EL BUEN GOBIERNO

La profesionalización y sus desafíos en el Servicio Público en México

Héctor Ruiz-López

EL BUEN GOBIERNO

La profesionalización y sus desafíos
en el Servicio Público
en México

EL BUEN GOBIERNO

La profesionalización y sus desafíos
en el Servicio Público
en México

Héctor Ruiz-López

Universidad de Guadalajara
Centro de Estudios de Políticas Públicas Iberiamericanas
Red de Estudios de Gobierno, Política y Gestión Pública

2025

https://rediberoestudios.org/

contacto@rediberoestudios.org

D.R. © 2025, Editorial Exponencial S.A. de C.V.

ISBN: 978-970-96521-6-1

Hecho en México

Made in Mexico

ÍNDICE

Prólogo....1
Introducción....6

PARTE I
CONTEXTOS Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

1. *Radiografía de la administración pública mexicana*....8
Panorama general, retos estructurales y funciones....8

2. *Enfoques y Estudios sobre Profesionalización y SCC*....13
Marco teórico e histórico....13
Principales enfoques y su relevancia....17

3. *Conceptos Clave*....19
El Servicio Civil de Carrera....19
¿Quiénes son los Servidores Públicos?....24
¿Qué es la Función Pública?....26
¿Qué debemos entender por profesionalización?....28

PARTE II
EVOLUCIÓN HISTÓRICA

4. *Antecedentes de la Administración Pública en México*....32
Época Prehispánica....33
Periodo Virreinal....35
México Independiente y las reformas del siglo XIX....38
Etapa Reformista (1857 – 1876)....46
Etapa Porfirista (1877 – 1911)....48
Etapa Revolucionaria (1910 – 1932)....51
Consolidación Institucional en el Siglo XX....55

Etapa Pre-moderna 57
Etapa moderna (1982 – 2024) 60
Conclusiones de Capítulo 67

5. *El Servicio Civil en el México Contemporáneo* 70
La pertinencia de los Servicios Civiles de Carrera 70
Propósitos del Servicio Civil de Carrera 73
Modelos de Servicios Civiles de Carrera 78
Clasificación y Roles de los Servidores Públicos 81
Marco normativo del Servicio Civil en México 82
Normatividad aplicable y vigente en México 83

PARTE III
LA PROFESIONALIZACIÓN Y RETOS CONTEMPORÁNEOS

6. *La Profesionalización como Política Pública* 87
Los SCC como Política Pública 88
Elementos estratégicos de los SCC como PP 88
El Servicio Civil de Carrera y la Nueva Gestión Pública 92

7. *El SCC como medio de Combate a la Corrupción* 101
La corrupción y la desconfianza social en lo público 102

8. *Evaluaciones a los Sistemas de Servicio Civil* 113
Índices de evaluación de los SCC 113
Evaluaciones Regionales del SCC en América Latina 116
Diagnósticos Institucionales de los SCC 118
Diagnóstico del Servicio Civil en México 119
Índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID 120
Diagnóstico del Servicio Civil en México - BID 125

Los SCC en Gobiernos Subnacionales de México 126

PARTE IV
LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

9. *El Buen Gobierno y Confianza Ciudadana* 129
La meritocracia 129
La profesionalización en la Nueva Gestión Pública 137
El Neoinstitucionalismo 154
La Post-Burocracia 163
Gobierno Abierto y Post-NGP 169
Capacidades Institucionales 172
Las teorías alrededor del buen gobierno 180
El cambio hacia la calidad en la gestión pública 181
Las crisis de la administración pública 182

10. *La buena administración pública* 194
Definiciones de Buena Administración 195
Derecho a la Buena Administración Pública 198
El buen gobierno y la confianza institucional 201
Crisis de Legitimidad y Representación 202
La buena administración pública en México 206
Documentos del CLAD como referentes 207
Derecho de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas 212
La política y la profesionalización 217

PARTE V
REFLEXIONES Y PROPUESTAS

11. *Hallazgos y conclusiones teóricas* 223
Los 30 hallazgos más relevantes de la investigación 223

Las implicaciones para la profesionalización 229

12. *Profesionalización en entidades federativas* 232
Implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales 232
El Servicio Civil de Carrera en los Poderes Legislativos 233
Servicio Profesional de Carrera Policial 236
La Carrera Judicial en Entidades Federativas 239
El Servicio Civil en Poderes Ejecutivos Estatales 242
Análisis de Normas Estatales en Materia de SCC en México 246
Grado de instrucción profesional 250
El sistema de botín en México 256

14. *El avance del SCC en gobiernos subnacionales* 261
Hallazgos de capítulo 268

15. *Análisis empírico sobre la buena administración* 271

16. *Conclusiones Generales* 279
Radiografía de la Administración Pública Mexicana 279
Evolución de la Profesionalización en México 280
La Profesionalización y sus retos contemporáneos 282
En Búsqueda del Buen Gobierno 283
La Profesionalización en Gobiernos Subnacionales en México 285

17. *Propuestas* 287

Bibliografía 295

PRÓLOGO

Juan José Rastrollo Suárez

México es un país con una fuerte personalidad. Su orografía, su historia y su estructura social, cuentan con rasgos distintivos que acentúan sus singularidades, convirtiéndolo en una nación diferenciada y diferenciable de cualquier otra, más allá de su entorno geográfico y cultural. No solo por esto último –su peculiar situación, en la parte superior de Centroamérica, a medio camino entre la América anglosajona y el resto de América Latina– sino, también, por el carácter diferenciado de su realidad institucional y administrativa.

Además de ser el segundo país más poblado y la segunda economía más importante de la región, es el que cuenta con mayor número de hispanohablantes del mundo. Es fácil advertir que garantizar servicios públicos adecuados, incrementar la eficacia de las organizaciones o impulsar reformas administrativas en un contexto como el descrito, resulta tremendamente complejo.

Entre otras cosas, por las particularidades políticas e institucionales propias de lo que Vargas Llosa dio en llamar la "dictadura perfecta", en la que la convergencia de intereses entre diferentes actores, tuvo como consecuencia el gobierno de un único partido durante más de setenta años. Pero, también, por otros rasgos característicos de su sistema institucional, marcado por un intenso presidencialismo y un arraigado federalismo que hacen, aún más difícil, la consecución del consenso suficiente para impulsar cambios profundos y sostenidos en el tiempo dentro de la administración.

El primero, característico de los sistemas políticos de América Latina, limita considerablemente los pesos y contrapesos, resortes necesarios para mantener en el centro de la agenda política el debate sobre la reforma y modernización de la administración pública. El segundo, manifestación de la pluralidad y la heterogeneidad consustanciales al tamaño del país, es también una clara expresión de las resistencias que pueden encontrarse de cara a alcanzar los consensos necesarios para promover unas reformas que, necesariamente, tienen que estar fundadas en el acuerdo.

Sin embargo, México necesita, tanto como siempre, cambios y mejoras que con-

tribuyan, de manera decisiva, a combatir algunos de los grandes problemas que históricamente ha enfrentado y que sigue enfrentando: la inequidad, la violencia y la falta de igualdad de oportunidades. En esta tarea, pese a las grandes dificultades que deben sortear, resulta crucial el papel de los poderes públicos.

Si la función pública debe ser, en el contexto de un estado democrático, fiel reflejo de la sociedad en la que se inserta y mimetizarse con ella forma parte de su lógica evolución, podemos deducir fácilmente que el servicio civil mexicano es también singular. Su análisis, por tanto, resultará complejo, tanto como el de la sociedad en la que se inserta y a la que sirve.

No solo porque, a consecuencia de las circunstancias anteriormente mencionadas, ha sido durante décadas un claro ejemplo del denominado "sistema de botín", en el que los servidores públicos dependen –para el acceso a su cargo y la continuidad en sus funciones– de la obediencia ciega a quien les nombró. También, por la convergencia de intereses de signo muy variado –internos y externos a la organización administrativa e incluso al propio país–, que dificultan sobremanera la profesionalización de la función pública mexicana, evitando el asentamiento de un pilar esencial para garantizar la calidad democrática y la fortaleza institucional.

Si bien asentar un servicio civil profesional en todos los niveles de gobierno debería ser una prioridad para México, no deja de existir, por desgracia, una marcada resistencia hacia ello. Resistencia contra la que resulta muy difícil luchar. Lamentablemente, diseñar y desarrollar este tipo de reformas, no resulta generalmente muy conveniente para quien gobierna y tiene la posibilidad de impulsarlas. Requiere una considerable valentía.

Además de resultar costoso, no suele redundar en un rédito político a corto plazo que facilite la reelección, ni tiene por qué ser entendida, en un primer momento, en clave positiva por los propios empleados públicos (que ven amenazado su puesto de trabajo), ni por el resto de la sociedad (que se muestra normalmente más receptiva hacia políticas públicas que tienen un impacto más directo e inmediato *ad extra* de la organización administrativa).

Sin embargo, no hacer nada aprovechando la ya de por sí erosionada imagen con la que los empleados públicos cuentan, labrada durante décadas de palpable clientelismo a partir de la convivencia entre gobernantes y algunos gobernados,

puede resultar en muchos casos, a priori, mucho más conveniente para quien está en el gobierno. Desde esta lógica, parece preferible mantener a los servidores públicos como rehenes, en lugar de promover una independencia –fundada en parámetros de profesionalidad– que, en última instancia, pueda suponer un control incómodo.

No obstante, es preciso traer a colación diversos episodios en la historia del empleo público mexicano que ponen de relieve el interés que, en determinados periodos, ha existido por profesionalizar la función pública del país. La aprobación de la Ley de la Administración Pública Federal de 1976, durante el gobierno de López Portillo, la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública de 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo o la aprobación de la Ley del Servicio Civil de Carrera de 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, son claros ejemplos en este sentido.

Sin embargo, diversos estudios ponen de manifiesto que México sigue sin tener, en buena medida, una función pública profesional. Además, en contra de lo que pudiera parecer, la evolución del servicio civil desde finales de la segunda década del siglo XXI, no ha tenido la evolución que habría de esperar en este aspecto. De hecho, resulta evidente que el impulso a la profesionalización que se había impulsado en el marco de pequeñas organizaciones autónomas, ha vivido un importante retroceso a lo largo de la primera mitad de la tercera década del siglo XXI.

El contenido del trabajo al que estas líneas sirven de prólogo está, en gran parte, compuesto por la memoria de tesis doctoral que Héctor Ruiz defendió en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca en otoño de 2023 y que, quien suscribe estas palabras, tuvo el honor de dirigir. Fue calificada como Sobresaliente Cum Laude por una comisión presidida por la profesora Esther del Campo García, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. La tesis, fue propuesta para el Premio Extraordinario de Doctorado del curso 2023-2024 por –a mi juicio– las sobradas razones, que paso a exponer:

Como he puesto de relieve, el objeto de la investigación escogido por el –ya– Doctor Ruiz es, *per se*, complejo. Abordar el estudio de la profesionalización de la función pública en un país tan amplio en todas las dimensiones imaginables que pueden afectarla es, por sí, una empresa admirable y arriesgada.

Por si fuera poco, el autor decidió focalizar su atención en un ámbito particularmente complejo: el de los gobiernos subnacionales, en los que, habitualmente, la falta de recursos y limitaciones derivadas del carácter local del proceso electoral, intensifican la falta de profesionalización. Si las relaciones clientelares son uno de los principales enemigos de la profesionalización de la función pública y suponen un incuestionable caldo de cultivo para la politización del servicio civil, el ámbito de lo local y su particular idiosincrasia, supone en muchos casos una barrera infranqueable a la modernización y mejora de las organizaciones públicas.

Por si fuera poco, las limitaciones y asimetrías de información entre gobiernos y territorios, dificultan, aún realizar un estudio de esta naturaleza.

Para completar su tarea, el autor nos invita a un viaje a lo largo de seis capítulos, que nos lleva del pasado al presente. De los tiempos en los que Quetzatcóatl surcaba los cielos del Valle de México, al gobierno de AMLO, sobrevolando etapas marcadas por sucesos trascendentes en la historia del país que resuenan de fondo y tienen, inevitablemente reflejo en su evolución política e institucional, como la Guerra contra los Estados Unidos, la Reforma, el Porfiriato, la Revolución de 1910 o la matanza de Tlatelolco. El autor, demuestra así un profundo conocimiento del objeto de estudio sin, por esa razón, dejar a un lado, la referencia a pasajes históricos o realidades sociales, que sirven para explicar la evolución sufrida desde el punto de partida al de llegada, demostrando que el estudio de la función pública de un país supone, en buena medida, uno de los esfuerzos intelectuales más intensos que puede hacerse por estudiar su sociedad.

En el primer capítulo, no escatima la necesidad de acotar el sentido y la relevancia de algunos de los conceptos más relevantes que, dentro de la Ciencia de la administración, usa a lo largo de su trabajo para desarrollar su investigación, como los de servicio civil de carrera, servidor público o profesionalización.

En el segundo, parte de la Época Azteca para analizar, de manera pormenorizada, toda forma de organización institucional existente en México a lo largo de la historia fuera de la dominación española y hasta nuestros días, concluyendo con la revisión de la evolución institucional experimentada en el país durante el gobierno del presidente López Obrador, de 2018 a 2024 .

En el tercero, analiza el servicio civil de carrera en perspectiva internacional y regional: desde su regulación a sus diversas funcionalidades (como medio de

combate a la corrupción o instrumento para la profesionalización) analizando, además, diversos instrumentos de gestión aplicables a ámbitos como los de la selección, la formación o la evaluación del desempeño.

En el cuarto, analiza los conceptos de buen gobierno y buena administración y su proyección en el ámbito del empleo público, para lo que recorre distintas teorías que, en el marco de la Ciencia de la administración, han influido en la idea de función pública, desde el weberianismo a la post-burocracia, pasando por el neoinstitucionalismo y aterrizando en la idea de buena administración pública y su aplicación a la realidad mexicana.

En el quinto, se centra en el análisis de los gobiernos subnacionales, a partir de una investigación empírica en la que se recogen múltiples variables y que ha sido objeto de un ímprobo y minucioso esfuerzo desarrollado por el autor a lo largo de los años.

