexiquense parece estar un poco abandonado, o simplemente fuera de la agenda gubernamental. Los documentos, estatutos y leyes emitidas relativas a la materia resultan ser demasiado generales, además de que no aseguran que la función pública se encuentre en manos de personas capaces y aptas para la tarea.

### **3.2. Funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en el Estado de México.**

El gobierno estatal ha conferido la tarea de profesionalizar a los servidores públicos al *Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo*. Este instituto fue creado en 2003 como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Administración, adscrito a la Subsecretaría de Servicios Administrativos.

Cabe señalar que, como resultado de la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación con la Secretaría de Administración, el 31 de agosto de 2004 se expidió un acuerdo en donde se establece la adscripción del instituto a la Dirección General de Modernización y Calidad, conservando su naturaleza jurídica (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, s.f.).

Posteriormente, en 2005 se emite un acuerdo mediante el cual este órgano es readscrito a la Dirección General de Administración de Personal, hasta que en 2009 obtiene el nivel de Dirección General al depender directamente de la Subsecretaría de Administración, posición que mantiene hasta hoy.

El decreto de creación otorga al Instituto autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones para así poder planear, organizar, operar, controlar y evaluar los sistemas de reclutamiento, selección, inducción, capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, y de vincularlos con el régimen escalafonario (Gaceta del Gobierno, 2003).

Para el ejercicio de sus funciones, el Instituto tiene como base legal principalmente: la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, en la parte operativa, el órgano sólo se remite a manuales de organización y procedimientos.

A diferencia de los estados citados en el capítulo anterior, el Estado de México no cuenta con una legislación clara y precisa respecto al tema de profesionalización, es decir no existe una ley de profesionalización que regule el funcionamiento del sistema y delimite puntualmente las responsabilidades y competencias de este instituto, hecho que indirectamente otorga al Instituto un alto grado de discrecionalidad para el desarrollo de sus competencias, además de una opacidad respecto al funcionamiento del sistema.

El portal del Instituto contempla un apartado dedicado a las acciones que éste realiza respecto a la profesionalización. En este apartado se presenta un programa principal, el “Programa de Formación y Desarrollo con base en Competencias de Desempeño”. Este programa consiste medularmente en una serie de cursos que tienen como fin capacitar y proporcionar a los servidores públicos una serie de conocimientos sobre la administración pública y su labor dentro de ella. Los cursos se reciben a distancia, vía internet y contemplan siete temáticas principales (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, 2014):

- I. Inducción a la administración pública
- II. Conducta ética y profesional en el servicio público
- III. Planeación estratégica (Presupuesto Basado en Resultados)
- IV. Negociación en el marco de actualización de los servidores públicos
- V. Actualización responsable en el servicio público
- VI. Alta dirección gubernamental
- VII. Administración de Proyectos Público. (Instituto de profesionalización del Estado de México).

De igual manera, se ofrecen algunos otros cursos complementarios como son: Inglés; Técnicas de Redacción; Gestión de Proyectos; Ortografía; Redes Sociales y Web; Análisis de Problemas y Toma de Decisiones; e Inteligencia Emocional. A fin

de motivar y gratificar la participación los cursos y talleres, los servidores son beneficiarios de ciertos estímulos como prestaciones, recompensas, servicios deportivos y culturales.

Además de los cursos este programa de formación también comprende un catálogo de diplomados con las siguientes temáticas: Gestión Estratégica de las Tecnologías de la Información; Gestión Administrativa; Planeación y Evaluación de la Gestión Pública; Gestión de la Profesionalización; Evaluación al Desempeño Institucional; Mejora Regulatoria; y Responsabilidades en el Servicio Público.

Por otra parte, el Instituto ofrece apoyo para la educación continua, es decir que brinda a los servidores públicos facilidades y apoyo para concluir con sus estudios de primaria, secundaria, preparatoria y carreras de nivel superior en línea. Para la educación básica cuenta con el apoyo del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) y para el nivel superior cuenta con una serie de Universidades en línea que permiten a los trabajadores del Estado cursar licenciaturas a distancia.

El Instituto opera principalmente a través de su portal de internet, y como herramienta básica para ello cuenta con el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización (SIAP). Este sistema es una plataforma en línea a la que los servidores públicos pueden acceder para consultar una información más amplia respecto a los cursos y capacitaciones previamente mencionadas, además participar en ellas. Para acceder al SIAP los servidores públicos deben contar con una clave y una contraseña que el Gobierno del Estado les proporciona.

Cabe señalar que para recibir la capacitación los servidores deben inscribirse de manera voluntaria a ella, es decir, estas herramientas están disponibles para quien desee prepararse en el ámbito que considere sin ser ésta obligatoria para su permanencia en el servicio.

Para monitorear las actividades de Instituto se realiza un informe anual de las actividades de capacitación, en el cual se presentan los resultados obtenidos en el año. Cabe señalar que estos resultados no provienen de una evaluación de los

servidores como tal, ni del sistema de profesionalización ya que los datos que se pueden encontrar en este informe consisten básicamente en cuál es el número de servidores públicos que han tomado algún curso de capacitación.

Se muestran gráficas y porcentajes que permiten contrastar el índice de participación del año respecto a los anteriores. Así como un listado de aquellas instituciones públicas que han aceptado a establecer convenios para brindar estos cursos de capacitación. En otras palabras, dado la información que ofrece el instituto respecto a sus resultados en materia de profesionalización, este último año 2015 se pudo observar un importante avance pues respecto al periodo 2005-2011, el índice de participación en los cursos aumentó un 33.9 por ciento (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, 2016).

Lo anterior refleja cómo en realidad no existe una línea de acción bien definida que delimite los objetivos y acciones del Instituto hacia un Sistema Profesional de Carrera. El tema ha sido abordado en el estado en razón de dos puntos principales: La capacitación y educación continua de los servidores. Hecho que resulta no solo alejado de lo que referiría la labor fundamental del instituto, sino además equivocado de la conceptualización propia de la profesionalización.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es el hecho de que a la fecha no existe una legislación clara en materia de Profesionalización en el gobierno estatal. La teoría citada al principio de esta investigación dicta que para concebir un sistema profesional de carrera debe existir en primer lugar una legislación que señale de manera puntual el reconocimiento del sistema como método de gestión de los recursos humanos del servicio público, así como los principios y los mecanismos bajo los cuales este será operado.

Esto simplemente por el hecho de que actuar bajo principios de legalidad es una característica fundamental e inherente de un Sistema de Carrera. Esta legislación debería no solo reconocer la existencia del sistema sino detallar de manera clara la manera en que este operaría, así como especificar las etapas que debieran integrar el sistema, tales como el ingreso, el desarrollo, la capacitación, la permanencia y la separación, por mencionar algunos.

Dicho esto, resulta pertinente exponer los resultados de la investigación que se llevó a cabo sobre cuál es el perfil de los servidores públicos que integran la burocracia mexiquense y cuán idóneos son para estar en los cargos que ostentan. Previo a eso, es necesario detallar cuál fue la metodología que se implementó tanto para la obtención de datos como para el análisis de los mismos.

### **3.3. Metodología de Recolección de Datos.**

Para este análisis se generó una base estadística con los datos curriculares de los servidores públicos que ocupan cargos en niveles medios y superiores en cada una de las 18 secretarías del gobierno del Estado de México. Los nombres y puestos de los servidores que se consideraron para este ejercicio corresponden a la totalidad de los cargos que se encuentran disponibles en la sección *Directorio* dentro del sitio web de cada secretaría. Los *directorios* solo contemplan a los servidores con algún cargo de nivel medio o superior dentro de la secretaría correspondiente, es decir, que los puestos operativos y enlaces no se contemplan en esta investigación.

La información que se puede encontrar en este apartado web es entre otras cosas, el nombre del servidor público, el cargo que representa, su profesión y el nivel o rango salarial que tienen de acuerdo al tabulador de sueldos. Toda esta información fue copiada de los portales web, depurada, y constituida en un documento por órgano público para facilitar la solicitud de las fichas curriculares y así poder conocer las características académicas y experiencia profesional de los servidores encargados de la toma de decisiones en el gobierno estatal.

Se enviaron al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), 25 solicitudes correspondientes a las 18 secretarías. Esto debido a que las Secretarías del Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Salud cuentan con organismos descentralizados y auxiliares a los cuales se les hizo una solicitud de manera directa. No obstante, para el análisis la información se agrupó a la dependencia correspondiente. La solicitud fue hecha bajo el siguiente texto:

**DESCRIPCIÓN CLARA Y PRECISA DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA:**

“Solicito la ficha curricular y curriculum testado de los servidores públicos que se enlistan en el documento anexo.”

**CUALQUIER OTRO DETALLE QUE FACILITE LA BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN:**

“En el caso de los cargos que donde no hay nombres favor de proporcionar el nombre de su titular, su ficha curricular y su curriculum testado. En caso de que alguna persona ya no ocupe el cargo con que se asocia en la lista, favor de proporcionar los documentos de aquella que actualmente ostente el cargo”.

Cabe precisar que cuando se hizo la solicitud de información, de acuerdo con el portal algunos cargos se encontraban vacantes por lo que se solicitó la información de quien estuviera en el cargo, en caso de que al momento de la respuesta ya se hubiera ocupado. Asimismo, se encontró que de acuerdo con el portal 21 servidores públicos estaban en dos cargos distintos, y no se pudo distinguir si era por error en la captura de la página, o si en efecto cubrían dos cargos dentro de la administración, por lo que se solicitó la información oficial de los servidores que estuvieran en los cargos.

Las solicitudes de información se realizaron el 9 de abril de 2014, a excepción de la solicitud de información realizada a la Procuraduría General de Justicia, que se hizo el 2 de mayo. Sin embargo, las respuestas tuvieron temporalidades y calidades distintas, por lo cual se interpusieron Recursos de Revisión para el caso de 23 de las 25 solicitudes. Los únicos organismos que respondieron sin mayor problema fueron la Secretaría de Transporte y la parte central de la Secretaría del Medio Ambiente, no así sus organismos auxiliares (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Solicitud de Información y estatus de respuesta.**

Secretaría	Porcentaje de Respuesta	Cargos solicitados	Servidores con información		Servidores sin información		Servidores públicos duplicados en cargos distintos		Estatus RR <sup>3</sup> agosto 2014
Desarrollo Metropolitano	100.00	34	34		0		0		Se sobresee
Transporte	100.00	70	70		0		0		S/RR <sup>4</sup>
Agua y Obra Pública	97.33	75	73		2		0		Procedente
Desarrollo Urbano	95.83	72	69		3		0		Procedente
Finanzas	95.71	420	402		18		0		Se sobresee
Medio Ambiente*	92.62	149	138		11		1		S/RR
General de Gobierno	90.00	200	180		20		1		Se sobresee
Comunicaciones	89.74	39	35		4		1		Se sobresee
Desarrollo Social	86.89	61	53		8		2		Se sobresee
Trabajo	87.04	54	47		7		0		Se sobresee
Desarrollo Agropecuario	85.07	134	114		20		3		Se sobresee
Seguridad Ciudadana	84.48	290	245		45		8		Procedente
Turismo	81.82	22	18		4		1		Procedente **
PGJEM	73.08	208	152		56		2		Procedente
Desarrollo Económico*	70.21	94	66		28		0		Se sobresee
Contraloría	60.87	92	56		36		0		Procedente
Salud*	47.83	69	33		36		0		Procedente **
Educación	33.33	75	25		50		0		Procedente **
<b>Promedio de Respuesta:</b>	<b>81.77</b>	<b>2158</b>	<b>1810</b>	<b>84%</b>	<b>348</b>	<b>16%</b>	<b>19</b>	<b>1%</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

<sup>3</sup> RR: Recurso de Revocación.

<sup>4</sup> S/RR: Sin Recurso de Revocación. Las únicas instancias en las que no se consideró necesario hacer uso de este recurso, fueron la Secretaría de Transporte y la Secretaría del Medio Ambiente.

**Notas:**

\*La Secretaría de Medio Ambiente contempla: la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (Resulta procedente el recurso de revisión, pero infundados los agravios.); Protectora de Bosques del Estado de México (Procedente y entregó información); y la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (Se sobresee).

La Secretaría de Desarrollo Económico contempla: el Instituto Mexiquense del Emprendedor (Fue procedente, sin embargo, no proporcionó información); y el Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México (Se sobresee).

La Secretaría de Salud contempla: la Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México (Infundado); y el Instituto Materno Infantil del Estado de México (Fue procedente, sin embargo, no proporcionó información).

\*\* Aunque la respuesta a los Recursos de Revisión fue procedente, los sujetos obligados nunca remitieron la información solicitada.

La suma de los cargos disponibles de los *directorios web* de las 18 secretarías correspondía a la cantidad de 2158 puestos, de los cuales solo fueron proporcionadas 1810 fichas, cantidad que representa solo el 84% de la información solicitada. Debido al aparente desinterés de los organismos faltantes por proporcionar la información solicitada, se procedió a construir la base de datos con las 1810 fichas que se contaban, por lo que esta cifra representa para esta investigación, en términos estadísticos, el universo de la población analizada.

El objetivo de esta investigación dista de hacer una relatoría de las vicisitudes del complejo y engorroso proceso que conlleva solicitar información pública. Sin embargo, los desencuentros y resultados obtenidos bien merecen una mención especial, para poder evidenciar el recelo con que esta información es resguardada por las instancias de gobierno, además de la descoordinación o franco desinterés que tienen algunas dependencias al momento de atender una solicitud de información. El tema se aborda de manera colateral en esta investigación simplemente para ilustrar los problemas y retos en materia de Transparencia y Acceso a la Información en la entidad.

Dicho esto, pasamos a explicar en qué consistió la construcción de la base de datos. El énfasis que se le dio a esta información giró en torno a dos principales líneas de análisis: la primera el concerniente al nivel académico y al área de estudios; la segunda, se refiere a la experiencia laboral, ya sea en el sector público o privado.

Esta información permite visualizar si existe una correlación u orientación entre estas características, estudios y experiencia laboral, con las funciones que realizan en la administración pública estatal. La información obtenida brinda un panorama de si la burocracia mexiquense cuenta con las herramientas necesarias para ejercer dentro del servicio público, ya sea que éstas hayan sido adquiridas en una universidad, en el ejercicio de funciones laborales previas, o simplemente los datos permiten suponer que no cuentan con dichas herramientas.

Como se explicó anteriormente, desafortunadamente no fue posible obtener el cien por ciento de la información solicitadas. No obstante, los datos obtenidos podrían ya ofrecer un panorama general del contexto por lo que se procedió a simplemente vaciar la información en una hoja de cálculo que hiciera posible medir la información y permitiera cruzar las variables establecidas.

Las variables principales fueron las siguientes:

- Nombre
- Cargo
- Nivel-Rango
- Grado Académico (Licenciatura), e Institución.
- Posgrado e Institución
- Trabajos anteriores: Si son afines a su cargo actual y si ha sido en el sector público.

A estos datos se le añadieron columnas que facilitaban el análisis de la información, como son:

**a) Agrupación académica.**

Se refiere a que debido a la gran cantidad de nombres de las distintas carreras universitarias fue necesario agruparlas por áreas de estudio, a fin de ofrecer un panorama más claro de cuál es el perfil de los servidores públicos. Las áreas en que se agruparon las distintas carreras fueron las siguientes:

1. Ciencias políticas y/o Administración: Administración, Administración Pública, Ciencias Políticas, etc.

2. Ciencias sociales y humanidades: Sociología, Antropología, Psicología, Letras, Filosofía, Historia, etc.
3. Ciencias económicas: Economía, Actuaría, Finanzas, etc.
4. Contaduría: Contabilidad, Contador Público, etc.
5. Arquitectura, Planeación y Diseño: Planeación, Arquitectura, Urbanismo, etc.
6. Ingenierías y Geografía: Cualquier tipo de Ingeniería o Lic. en ingeniería y geografía.
7. Derecho: ídem.
8. Otras: Química, Turismo, Gastronomía, Medicina, Odontología, las que no tengan otro acomodo
9. Truncas y pasantías.
10. Estudios técnicos.
11. Sin estudios profesionales.

Cabe señalar que, la clasificación que aquí se presenta más bien atañe a las necesidades de la investigación misma por simplificar la categorización del gran número de carreras, además de ejemplificar de mejor manera la afinidad, si es que la hay o no, a los temas de la función pública y la profesionalización de los servidores.

Se reconoce que esta agrupación no se hizo bajo los estrictos cánones científicos de las áreas de estudio, es decir, se entiende que por ejemplo las carreras en Ciencia Política y Administración Pública, en efecto pertenece a las ciencias sociales por lo cual en ese sentido podría entrar en esa categoría. Sin embargo, debido a los conocimientos sobre Estado y Gobierno que la carrera otorga se optó por considerarla aparte.

Desde el ángulo de la administración pública el asunto está muy claro, todas las dependencias del Gobierno y de la República son fuente de su ocupación. El profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública está preparado para el desempeño de funciones normales y continuadas de la administración pública, pero la peculiaridad de su actividad consiste además en su preparación como promotor de nuevas áreas de desarrollo, es decir, está habilitado para innovar y crear nuevos

centros de actividad gubernamental, para diversificar sus operaciones o ceñir a lo estricto sus acciones (Guerrero, 1990).

En palabras de Omar Guerrero: “La diferencia específica del profesional de las ciencias políticas y administración pública frente a otros funcionarios de Estado, hay que recalcarlo, consiste en su saber político para administrar con eficacia en medio de las turbulencias sociales” (Guerrero, 1990:120).