Por último, combinando el análisis del estudio realizado y el manejo de variada literatura científica, realiza una serie de interesantes consideraciones de cara a los pasos a dar para, dentro del contexto de los gobiernos subnacionales mexicanos, conseguir un mayor nivel de profesionalización en el empleo público en el país.

Se trata, en definitiva, de una obra imprescindible para aquellos interesados en el estudio de la profesionalización del empleo público en México. Es decir, de un trabajo de consulta necesaria para quienes quieran ahondar en las causas y posibles soluciones de las dificultades que podemos encontrar para desarrollar políticas públicas a largo plazo, asentar la democracia o garantizar la seguridad jurídica en uno de los países más importantes de América Latina.

Salamanca, España, julio de 2024

Juan José Rastrollo Suárez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN

Héctor Ruiz-López

El presente trabajo es el resultado de varios años de investigación en torno a la profesionalización del servicio público, un esfuerzo que culminó en dos tesis (una de maestría y otra de doctorado), varios artículos académicos, ensayos y capítulos de libros. Durante este tiempo, la lectura y el análisis de nuevas ideas, teorías e investigaciones relevantes enriquecieron y moldearon mi ámbito de estudio. Este libro tiene como base primordial mi tesis doctoral, actualizada y complementada con cifras, estadísticas, estudios y análisis recientes en la materia. Al revisarla para transformarla en un libro, reflexioné sobre los aspectos más relevantes para conservar y aquellos que era preferible omitir, buscando evitar redundancias y garantizar una lectura más fluida, ágil y accesible. El resultado es el libro que hoy tienen en sus manos, estimado lector.

Mi interés por el estudio, investigación y análisis sobre la profesionalización de la función pública y la búsqueda del buen gobierno me ha llevado a explorar campos disciplinarios diversos, pero complementarios: el combate a la corrupción, el derecho constitucional y administrativo, la gestión pública, el gobierno y la administración pública, así como el Estado de derecho y la gobernanza. Estas áreas no solo se reflejan en mi formación profesional como abogado, maestro en Gestión Pública, Gobierno y Administración Pública, y Derecho Constitucional, sino también en mi doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global.

Considero que cada una de estas áreas ha enriquecido mi visión y conocimiento en la materia, permitiéndome contribuir a lo largo del tiempo en obras colectivas, como el libro que coordiné titulado Servicio Civil y Profesionalización contra la Corrupción, y diversos capítulos de libro y artículos académicos donde abordo, discuto y analizo temas inherentes a la búsqueda de un buen gobierno. Esto me ha llevado a especializarme en la materia, y producto de ello, fui invitado a formar parte del Comité de Expertos para la Profesionalización del Servicio Público en México, en el marco de los esfuerzos del Comité de Participación Social del Sistema Nacional Anticorrupción. Este comité reúne a algunos de los principales promotores de los servicios civiles de carrera en el país, quienes han sido una fuente de aprendizaje constante, primero a través de sus obras y posteriormente

mediante interacciones personales en ponencias y trabajos conjuntos.

Esta obra refleja mis convicciones y principios, que he defendido incansablemente a lo largo de mi trayectoria tanto dentro como fuera del servicio público. Estoy convencido de que para acercarnos al ideal de un buen gobierno es imprescindible contar con equipos capacitados y profesionales, cuyo ingreso al servicio público sea resultado del mérito y el esfuerzo individual y colectivo.

El objetivo de esta obra es compartir mi perspectiva y, quizá de manera soñadora, aportar mi granito de arena para inspirar un mayor interés por la búsqueda del buen gobierno, tanto desde la academia como desde el ejercicio del servicio público.

En síntesis, este libro representa muchas horas de lectura, desvelos, conversaciones, estudio, viajes, conferencias, debates y esfuerzo personal. Es el resultado de una trayectoria que combina lo personal y lo profesional.

Confió en que esta obra sea del agrado del lector y despierte el interés por mejorar nuestro entorno y contribuir a la construcción de un mundo mejor.

Finalmente, quisiera agradecer el apoyo y la paciencia de mi familia—mis hijos y mi esposa—quienes, junto conmigo, compartieron sacrificios para alcanzar estas metas. A todos ellos, muchas gracias.

Héctor Ruiz-López

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global
Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara
Adcrito al Instituto de Investigaciones en
Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

lruiz@cucea.udg.mx
@dr_hector

PARTE I: CONTEXTOS Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

1. RADIOGRAFÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Panorama general, retos estructurales y funciones

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

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

En ese sentido, las recomendaciones realizadas por organizaciones internacionales, así como diversos estudios con rigor académico y científico, han demostrado que la implementación de modelos meritocráticos para administrar los recursos humanos en las administraciones facilita las condiciones y, por ende, mejora los resultados en la gestión pública, así como la confianza de los servidores públicos y de la ciudadanía en los gobiernos y sus instituciones. Esto se logra al democratizar y transparentar los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, capacitación, ascenso o desarrollo, y, en su caso, separación del cargo por motivos de ineficiencia.

Diversos estudios empíricos han demostrado que los Servicios Civiles de Carrera (SCC) que funcionan bien contribuyen al crecimiento económico, a una mejor prestación de servicios y a mejorar la gestión pública en los gobiernos.[1] Asimismo, ayudan a aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, a evitar la reproducción del sistema de botín y a combatir la corrupción. En este sentido, por ejemplo, el Banco Mundial reconoce que la burocracia jugó un papel clave en el desarrollo económico de países asiáticos en la segunda mitad del siglo XX, mostrando una mayor eficiencia y eficacia en términos de indicadores de gobernabilidad, con el objetivo de fortalecer la lucha contra la corrupción.[2]

Los SCC son un mecanismo meritocrático que gestiona y administra los recursos humanos en las administraciones de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Sin embargo, a pesar de que México ha contado con una Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal desde 2003, es decir, a poco más de dos décadas de su promulgación e implementación, esta parece ser letra muerta tanto en el gobierno federal, por su estancamiento y retroceso del sistema de servicio profesional de carrera, como en los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios) por su casi nula implementación en estos órdenes de gobierno. Por lo tanto, la modernización de las administraciones en la República Mexicana sigue siendo una asignatura pendiente.

En ese sentido, nuestro interés radica en investigar qué está sucediendo en tér-

1 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, 1925-1975 (Stanford: Stanford University Press, 1982); Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen y Christian Schuster, "Civil Service Management and Corruption: What We Know and What We Don't," *Public Administration* 96, no. 2 (2018): 276-285.

2 Nancy M. Birdsall, José Edgardo L. Campos, Chang-Shik Kim y W. Max Corden. "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report," editado por Lawrence MacDonald, *The Journal of Asian Studies* 54, no. 1 (1993).

minos de profesionalización de los gobiernos subnacionales en México. En esta investigación, nos enfocamos principalmente en los gobiernos municipales, ya que a nuestro parecer representan el eslabón más débil de los tres órdenes de gobierno. Además, son estos gobiernos los que tienen bajo su responsabilidad la prestación de los servicios públicos más urgentes para la convivencia social en la República Mexicana. Entiéndase que son los que deberán garantizar las necesidades más básicas para el desarrollo de las comunidades, tales como agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, parques, jardines, calles, mercados, recolección de basura, seguridad preventiva, entre otros.

La administración pública en México se ha caracterizado por la ineficacia de una parte significativa de sus instituciones. Esta ineficacia se acompaña de fenómenos persistentes como la captura de las instituciones a través del sistema de botín y el clientelismo político. Estos factores han impedido durante muchos años mejorar la eficiencia de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), pero principalmente en los gobiernos de las entidades federativas y municipios (subnacionales).

A pesar de que el Estado Mexicano ha entrado en una etapa modernizadora que ha implicado numerosas reformas a la constitución política vigente en México desde 1917 (en total 806 reformas constitucionales a sus 136 artículos que la componen desde su promulgación),[3] estas reformas parecen haber debilitado a los gobiernos subnacionales. Pues si bien las reformas han dotado a estos gobiernos de mayores facultades y atribuciones, también han evidenciado la falta de una reforma profunda y de gran calado que otorgue a los municipios una mayor independencia presupuestaria con respecto al gobierno federal.

En otras palabras, los gobiernos subnacionales tienen ahora mayores responsabilidades, pero en el mejor de los casos con el mismo presupuesto en términos porcentuales y con una cada vez mayor dependencia presupuestaria hacia la federación, específicamente con el poder ejecutivo federal en turno (presidente de la república). Esta situación los obliga a innovar y buscar ser más eficientes y eficaces en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, la mayoría de estos gobiernos no han podido salir bien librados en cuanto a la generación de recursos propios a efecto de poder dejar de depender de la federación y los gobiernos

3 "Reformas al 12 de diciembre de 2024." *Cámara de Diputados del Congreso General de la República Mexicana.* Último acceso 3 de julio de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm.

estatales.

Por consiguiente, existe una necesidad imperante de avanzar en la investigación empírica centrada en los gobiernos subnacionales. Debido al diseño del Estado en México, estos gobiernos poseen cierta autonomía y soberanía en su régimen interno. Esta situación ha propiciado un crecimiento desigual; mientras que algunos estados, debido a su condición geográfica, social, económica, territorial, entre otros factores, han podido avanzar y ser más productivos que otros, existen entidades federativas que se han quedado rezagadas en el crecimiento económico. Uno de los factores que ha contribuido al debilitamiento de algunas entidades federativas en comparación con otras es la ineficacia de sus estructuras orgánicas y burocráticas. Durante muchos años han estado reproduciendo y normalizando prácticas clientelares que obstaculizan la conformación de una función pública profesionalizada capaz de afrontar los nuevos desafíos.

Por lo tanto, nuestro estudio se enfoca en la búsqueda de una buena administración pública en los gobiernos subnacionales en México con la intención de proporcionar datos que permitan destacar la necesidad de profesionalizar estos gobiernos. El objetivo es mejorar la gestión pública en todos sus aspectos más amplios, como la mejora en la prestación de servicios públicos, la resolución y atención de diversas problemáticas sociales y, en general, la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Como ya mencionamos, los gobiernos subnacionales se han convertido en los más cercanos a la ciudadanía, ya que son quienes tienen la facultad y atribución de prestar los servicios más indispensables para el desarrollo y la convivencia saludable de las sociedades.

De ahí surge la preocupación e interés por enfocar el estudio en dos temas: 1) los gobiernos subnacionales en México; y 2) garantizar el Derecho Universal a la Buena Administración Pública (DUBAP) a través de la mejora de la gestión mediante la profesionalización de la función pública. De esta manera, buscaremos demostrar con datos fiables y actualizados los beneficios que conlleva contar con un núcleo estratégico de servidores públicos profesionalizados en las administraciones públicas de los gobiernos subnacionales en México. Esto permitiría a los gobiernos innovar y hacer más eficientes sus actividades propias de las instituciones de las administraciones públicas en un país con deficiencias institucionales y carencias económicas, además de enfrentar problemáticas asociadas a la

corrupción e impunidad.

Por consecuencia y a manera de contexto, creemos que en un mundo globalizado las administraciones públicas enfrentan nuevos desafíos, fenómenos y problemáticas sociales. Ante los resultados insatisfactorios, el descontento social y la desconfianza en los gobiernos y sus instituciones, las sociedades se vuelven cada vez más demandantes y exigentes. Sin embargo, los gobiernos han demostrado su incapacidad para resolver de manera eficiente y eficaz las demandas sociales. Parte de esta inoperancia y falta de soluciones eficientes radica en que las administraciones continúan operando con estructuras burocráticas obsoletas. Se sigue intentando resolver problemas actuales con estructuras arcaicas y superadas, reproduciendo viejos esquemas perjudiciales de cacicazgo, control y captura de la nómina a través del sistema de botín.

Por ello, es necesario modernizar la normatividad e instituciones. Sin embargo, el proceso de modernización que se ha iniciado en algunas administraciones sería de poca o nula ayuda si se siguen cometiendo los mismos errores. Por lo tanto, identificamos la problemática existente en México. Consideramos que existe una escasa voluntad e incentivos insuficientes para avanzar en la implementación de sistemas meritocráticos que faciliten la lógica y dinámica de las estructuras burocráticas.

Ante esta situación, creemos que las administraciones requieren eficientar y racionalizar el uso de los recursos humanos, materiales y económicos. Por ello, una parte fundamental a la que está enfocado nuestro análisis es hacer más eficiente, transparente y democrática la gestión de la administración de los recursos humanos con el objetivo de contribuir a la profesionalización de la función pública y, con ello, garantizar el derecho humano a la buena administración.

2. ENFOQUES Y ESTUDIOS SOBRE PROFESIONALIZACIÓN Y SCC

Marco teórico e histórico

Numerosos estudios han abordado los Servicios Civiles de Carrera, la profesionalización de los empleados públicos y el ingreso por mérito al empleo público desde diversas perspectivas y enfoques, entre los que destacan: el enfoque histórico,[4] el análisis de la implementación de los SCC,[5] el enfoque normativo o jurídico,[6] el análisis comparativo,[7] el énfasis en la profesionalización de los empleados públicos a través de los SCC,[8] el enfoque ético como medio para combatir la corrupción,[9] el análisis de casos o instituciones específicas,[10] el enfoque económico[11]

4 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009; Juan José Sánchez González. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana," *Gestión Pública* XVIII, no. 1 (Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, 2009); Omar Guerrero. "Servicio Civil de Carrera en México: origen y evolución," en *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015*: III La política y la Administración Pública, Tomo III. Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

5 Juan Pablo Guerrero Amparán. "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México". Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública - CIDE, 2000; Mauricio I. Dussauge Laguna. "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual," *Revista Servicio Profesional de Carrera* 3 (2005); José Luis Méndez. "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y retos," *Servicio Civil de Carrera* 9, enero-junio (2008): 9-24.

6 María del Carmen Pardo. "El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio," *Foro Internacional* XLV, no. 4 (Colegio de México, 2005): 600-601; Rafael Martínez Puón. "La profesionalización de la burocracia del Distrito Federal: Una historia de buenas intenciones, pero cero resultados," *Buen Gobierno* (2011): 92-111; Alejandro Villalobos Ortiz. *Una aproximación al Derecho del Trabajo de los Servidores Públicos Locales.* México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. - INAP México, 2014; Lucía Fernández Delpuech. *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público.* Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015; Rubén Mendoza Huerta. "La visión anti sistémica del Servicio Profesional de Carrera en México". Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, 2016.

7 Francisco Longo. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil* (Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002); José Luis Méndez Martínez. "Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil," *Enap Cadernos* (FLACSO Brasil - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018).

8 Francisco Longo y Carles Ramió. *La profesionalización del empleo público en América Latina.* Barcelona: CIDOB, 2008; Héctor Ruiz-López. "La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales". Tesis de Maestría, ITESO, 2009.

9 Manuel Villoria Mendieta. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica.* España: INAP - España, 2007, 135-136.

10 Rosa Laura García Martínez. "Evaluación de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la STPS." Proyecto de investigación aplicada, Tecnológico de Monterrey, 2006; Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo. *El Servicio Civil de Carrera en el ámbito legislativo.* México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis del Poder Legislativo - Cámara de Diputados, 2018; Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la función electoral.* México: Tirant lo Blanch, 2019.

11 Andrés Roemer y Esteban Moctezuma Barragán. *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema*

y el análisis del mérito y la evaluación del desempeño de los empleados públicos.[12]

Si bien se han estudiado y analizado los beneficios de los Servicios Civiles de Carrera en su implementación dentro de las administraciones públicas, la mayoría de los análisis se han centrado en estudios de carácter internacional o en perspectivas generales. Es decir, suelen enfocarse en el ámbito del gobierno federal o central, sin profundizar en las particularidades de su implementación a nivel estatal o municipal.[13] En consecuencia, el SCC se aborda de manera generalizada, dejando de lado importantes distinciones entre los diferentes niveles de gobierno.[14]

Asimismo, existen numerosos estudios enfocados a sectores o instituciones específicas del gobierno o análisis sobre el grado de avance en la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en las diferentes instituciones del gobierno federal;[15] así como informes, estudios y diagnósticos sobre las bondades de su

integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México (México: Fondo de Cultura Económica, 1999); Blanca Heredia. *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.

12 Joan Prats. "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público," *Función Pública y Gobernabilidad Democrática* (1995): 11-59; Ricardo Arriaga. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas, 2002; Pedro Padilla Ruiz. "La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público." Tesis Doctoral, Universidad de Castilla La Mancha, 2015; Juan José Rastrollo Suárez. *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público.* España: Tirant lo Blanch, 2018.

13 Manuel Villoria Mendieta, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica.* España: INAP - España, 2007, 45; Francisco Longo y Carles Ramió, *La profesionalización del empleo público en América Latina.* Barcelona: CIDOB, 2008; Agustín E. Ferraro, *Reinventando el estado: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España, 2009; B. Guy Peters, *La política de la burocracia.* México: Fondo de Cultura Económica, 1999; Javier Fuenzalida y Pablo González, *Desafíos emergentes de la modernización del estado: reflexiones y casos desde América Latina y Europa.* Santiago de Chile: JC Sáez Editor SpA, 2019; Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez.* México: Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato e Instituto Nacional de Administración Pública, 1998; Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización.* México: Miguel Ángel Porrúa, 2003; David Arellano Gault, *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2004.

14 Blanca Heredia. *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002; Omar Guerrero. *La formación profesional de Administradores Públicos en México.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México - Universidad Autónoma del Estado de México, 1995; Andrés Roemer y Esteban Moctezuma Barragán. *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México: Fondo de Cultura Económica, 1999; Rafael Martínez Puón. *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa, 2005; María del Carmen Pardo. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.* México: Auditoría Superior de la Federación, 2005.

15 Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la función electoral*. México: Tirant lo Blanch, 2019; Auditoría Su-

implementación y la situación del SCC en América Latina.[16]

De igual manera, es un tema que ha sido ampliamente discutido y analizado a través de congresos, seminarios y mesas de análisis académicas, contando con la participación de expertos y estudiosos del tema.[17] También podemos encontrar tesis de grado que abordan el tema y lo analizan desde diversos enfoques;[18] así como una importante producción de artículos académicos y científicos en revistas indexadas que dan constancia de que el SCC ha sido un tema debatido, analizado y estudiado ampliamente.

Sin embargo, y aquí hacemos énfasis en lo que consideramos novedoso de nuestra investigación, la gran mayoría de los libros, artículos, estudios e informes se centran en los Servicios Civiles desde una óptica muy general, es decir, muy pocos se han concentrado en su implementación en gobiernos subnacionales; y son escasas las investigaciones que abordan la profesionalización de los servidores

perior de la Federación (ASF). *Evaluación número 1572-GB: Política pública de la gestión del capital humano en la administración pública federal*. México: Cámara de Diputados, 2018; Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo. *El Servicio Civil de Carrera en el ámbito legislativo*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis del Poder Legislativo - Cámara de Diputados, 2018.

16 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; Mercedes Iacoviello y Mariana Chudnovsky. *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades en América Latina.* Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, 2015; InCiSE. *The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2019.* Index, Londres: The Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government, 2019; Francisco Longo. *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.

17 Koldo Echeberría. "La visión del Banco Interamericano de Desarrollo." *En Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia*, de Luis F. Aguilar Villanueva, 60-64. México: Universidad Iberoamericana, 2003; CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado. Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003; CLAD. "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública." XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Caracas, Venezuela: CLAD - Naciones Unidas, 2013; CLAD. Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006.

18 Claudia Angelina Romano Romero. "Perspectivas comparadas globales del servicio civil de carrera." Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Baja California, 2016; Héctor Rafael Arámbula Quiñones. "La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección en Chile." Tesis Doctoral, ESADE Business School, Barcelona, España, 2015; María Cruz Díaz y Díaz. "El empleo público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración." Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2010; Edgar Tinoco González. "La profesionalización del servidor público como condición necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión municipal." Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2016; Luis Saul Ascencio Aceves. "El servicio civil de carrera en México: un proceso estancado." Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2021; Rubén Mendoza Huerta. "La visión anti sistémica del Servicio Profesional de Carrera en México." Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2016; Fco. Alfonso Myers Gallardo y Roberto Sousa Cordeiro. "Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México." Tesina de Máster, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2012; Rosa Laura García Martínez. "Evaluación de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la STPS." Proyecto de investigación aplicada, Tecnológico de Monterrey, México, 2006.

públicos municipales a partir de la implementación de sistemas meritocráticos como los Servicios Civiles de Carrera.[19]

En este sentido, identificamos como un primer hallazgo que, tras una búsqueda exhaustiva de lo escrito, analizado y estudiado, llegamos a la conclusión de que el campo de estudio sobre los Servicios Civiles de Carrera en los gobiernos municipales, lo que hemos denominado "la profesionalización de los servidores públicos municipales en México", es un área aún poco explorada. Desde nuestra perspectiva, resulta indispensable analizar el *statu quo* para establecer los cimientos académicos que permitan un debate necesario y orientado a erradicar el fenómeno del sistema de botín en México, cuya manifestación más evidente y frecuente se da en los gobiernos municipales.

El objetivo de este estudio no es propiamente narrar ni describir a profundidad la historia de la evolución y surgimiento de los Servicios Civiles, ya que consideramos que es un tema ampliamente abordado y estudiado del cual se ha escrito bastante acerca de ¿qué son?, ¿cuál es su origen? y ¿para qué sirven?;[20] nuestra intención es analizar campos poco explorados, por ejemplo, la implementación de sistemas meritocráticos de gestión de recursos humanos en gobiernos subnacionales y, por consecuencia, su profesionalización y en qué grado contribuye a facilitar y asegurar el derecho universal a la buena administración pública.

Exploraremos diversas variantes relacionadas con los SCC, particularmente su interacción y correlación con los resultados esperados al implementar sistemas meritocráticos de acceso a la función pública. Aunque algunas de estas variantes podrían parecer lógicas en primera instancia, es fundamental que, como toda investigación científica, estén respaldadas por estudios, análisis, informes e investigaciones rigurosas. Este sustento no solo fortalece las teorías existentes, sino que también permite enriquecerlas o, en su caso, profundizar en ellas, abriendo la puerta a campos poco explorados hasta ahora.

---

19 *La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales,* de Héctor Ruiz López; entre otro.

20 Mauricio Merino. *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006; Juan Miguel Morales y Gómez. *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México.* México: Miguel Ángel Porrúa, 2009; Mauricio I. Dussauge Laguna. "De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles." *Revista Servicio Profesional de Carrera* 5, enero-junio (2007): 161-170.

Principales enfoques y su relevancia

Por lo tanto, nos hemos propuesto hacer una revisión del *statu quo* sobre los enfoques en torno al SCC y, por ende, la profesionalización de los servidores públicos a través de este sistema meritocrático que lo relaciona con temáticas y/o resultados esperados:

- **El marco histórico de la profesionalización en México:** se realiza un análisis exhaustivo sobre la evolución histórica de la profesionalización de los servidores públicos en México, desde sus orígenes en la época de los Aztecas y el periodo Colonial, hasta su consolidación progresiva durante la etapa del México independiente.
- **La pertinencia de los SCC:** establecemos mediante datos sólidos e investigaciones científicas, la importancia de implementar esquemas meritocráticos en la administración de recursos humanos dentro de las administraciones públicas, destacando su impacto en la eficiencia, transparencia y profesionalización del servicio público.
- **El SCC como Política Pública:** abordamos lo fundamental que es comprender que los SCC son un medio, no un fin en sí mismos. Destacando, que desde esta perspectiva, los SCC, como política pública, actúan como promotores y facilitadores para alcanzar objetivos clave, como la profesionalización de los servidores públicos, la mejora en la prestación de servicios, el combate a la corrupción y, en términos generales, el fortalecimiento y la adquisición de capacidades institucionales necesarias para una administración más eficiente y efectiva.
- **La profesionalización y el SCC:** el SCC como medio para profesionalizar a los servidores públicos en las administraciones de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.
- **La Nueva Gestión Pública, así como modelos Post-burocráticos y el SCC:** se analiza la importancia de la Nueva Gestión Pública (NGP) como precursora de los SCC basados en principios meritocráticos. A partir de esta base, se exploran los modelos Post-burocráticos que han surgido como respuesta a las críticas y problemáticas asociadas con la implementación de la NGP, particularmente en el contexto latinoamericano y en otras regiones del mundo. Estos nuevos enfoques buscan superar las limitaciones de la NGP sin abandonar la necesidad fundamental de profesionalizar la función pública como eje central para mejorar la gestión y

los resultados en las administraciones públicas.

- **Combate a la corrupción a través del SCC:** el SCC como herramienta que favorece el combate a la corrupción y minimiza los riesgos del desvío de los intereses públicos hacia los intereses privados o particulares.
- **El buen gobierno y la buena administración pública:** analizamos y describimos cómo los SCC son una política pública que impulsa la prestación de servicios públicos de calidad y contribuye al cumplimiento de los principios de una buena administración y un buen gobierno. Esto requiere que los gobiernos respondan de manera adecuada, efectiva y aceptable a las necesidades y demandas sociales, respetando los derechos humanos, promoviendo el desarrollo sostenible y fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones públicas.
- **Acuerdos internacionales:** diversos organismos de carácter internacional han recomendado la implementación del SCC como medio para eficientar la gestión pública, brindar administraciones de calidad, combatir la corrupción y transparentar la administración de los recursos humanos haciendo los procesos más democráticos.
- **Rendición de cuentas:** el SCC como sistema que favorece la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio público, potenciando los controles internos y externos a las administraciones.
- **Los fines del Estado Mexicano:** identificando de acuerdo con la constitución política general de México cuáles son los fines que persigue el Estado mexicano.
- **El Neoinstitucionalismo y la Post-burocracia:** analizamos cuáles han sido los modelos diseñados y empleados para intentar dotar a las administraciones de nuevas herramientas que le permitan afrontar los nuevos paradigmas del gobierno.

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

3. CONCEPTOS CLAVE

Partimos de la premisa de que, para iniciar una investigación, es fundamental comprender con claridad los conceptos clave que se abordan. Por ello, con el objetivo de facilitar una mejor comprensión, en esta sección analizaremos los cuatro conceptos principales: 1) Servicio Civil de Carrera, 2) Servicio Público, 3) Función Pública y 4) Profesionalización. Este enfoque permitirá homologar y precisar las definiciones sobre las cuales se sustenta nuestra investigación, proporcionando una base sólida para su desarrollo.

El Servicio Civil de Carrera

Para nuestro estudio, desarrollaremos el concepto del Servicio Civil de Carrera. Es importante notar que algunos autores usan indistintamente los términos Servicio Civil de Carrera y Servicio Profesional de Carrera como sinónimos. A pesar de que la Ley Federal en la materia de México, denominada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), lo nombra como Servicio Profesional de Carrera, en nuestro estudio hemos decidido usar ambos términos de manera indistinta ya que desde nuestra perspectiva, ambos términos hacen referencia al sistema meritocrático de administración de recursos humanos que contempla el ingreso, permanencia, desarrollo, capacitación, evaluación, promoción y, en su caso, separación del cargo de los empleados públicos.

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

Dicho sistema fue posteriormente implementado por los británicos en Inglaterra, dando origen a uno de los primeros modelos de estructura burocrática que hoy en día conocemos como Servicio Civil. Ser integrante y formar parte del Servicio Civil Británico es considerado como una distinción, ya que los funcionarios son nombrados por la corona, y en aquel Reino existe una vieja tradición basada en el prestigio y reconocimiento social a los títulos otorgados por el Rey o la Reina, según sea el caso. El ser parte del Servicio Civil es sinónimo de mérito y valores distinguidos por el nombramiento que se les otorga.[21]

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

En España, en el siglo XVII, dentro de la Reforma Borbónica y con la expedición de un decreto en enero de 1712, se estableció el estatuto primigenio del Servidor Público Español. Este estatuto otorgaba el derecho de funcionarios modernos hispánicos y se elaboraban plantillas y escalas, así como se distinguían los cargos políticos y los cargos administrativos. Posteriormente, se decretó la distinción entre los Servidores Públicos nombrados por el Rey, que tenían la categoría de inamovibles salvo juicio formal, y la designación delegada por el monarca, quienes podrían ser sujetos de remoción inmediata.[22]

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

Para poner en contexto y desarrollar el concepto del Servicio Civil de Carrera,

---

21 J. E. Kingdom. *The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey*. London and New York: Routledge, 2004.

22 Omar Guerrero. "Servicio Civil de Carrera en México: origen y evolución." En *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015: III La política y la Administración Pública*, Tomo III, 308. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

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

¿Qué son los Servicios Civiles de Carrera?