La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública se orienta a los problemas públicos y la vida social. Debido a que el ámbito de su actividad es generosamente amplio, dado que abarca las acciones del Estado en el seno de la sociedad civil, se consideraría que este es el perfil idóneo para ejercer las tareas estatales.

**b) Carrera burocrática.**

Se refiere a si existe o no una trayectoria en el servicio público. Se valora si la experiencia laboral previa ha sido solo en el sector privado o público. En el caso último se considera que haya laborado en la misma dependencia que se encontraba en el momento del análisis o en alguna otra. Para esto cual se establecieron tres posibles respuestas:

1. Sí, parcial o en varias dependencias.
2. Sí, en la misma dependencia.
3. No.

**c) Idoneidad al cargo**

Este último se refiere a la valoración que se hizo de cada servidor una vez revisada su información. Partiendo del cargo que desempeña, se tomó en cuenta los estudios universitarios con los que cuenta, así como la experiencia laboral que lo precede, ya sea en el sector público o privado. Se valora también si sus funciones anteriores encierran alguna relación con las actuales, y así se determina una de las siguientes respuestas.

1. Sí, por experiencia.
2. Sí, por formación.

3. Sí, por formación y experiencia.

4. No.

**Tabla 2. Ejemplo de llenado de información proporcionada por INFOEM.**

Nombre	Cargo	Nivel - Rango	Secretaría a la que Pertenece	Licenciatura	Institución	Posgrado	Institución	Agrupación Académica
Raymundo Edgar Martínez Carbajal	Secretario de Educación	31- A	Secretaría de Educación	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública	Uaemex	Maestría en Sociología	Universidad Iberoamericana	A) Ciencias Políticas y/o Administración

Trabajo Anterior (1)	Institución	Público o Privado	Trabajo Anterior (2)	Institución	Público o Privado	¿Carrera Burocrática?	Idoneidad Del Cargo
Director Del Conalep Estado De México	Secretaría de Educación	Público	Subsecretario de Gobierno Región Ecatepec	Secretaria General de Gobierno del Edomex	Público	A) Sí, Parcial o en Varias Dependencias	A) Sí, Por Formación y Experiencia

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

En la Tabla 2 se puede observar un ejemplo del manejo de la información. Este perfil corresponde al entonces Secretario de Educación Raymundo Edgar Martínez Carbajal, egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, y con experiencia previa tanto en la Dirección General del Conalep Estado de México y como Subsecretario de Gobierno en la Región Ecatepec.

En este sentido, se determina que el Secretario Martínez en efecto cuenta con una carrera dentro del sector público, hecho que le permite conocer las condiciones de trabajo de la burocracia. Por otra parte, en lo referente a la idoneidad del cargo, se considera que, pese a no haber adquirido toda su experiencia en el sector educativo, dado que en cierto momento fungió como subsecretario en la Secretaría General de Gobierno, la carrera universitaria de la que el Secretario es egresado brinda los conocimientos y la preparación teórica necesaria para el desempeño de sus funciones. Además, tomando en cuenta su experiencia como Director General del subsistema Conalep de la Secretaría de Educación, se determina que su nombramiento es justificado y se considera idóneo para el cargo que ostenta.

### **3.4. Análisis y Descripción de los Perfiles que Integran el Servicio Público.**

Una vez construida la base de datos, entramos en materia. Los hallazgos muestran lo siguiente:

#### **3.4.1. Nivel y perfil académico.**

Contabilizando todos los servidores públicos que cuentan con un título profesional, sin distinguir entre el perfil de los mismos, encontramos que el 81% de mandos medios y superiores cuenta con esta característica, mientras que el 8.9% es pasante o tiene su carrera trunca, 4.3% cuenta con estudios técnicos, y otro 3.4% sólo cuenta con educación media o básica. Si se estimara que la escolaridad mínima básica para ostentar un cargo directivo de mandos medios y superiores es la licenciatura o su equivalente, tendríamos que 1 de cada 5 de estos servidores en la administración pública mexiquense no cumple este requisito mínimo.

De las 18 Secretarías, en 10 la carrera predominante es la Licenciatura en Derecho; entre ellas están las Secretarías que tienen un perfil primordialmente jurídico: la Secretaría General de Gobierno (26.7%), la Procuraduría de Justicia (56.8%) y la Secretaría de Seguridad Ciudadana (34.3%). No obstante, hay una importante presencia de este perfil en las diversas secretarías de estado; con relación a las demás carreras las dependencias que destacan por su amplia proporción son la Secretaría del Trabajo (53.2%), la Secretaría de Transporte (45.7%), Secretaría de la Contraloría (28.6%), Desarrollo Urbano (27.5%), Desarrollo Metropolitano (23.5%) y la secretaría de Turismo (22.2%). De manera global, los servidores con perfil jurídico alcanzan el 22.9% del total de la alta burocracia mexiquense.

Las carreras que le siguen en proporción son la de ciencias políticas y/o administrativas, que son relativamente predominantes dado que en ninguna de ellas alcanza el 50% de estos perfiles; La Secretaría de Educación (40%) es la que registra un mayor porcentaje de profesionales de la administración pública, seguida de la y la Secretaría de Comunicaciones (28.6%), Desarrollo Social (22.6%), Salud

(18.2%), Desarrollo Metropolitano (17.6%), De la Contraloría (16.1%) y la General de Gobierno (15.6%).

De las 11 restantes, 9 de ellas ni siquiera alcanzan el 10% de funcionarios que tengan como base profesional la carrera de Ciencia Política y la Administración Pública, sin mencionar que la Secretaría del Trabajo tiene un total del cero por ciento de servidores con este perfil. El promedio global de la presencia de esta carrera en los mandos medios y superiores de la administración pública estatal asciende a 13.7%. (ver tabla 3).

Las ingenierías tienen una importante representación en dependencias con un perfil más técnico y operativo, pues tienen predominio en las Secretarías de Comunicaciones, Desarrollo Agropecuario, y de Agua y Obra Pública; estas carreras alcanzan un 6.7% del total. No obstante, llama la atención que un considerable porcentaje de este perfil académico (30%), también tiene una importante presencia en la Secretaría de Desarrollo Social.

Conviene preguntarse si estos perfiles, formados puramente desde la perspectiva matemática cuenta con la sensibilidad, responsabilidad, la conciencia y el conocimiento social para diseñar y conducir la política de desarrollo social dentro un marco legal. Labor que atiende, entre otras cosas, la elaboración y ejecución de programas y acciones de atención a la pobreza, a la vulnerabilidad, la exclusión social, garantizando el cumplimiento efectivo de los derechos sociales.

Continuando con esa correspondencia técnica y especializada, la siguiente carrera predominante en la alta burocracia mexiquense es la Contaduría con un porcentaje total de 7.4%, con mayor presencia en la Secretaría de Finanzas (25.4%) y la Secretaría de la Contraloría (19.6%). Debido a la labor que desempeñan estas dos secretarías, se justifica la preminencia de estos perfiles al interior de su administración.

Por otra parte, cabe resaltar cuales son las Secretarías que están por encima del diez por ciento con servidores públicos pasantes o con carreras truncas; la Secretaría de Agua y Obra Pública (20.5%), la de Desarrollo Económico (18.8%), la

General de Gobierno (15%), Medio Ambiente (14.9%), Transporte (12.9%) y Turismo (11.1%). La Secretaría de Desarrollo Económico representa un caso paradigmático, puesto que las carreras predominantes, que son las Ciencias Económicas (18.8%), se encuentran empatadas en proporción con aquellos servidores públicos que son pasantes o tienen carreras truncas (18.8%).

En total, esta agrupación de trucas y pasantías ocupa el cuarto lugar a nivel global, alcanzando el 8.9% de los servidores públicos analizados. El caso más emblemático al respecto de los servidores públicos de mandos medios y superiores es el de aquellos sin estudios profesionales ya que, en las Secretarías de Desarrollo Social (15.1%), y Medio Ambiente (10.4%) rebasan el 10% de su total, aunque a nivel global apenas alcancen el 4.3% (Ver Tabla 3).

En párrafos anteriores se hizo una especial mención acerca del que se considera el perfil académico idóneo para la función pública, es decir, la carrera en Ciencia Política y Administración Pública, por lo cual se rescata lo siguiente: Si bien es la carrera que predomina en segundo lugar dentro de este análisis, el total apenas alcanza el 13.7%, lo cual quiere decir que apenas 1 de cada 10 servidores públicos de mandos medios y superiores tienen este perfil.

Por otra parte, los porcentajes por secretaría de la carrera en Ciencia Política y Administración Pública, son menores en comparación con la carrera de Derecho, además de que la presencia de esta última es constante en las 18 entidades de gobierno, caso contrario a la Ciencia Política. Hasta cierto punto, este fenómeno no resulta sorpresa dado que así ha sido tradicionalmente el reclutamiento dentro de la administración pública mexicana.