Con el objetivo de desarrollar el concepto de Servicio Civil de Carrera, hemos llevado a cabo una exhaustiva revisión de más de 20 libros y 80 artículos académicos, identificando las definiciones propuestas por diversos autores. Este esfuerzo busca ofrecer un panorama amplio y detallado de las diferentes definiciones formuladas por estudiosos del tema a lo largo de los años y desde diversas perspectivas nacionales e internacionales.

Por lo que podríamos decir que este concepto de Servicio Civil de Carrera ha sido desarrollado desde múltiples perspectivas, pero converge en algunos rasgos esenciales destacados por diversos autores. En su esencia, el SCC se configura como un sistema que regula el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos sobre la base del mérito, la capacidad profesional y la evaluación objetiva.[23] Este enfoque busca garantizar una administración pública eficiente, profesional e imparcial, al tiempo que promueve la igualdad de oportunidades y protege a los servidores públicos de influencias partidistas o intereses particulares.[24] Asimismo, se destacan elementos como la formación continua, el desarrollo profesional y la evaluación del desempeño como pilares para fomentar un servicio público

23 Andrés Roemer y Esteban Moctezuma Barragán. *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México: Fondo de Cultura Económica, 1999, 53; José Luis Méndez. "La profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvido o esperando a Godot?" En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, editado por José Luis Méndez, 482. México: Colegio de México, 2000; Eliseo Rosales Ávalos. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." En *Servicio Civil de Carrera en México*, editado por Javier Salinas Narváez y Eliseo Rosales Ávalos, 72. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

24 María del Carmen Pardo. "El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio," *Foro Internacional*, no. 4 (Colegio de México, 2005): 600-601, 9; Ricardo A. Uvalle Aguilera. *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional.* Universidad Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, 171-172.

comprometido con el interés general y la institucionalidad del Estado.[25]

Por otro lado, el SCC es más que un sistema administrativo; se entiende también como una institución política que busca limitar la discrecionalidad en la gestión pública y establecer reglas claras para fortalecer la autonomía y la eficacia institucional.[26] Autores como Longo (2002) y Echebarría (2003) subrayan que el SCC incluye un conjunto de normas, rutinas y prácticas organizacionales que configuran un modelo integral de gestión del empleo público, adaptado a las realidades nacionales.[27] Además, Aguilar Villanueva (2003) y Ramió & Miquel (2005) enfatizan que el SCC está basado en valores como la legalidad, la transparencia y la eficiencia,[28] lo que lo convierte en una herramienta clave para combatir la corrupción y fortalecer la confianza en las instituciones públicas. En conjunto, estos autores coinciden en que el SCC no solo es un medio para profesionalizar la función pública, sino un instrumento fundamental para consolidar democracias modernas y eficaces.

Por otra parte, las definiciones sobre el SCC provenientes de diccionarios y organizaciones internacionales coinciden en destacar su papel como sistemas meritocráticos diseñados para garantizar el ingreso, permanencia y desarrollo profesional de los servidores públicos. Según el Diccionario de Política y Administración Pública, los SCC buscan alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia en la administración pública para responder adecuadamente a las demandas ciudadanas.[29] En un enfoque similar, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal resalta los principios rectores del sistema, como

25 Omar Guerrero. *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas y los testimonios.* México: Miguel Ángel Porrúa, 2011, 25; Manuel Villoria Mendieta. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. España: INAP – España, 2007, 23; Rafael Martínez Puón. *Profesionalización versus politización: el eterno vaivén de la burocracia mexicana*. Tirant lo Blanch, 2024, 22.

26 David Arellano. "La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México." En *La profesionalización del empleo público en América Latina*, editado por F. Longo y C. Ramió, 144 y 152. Barcelona: CIDOB, 2008; Mauricio I. Dussauge Laguna. "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual." *Revista Servicio Profesional de Carrera* 3 (2005): 3.

27 Francisco Longo. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.* Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, 7; Koldo Echeberría. "La visión del Banco Interamericano de Desarrollo." En *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 60. México: Universidad Iberoamericana, 2003.

28 Luis F. Aguilar Villanueva. *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, Memorias de Congreso*. México: Universidad Iberoamericana, 2003, 22; Carles Ramió Matas y Miquel Salvador. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. España: CIDOB, 2005, 124.

29 Diccionario de Política y Administración Pública. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1996, 483-484.

la legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad y equidad de género, elementos clave para consolidar un servicio público profesional basado en el mérito.[30]

Organismos internacionales también han aportado definiciones y características fundamentales de los SCC. Por ejemplo, la CEPAL (2014) los describe como sistemas de empleo público que articulan normas, valores y arreglos institucionales para construir una administración profesional adaptada a las realidades nacionales.[31] De manera complementaria, el BID (2016) enfatiza que los SCC son un tránsito hacia un empleo público estable y calificado, reconociendo las capacidades y competencias de los servidores públicos.[32] Por su parte, el CLAD (2003), mediante la Carta Iberoamericana de la Función Pública, subraya la importancia de criterios jurídicos, organizativos y técnicos en la gestión transparente y eficaz de los recursos humanos.[33] Finalmente, el Manual de Administración Pública de la ONU establece que los SCC son la columna vertebral de una administración pública nacional, caracterizada por su profesionalismo, permanencia y capacidad para atraer y retener talento de alta calidad.[34]

Propuesta conceptual sobre el Servicio Civil de Carrera

A lo largo de este análisis, hemos observado que no existe una definición única o consensuada sobre el Servicio Civil de Carrera. Además, los términos *Servicio Civil de Carrera* y *Servicio Profesional de Carrera* suelen usarse indistintamente, compartiendo el mismo espíritu: ingreso por mérito, igualdad de oportunidades y estabilidad en el empleo, como señala Montané (2004).[35]

Tras examinar las definiciones propuestas por diversos autores y documentos clave, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, identificamos los

30 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." *Ley Federal* (Ciudad de México, 10 de abril de 2003), 1-2.

31 Isabel Siklodi. *Servicio Civil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas, 2014, 13. Siklodi cita a Carles Ramió, Salvador Miquel, Francisco Longo y la *Carta Iberoamericana de la Función Pública.* Para mayores referencias, véase.

32 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

33 CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado* (Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003), 3-5.

34 Manual de Administración Pública: Conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 1962, 42.

35 Amelia Elizabeth Montané Moroyorqui. "Panorama del servicio profesional de carrera en la legislación mexicana." *INDETEC*, 2004.

elementos esenciales que caracterizan al SCC:

1. Es un sistema normativo de gestión de recursos humanos.
2. Regula procesos clave como ingreso, capacitación, evaluación, permanencia, promoción y separación del cargo de los servidores públicos.
3. Se basa en principios de mérito y valores como transparencia, legalidad, imparcialidad, objetividad y eficiencia.
4. Promueve la capacitación y especialización continua del personal público.
5. Garantiza seguridad laboral basada en el desempeño, evitando despidos arbitrarios, pero permitiendo la separación del cargo en caso de un desempeño insatisfactorio.
6. Asegura procesos de certificación y concursos de oposición para valorar habilidades, experiencia y calidad profesional.

De acuerdo a las características descritas, proponemos una definición integral del SCC:

> *El Servicio Civil de Carrera es un sistema integral de recursos humanos compuesto por normas y procedimientos institucionalizados para gestionar y garantizar el ingreso, permanencia, profesionalización y promoción, así como para prevenir el despido injustificado de servidores públicos. Está basado en principios y valores del mérito, imparcialidad, legalidad, transparencia y confiabilidad, que promueven la ética profesional y el combate a la corrupción, asegurando con ello una mejor calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.*[36]

Nuestra propuesta busca ofrecer una definición comprensiva que resalte la importancia del SCC como base para una administración pública moderna, profesional y ética. Al fortalecer la confianza ciudadana y la eficiencia institucional, el SCC se convierte en un pilar esencial para promover el bienestar social y el desarrollo sostenible.

¿Quiénes son los Servidores Públicos?

El concepto de servidor público en México tiene una base normativa sólida, defi-

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

nida principalmente por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con estas disposiciones, se consideran servidores públicos a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, incluyendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos autónomos y quienes manejan recursos públicos, abarcando los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Además, los términos "servidor público," "funcionario público" y "empleado público" son utilizados con frecuencia de manera indistinta. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a sus responsabilidades y nombramientos. Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los funcionarios públicos ejercen funciones de representación y toma de decisiones en nombre del Estado, mientras que los empleados públicos participan en actividades administrativas específicas sin dicha autoridad representativa.[37] A su vez, los empleados públicos pueden clasificarse como de confianza, sujetos a la discrecionalidad del nombramiento, o de base, con estabilidad laboral garantizada, especialmente si están sindicalizados.

Por otro lado, la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece que los servidores públicos de carrera son aquellos que ingresan al sistema mediante concursos de mérito, desempeñando cargos de confianza como directores generales, subdirectores o jefes de departamento, entre otros.[38] Este sistema busca garantizar transparencia, mérito y profesionalización en la administración pública.

Finalmente, términos como "burócrata" también se emplean de manera común para referirse a empleados públicos, heredando un origen histórico asociado al ejercicio de funciones administrativas en sistemas estatales. Para este estudio, adoptamos el término servidor público como una categoría amplia que incluye a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en cualquiera de los órdenes de gobierno, ya sea con nombramiento temporal o definitivo.

Clasificación de los Servidores Públicos

Los servidores públicos pueden clasificarse según sus actividades y el tipo de

37 Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Juicio de Amparo Directo en Revisión: 2780/2012.* Consultado en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2012/10/2_143323_939.doc. Para mayores referencias, véase.

38 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." *Ley Federal* (Ciudad de México, 10 de abril, 2003).

nombramiento que poseen:

- **Funcionarios públicos:** Tienen a su cargo funciones de decisión y representación del Estado. Su nombramiento es de confianza, lo que significa que pueden ser removidos si pierden esta condición.
- **Empleados públicos:** Realizan funciones administrativas sin autoridad representativa. Pueden ser temporales o de base, y en este último caso, suelen estar sindicalizados, lo que les otorga estabilidad laboral.
- **Trabajadores de confianza:** Este grupo incluye al personal cercano a la alta dirección en las distintas estructuras gubernamentales. Su nombramiento está ligado a la discrecionalidad de las autoridades ejecutivas correspondientes: en el ámbito federal, del presidente de la República; en los gobiernos estatales, de los gobernadores; y en los gobiernos municipales, de los presidentes municipales o alcaldes. Este tipo de trabajadores suelen ocupar posiciones clave en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas dentro de sus respectivas áreas de gestión.

Esta clasificación, respaldada por las leyes mexicanas, evidencia la diversidad de roles dentro del servicio público, reflejando la complejidad y la estructura organizativa del Estado.

¿Qué es la Función Pública?

La función pública se entiende como la actividad esencial del Estado, reservada para los órganos depositarios del poder público, y cuyo propósito es satisfacer las necesidades sociales mediante la administración de recursos humanos y materiales.[39] Este concepto abarca el empleo público como componente clave, pero lo trasciende al incluir un conjunto de arreglos institucionales y normativos que integran una realidad nacional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la función pública y el empleo público están estrechamente vinculados, y que los empleados públicos son los ejecutores de esta actividad esencial del Estado.[40] Asimismo, el Diccionario

39 Jorge Fernández Ruiz. *Derecho Administrativo.* México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 303.

40 Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1959.

rio Panhispánico del Español Jurídico define el empleo público como el trabajo remunerado al servicio de una administración pública, ya sea de forma temporal o permanente.[41]

De manera complementaria, el CLAD (2003) describe la función pública como un sistema que articula y gestiona el empleo público a través de normas, estructuras, procesos y prácticas formales e informales. Estos elementos buscan garantizar una administración profesional y eficaz, basada en principios de mérito, imparcialidad, igualdad y eficiencia, en el marco de contextos democráticos.[42]

Elementos Clave de la Función Pública

Destacamos principalmente tres elementos clave de la función pública en México, mismos que incluyen:

1. **Arreglos institucionales:** Incluyen normas escritas y reglas informales (como rituales, costumbres y tradiciones) que influyen en el funcionamiento de los sistemas públicos, especialmente en México, donde estas "reglas no escritas" tienen un peso significativo.
2. **Estructuras y procesos:** Comprenden las prácticas formales e informales orientadas a la profesionalización de los recursos humanos, buscando una administración imparcial, democrática y no patrimonialista.
3. **Relaciones laborales diversas:** En México, la función pública incluye diferentes tipos de empleados, como personal de confianza, de base o sindicalizado, supernumerarios, eventuales y aquellos integrados en el Servicio Profesional de Carrera.

La Función Pública y los Gobiernos Subnacionales

En el contexto mexicano, la función pública abarca los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y los organismos constitucionales autónomos. Nuestro estudio se centra en la profesionalización de la función pública en los gobiernos subnacionales (estados y municipios), un ámbito poco explorado pero crucial para mejorar la

1ra Sala, 36. Para mayores referencias, véase.

41 Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Disponible en línea: Real Academia Española. Fecha de consulta: 27 de junio de 2023.

42 CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado* (Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003), 5.

eficiencia y la imparcialidad en la prestación de servicios públicos.

La profesionalización implica garantizar que las actividades realizadas por los servidores públicos respondan a las demandas sociales con eficacia, transparencia y responsabilidad. De este modo, se contribuye a consolidar un sistema de administración pública orientado al interés general, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones.

¿Qué debemos entender por profesionalización?

Para Martínez Puón (2024), la profesionalización es la capacidad que tienen las organizaciones para proporcionar al personal condiciones necesarias para su desarrollo profesional, que contribuyan a alcanzar los objetivos propuestos por ellas. Así mismo, hace referencia el autor, que la profesionalización debe ser vista como un sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento, selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconocen y aseguran la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia. De igual manera, debe considerarse la separación del cargo, ya que en caso de haber conductas contrarias al buen desempeño, el servidor público podría ser susceptible a un proceso jurídico previamente establecido para separarle del cargo.[43]

En este sentido, habría que entender que la profesionalización va más allá de una simple capacitación de los servidores públicos, cuyo fin principal es la mejora constante y permanente en la calidad de los servicios. Sus efectos secundarios incluyen el reforzamiento y enaltecimiento de la ética profesional, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción.

De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización de los servidores públicos garantiza atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de sus funciones, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.[44]

---

43 Rafel. Martínez Puón. *Profesionalización versus politización: el eterno vaivén de la burocracia mexicana* Tirant lo blanch, 2024, 22.

44 CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado* (Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003).

Por lo tanto, la profesionalización de la función pública puede impulsarse por conducto de un sistema articulado que garantice el mejor funcionamiento de los diversos tramos profesionalizantes necesarios para fortalecer las competencias de los servidores públicos, tales como: 1) atender la complejidad social y la diversidad de actores e intereses, 2) honrar el compromiso y la responsabilidad política ante los ciudadanos, y 3) consolidar el Estado social y democrático.[45]

La profesionalización: un concepto integral

La profesionalización de la función pública es un proceso esencial para garantizar el desarrollo de servidores públicos competentes, éticos y comprometidos con el servicio a la sociedad. Según diversos autores y estudios, este proceso trasciende la mera capacitación, ya que incluye un sistema articulado que fortalece las competencias de los servidores públicos mediante el mérito, la formación continua y la promoción de valores democráticos.

Como señala Uvalle Berrones (2000), la profesionalización se caracteriza por la permanencia de los cuadros gubernamentales y administrativos en tareas clave para la sociedad, particularmente en el diseño e implementación de políticas públicas.[46] Por su parte, Merino Huerta (2006) entiende la profesionalización como la gestión de recursos humanos basada en el mérito, la igualdad de oportunidades y la calidad profesional.[47]

En esta línea, Máttar (2018) enfatiza que la profesionalización requiere atributos como el mérito, la vocación de servicio y la responsabilidad, y que debe articularse mediante un sistema que garantice el funcionamiento adecuado de los tramos profesionalizantes.[48] Este enfoque es compartido por Martínez Puón (2019), quien destaca la necesidad de proporcionar a los servidores públicos las condiciones para desarrollarse profesionalmente, asegurando calidad, compromiso y eficiencia en sus funciones.[49]

---

45 Jorge Máttar. *Desafíos de un buen gobierno: La profesionalización de la función pública.* México: Colegio de México, Centro Tepoztlán y Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C., 2018.

46 Ricardo Uvalle Berrones. *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas.* México: UNAM - Plaza y Valdés, 2000, 212.

47 Mauricio Merino. *La profesionalización municipal en México.* 182, 182 (2006).

48 Jorge Máttar. *Desafíos de un buen gobierno: La profesionalización de la función pública.* México: Colegio de México, Centro Tepoztlán y Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C., 2018.

49 Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la función electoral.* México: Tirant lo blach, 2019, 31.

Más allá de la capacitación

La profesionalización, como política pública, contempla procesos permanentes que incluyen la capacitación, inducción, formación, especialización y actualización. Sin embargo, cabe distinguir entre profesionalización y capacitación, ya que esta última es solo un componente de la primera. Mientras que un taller o curso breve puede considerarse capacitación, la profesionalización requiere un enfoque integral que abarque desde el reclutamiento y selección basados en el mérito, hasta la promoción y los estímulos como reconocimiento al esfuerzo y desarrollo continuo.

En el contexto de los gobiernos subnacionales, es común observar que, bajo el pretexto de la "rendición de cuentas" y la "comunicación con los ciudadanos," algunos gobernantes destacan la realización de talleres o cursos aislados como sinónimo de profesionalización. Sin embargo, sostenemos que la profesionalización debe ser un proceso estructurado y con objetivos claros, diseñado para responder a las complejas demandas sociales y consolidar un Estado social y democrático de derecho.

Entonces, aunque profesionalización y capacitación están relacionadas, no son sinónimos. La capacitación puede existir sin profesionalización, pero no es posible la profesionalización sin incluir la capacitación. Esto se debe a que la capacitación es un componente esencial de la profesionalización, que además abarca procesos como el reclutamiento, selección, formación, promoción, ascenso, estímulos y, en su caso, la separación del cargo.

Sin embargo, la capacitación constituye un pilar fundamental de la profesionalización, la cual puede abordarse desde dos perspectivas:

1. **Esfuerzo individual:** Cuando los servidores públicos, por iniciativa propia, se forman y desarrollan profesionalmente a través de estudios o especializaciones sin apoyo institucional.
2. **Política pública:** A través de programas permanentes como el Servicio Civil de Carrera, que regulan procesos de ingreso, formación, actualización y promoción, fortaleciendo las competencias de los servidores públicos.

Propuesta conceptual sobre la profesionalización

A partir de las definiciones analizadas, podemos afirmar que la profesionalización de los servidores públicos implica:

- **Procesos institucionalizados:** Reclutamiento, selección, capacitación y promoción basados en el mérito.
- **Fortalecimiento de competencias:** Capacitación continua mediante cursos, talleres, diplomados y especializaciones que permitan afrontar los desafíos de la administración pública.
- **Estabilidad laboral:** Garantizar la permanencia de los servidores públicos basada en el desempeño y el mérito, evitando decisiones arbitrarias.
- **Valores éticos y democráticos:** Promoción de la integridad, transparencia y compromiso político ante los ciudadanos.

Por lo que básicamente, podríamos definir a la **profesionalización de los servidores públicos** como un proceso integral, estructurado y continuo, impulsado por políticas públicas y programas institucionales, que tiene como objetivo desarrollar y fortalecer las competencias, habilidades y conocimientos de los servidores públicos. Este proceso está fundamentado en principios de mérito, ética, transparencia y compromiso con el servicio público, asegurando que los servidores públicos puedan desempeñar sus funciones de manera eficiente, eficaz y orientada al interés general.

La profesionalización incluye componentes como el reclutamiento y la selección basados en el mérito, la capacitación continua, la formación especializada, la promoción dentro del servicio, el reconocimiento al desempeño y la estabilidad laboral, siempre con el propósito de garantizar un servicio público de calidad que responda a las necesidades sociales y contribuya a la consolidación de un Estado social y democrático de derecho.

Esta definición integra tanto el desarrollo individual de los servidores públicos como la implementación de sistemas articulados como los Servicios Civiles de Carrera, promoviendo una administración pública moderna, profesional y comprometida con el bienestar de la sociedad.

PARTE II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

4. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

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

Para ello, haremos un repaso histórico desde la época azteca, es decir, la forma de organización y acceso al servicio público antes de la colonización; posteriormente describiremos cómo era la organización política y administrativa durante la etapa del Virreinato (siglo XVII), así como la instrucción de los servidores públicos y su acceso a la administración pública de la época.

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

Luego describiremos lo más relevante de la etapa reformista (1858-1876), la etapa porfirista (1877-1911), la etapa revolucionaria (1910-1932) y la etapa contemporánea (1932-1979), todas ellas con aportes históricos para la formación de lo que hoy es la administración pública y sus diferentes instituciones en México, para posteriormente abordar la etapa moderna (1980-2024).

Sin duda alguna, todas las etapas aquí analizadas tuvieron una influencia, para bien o para mal, en lo que hoy en día, en pleno siglo XXI, es la administración pública en México, su organización, sus instituciones, su estructura orgánica, su

normatividad y, en general, todo lo que envuelve al Estado Mexicano. La idea es comenzar este diálogo con antecedentes amplios en torno al devenir de la administración pública, para que, a partir de ello, logremos comprender de mejor manera por qué no se ha logrado avanzar como sucede en otras partes del mundo en términos de poder consolidar una buena administración pública a partir de la implementación de sistemas meritocráticos como lo es el Servicio Civil de Carrera, en especial en los ámbitos de los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios).

Es decir, partimos de un estudio histórico de cómo nació la administración pública en México, para posteriormente adentrarnos en el análisis del "avance o retroceso" del Servicio Civil de Carrera en los órdenes de gobierno que parecen no dar importancia a la profesionalización del servicio público. Como veremos, son prácticas comunes el clientelismo político, el sistema de botín o el cacicazgo al momento de reclutar o nombrar a los servidores públicos en las administraciones públicas.

Época Prehispánica

Época Azteca

La época **Azteca** o **Mexica** corresponde al período en el que se consolidó la alianza guerrera más poderosa de Mesoamérica, compuesta por los pueblos **Mexica, Tacuba** y **Texcoco**, quienes vivían en la zona central de lo que hoy conocemos como la República Mexicana. Los Mexicas, como el pueblo más poderoso de los tres, encabezaban la alianza, mientras que los pueblos de **Texcoco** y **Tacuba** participaban en la elección del **Tlatuani Azteca**, quien era el máximo jerarca de la alianza entre los tres pueblos.

El dominio **Azteca** sobre los demás pueblos se caracterizaba principalmente por la exigencia del pago de tributos y el control territorial, sin imponer formas específicas de organización o gobierno. Los pueblos sometidos conservaban sus propios ritos, costumbres y lengua, siempre que cumplieran con el pago de tributos. Además, se les requería reconocer la supremacía de Huitzilopochtli como deidad principal, y se les prohibía establecer alianzas o acuerdos con pueblos

extranjeros.[50]

Al elegir a las personas que trabajarían dentro de la organización político-administrativa, equivalente a lo que hoy conocemos como servidores públicos, los **Aztecas** se basaban en una serie de características que, sorprendentemente, no difieren mucho de las que se valoran actualmente: *"espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual, interés por el bienestar de la comunidad y ausencia de vicios"*.[51]

Es notable que en su estructura ya existía una clasificación de puestos y cargos, definidos según las funciones y necesidades de la organización. Además, los Aztecas contaban con escuelas de formación y capacitación, como el **Calmécac** y el **Telpochcalli**, así como otras dedicadas a las artes, donde se instruía a los servidores públicos.

A la llegada de los conquistadores a territorio **Azteca**, encontraron una organización política y pueblos de Mesoamérica, donde se llevaban a cabo elecciones que, si bien no eran populares, procuraban llegar a consensos entre jefes de barrios o poblaciones (*gens*), quienes en su conjunto conformaban el llamado "Consejo de Jefes", considerado el principal órgano del poder político en su estructura político-administrativa. Esta estructura se encontraba conformada por tres figuras principales:

1. Consejo de Jefes;
2. Cihuacóatl (jefe guerrero Azteca);
3. Tlatoani, representante de los pueblos aliados (Azteca, Texcoco y Tacuba).

Para elegir al *Tlatoani*, se congregaban en el gran palacio los *achcacauhtin*, los *tequihuaque*, los *tiacahuan*, los *oquichtin* y los jueces principales para elegir a quien los gobernaría, quienes daban su voto a los nobles respetados (*pipiltin*), a los hijos del *tlatoque* o señores, y a los maduros con buen comportamiento y honorabilidad. Este voto debía recaer en uno de los nobles o *pipiltin*, cuyas cualidades eran importantes para hacerlo digno y merecedor de tal distinción, tales como estar

50 Jorónimo Hernández Vaca. "La administración comunitaria del pueblo azteca." *Estudios Políticos* (Universidad Nacional Autónoma de México), septiembre-diciembre (2005).

51 Margarita Chávez Alcázar. *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana.* Primera edición. México, 1985.

lleno de gran valentía, gozar de autoridad, ser afamado o lleno de fama y honor.[52]

Destacamos la importancia que se otorgaba a las virtudes de dignidad, valentía, autoridad para saber dirigir, guiar o mandar, y gozar de buena fama o reputación ante el pueblo, es decir, ser honorable y digno de ocupar tal encomienda. Hoy en día, por ejemplo, para seleccionar a quienes conformen las instituciones ciudadanas en México, uno de los requisitos que prevalecen es el de gozar de buena reputación y honorabilidad (integridad); por lo que podríamos decir que esa es una tradición de los pueblos originarios de Mesoamérica.

Una vez electo el *Tlatoani*, se elegían después a cuatro dignatarios, quienes debían desempeñar grandes responsabilidades y funciones. El primero era el *Tlacochcálcatl*, quien tenía a su cargo la casa de los dardos, y que, junto con el *Tlacatéccatl*, tenían en su conjunto la suprema jerarquía militar. El otro dignatario era el *Ticociahuácatl*, que coordinaba a los jueces principales. Por último, el *Pochtecatlailótlac* presidía la organización de los mercaderes o comerciantes.

Desde nuestra perspectiva, hay elementos suficientes y características que nos proporcionan los antecedentes más remotos de México para poder demostrar que, desde la época Azteca, existían procesos de selección, capacitación y designación que podrían ser vistos con una importante similitud a lo que hoy en día conocemos como un Servicio Civil de Carrera. Las características de mayor importancia son las siguientes: 1) Catálogo de puestos; 2) Selección de personal basada en virtudes o características propias de las personas; 3) Instrucción o capacitación a través de escuelas para tales efectos; y 4) Instalación de un comité de selección y valoración de los aspirantes a ser servidores públicos.

Este podría decirse que se convierte en el antecedente más remoto de México en lo referente a la instauración de un SCC y la profesionalización de los servidores públicos.

Periodo Virreinal

Durante el gobierno colonial, la administración se caracterizó por ser centralista

52 Miguel León-Portilla. "Organización social y política de los Aztecas." *Históricas Digital*, segunda reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas del Colegio de Ciencias y Humanidades, 2018.

y despótica, lo que generaba ineficiencias y desorden en la gestión pública. La resolución de los asuntos administrativos era lenta debido a la concentración del poder, lo que dio origen a la frase: "se obedece, pero no se cumple".[53] La organización político-administrativa estaba dividida en cuatro áreas principales: justicia, gobernación, guerra y hacienda.