Sin afán de desdeñar las otras carreras universitarias, a diferencia de los profesionales del servicio público, las carreras de abogacía y contabilidad<sup>5</sup> carecen de capacidad de adaptación a los cambios provocados por la complejidad intrínseca de la Administración Pública. El administrador público es formado bajo los criterios científicos de la Administración Pública, es dotado de los instrumentos prácticos

---

<sup>5</sup> Desde antaño, estas han sido las carreras que han integrado el servicio público no solo en la administración estatal, sino en la federal también,

relativos al campo gubernamental, preparado bajo valores éticos tales como el interés público y el servicio a la sociedad, además de que está dispuesto a cursar una carrera administrativa dentro del servicio público (Guerrero, 1995).

Sin embargo, la carrera en Administración Pública representa la enseñanza y formación directa y exclusiva para el servicio público. En contraste a la variedad de carreras universitarias que miran al sector público como campo laboral optativo o secundario, la carrera en Administración Pública no tiene más mercado de trabajo que la propia Administración del Estado. De existir una tendencia clara a la profesionalización dentro del estado, la existencia de un mayor número de servidores públicos con este perfil iría acompañado de ello.

Tabla 3. Agrupación de Carreras de Mandos Medios y Superiores.

Secretaría	a)Ciencias políticas y/o Administración	b)Ciencias sociales y humanidades	c)Ciencias económicas	d)Contaduría	e)Arquitectura, planeación y diseño	f)Ingeniería y geografía	g)Derecho	h)Otras	i)Truncas y pasantías	j)Estudios técnicos y/o comerciales	k)Sin estudios profesio-nales
S. Desarrollo Metropolitano	17.6	11.8	14.7	5.9	2.9	5.9	23.5	0.0	5.9	0.0	5.9
S. Transporte	7.1	4.3	1.4	5.7	0.0	7.1	45.7	7.1	12.9	5.7	2.9
S. Agua y Obra Pública	8.2	5.5	2.7	6.8	17.8	23.3	8.2	0.0	20.5	4.1	1.4
S. D. Urbano	7.2	1.4	2.9	7.2	30.4	10.1	27.5	1.4	7.2	2.9	1.4
S. Finanzas	14.4	2.2	5.7	25.4	2.5	6.2	17.7	1.0	9.0	4.2	6.7
S. Comunicaciones	28.6	0.0	2.9	2.9	11.4	40.0	5.7	2.9	2.9	2.9	0.0
S. Desarrollo Social	22.6	1.9	1.9	1.9	5.7	30.2	3.8	13.2	1.9	15.1	1.9
S. G. Gobierno	15.6	1.1	5.6	7.8	0.6	6.1	26.7	7.8	15.0	6.1	4.4
S. Medio Ambiente	10.4	2.2	2.2	8.2	3.0	14.2	14.9	9.7	14.9	2.2	10.4
S. Trabajo	0.0	8.5	8.5	0.0	0.0	4.3	53.2	4.3	6.4	10.6	2.1
S. Turismo	11.1	0.0	11.1	0.0	11.1	5.6	22.2	22.2	11.1	0.0	0.0
S. Desarrollo Agropecuario	6.1	0.9	3.5	9.6	2.6	40.4	5.3	13.2	8.8	6.1	3.5
S. S. Ciudadana	8.6	4.9	2.0	7.8	2.4	8.2	34.3	4.5	9.0	3.3	11.4
PGJEM	4.7	5.4	0.7	4.1	0.7	1.4	56.8	2.7	8.1	2.7	3.4
S. Desarrollo Económico	9.4	3.1	18.8	7.8	9.4	10.9	15.6	3.1	18.8	1.6	1.6
S. Contraloría	16.1	8.9	1.8	19.6	1.8	10.7	28.6	0.0	3.6	5.4	3.6
S. Salud	18.2	0.0	12.1	0.0	3.0	6.1	15.2	45.5	0.0	0.0	0.0
S. Educación	40.0	4.0	0.0	12.0	12.0	0.0	8.0	16.0	4.0	4.0	0.0
Promedio	13.7	3.7	5.5	7.4	6.5	12.8	22.9	8.6	8.9	4.3	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

Por otra parte, en cuanto a estudios de posgrado concierne se tiene que el 20.7% del total de los mandos medios y superiores de las dependencias en estudio cuentan con algún estudio de posgrado, esto equivale a 1 de cada 5 de estos servidores. Esta agrupación la lideran los estudios de Maestría (15.5%), luego los Doctorados (3.2%) y al final las especialidades (1.7%).

En este rubro era importante destacar simplemente el mayor nivel académico con el que cuentan los servidores públicos, es decir, no se consideró necesario hacer también una clasificación académica primero, porque se considera que los mayores fundamentos profesionales son adquiridos en la licenciatura; segundo, porque los posgrados eran tan variados que resultaba complicado clasificarlos; y finalmente, porque el número de servidores con algún estudio de posgrado ni siquiera cubría la cuarta parte del total de los servidores públicos analizados.

En este sentido, los datos obtenidos fueron los siguientes: La Secretaría de Salud es la dependencia que tiene una mayor proporción de mandos medios y superiores con posgrado, ascendiendo al 42.4% del número de funcionarios adscritos a su fuerza laboral. A su vez, las Secretarías de Educación, del Trabajo, de Turismo, de la Contraloría y de Comunicaciones tienen desde un 36% hasta un 25% de sus mandos medios y superiores con estudios de posgrado y titulados. En contraste, las cinco dependencias con menos posgraduados son la Secretaría de Agua y Obra Pública, la de Finanzas, la PGJEM, la de Desarrollo Urbano y en último lugar la Secretaría General de Gobierno (Ver Tabla 4).

Se debe tener presente que el posgrado no es un requisito para el acceso a estos cargos, y si bien la proporción de posgraduados aún no llega ni a la tercera parte de estos servidores públicos, es de reconocer que aun sin existir este prerrequisito, un considerable número de servidores públicos están optando por ampliar sus conocimientos y preparación teórica.

Tabla 4. Mandos Medios y Superiores Con Posgrados.

Tipos de Posgrados	Doctorado		Maestría		Especialidad		Otros		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>PGJEM</b>	2	1.32	10	6.58	6	3.95	0	0.00	18	11.84
<b>S. Agua y Obra Pública</b>	0	0.00	8	10.96	1	1.37	0	0.00	9	12.33
<b>S. Comunicaciones</b>	0	0.0	8	22.2	1	2.8	0	0.0	9	25.00
<b>S. Contraloría</b>	1	1.79	14	25.00	1	1.79	1	1.79	17	30.36
<b>S. D. Urbano</b>	0	0.00	7	10.14	1	0.00	0	1.45	8	11.59
<b>Agropecuario</b>	1	0.88	14	12.28	1	0.88	0	0.00	16	14.04
<b>S. Desarrollo Económico</b>	1	1.56	10	15.63	0	0.00	0	0.00	11	17.19
<b>Metropolitano</b>	1	2.94	5	14.71	1	2.94	0	0.00	7	20.59
<b>S. Desarrollo Social</b>	0	0.0	7	12.7	0	0.0	0	0.0	7	12.73
<b>S. Educación</b>	3	12.00	6	24.00	0	0.00	0	0.00	9	36.00
<b>S. Finanzas</b>	1	0.25	44	10.95	3	0.75	0	0.00	48	11.94
<b>S. G. Gobierno</b>	6	3.3	13	7.2	0	0.0	0	0.0	19	10.56
<b>S. Medio Ambiente</b>	4	3.0	15	11.2	0	0.0	0	0.0	19	14.18
<b>S. S. Ciudadana</b>	4	1.63	30	12.24	6	2.45	1	0.41	41	16.73
<b>S. Salud</b>	1	3.03	10	30.30	3	9.09	0	0.00	14	42.42
<b>S. Trabajo</b>	0	0.00	12	25.50	1	2.13	2	0.00	15	31.91
<b>S. Transporte</b>	1	1.43	13	18.57	2	2.86	0	0.00	16	22.86
<b>S. Turismo</b>	0	0.00	6	31.58	0	0.00	0	0.00	6	31.58
<b>Promedio</b>	26	1.84	232	16.76	27	1.72	4.00	0.20	289	20.77

Fuente: Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

### 3.4.2. Experiencia laboral de los Servidores Públicos.

Es preciso señalar que, dada la diversa cantidad y calidad de formatos proporcionados por el INFOEM de los 1,810 currículos analizados, fue necesario establecer ciertos criterios que permitieran registrar la información mínima básica para el análisis de manera clara y que esta pudiera ser comparable. De tal suerte que para el registro se tomó en cuenta solamente los dos últimos cargos y lugares de trabajo de cada servidor público, y se distinguió si esta experiencia había sido adquirida en el sector privado o público.