En 1765, debido a la ineficiencia de la administración de la Nueva España, José de Gálvez inició una reestructuración político-administrativa que culminó en las Reformas Borbónicas de 1786, con una nueva división territorial y reorganización administrativa. Estas reformas buscaron modernizar la administración mediante la creación de instituciones como la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos.[54] Sin embargo, los resultados no siempre fueron los esperados; aunque se buscaba centralizar y eficientar la administración, las nuevas intendencias fortalecieron intereses locales, desarticulando la economía y la política virreinal.[55]

Estos cambios perseguían dos objetivos principales, primero era obtener un mayor control de la administración, y por otro lado, obtener mayores ganancias o provechos de las demás colonias. Sin embargo, los resultados obtenidos, no necesariamente fueron los perseguidos, la división territorial (intendencias) recientemente puesta en marcha, tuvo como resultado el fortalecimiento de intereses locales o regionales, y lejos de propiciar la integración de redes comerciales, el resultado que se obtuvo fue la desarticulación de la economía, política y la administración del gobiernos Virreinal, esto a pesar de las reformas fiscales y comerciales puestas en marcha que pretendían todo lo contrario.[56]

Las reformas también incluyeron medidas centralizadoras como la conversión de empresas privadas en corporaciones públicas y la creación de un cuerpo administrativo especializado. Se establecieron criterios parciales de mérito y estabilidad laboral para administrar los crecientes asuntos públicos. Estas medidas sentaron las bases para lo que hoy se conoce como Servicio Civil de Carrera, al

53 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821-2012: Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015.

54 Omar Guerrero. *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas y los testimonios*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.

55 Josefina Zoraida Vázquez. "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824." En *México y sus constituciones*, editado por Patricia Galeana. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

56 Ibídem.

introducir procesos como:

1. **Capacitación:** Escuelas y formación específica para servidores públicos.
2. **Certidumbre laboral:** Títulos de propiedad para asegurar la continuidad en el cargo.
3. **Ascensos:** Basados en mérito y desempeño.
4. **Movilidad:** Traslados a diversas provincias para acumular experiencia.

Estas iniciativas buscaban profesionalizar la administración pública y reducir la corrupción, lo que permitió triplicar los ingresos de la Corona entre 1785 y 1782 gracias a reformas fiscales y comerciales.[57]

El diagnóstico y las reformas propuestas por José de Gálvez incluyeron al menos cinco medidas clave:

1. **Inspección de Tribunales:** Mejorar la impartición de justicia.
2. **Recaudación de impuestos:** Corregir abusos y optimizar ingresos.
3. **Capacitación:** Crear un cuerpo especializado en administración pública.
4. **Rediseño territorial:** Incrementar provincias y mejorar el control financiero.
5. **Modernización administrativa:** Simplificación de procesos y mejora en la gestión.

Estas reformas, aunque centradas en beneficiar a la Corona, fortalecieron la estructura burocrática y fomentaron la profesionalización de los servidores públicos, marcando un precedente importante en la historia administrativa de México.[58]

Durante la gestión de Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, mejor conocido como el Conde de Revillagigedo, se levantó un censo de funcionarios virreinales con el objetivo de evaluar la situación social, intelectual y administrativa del cuerpo de servidores públicos. Este censo documentó instituciones como: 1) Casa de Moneda; 2) Dirección General de Rentas de Tabaco; 3) Aduana de México; 4) Monte de Piedad; y 5) Secretaría del Virreinato; entre otras. El censo destacó el estado de formación, experiencia y desempeño de los funcionarios, lo que

57 Omar Guerrero. *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas y los testimonios*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.

58 Osvaldo Cruz Villalobos, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

evidenció avances en la profesionalización administrativa de la Nueva España.

Las reformas Borbónicas y el diagnóstico de José de Gálvez sentaron bases o principios de un incipiente Servicio Profesional de Carrera en México. Características como la estabilidad laboral, la capacitación específica, el ascenso por mérito y la continuidad en el cargo fueron principios que empezaron a consolidarse durante esta etapa. Aunque el sistema estaba lejos de ser inclusivo o equitativo, estas prácticas marcaron un hito en la administración pública, sentando precedentes importantes para la profesionalización de los servidores públicos en el México independiente.

México Independiente y las reformas del siglo XIX

Etapa Independiente (1820–1857)

La estructura orgánica del México independiente se construyó a partir de dos grandes influencias: las instituciones heredadas de la Constitución de Cádiz y las creadas durante el periodo virreinal bajo las reformas de la Casa de Borbón. Además, se sumaron las ideas liberales inspiradas por la Constitución de Estados Unidos de 1787, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Revolución Francesa. Estos eventos históricos influyeron profundamente en la búsqueda de independencia y en el rechazo al modelo monárquico absolutista.[59]

México inició su soberanía con un gobierno imperial encabezado por Agustín de Iturbide, basado en los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala. Este gobierno se organizó inicialmente mediante una Junta Provincial Gubernativa y una Regencia, que depositaban el Poder Ejecutivo en cinco integrantes.[60] En 1822, se redactó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, antecedente de la primera Constitución de 1824. Aunque este reglamento no entró en vigor, sentó las bases de conceptos como los juicios de residencia, que dieron origen al

59 Omar Guerrero. "La administración pública durante la lucha de independencia y la primera república federal (1810-1836)." México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010; Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821-2012: Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015.

60 Ibídem

sistema de responsabilidad de los servidores públicos.[61]

Durante el periodo de Iturbide, se crearon cuatro nuevas secretarías que sustituyeron a la Secretaría Virreinal del periodo colonial:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
2. Secretaría de Guerra y Marina.
3. Secretaría de Hacienda.
4. Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Estas secretarías representaron un esfuerzo por modernizar la administración pública y reorganizar las instituciones heredadas del virreinato. Sin embargo, los avances logrados durante las reformas borbónicas, especialmente en la profesionalización del servicio público, se diluyeron debido al caos administrativo y la falta de continuidad tras el movimiento de independencia.[62]

El mandato de Iturbide estuvo marcado por tensiones entre el Congreso y el Emperador. Ante la negativa del Congreso de aprobar sus reformas, Iturbide ordenó el arresto de varios diputados y disolvió el Congreso Constituyente en octubre de 1822, reemplazándolo por legisladores afines. Estas acciones consolidaron un modelo de gobierno despótico y absolutista que ignoraba los ideales liberales de la independencia, provocando descontento social y político.

En 1822, Antonio López de Santa Anna, junto con los generales Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y José Antonio Echávarri, proclamó el Plan de Veracruz, desconociendo a Iturbide como emperador. Este movimiento culminó con la abdicación de Iturbide en 1823 y el establecimiento de un triunvirato liderado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Celestino Negrete.

Aunque el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano no fue promulgado, sirvió como antecedente para la primera Constitución de 1824 y dejó un legado importante en temas relacionados con la administración pública. Algunas de las ideas plasmadas en el reglamento se reflejaron posteriormente en la Constitución de 1917, como se observa en la siguiente tabla:

---

61 César Camacho y Jorge Fernández Ruíz. *Fuentes históricas, Constitución de 1917 Vol. II. Documentos históricos desde el año 1821 a 1826*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Miguel Ángel Porrúa, 2017, 143.

62 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821-2012: Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80.

Tabla No. 1

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

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

Fuente de elaboración propia, utilizando información del Libro: Fuentes históricas de la Constitución de 1917 (1821-1826).[63]

La transición hacia una administración pública independiente enfrentó grandes desafíos. Muchos servidores públicos del virreinato fueron expulsados, perdiendo con ellos años de formación y experiencia. La administración imperial de Iturbide limitó la participación de mexicanos en cargos estratégicos y privilegió a las élites, lo que obstaculizó la profesionalización del servicio público.[64]

63 César Camacho y Jorge Fernández Ruíz. *Fuentes históricas, Constitución de 1917 Vol. II. Documentos históricos desde el año 1821 a 1826.* México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Miguel Ángel Porrúa, 2017, 95-96.

64 Ibídem.

Sin embargo, conceptos como la estabilidad laboral, los ascensos por mérito y la responsabilidad de los servidores públicos comenzaron a consolidarse como principios fundamentales, sentando las bases para un sistema de carrera administrativa en el naciente Estado mexicano.

Finalmente, el imperio de Iturbide marcó el inicio de un México independiente, pero estuvo plagado de tensiones y contradicciones. Aunque se logró romper con la dependencia de la Corona española, las estructuras administrativas heredadas del virreinato no pudieron adaptarse rápidamente a las demandas de un Estado soberano. No obstante, los esfuerzos iniciales en la creación de instituciones y normativas dejaron un legado que sería fundamental para las posteriores etapas de consolidación republicana y profesionalización del servicio público.

Primer constitución mexicana

La primera Constitución Política del México Independiente, promulgada en 1824, tomó como referentes las Constituciones de Estados Unidos de América, la Constitución de Cádiz y los principios de la Revolución Francesa. Esta carta magna estableció, por primera vez en México, la división clásica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo adoptó una estructura bicameral, conformada por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Además, se instauró una República Federal, siguiendo el modelo norteamericano.[65]

Según Alexis de Tocqueville, la diferencia principal entre el federalismo estadounidense y el mexicano radicaba en que el primero gobernaba individuos, mientras que el segundo gobernaba estados. No obstante, en los primeros años, la consolidación de un Servicio Civil de la Administración Pública no fue prioritaria. El debate político giraba en torno a la configuración del país: federalistas vs. centralistas, liberales vs. conservadores, y revolucionarios vs. reaccionarios. Estas luchas ideológicas impidieron el avance y, en ocasiones, generaron retrocesos en la profesionalización del servicio público. Aun así, una de las contribuciones del federalismo inicial fue mantener la unidad territorial, logrando la incorporación de Chiapas a la República Mexicana.[66]

65 Josefina Zoraida Vázquez. "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824." En *México y sus constituciones*, editado por Patricia Galeana. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

66 Alexis de Tocqueville. *La democracia en América.* México: FCE, 1956; citado por Josefina Zoraida Vázquez.

La Constitución otorgó al presidente facultades para nombrar empleados del ejército, la armada, la milicia y las oficinas del gobierno federal, así como para suspender y sancionar a los funcionarios que infringieran sus órdenes. También podía nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Este contexto representó un desafío monumental: desarticular el modelo centralista colonial heredado e implementar un nuevo sistema federalista con contrapesos entre los poderes. Sin embargo, la disputa entre federalismo y centralismo continuó durante décadas, generando tensiones y estancamientos.

De acuerdo con Omar Guerrero (2010), esta situación ocurría mientras otras naciones, con constituciones más antiguas, desarrollaban administraciones innovadoras impulsadas por la Revolución Francesa. En México, el Congreso legislaba la organización gubernamental y destacaba la necesidad de aptitud e idoneidad sobre la antigüedad para ocupar cargos públicos, una propuesta relevante en la naciente estructura administrativa.[67]

El gran reto era lograr la unificación política y administrativa en un país marcado por la inestabilidad de guerras y disputas ideológicas. La Constitución buscó establecer igualdad en leyes y derechos y dar uniformidad a los procesos administrativos, alejándose del modelo monárquico o imperial. En ese contexto, emergieron dos tendencias económicas: proteccionistas y liberalistas, que obstaculizaron la continuidad de planes de gobierno y la consolidación de una estructura administrativa estable.

La sociedad de la época enfrentaba un alto analfabetismo, un marcado control eclesiástico y graves desigualdades económicas. La mayoría de la población permanecía ajena a la política, enfocada en la subsistencia diaria, mientras que el debate ideológico se limitaba a las élites centralistas y federalistas.[68]

Miguel Ramos Arizpe, diputado en las Cortes de Cádiz, fue un promotor clave del federalismo y la descentralización. Defendió la autonomía política, administrativa y económica de las provincias (estados) y propuso la creación de cabildos

---

«Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.» En *México y sus constituciones*, editado por Patricia Galeana, 79. México: Fondo de Cultura Económica, 2017, 79.

67 Omar Guerrero. "La administración pública durante la lucha de independencia y la primera república federal (1810-1836)." México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, 28.

68 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas.* México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80.

(congresos estatales). Estas ideas fueron discutidas y finalmente plasmadas en la Constitución de 1824, que reconoció la autonomía estatal para su gobierno y administración interna, cediendo ciertas facultades al gobierno federal a cambio de mantener la unión de la República.

Los problemas administrativos, la gestión de recursos y la reorganización hacendaria formaron parte de las medidas para estabilizar el país tras la independencia. La ruptura con el sistema colonial permitió crear una nueva estructura republicana, dando voz y voto a sectores excluidos durante el régimen imperial de Iturbide.

La Constitución de 1824 consolidó al Poder Legislativo como la autoridad suprema sobre el Poder Ejecutivo. En ese tiempo, el Senado estaba compuesto por 38 senadores (2 por cada uno de los 19 estados), electos indirectamente por las legislaturas estatales y con una duración de 2 años en el cargo. La Cámara de Diputados, integrada por 114 diputados, también duraba 2 años y sus miembros eran electos mediante voto ciudadano, conforme a las reglas electorales de la época.[69]

La Constitución de 1824 marcó el inicio de un proceso transformador en la configuración del Estado mexicano, estableciendo las bases para una República Federal que aspiraba a la unidad nacional en medio de profundas divisiones ideológicas. Aunque enfrentó desafíos inherentes a la construcción de un nuevo orden político, administrativo y social, esta carta magna logró sentar precedentes fundamentales, como la división de poderes y la autonomía estatal, que serían esenciales para el desarrollo del país. Si bien su implementación estuvo marcada por tensiones y retrocesos, su impacto trascendió al ofrecer un marco institucional que permitió la transición hacia un gobierno republicano y representativo, cimentando los ideales de igualdad y justicia que continúan siendo parte del imaginario constitucional mexicano.

La iglesia católica y las universidades

Durante la época de la Constitución de 1824, la Iglesia Católica tuvo un papel preponderante en la vida política y social de México, respaldada legalmente por el artículo 3 de dicha Constitución:

69 Por cada 80 mil almas se nombraba a un diputado, o por una fracción que pasara a 40 mil.

> "*La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra*".[70]

Esta influencia se extendía a los ámbitos económico, educativo y cultural. La Iglesia contaba con el respaldo de gran parte de la sociedad, principalmente criollos, mestizos y españoles. Además, fungió como semillero de servidores públicos, al encargarse de la formación profesional en universidades, colegios mayores y seminarios. Entre las instituciones más destacadas se encuentran:

1. Real y Pontificia Universidad de México (1551), antecesora de la UNAM.
2. Real y Pontificia Universidad de Mérida (1624), ahora Universidad Autónoma de Yucatán.
3. Real y Pontificia Universidad de Guadalajara (1792), posteriormente renombrada como Benemérita Universidad de Guadalajara en 1824.[71]

Entonces, podríamos decir que la influencia de la Iglesia Católica durante la época de la Constitución de 1824 fue determinante en la configuración política, social y educativa del México independiente. Su papel como promotora de la formación académica y profesional dejó una huella imborrable en la consolidación de las primeras instituciones de enseñanza superior en el país, muchas de las cuales sentaron las bases de las universidades contemporáneas. Aunque este dominio educativo reflejaba un modelo centralizado en la fe católica, también contribuyó a la profesionalización inicial de servidores públicos en un México en busca de identidad y estructura estatal.

Santa Anna (1833 – 1855)

Antonio López de Santa Anna transitó de la milicia a la política, ocupando cargos como gobernador de Yucatán (1824-1825) y de Veracruz (1829). Posteriormente, ocupó la Presidencia de la República en seis ocasiones: 1833, 1834-1835, 1839,

70 "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos," 04 de octubre de 1824, 1.

71 1) La Real y Pontificia Universidad de México (hoy UNAM): Esta institución fue la primera de educación superior en toda América y se encargó de formar a los primeros profesionistas del país; 2) Real y Pontificia Universidad de Mérida (hoy Universidad Autónoma de Yucatán): Fundada en 1624, esta universidad contaba con facultades de Gramática, Artes (también conocida como Filosofía), Teología y Derecho Canónico: y 3) Real y Pontificia Universidad de Guadalajara (hoy Benemérita Universidad de Guadalajara): Esta universidad, fundada en 1792, jugó un papel importante en la formación de servidores públicos y profesionales en Guadalajara y sus alrededores. Entre los egresados de esta universidad durante este periodo se encuentran héroes de la Independencia, presidentes de la República, arzobispos, y gobernadores del Estado de Jalisco. Estas universidades fueron fundamentales en la formación de la administración pública federal de México.

1841-1842, 1844 y 1847. Su gobierno, calificado como centralista y dictatorial, utilizó diversas estrategias para perpetuarse en el poder, incluyendo la creación de un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador. Este órgano, establecido en la Constitución de las Siete Leyes (1836), estaba integrado por cinco miembros, renovados parcialmente cada dos años. Sus facultades incluían:

- Declarar la nulidad de leyes o decretos contrarios a la Constitución.
- Anular al Poder Ejecutivo, a petición del Legislativo o de la Suprema Corte, en caso de violaciones constitucionales.

Además, se reemplazó el sistema federalista por un régimen centralista, organizando al país en departamentos, administrados por gobernadores nombrados por el presidente. Estos gobernadores podían suspender empleados, aplicar sanciones salariales y nombrar a prefectos y subprefectos.

El gobierno de Santa Anna estuvo marcado por un desorden administrativo crónico. Si bien la Constitución de las Siete Leyes establecía mecanismos para la designación de funcionarios, no exigía requisitos de formación profesional salvo para el Poder Judicial, donde se requería ser abogado. Esta falta de criterios favoreció prácticas clientelares y el "sistema de botín", mediante el cual los cargos públicos eran otorgados como recompensas políticas.

En 1838, Lucas Alamán publicó su estudio "Examen de la Organización General de la Administración Pública", donde señaló problemas estructurales, entre las que se destacan:

- Irregularidades administrativas.
- Desorden en la Hacienda Pública, causando escasez de recursos.
- Ineficiencia del Ministerio del Interior, encargado de coordinar políticas interministeriales.
- Necesidad de reorganización municipal, con recursos y capacitación adecuados.

El análisis de Alamán refleja las dificultades que enfrentaba el gobierno en un contexto de caos institucional y financiero, con medidas arbitrarias que no beneficiaron al interés público. A esto se suma la pérdida territorial de más de la mitad del país, cedida a Estados Unidos bajo el mandato de Santa Anna.[72]

72 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas.* México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80.

En los años previos a la Reforma Liberal (1855), se implementaron intentos de organización interna en los ministerios mediante manuales de funciones y lineamientos. No obstante, la falta de continuidad administrativa y la corrupción clientelar impidieron avances significativos en la profesionalización del servicio público.

La rebelión contra Santa Anna fue encabezada por Benito Juárez y otros líderes liberales,[73] quienes, a partir de 1855, sentaron las bases para un gobierno democrático y la secularización del Estado, impulsando los derechos individuales y desafiando el poder eclesiástico.[74] Dando con ello, comienzo a lo que hemos llamamos la "Etapa Reformista".

Por lo tanto, el periodo de gobierno de Antonio López de Santa Anna representa una etapa de contradicciones profundas en la historia de México: por un lado, intentos de reorganización administrativa y centralización del poder; por otro, una administración marcada por el desorden, el clientelismo y la pérdida de integridad territorial. Aunque su mandato consolidó un modelo centralista con reformas significativas como la Constitución de las Siete Leyes, su legado es mayormente recordado por la inestabilidad política y los retrocesos institucionales. Su caída marcó el inicio de un movimiento reformista que buscó rescatar los ideales democráticos y cimentar un México más justo y secular.

Etapa Reformista (1857 – 1876)

Tras la salida de Antonio López de Santa Anna del poder en 1855, se iniciaron una serie de reformas liberales que consolidaron al Estado Mexicano. Entre las más significativas destaca la independencia entre la Iglesia y el Estado, materializada con la promulgación de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos en 1859. Esta ley transfirió los bienes del clero a la nación y otorgó al Estado la administración del registro civil, hospitales públicos y cementerios, lo que amplió considerablemente la estructura gubernamental.

---

73 "La dictadura. El último gobierno de Antonio López de Santa Anna." Disponible en: https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/La_Dictaduta_El_ultimo_Gobierno_de_Antonio_Lopez_de_Santa_Anna. Consultado el 27 de marzo de 2024.

74 "La rebelión contra Santa Anna: ¿Quién se levantó en contra del gobierno?" Disponible en: https://carlosanchezberzain.com/quien-se-rebelo-contra-santa-anna/. Consultado el 27 de marzo de 2024.

La prolongada disputa entre centralistas y federalistas dejó una herencia de inestabilidad institucional, marcada por la creación y derogación de instituciones según el gobierno en turno. Con Benito Juárez García en la presidencia, comenzó un proceso de reestructuración administrativa. Juárez incrementó el número de empleados y estableció un orden racional en la función pública, sentando las bases de la profesionalización de la administración.[75]

Posteriormente, con el objetivo de dar continuidad al movimiento liberal, se integraron a la Constitución de 1857 las Leyes de Reforma, fortaleciendo las instituciones públicas en un contexto de mayor estabilidad política. La nueva Constitución, aprobada el 5 de febrero de 1857, significó un punto de inflexión al dejar atrás un periodo de incertidumbre y conflictos.

La Constitución de 1857 estableció que la administración pública estaría organizada en Secretarías de Estado, a las cuales se asignarían atribuciones específicas conforme a la ley.[76] Inicialmente, la administración era centralizada, con una estructura jerárquica piramidal donde un órgano supremo designaba, supervisaba y removía a los funcionarios.

Al igual que en las constituciones previas, el presidente conservó facultades para:

- Nombrar y remover libremente a secretarios de despacho, empleados de la Unión, ministros y diplomáticos (con aprobación del Congreso).
- Designar a oficiales superiores del ejército y la armada.[77]

La Constitución no especificó el número exacto ni los nombres de las Secretarías, pero el 23 de febrero de 1861, un decreto estableció seis Secretarías de Estado. No obstante, debido a la crisis económica del país, la estructura se ajustó posteriormente a cuatro Secretarías:

1. Relaciones Exteriores y Gobernación.
2. Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
3. Hacienda y Crédito Público.
4. Guerra y Marina.

75 Margarita Ledezma Rojas. "El servicio civil de carrera y el mejoramiento de la calidad y productividad de la administración pública federal en México, ante la globalización de mercados." Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1980.

76 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, 118-119.

77 Artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857.

Una de las innovaciones más relevantes de la Constitución de 1857 fue la incorporación de un título específico sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, algo inédito en las constituciones anteriores (1824 y 1836).

Se estableció que diputados, miembros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores serían responsables de delitos del orden común durante el ejercicio de su cargo y podrían ser sancionados.

En el caso del Presidente de la República, las acusaciones solo podrían realizarse por:

- Traición a la patria.
- Violación expresa de la Constitución.
- Atentados contra la libertad electoral (impedir deliberadamente elecciones).
- Delitos graves del orden común.

La Etapa Reformista (1857-1876) representó un periodo fundamental en la consolidación del Estado mexicano moderno. Las reformas impulsadas por los liberales, encabezadas por Benito Juárez, sentaron las bases de un Estado laico, centralizado y racionalizado, fortaleciendo las instituciones públicas y separando definitivamente el poder eclesiástico del poder civil. Aunque persistieron desafíos económicos y administrativos, este periodo marcó un avance significativo hacia la profesionalización de la función pública y la construcción de un marco legal que, por primera vez, incorporó la responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo principios que aún resuenan en la administración pública contemporánea.

Etapa Porfirista (1877 – 1911)

La llegada de Porfirio Díaz al poder, tras insurrecciones armadas bajo el lema de "no reelección", marcó un profundo contraste entre su discurso inicial y su prolongada permanencia en la presidencia. Desde el 28 de noviembre de 1876 hasta el 25 de mayo de 1911, Díaz ocupó el poder durante 34 años y 5 meses, consolidando un régimen que la historia caracteriza como una dictadura centralista: el Porfiriato.

Al inicio de su mandato, Díaz priorizó la administración pública sobre la política, estructurando al gobierno federal en seis secretarías, a las que añadió dos más en 1895 y 1905:

1. Relaciones Exteriores.
2. Gobernación.
3. Justicia.
4. Fomento.
5. Guerra y Marina.
6. Hacienda.
7. Comunicaciones y Obras Públicas.
8. Instrucción Pública y Bellas Artes.[78]

El Código de Minería de 1884 otorgó concesiones a industrias extranjeras con el pretexto de la modernización económica, lo que impulsó un crecimiento significativo. La expansión económica aumentó la demanda de trabajadores, y el aparato gubernamental se expandió, alcanzando 1,200 entidades en 1892 y requiriendo un mayor presupuesto.[79] Según Hansen (1980), durante el Porfiriato, la nómina gubernamental creció un 90%, y aproximadamente el 16% de la población letrada trabajaba en el servicio público, distribuida entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.[80]

Díaz implementó medidas para mejorar el funcionamiento de la función pública con el apoyo de colaboradores y asesores, entre ellos Alberto Díaz Rugama, autor del manual "Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana". Este manual proponía que las oficinas de gobierno funcionaran como centros de instrucción, una especie de escuela profesional para servidores públicos, con formación en leyes, historia, geografía y economía.[81]

Por recomendación de los "científicos", intelectuales cercanos al régimen, se estableció la "carrera de empleados" en la Escuela de Contaduría y Administración.

78 Jorge Fernández Ruiz. *La administración pública durante la tercera república* (federal liberal) 1855-1910. México: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, 2010.

79 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, 29.

80 Roger D. Hansen. *La política del desarrollo mexicano*. México: Editorial Siglo XXI, 1980.

81 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80, 170.

Aunque la iniciativa buscaba seleccionar y capacitar al personal de gobierno, en la práctica predominó la venta de cargos al mejor postor, limitando los avances en la profesionalización del servicio público.[82]

No obstante, se sentaron las bases para un sistema más racional de selección de personal, con medidas como:

- Establecimiento de reglas de selección de personal.
- Creación de un catálogo de clasificación de puestos.
- Programas de capacitación y adiestramiento.
- Implementación de ascensos y promociones.
- Organización de sindicatos de empleados públicos.
- Creación de sistemas de pensión y jubilación.

Porfirio Díaz consolidó un sistema centralista y jerárquico donde el Poder Ejecutivo predominaba sobre los demás poderes y los gobernadores estatales respondían directamente a su autoridad. A cambio de lealtad incondicional, los gobernadores recibían poder local y regional, mientras Díaz mantenía el control federal. Esta estructura le permitió pacificar al país, consolidar su gobierno y prolongar su permanencia en el poder por más de tres décadas.

Durante el Porfiriato, México experimentó un auge económico al pasar del consumo interno estancado a la exportación de productos primarios, lo que aceleró la expansión del capital extranjero. Esta estabilidad política y económica favoreció el desarrollo de una administración técnica y organizada y permitió los primeros estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental.

Sin embargo, el crecimiento económico y la modernización no fueron inclusivos. La centralización del poder y el uso de leyes coercitivas para controlar a gobernadores y alcaldes limitaron la autonomía local. Díaz nombró a caudillos militares como funcionarios públicos, otorgándoles privilegios a cambio de obediencia. Esto consolidó la estabilidad política y facilitó la expansión económica, aunque profundizó las desigualdades sociales.

La Etapa Porfirista fue un periodo de contrastes: por un lado, se impulsó el crecimiento económico, la expansión del aparato gubernamental y el intento de

82 Margarita Ledezma Rojas. "El servicio civil de carrera y el mejoramiento de la calidad y productividad de la administración pública federal en México, ante la globalización de mercados." Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1980.

profesionalización del servicio público; por otro, el autoritarismo, la falta de democracia y el control centralizado impidieron el desarrollo de instituciones verdaderamente independientes. Si bien se sentaron las bases para la racionalización administrativa y la modernización económica, el Porfiriato dejó profundas asimetrías sociales que detonaron movimientos de cambio hacia 1910.

Etapa Revolucionaria (1910 – 1932)

La Revolución Mexicana surgió como respuesta al centralismo, la falta de democracia y el carácter opresor del régimen de Porfirio Díaz, quien, tras más de tres décadas en el poder, propició un estallido social sin precedentes. Las demandas iniciales, de corte político, giraban en torno al lema "Sufragio efectivo, no reelección", pero pronto derivaron en exigencias de justicia social, representadas por consignas como "Tierra y libertad" y "La tierra es de quien la trabaja".