Por otra parte, fue posible identificar a aquellos que no reportaron ninguna experiencia laboral previa, es decir, que las fichas curriculares proporcionadas por transparencia no hacían mención de esta información. Hecho que permitía suponer dos cosas: que las fichas estaban incompletas, o que el cargo que ocupaban era su primera experiencia laboral. De cualquier manera, este dato es revelador porque permite conocer el grado de importancia que asigna cada Secretaría a la experiencia

laboral de sus trabajadores sostenida en sus currículos para ocupar un cargo de la alta burocracia.

A partir de estos criterios se hizo la evaluación de la experiencia laboral de los mandos medios y superiores en cada dependencia. Los resultados agrupados de todos los servidores públicos nos muestran que la burocracia mexiquense es primordialmente autorreferente, ya que en promedio el 71.1% del total de los servidores ha laborado y ganado su experiencia exclusivamente en la administración pública estatal, es decir que han escalado y ascendido de nivel jerárquico al interior de la burocracia desde su incorporación.

Por otra parte, los servidores que cuentan con experiencia en el sector privado además de en la administración pública alcanzan un promedio del 24.5% del total, esto quiere decir que casi uno de cada cuatro servidores cuenta con conocimientos laborales extraídos de la iniciativa privada.

Finalmente tenemos que el 4.4% restante de los servidores en mandos medios y superiores no reportaron experiencia laboral previa a su actual cargo en la administración estatal, lo cual podría dejar de manifiesto que accedieron sin experiencia a un encargo administrativo de nivel directivo o que no reportaron su experiencia laboral a los órganos de Recursos Humanos de las dependencias.

En el primer supuesto resultaría preocupante ya que se desconocen los méritos por los cuales los servidores llegaron sin un procedimiento de ascenso a esos niveles jerárquicos, lo que permite prever la existencia de algún mecanismo ventajoso y sin competencia para estas designaciones. En el mejor de los casos pudiera suceder que las amplias credenciales académicas de algunos servidores les permitieran acceder a estos niveles jerárquicos sin tomar en cuenta la experiencia preliminar.

En todo caso, al no tener la administración estatal un sistema escalafonario y de méritos bien definido y respaldado legalmente, el acceso a cargos de nivel medios y superiores se encuentran a expensas de convertirse en el botín de ciertos actores políticos que lo único que exigen es lealtad a la clase política y no una trayectoria

académica y laboral específica para desempeñar determinada función.

Por secretaría, sobresalen aquellas que en sus filas se encuentra una mayor proporción de servidores con experiencia única y exclusiva en el sector público estatal. La Secretaría de la Contraloría, la Secretaria de Educación, la General de Gobierno, la de Seguridad Ciudadana y la de Finanzas, tienen a más del 80% de sus directivos avocados desde siempre a la administración pública.

En contraparte, entre las Secretarías que tienen a más servidores con experiencia previa en el servicio privado están la Secretaría del Medio Ambiente (42.8%), la del Trabajo (42.6%), la Secretaría de Desarrollo Económico (37.9%) y la Secretaria de Desarrollo Metropolitano (32.4%). La labor de estas secretarías implica una constante relación con el sector privado para el desarrollo de sus actividades por ello no resulta extraño que haya una mayor incorporación de personas del sector privado al gobierno (ver tabla 5).

El rubro que sin duda despierta mayor inquietud es la proporción de mandos medios y superiores sin experiencia, pues, aunque es un dato que agrupado pareciera insignificante (4.4%), en el seguimiento específico de las dependencias encontramos algunas que resultan alarmantes. El caso más severo es el de la Procuraduría General de Justicia, ya que, de acuerdo con la información proporcionada, el 20.3% de sus mandos directivos no cuenta con algún tipo de experiencia previa que justifique su incorporación a altos cargos.

Le siguen la Secretaría de Salud con el 18.2%; y luego la Secretaría del Medio Ambiente con el 15.2%. Se presume que el caso excepcional de la Procuraduría se debe a la posible discreción con que se maneja cierta información y/o a la inclusión de personal recién egresado de su carrera, pero en ningún caso se puede afirmar esto, sino que, por el contrario despierta incertidumbre y suspicacia el hecho que los mandos medios y superiores de una de las dependencias encargadas de la seguridad carezcan de experiencia laboral conocida.

**Tabla 5. Experiencia laboral en los mandos medios y superiores.**

Experiencia	Experiencia en el Sector Privado		Primer empleo /sin experiencia/ sin dato		Experiencia en el Sector Público únicamente		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>PGJEM</b>	45	29.60	31	20.3	76	<b>50.0</b>	152	100
<b>S. Agua y Obra Pública</b>	20	27.40	2	2.7	51	<b>69.9</b>	73	100
<b>S. Comunicaciones</b>	10	28.60	1	2.9	24	<b>68.6</b>	35	100
<b>S. Contraloría</b>	3	5.36	0	0.0	53	<b>94.6</b>	56	100
<b>S. D. Urbano</b>	17	24.64	1	1.4	51	<b>73.9</b>	69	100
<b>S. Desarrollo Agropecuario</b>	22	19.30	2	1.8	90	<b>78.9</b>	114	100
<b>S. Desarrollo Económico</b>	25	37.90	3	4.5	38	<b>57.6</b>	66	100
<b>S. Desarrollo Metropolitano</b>	11	32.4	0	0.0	23	<b>67.6</b>	34	100
<b>S. Desarrollo Social</b>	12	22.6	2	3.8	39	<b>73.6</b>	53	100
<b>S. Educación</b>	2	8.0	0	0.0	23	<b>92.0</b>	25	100
<b>S. Finanzas</b>	80	19.9	0	0.0	322	<b>80.1</b>	402	100
<b>S. G. Gobierno</b>	27	15.0	2	1.1	151	<b>83.9</b>	180	100
<b>S. Medio Ambiente</b>	59	<b>42.8</b>	21	15.2	58	<b>42.0</b>	138	100
<b>S. S. Ciudadana</b>	33	13.5	14	5.7	198	<b>80.8</b>	245	100
<b>S. Salud</b>	7	21.2	6	18.2	20	<b>60.6</b>	33	100
<b>S. Trabajo</b>	20	42.6	0	0.0	27	<b>57.4</b>	47	100
<b>S. Transporte</b>	16	22.9	1	1.4	53	<b>75.7</b>	70	100
<b>S. Turismo</b>	5	27.8	0	0.0	13	<b>72.2</b>	18	100
<b>Promedio</b>	414	24.52	86	4.39	1310	71.09	1810	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

Con la información relativa a la experiencia de los servidores públicos de la alta burocracia se procedió a analizar la carrera burocrática que han hecho los servidores dentro de la administración mexiquense. Entendiendo por “carrera burocrática” al desarrollo profesional de una persona al interior de la administración pública, es decir, dentro del sector público. En este rubro se identificaron cuatro categorías:

- a) Sí, parcial o en varias dependencias: Se refiere a que el servidor público ha desarrollado actividades laborales en al menos una dependencia del

gobierno estatal distinta a la que está adscrito actualmente.

- b) Sí, en la misma dependencia: Se refiere a que el servidor público ha desarrollado sus anteriores trabajos al interior de la misma dependencia en la que labora actualmente, hecho que podría fundamentar en mayor medida la construcción de una carrera al interior del servicio público.
- c) No; se refiere a que, aunque el servidor público tiene experiencia laboral previa la realizó en el sector privado, y el encargo que ostenta actualmente es su primera encomienda de carácter público, por lo que su carrera como funcionario público apenas comienza.
- d) Primer empleo / sin experiencia / sin dato. Se refiere, al igual que en la tabla anterior, a aquellos que no aportaron información sobre su experiencia laboral previa.

**Tabla 6. Carrera burocrática en los mandos medios y superiores.**

Carrera burocrática	Sí, parcial o en varias dependencias		Sí, en la misma dependencia		No		Primer empleo /sin experiencia/ sin dato		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>PGJEM</b>	84	55.3	15	9.90	18	11.80	35	23.00	152	100
<b>S. Agua y Obra Pública</b>	56	76.71	5	6.85	10	13.70	2	2.74	73	100
<b>S. Comunicaciones</b>	27	77.1	2	5.7	5	14.3	1	2.9	35	100
<b>S. Contraloría</b>	35	62.50	19	33.93	2	3.57	0	0.00	56	100
<b>S. Desarrollo Urbano</b>	40	57.97	18	26.09	10	14.49	1	1.45	69	100
<b>S. Desarrollo Agropecuario</b>	51	44.74	41	35.96	21	18.42	1	0.88	114	100
<b>S. Desarrollo Económico</b>	40	62.50	9	14.06	16	23.44	1	0.00	66	100
<b>S. Desarrollo Metropolitano</b>	21	61.76	1	2.94	12	35.29	0	0.00	34	100
<b>S. Desarrollo Social</b>	46	86.8	4	7.5	1	1.9	2	3.8	53	100
<b>S. Educación</b>	16	64.00	9	36.00	0	0.00	0	0.00	25	100
<b>S. Finanzas</b>	200	49.75	159	39.55	36	8.96	7	1.74	402	100
<b>S. G. Gobierno</b>	123	68.3	39	21.7	16	8.9	2	1.1	180	100
<b>S. Medio Ambiente</b>	90	65.2	8	6	18	13.04	22	15.94	138	100
<b>S. S. Ciudadana</b>	146	59.59	60	24.49	30	12.24	9	3.67	245	100
<b>S. Salud</b>	11	33.33	12	36.36	5	15.15	5	15.15	33	100
<b>S. Trabajo</b>	31	65.96	6	12.77	10	21.28	0	0.00	47	100
<b>S. Transporte</b>	47	67.14	9	12.86	13	18.57	1	1.43	70	100
<b>S. Turismo</b>	13	72.22	4	22.22	1	5.56	0	0.00	18	100
<b>Promedio</b>	1077	62.83	420	19.72	224	13.37	89	4.10	1810	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

En primer término, se destaca que en promedio las Secretarías alcanzan un 82.5% de servidores públicos directivos con algún grado de carrera en el servicio público, ya sea que sus cargos anteriores los hayan ejercido en otras dependencias gubernamentales o en la misma a la cual se encuentran actualmente adscritos.

Las Secretarías que cuentan con un alto porcentaje de funcionarios públicos que han construido una carrera en el servicio público son la Secretaría de Educación, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Desarrollo Social, la de Finanzas y la Secretaría General de Gobierno, todas ellas con una

proporción mayor al 90% de sus mandos superiores. Esto sugiere que la experiencia que han adquirido al interior de la misma, un importante número de funcionarios conoce la estructura y organización de la administración pública mexiquense.

Más aún podemos destacar a aquellas Secretarías en las que la proporción de servidores públicos que tienen una carrera burocrática recorrida en una misma dependencia, que son la Secretaría de Finanzas con un 40%, la Secretaría de Salud con un 36.4%, la Secretaría de Educación con 36%, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario con 36% y la Secretaría de la Contraloría con 33.9%.

El promedio general de la administración pública mexiquense en este rubro es del 19.7%, o sea que casi la quinta parte de las promociones de los servidores públicos en estas instancias obedece a reglas no formales de ascenso al interior de la burocracia estatal.

Esta distinción resulta relevante en el sentido de la especialización que el ejercicio de la labor pública puede generar. Lo cual cobra cierta importancia en razón de, la ya mencionada, carencia de un régimen de escalafón o ascenso al interior de las dependencias, además la capacitación de los funcionarios.

El hecho de que los funcionarios públicos cuenten con una trayectoria dentro del servicio público, ahora con un cargo diferente, brinda en cierta medida a la administración cierto dinamismo, además de un respiro, pues si bien los representantes de estos puestos hayan sido o no idóneos desde un principio, las capacidades que se obtienen al ejercer la tarea administrativa suma puntos a los funcionarios.

Sin embargo, las designaciones en diferentes instituciones gubernamentales son el lado opaco de estas carreras burocráticas, ya que se desconocen los factores y procedimientos para la movilidad interinstitucional; si bien algunas pistas o indicios apuntan a que, en cierta medida, las designaciones interinstitucionales se deben a que el grupo de confianza de los más altos cargos, Secretarios y subsecretarios, acompañan a sus jefes en las nuevas tareas que les son encargadas por la vía política, es decir que son producto de las designaciones directas de la élite política,

que puede ser una encomienda burocrática o política.

Esto se denota mayormente en aquellos servidores que tienen una carrera burocrática desarrollada en distintas dependencias gubernamentales que en promedio de todas las secretarías asciende al 62.8% de servidores públicos, los cuales tienen una carrera burocrática, pero en distintas dependencias gubernamentales.

Por otra parte, si se suma el porcentaje entre aquellos que no cuentan con algún tipo de experiencia dentro del sector público con aquellos que además no gozan de ninguna experiencia previa que respalde su nombramiento, tenemos que un 17.5% de la administración estatal, exhibe que las principales características de la burocracia mexiquense en relación con sus recursos humanos de mandos medios y superiores son la jerarquización, la verticalidad, y la lealtad a los superiores, pues son los factores que determinan en gran medida el acceso, la permanencia, al interior de la estructura burocrática mexiquense.

### **3.4.3. ¿Los Servidores Públicos del Gobierno Estatal están calificados para desempeñar sus cargos actuales?**

Sobre las bases establecidas con los elementos de formación académica y experiencia profesional se propone una síntesis de ambos para conformar la categoría de “idoneidad en el cargo”, para la cual se consideraron los factores de su perfil académico y su experiencia laboral. Con ello se construyeron cuatro posibles variables para determinar la idoneidad de los servidores:

- a) Idoneidad por experiencia: se refiere a que por los cargos y actividades laborales desempeñadas previamente es idóneo para realizar sus responsabilidades actuales, aunque su formación académica no esté dirigida propiamente a ellas.
- b) Idoneidad por formación: se refiere a que, sin importar que se hayan desarrollado laboralmente en actividades distintas a las de su encargo actual, su formación académica está encaminada directamente a las tareas

que su puesto le requieren.

- c) Idoneidad por formación y experiencia: se considera que esta condición laboral es la óptima dado que la formación académica y la experiencia laboral se concatenan favorablemente y se alinean con los requerimientos técnicos e intelectuales que su posición en la administración les demanda.
- d) No es idóneo. esta variable se refiere es que no se pudo establecer una idoneidad de los servidores públicos ni por los estudios que posee ni por su experiencia laboral previa, por lo que esta es la categoría menos deseable para un servidor público de estos rangos.
- e) No se pudo determinar idoneidad: debido a la falta de información proporcionada no se pudo definir si los servidores públicos eran idóneos o no, pues se carecía de su información laboral previa y/o datos de su formación académica.

Tabla 7. Idoneidad en el cargo de los mandos medios y superiores.

¿Los servidores públicos son idóneos para su cargo?	Sí, por experiencia		Sí, por formación		Sí, por formación y experiencia		No		No se pudo determinar idoneidad		Sí	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Secretaría												
<b>PGJEM</b>	14	9.2	30	19.7	60	39.5	17	11.2	31	20.4	104	68.4
<b>S. Agua y Obra Pública</b>	11	15.1	8	11.0	34	46.6	20	27.4	0	11.1	53	72.7
<b>S. Comunicaciones</b>	11	31.4	4	11.4	17	48.6	3	8.3	0	0	32	91.4
<b>S. Contraloría</b>	23	41.1	10	17.9	18	32.1	5	8.9	0	0	51	91.1
<b>S. Desarrollo Urbano</b>	13	18.8	8	11.6	39	56.5	9	13.0	0	0	60	87.0
<b>S. Desarrollo Agropecuario</b>	19	16.7	28	24.6	49	43.0	18	15.8	0	0	96	84.2
<b>S. Desarrollo Económico</b>	4	6.1	22	33.3	14	21.2	26	39.4	0	0	40	60.6
<b>S. Desarrollo Metropolitano</b>	8	23.5	13	38.2	2	5.9	11	32.4	0	0	23	67.6
<b>S. Desarrollo Social</b>	36	67.9	1	1.9	11	20.8	3	5.7	2	3.8	48	90.6
<b>S. Educación</b>	4	16	5	20	13	52	3	12	0	0	22	88.0
<b>S. Finanzas</b>	108	26.9	124	30.8	126	31.3	44	10.9	0	0	358	89.1
<b>S. G. Gobierno</b>	94	52.2	17	9.4	22	12.2	47	26.1	0	0	133	73.9
<b>S. Medio Ambiente</b>	19	13.8	29	21.0	38	27.5	52	37.7	0	0	86	62.3
<b>S. S. Ciudadana</b>	84	34.3	42	17.1	81	33.1	38	15.5	0	0	207	84.5
<b>S. Salud</b>	5	15.2	1	3.0	16	48.5	6	18.2	5	15.2	22	66.7
<b>S. Trabajo</b>	9	19.1	11	23.4	15	31.9	12	25.5	0	0	35	74.5
<b>S. Transporte</b>	30	42.9	1	1.4	26	37.1	13	18.6	0	0	57	81.4
<b>S. Turismo</b>	7	38.9	0	0.0	9	50.0	2	11.1	0	0	16	88.9
<b>Promedio:</b>	499	28.2	354	16.2	590	35.2	329	19.2	38	1.8	1443	79.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información solicitada al INFOEM.

Los primeros resultados del análisis sobre la idoneidad de los mandos medios y superiores en sus cargos fue que en promedio el 79.4% de estos servidores son de alguna manera idóneos para desempeñar las actividades y responsabilidades que les han sido encomendadas, o al menos, se justifica su nombramiento en el cargo ya que se reconoce que esta información no es aún suficiente para determinar si efectivamente los funcionarios públicos son, como hemos dicho anteriormente, “idóneos para el cargo”, pues para determinar ello sería necesario un ejercicio de evaluación mucho más profundo respecto a las habilidades y conocimientos.

Este porcentaje se divide en 35.5% que son idóneos por su formación y su experiencia, lo que significa que uno de cada tres mandos directivos cuenta con el

perfil óptimo para realizar sus funciones, un 27.3% es idóneo únicamente porque ha desempeñado tareas afines a sus responsabilidades actuales aunque no tenga una formación académica que los respalde para ellas, y el otro 16.6%, no ha tenido experiencia que apoye su designación para el cargo, aunque su formación académica es adecuada para atender sus responsabilidades actuales.

Un importante 19%, casi uno de cada cinco servidores públicos dirigentes, se consideró como no idóneo, pues no tiene ni los estudios ni la experiencia que avale sus capacidades para detentar un cargo público de nivel directivo con la responsabilidad de tomar decisiones que beneficien o perjudiquen la función pública como los que aquí se describen, en esta situación se encuentran casi una quinta parte de los funcionarios analizados. Estos datos son evidencia de la discrecionalidad con que algunos altos mandos llegan a ocupar sus puestos y nuevamente exhibe la ausencia de un sistema profesional de carrera. Hecho que podría resultar en un bucle interminable dentro de la administración.

En primera instancia ver que casi un 80% de los funcionarios públicos mexicanos son aparentemente idóneos para el cargo, resulta ser un poco alentador, sin embargo, vale la pena resaltar que los porcentajes donde la formación académica respalde su nombramiento no es tan alto. Es decir que, si la formación previa fuera una variable condicionante para su acceso al servicio público, solo se tendría a un 51% de servidores con formación profesional idónea.

Esta información fue recolectada a mitad del sexenio del gobernador Eruviel Ávila Villegas, tiempo que ha permitido a muchos de estos funcionarios construir una carrera y adquirir experiencia dentro de la función pública a través de nombramientos no necesariamente hayan tenido como base el mérito y la capacidad de estos perfiles.

Para determinar de manera veraz la idoneidad de los servidores a los cargos que tienen o han tenido sería necesario evaluar no solo las habilidades y preparación del funcionario en cuestión, sino el desempeño, el impacto y los resultados que generaron en el ejercicio de sus cargos anteriores. En otras palabras, los servidores públicos han hecho una carrera en el servicio público, pero no necesariamente se encuentran profesionalizados.

En teoría, si existiera un sistema de profesionalización dentro del estado, el próximo gobierno estatal mantendría a todas estas personas idóneas en sus cargos, no obstante, valdría la pena mirar nuevamente los directorios de las secretarías, y buscar si al menos son los mismos nombres que la base de datos de esta investigación contempla una vez que haya tomado protesta el nuevo gobernador del estado en septiembre de 2017.

## Conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha podido observar que, tanto a nivel federal como estatal, el tema de profesionalización no es nuevo, sin embargo, es un asunto que sigue teniendo vigencia en virtud de la necesidad que existe de este al interior de los gobiernos. Tal y como se mencionó anteriormente, a nivel federal existe una legislación que, si bien tiene contemplado todas las etapas concernientes a la profesionalización del servicio público, todavía no se ha terminado de desarrollar en el sentido práctico.

Por otra parte, el Estado de México, en comparación con algunas otras entidades federativas, no cuenta con una legislación clara respecto al sistema de profesionalización del servicio público estatal. De acuerdo a la teoría de la profesionalización se requerirían de principalmente dos elementos que sirvan de soporte para el sistema y para que las acciones que se realicen al respecto sean concisas. El primero sería un marco jurídico que respalde el sistema y las acciones que se lleven a cabo al respecto; lo segundo, una institución fuerte con capacidad y autonomía de acción suficiente para hacer funcionar el sistema.

La primera parte de la hipótesis de esta investigación versa sobre la idea de que no existe un sistema de carrera definido al interior de gobierno mexiquense. Después del análisis realizado al respecto, se concluye que esta suposición es acertada. Después de un largo análisis de la información con la que el gobierno dispone en materia de profesionalización se puede decir que en el Estado de México no existen acciones sólidas para establecer un Sistema Profesional de Carrera que funcione adecuadamente a pesar de que se tiene conciencia que profesionalizar a los servidores públicos es una acción que beneficiaría en gran medida el funcionamiento de la administración, la existencia del Instituto de Profesionalización es prueba de ello. Al respecto, podrían suponerse dos cosas.

La primera, que en realidad no se tiene conocimiento claro y teórico dentro del gobierno y del mismo Instituto acerca de que es realmente un sistema de profesionalización, es decir, se tiene una idea errónea y sesgada al respecto, ya que profesionalizar va mucho más allá que impartir cursos de inglés y uso de

herramientas tecnológicas a los servidores públicos, cosas que son las que actualmente se toman como acciones de profesionalización.

En esta investigación se ha dejado claro en los primeros capítulos que el sistema de profesionalización consiste en un método de gestión de los recursos humanos que permite lograr la eficacia de la función pública y la calidad en la prestación de servicios asegurando que al interior del gobierno exista un cuerpo de funcionarios capaces y comprometidos con las tareas del gobierno y con el bienestar social.

Desde la perspectiva de la profesionalización, los ejes rectores para determinar el acceso, la carrera y la permanencia de los funcionarios en el servicio público deben ser la igualdad, el mérito y el desempeño. Es decir, que se deben establecer los mecanismos de selección e ingreso al servicio público que permitan seleccionar a los mejores perfiles para los cargos públicos.

Asimismo, los procesos de evaluación del desempeño son fundamentales para entender el sistema, ya que sin la existencia de estos es imposible hablar de profesionalización, ya que dichas evaluaciones deberían ser determinantes para precisar los puntos que se necesitan mejorar del sistema y la capacitación necesaria que requieren los servidores, o en su caso resolver la promoción o separación de algún funcionario del servicio público.

En el gobierno mexiquense no existen este tipo de mecanismos de selección, la manera en que los funcionarios son vinculados a la administración pública es desconocida ya que no se encontró información referente a algún concurso público para alguna plaza de gobierno, como tampoco se encontraron evidencias de alguna evaluación al desempeño de los funcionarios, sino solo reportes de los cursos en línea disponibles para servidores públicos. Por lo anterior, se puede suponer que la falta de conocimiento y entendimiento teórico del tema no permite la implementación del mismo.

La segunda cosa que podría estar frenando la profesionalización en el estado atiende a la posible negligencia del mismo gobierno a implementar el sistema. El

Estado de México ha permanecido por muchos años bajo prácticamente la misma esfera de poder. La clase política que con el paso del tiempo se integra con nuevas figuras no ha tenido la necesidad de asegurarse que el gobierno esté en manos capaces, sino más bien en manos leales.

Teóricamente el sistema de profesionalización supone que el cuerpo de funcionarios de carrera goza de una mayor estabilidad en su cargo debido a que su permanencia en él depende de su desempeño y no de su lealtad a los actores políticos. El funcionario de carrera tiene como único objetivo trabajar en beneficio del gobierno y la sociedad, más no de la clase política. Sin embargo, cuando no existe un sistema de profesionalización la discrecionalidad con la que las personas son vinculadas al servicio público hace que los altos funcionarios tengan en sus manos la lealtad de los servidores públicos, por lo que las acciones de estos últimos giran en torno a mantener sus puestos atendiendo a las demandas de actores políticos y no a las demandas sociales.

La información que se expuso en este documento muestra como en realidad no hay una carrera profesional dentro del servicio público mexiquense, muchos de ellos son ascendidos o movidos a otras áreas de la administración en razón de que pertenecen a un “equipo de trabajo” y en este sentido, es más importante y mejor garantía de hacer carrera en el servicio público la lealtad que han demostrado a su empleador, que la efectividad que muestren en el desempeño de sus cargos.

Queda por entendido que la profesionalización del servicio público presupone eficiencia y calidad en la función pública a partir de la integración de un cuerpo de funcionarios capaces de responder a las necesidades de la sociedad y el gobierno. Además, que el sistema traería consigo una mayor estabilidad en el cargo, pues su permanencia y ascenso estarían sujetas al desempeño y no los cambios y destituciones que surgen en el terreno político. Además, que las contrataciones dependerían de un estricto régimen de selección que aseguraría la contratación del personal que cuente con la mayor capacidad y no con la mejor recomendación.

Aunado a los elementos materiales en materia de legislación y organización que se requieren en el Estado de México la implementación del sistema de

profesionalización, existe un tercer elemento que tomará tiempo cambiar y que es de hecho la posible causa de que el sistema no ha dado frutos a nivel federal. Esto es la cultura laboral que existe al interior de las burocracias. Es necesario formar a los servidores en valores éticos y profesionales para que realicen sus funciones en razón de un orientado espíritu de servicio (Pérez, 2003).

Cambiar los hábitos y la mentalidad de los empleados públicos es el reto más grande al que se tienen que enfrentar los gobiernos para implementar este tipo de sistemas de carrera, y es el enemigo que al parecer no ha podido vencerse. En este se reconoce la conveniencia y la necesidad apremiante de la implementación de un sistema profesional de carrera dentro del gobierno mexicano ya que no sólo se estaría apostando al mejor manejo administrativo de las acciones gubernamentales generando una visión a largo plazo del servicio público, y no solo para seis años, sino que también podría funcionar como un mecanismo que contribuya a disminuir el descredito en el que se encuentra sumergido el gobierno.

La segunda parte de la hipótesis versa sobre la idea de que los servidores públicos no son idóneos para el cargo que ostentan. En términos de los datos expuestos aquí, se podría decir que tal suposición no fue corroborada, ya que un 79.7% de los servidores analizados en cargos de nivel medio y superior resultaron idóneos de acuerdo al modelo de análisis establecido. No obstante, es necesario recalcar que la información analizada solo nos brinda un panorama de los perfiles que integran el servicio público, para determinar la idoneidad y capacidad de los funcionarios públicos en términos de un sistema de profesionalización, primero debieron ser evaluados para ingresar al servicio, sin embargo, este procedimiento no existe al interior del gobierno estatal.

No se tiene registro de evaluaciones del desempeño al interior del aparato gubernamental. Por lo cual se podría suponer que su permanencia en el cargo se encuentra sujeto a la lealtad que puedan mostrar a su empleador y no a los resultados que demuestren en el ejercicio de sus funciones. Es necesario, además, rescatar los principios del paradigma burocrático, y recordar que el gobierno, entendiendo a este como el grupo de individuos encargado de guiar la política

estatal, tiene como responsabilidad buscar el desarrollo de la sociedad, buscando el bienestar social, económico y humano de la misma. Estar al frente de la administración pública implica no solamente tener conocimientos teóricos de temas económicos y procedimentales. Implica una formación ética, en la que se tenga conciencia y responsabilidad de que el compromiso es con el Estado, entendiendo a este como el gobierno, el territorio y la sociedad.

## Referencias.

- Aguirre Hernández, J. M. (1983). *El Programa de Reforma Administrativa y la Regulación Jurídica de las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Servidores*. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 15, 9-44.
- Arellano Gault, D. (2002). *Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 3.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos Por Resultados en América Latina*. México: CIDE.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política Vol. 1*. México:FCE.
- Congreso de la Unión. (4 de enero de 1994). *Ley del Servicio Exterior Mexicano*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf)
- Cruz Villalobos, O. (2009). *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. Toluca: IAPEM.
- Diario Oficial de la Federación. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983)
- Diario Oficial de la Federación. (1992). *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4652468&fecha=24/02/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652468&fecha=24/02/1992)
- Diario Oficial de la Federación. (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015,

Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996)

Diario Oficial de la Federación. (2003). *DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015, Disponible en: [dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=697014](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=697014)

Dussauge Laguna, M.I. (2002) *Anatomía del Servicio Civil*. Foro Internacional, 42 (170), (pp. 745-808), México DF: COLMEX.

Guerrero, O. (1990). *La profesión en CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 36 (141) (pp.107-121). México:UNAM

Guerrero, O. (1995). *La formación profesional de administradores Públicos en México*. Toluca: IAPEM.

Guerrero, O. (1998). *El Funcionario, El Diplomático y El Juez*. México, D.F.: INAP.

Guerrero, O. (2012). *La administración pública en Gran Bretaña: origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Toluca:IAPEM.

INSELCAP. (S.F.). *Marco Normativo del SPC*. Recuperado el 30 de 09 de 2016, disponible en [http://inselcap.zacatecas.gob.mx/paginas/marco\\_spc.html](http://inselcap.zacatecas.gob.mx/paginas/marco_spc.html)

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1999). *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México. Tomo II*. México: INAP.

Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo. (2014). *Programa de Capacitación con Base en Competencias de Desempeño*. Recuperado el 24 de octubre de 2014. Disponible en: [http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/sites/iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/files/files/iprofes\\_pdf\\_prog\\_2014.pdf](http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/sites/iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/files/files/iprofes_pdf_prog_2014.pdf)

Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo. (2016).

*Resultados 2015*. Recuperado el 3 de marzo de 2017. Disponible en: [http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/sites/iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/files/files/Resultados\\_de\\_Profesionalizacion/Resultados\\_2015.pdf](http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/sites/iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/files/files/Resultados_de_Profesionalizacion/Resultados_2015.pdf)

Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo. (s.f.). *Antecedentes*. Recuperado 4 de noviembre el 2016. Disponible en: <http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/antecedentes>

Moctezuma Barragán, E.; Roemer, A. (1999). *Por un Gobierno con Resultados*. México, D.F.: FCE.

Martínez Silva, M. (1978). *Diccionario de Política y Administración Pública*. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración.

Martínez Puón, R. (1999). *Lineamientos generales para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México*. Estudios Políticos, 20, 159-186.

Martínez Puón, R. (2003a). *¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf>  
[tp://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf)

Martínez Puón, R. (2003b). *La profesionalización de la Administración Pública en México*. Madrid: INAP.

Naciones Unidas (1962). *Manual de Administración Pública*. Nueva York: ONU. 14 de marzo el 2017. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>

Naff, K. C.; Riccucci, N. M.; Freyss, S. F. (2014). *Personnel Management in Government: Politics and Process, Seventh Edition*. Florida: CRC Press.

Nickson, A. (s.f.). *Capacitación y Carrera Administrativa: La Experiencia Británica*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (14-15). Recuperado el 10 de septiembre de 2016, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta->

mexicana/article/view/30895/27882

- Pardo, M. C. (1995). *El Servicio Civil de Carrera en México: Un imperativo de la modernización*. Revista Gestión y Política Pública, 4 (2).
- Pardo, M. C. (1999). *Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México*. Revista de Administración Pública, 103, 7-39.
- Pardo, M. C. (2005a). *El Servicio Profesional de Carrera en México: De la Tradición al Cambio*. Foro Internacional, 45 (4), 599-634.
- Pardo, M. C. (2005b). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas (8). México D.F: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado 14 de marzo el 2017. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf)
- Pérez González, H. (2003). *Retos y perspectivas del servicio público de carrera en México*. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá: CLAD. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047415.pdf>  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047415.pdf>
- Pichardo Pagaza, I. (1984). *Introducción a la administración pública en México, Volumen 2*. México, D.F.: INAP.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000*. Recuperado el 17 de Julio de 2014, disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Poli, M. D. (2013). *La Administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis*. REVISTA DE DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO (20), 123-162.
- Quiroga Leos, G. (s.f.). *El Servicio Civil de Carrera*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (14-15). Recuperado el 10 de septiembre de 2016, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta->

mexicana/article/view/30900/27887

Rosales Ávalos, E. (2004). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Análisis e Impactos*. En Salinas Narváez, J. & Rosales Ávalos, E. (Ed.) *Servicio civil de carrera en México* (pp. 61-87). México, D.F.: Congreso de la Unión. Recuperado el 27 de Julio de 2015, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3488/6.pdf>

Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México: IAPEM.

Secretaría de la Función Pública. (2016). *4to. Informe de Labores 2015-2016*. Recuperado el 7 de mayo de 2017, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131356/4to\\_INFORME\\_SFP\\_2016\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131356/4to_INFORME_SFP_2016_web.pdf)

Secretaría de la Función Pública. (s.f.). *Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004*. Recuperado el 17 de Julio de 2014, disponible en: <http://www.spcmuseo.gob.mx/conoceMSPC/documentos/memoriaSPC.htm>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Historia SEM*. Recuperado el 30 de 07 de 2014, disponible en: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/info\\_sem/sem.html](http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/info_sem/sem.html)

Secretaría de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Corresponde al Instituto Matías Romero*. Recuperado el 4 de septiembre de 2016, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83014/Corresponde\\_al\\_IMR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83014/Corresponde_al_IMR.pdf)  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83014/Corresponde\\_al\\_IMR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83014/Corresponde_al_IMR.pdf)

US Embassy. (2012). *Ley sobre actividades políticas limita y al mismo tiempo protege a empleados*. Recuperado el 30 de 08 de 2015, disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/pamphlet/2012/10/20121005137137.html#axzz3pLRCjOVq>

Velasco Sánchez, E. (2006). *La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia: Tensiones y Equilibrios*. *Revista Gestión y Política*

Pública, 15 (2).

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2001). *¿Qué es la Burocracia?*. México: Coyoacan.