Durante el Porfiriato, predominaba un régimen autoritario con un control vertical ejercido por Díaz y sus colaboradores, quienes extendían su influencia a nivel regional y local mediante gobernadores y jefes políticos. La búsqueda del orden y progreso desplazó la libertad y la democracia, pero las instituciones creadas bajo Díaz permanecieron inicialmente, dado que era imposible desmontar de inmediato una estructura administrativa tan consolidada.

En este periodo, la administración pública intentó mantener el desarrollo económico, aunque con desorganización política y social.[83] Surgió entonces una nueva élite política dominante, conocida como la "élite revolucionaria" o "burguesía de origen revolucionario", conformada bajo el liderazgo de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (1920-1935). Esta élite se apartó de las bases populares, consolidando el poder en manos de la "familia revolucionaria", es decir, aquellos con lazos familiares o políticos con los caudillos de la Revolución.[84]

La estructura gubernamental experimentó cambios significativos durante este periodo, Victoriano Huerta (1913-1915), tras tomar el poder, decretó una nueva

83 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, 29.

84 Hans Werner Tobler. "La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935." *Historia Mexicana* 34 (1984): 213-237.

organización administrativa con nueve secretarías para atender las demandas sociales y buscar la pacificación:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. Secretaría de Gobernación.
3. Secretaría de Justicia.
4. Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
5. Secretaría de Industria y Comercio.
6. Secretaría de Agricultura y Colonización.
7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
9. Secretaría de Guerra y Marina.[85]

A pesar de sus esfuerzos, la administración de Huerta fracasó debido a la persistencia de conflictos sociales y armados, protagonizados por caudillos como Villa, Obregón y Zapata. Su renuncia dio paso a Venustiano Carranza, quien asumió el control del país.

Carranza implementó una estructura administrativa más cercana a la del Porfiriato, suprimiendo las Secretarías de Industria y Comercio y Agricultura y Colonización, y creando la Secretaría de Fomento. Mediante el decreto del 13 de diciembre de 1913, reorganizó el gobierno federal en ocho secretarías:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. Secretaría de Gobernación.
3. Secretaría de Justicia.
4. Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.
5. Secretaría de Guerra y Marina.
6. Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
8. Secretaría de Fomento.

El fin del Porfiriato y la Revolución Mexicana marcaron la transición del poder de una oligarquía tradicional hacia una clase media emergente, que logró consolidarse tras pactar con grupos populares, como campesinos y obreros. Este reconocimiento de los sectores populares en la política nacional fue inédito y reflejó

85 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80, 209.

un cambio profundo en la estructura social y administrativa del país.

El periodo posrevolucionario (posterior a 1920) estuvo marcado por la incertidumbre, el desorden y la destrucción del tejido social y gubernamental. Aunque la revolución sentó las bases para un nuevo México, desapareció la bonanza económica experimentada durante el Porfiriato. El país enfrentó el reto de reconstruirse en medio de una sociedad fragmentada y de una administración pública deteriorada por años de conflictos y pugnas de poder.

La Etapa Revolucionaria transformó la estructura política y administrativa del país. Si bien la lucha armada fue un proceso desorganizado y fragmentado, permitió la redistribución del poder, el ascenso de una nueva clase dirigente y el reconocimiento de los sectores populares en la construcción del México posrevolucionario. Sin embargo, el camino hacia la estabilidad económica, social y administrativa sería largo y complejo, reflejando las secuelas de una revolución que redefinió la historia nacional.

La Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1917 se promulgó una nueva Constitución Política de México, reconocida como la primera Constitución social en el mundo. Este texto incorporó derechos fundamentales en materia de trabajo, educación y regulación agraria, reflejando las demandas sociales surgidas del movimiento revolucionario. Su influencia fue tal que sirvió como modelo para otras constituciones de la época.[86]

En 1922, se creó la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), una organización pionera que luchó por la implementación de un seguro social para los servidores públicos, abarcando emergencias laborales, jubilación y cesantía. Asimismo, promovió la creación de una carrera administrativa mediante una ley de servicio civil, sentando las bases para la profesionalización de la burocracia.[87]

86 Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *Influencia extranjera y trascendencia internacional*. Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, IIJ, 2017.

87 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

Tabla No. 2

Evolución de las organizaciones de Servidores Públicos

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

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

El periodo posterior a la promulgación de la Constitución se caracterizó por un crecimiento significativo de la administración pública. El gobierno, adoptando un enfoque paternalista y proteccionista, contrató más personal para atender las crecientes demandas sociales en áreas como salud, educación y servicios públicos. Este proceso implicó no solo una mayor estructura gubernamental, sino también mejores condiciones laborales, como sueldos más competitivos y el establecimiento de prestaciones.

A lo largo de las décadas posteriores, se crearon diversos ordenamientos jurídicos y organizaciones para proteger los derechos de los servidores públicos y reglamentar su actividad.

La Constitución de 1917 representó un punto de inflexión en la historia de México, al sentar las bases para un Estado social y protector que reconociera derechos

fundamentales para los trabajadores y buscara garantizar su bienestar. Aunque el texto ha "evolucionado" y ha sido reformado significativamente, sus bases y principios originales continúan influyendo en la administración pública y en la configuración de un marco legal que prioriza la justicia social.

Consolidación Institucional en el Siglo XX

Etapa Contemporánea (1932 – 1982)

Durante este periodo, prevaleció un modelo político dominado por un partido hegemónico, donde la filiación partidista era un requisito indispensable para acceder a la presidencia de la república o a puestos en la administración pública. Solo quienes pertenecían a la "familia revolucionaria", es decir, aquellos vinculados al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), podían aspirar a cargos de relevancia. Poco importaban la formación profesional o la trayectoria administrativa; la lealtad partidista era el criterio principal.

El PRM, creado en 1938, fue una transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929-1938). Más tarde, en 1946, se convertiría en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), que consolidó su hegemonía política como un partido dominante, siguiendo el concepto de Giovanni Sartori.

Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940)

El gobierno de Lázaro Cárdenas del Río marcó un periodo de importantes transformaciones políticas y sociales. En 1934, se promulgó la Ley del Servicio Civil, que regulaba las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Este ordenamiento limitó la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a servidores públicos, aunque permitió a los presidentes sucesores conservar cierta libertad en la administración.[88]

Entre las reformas de mayor impacto impulsadas por Cárdenas se encuentran:

- Expropiación petrolera (1938): Un acto de soberanía económica que marcó un hito en la historia del país.

88 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 79-80.

- Reorganización del partido oficial: En 1946, el PRM se transformó en el PRI, consolidando la estructura del partido en sectores obrero, campesino y popular, lo que facilitó el control político y social.[89]

En 1938, Cárdenas también promulgó el Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, un documento que estableció:

- **Condiciones generales del trabajo**, incluida la regulación de la jornada laboral.
- **Derecho a la huelga** para los trabajadores.
- Distinción entre **trabajadores de base** (sindicalizados) y trabajadores de confianza (funcionarios con nombramiento temporal).

Sin embargo, este estatuto no abordó el Servicio Civil de Carrera como un derecho, dejando esta profesionalización como una asignatura pendiente.

El reconocimiento de derechos laborales tanto en la Constitución de 1917 como en el Estatuto General fomentó la creación de organizaciones gremiales de trabajadores. Entre las más destacadas se encuentran:

1. 1934: Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra.
2. 1936: Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad.
3. 1936: Confederación de Trabajadores de México (CTM).
4. 1937: Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTE).
5. 1938: Federación de Sindicatos al Servicio del Estado (FSTSE).[90]

Estas organizaciones se adhirieron al PRI, particularmente a través de la CTM, fortaleciendo el control político del partido y perpetuando un modelo donde la lealtad partidista primaba sobre la preparación técnica o profesional de los servidores públicos.

En 1940, se promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, un instrumento legal diseñado para sancionar actos de corrupción y fomentar principios de ética profesional, honorabilidad y honradez en el servicio público. Este ordenamiento buscaba garantizar que los servidores públicos actuaran conforme a valores éticos y en beneficio del interés colectivo, aunque su aplicación se

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

90 Luis Araiza. *Historia del movimiento obrero mexicano*. Ediciones Casa del Obrero Mundial.

enfrentó a las limitaciones del contexto político centralizado y clientelar.[91]

La etapa contemporánea (1932-1979) consolidó un modelo de gobierno centralizado y partidista que priorizó la lealtad política sobre la meritocracia. Aunque se lograron avances significativos, como la regulación de las relaciones laborales de los servidores públicos y la creación de instrumentos legales para combatir la corrupción, la profesionalización del servicio público quedó subordinada al control político del partido hegemónico. Este periodo sentó las bases de una administración pública marcada por tensiones entre la modernización institucional y las prácticas clientelares, cuyo impacto se percibe en la evolución posterior del Estado mexicano.

Etapa Pre-moderna

Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946)

En 1943, bajo la gestión de Manuel Ávila Camacho, se creó una Comisión Intersecretarial para impulsar una reforma administrativa enfocada en la eficiencia del aparato gubernamental. Esta buscaba eliminar duplicidades, suprimir servicios no esenciales y corregir disfunciones estructurales, como señala Pardo (2005).[92]

Una de las contribuciones más destacadas de este periodo fue la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), oficialmente fundado en 1955. Este instituto se orientó hacia la profesionalización de la administración pública, promoviendo la capacitación técnica de los servidores públicos. Al día de hoy, el INAP es una de las instituciones más prestigiosas en México en la formación y especialización del servicio público.

Asimismo, en 1957 se promulgó la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, y se creó la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que posteriormente evolucionaría en 1960 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Esta institución se convirtió en un pilar de la seguridad social para los trabajadores guberna-

91 Alfredo Hurtado Cisneros. *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

92 María del Carmen Pardo. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2005, 600-601.

mentales, ofreciendo servicios médicos y sociales a través de una extensa red de hospitales y clínicas.

Adolfo López Mateos (1958 – 1964)

Durante su presidencia, López Mateos impulsó una reforma al artículo 123 de la Constitución, creando el apartado B, que consagró los derechos laborales de los trabajadores del Estado. Este apartado estableció principios clave como la jornada laboral, días de descanso, vacaciones, salario, escalafón, designaciones, cese, suspensión, derechos de asociación y resolución de conflictos laborales.[93]

La reforma del artículo 123, vigente hasta la fecha, marcó un hito en la consolidación de un Servicio Civil al regular la designación, estabilidad y promoción de los servidores públicos, elevándolos al rango constitucional. Como resultado, en 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regula dicho apartado.

Aunque se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y de base, esta reforma dio certeza y estabilidad laboral a los primeros. Sin embargo, los sindicatos, en ocasiones, han interpretado erróneamente esta estabilidad como inamovilidad, lo que ha llevado a proteger empleados con desempeño deficiente en sus funciones.

Luis Echeverria Álvarez (1970 – 1976)

Echeverría formó en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP) para diagnosticar la administración federal, identificando problemas como:

1. Excesiva centralización en la toma de decisiones, lo que provocaba lentitud e ineficiencia.
2. Desconexión entre el perfil de los puestos y las capacidades de los servidores públicos.

Con base en este diagnóstico, en 1971 se propuso el programa "Bases para el Programa de Reformas Administrativas", implementado por la Dirección General de Estudios Administrativos (DGEA). Sin embargo, las reformas no prosperaron y quedaron inconclusas.

93 Ibídem

Durante su mandato, Echeverría también incorporó a jóvenes profesionistas al gobierno, buscando apaciguar las tensiones sociales tras el movimiento estudiantil de 1968. En paralelo, aceleró la inversión pública y fortaleció el diálogo con diversos sectores, como jóvenes, campesinos y obreros.

Además, reformó la Ley de Profesiones, estableciendo estándares más altos para la formación y contratación de servidores públicos. También impulsó programas de capacitación y desarrollo profesional para mejorar la eficiencia en el sector público.[94]

José López Portillo (1976 – 1982)

Con López Portillo, se presentó un programa de reformas administrativas más ambicioso que el de su predecesor. Reemplazó la Dirección General de Estudios Administrativos (DGEA) por la Coordinación General de Estudios Administrativos (CGEA), a la que otorgó facultades más amplias. En 1976, su administración implementó un catálogo de puestos de la federación, que buscaba estandarizar las posiciones en la administración pública. Sin embargo, este fue criticado por su rigidez y falta de coherencia con la organización interna de las dependencias federales.[95]

López Portillo dejó contribuciones clave a la profesionalización del servicio público. Entre ellas, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que posteriormente, se convirtió en la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), enfocada en supervisar y evaluar la función pública, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, institucionalizó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), introduciendo la planeación a largo plazo para la modernización de la administración pública. Durante su gestión, se implementaron programas de capacitación y desarrollo profesional que buscaban mejorar las competencias de los empleados del sector público.

No obstante, el énfasis en la modernización administrativa enfrentó retos significativos. Aunque se diseñaron catálogos de puestos y reformas administrativas,

94 José Chanes Nieto, *Logros y avances de la reforma administrativa*, Reforma Administrativa (INAP - Instituto Nacional de Administración Pública) 1, no. 14 (2024): 23-32.

95 Omar Guerrero. *El funcionario, el Diplomático y el Juez.* México: Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

estas no lograron consolidar un Servicio Profesional de Carrera (SPC) debido a la resistencia sindical y a la falta de implementación efectiva.

Síntesis Etapa Pre-moderna

La etapa pre-moderna del servicio público en México estuvo marcada por reformas significativas, como la creación del INAP, la incorporación de derechos laborales al artículo 123 de la Constitución y los intentos de reorganización administrativa mediante diagnósticos y programas. Si bien algunas reformas, como las de Echeverría y López Portillo, no alcanzaron los resultados esperados, este periodo contribuyó a sentar, incrementar y consolidar las bases para la profesionalización y modernización del servicio público en el país.

Etapa moderna (1982 – 2024)

La etapa moderna del servicio público en México abarca los últimos 44 años, marcados por reformas impulsadas por la Nueva Gestión Pública (NGP) y otros modelos como la Gobernanza y el Gobierno Abierto. Estos modelos han introducido cambios significativos en las administraciones públicas, buscando gobiernos más eficientes, eficaces y efectivos en la implementación de políticas públicas.[96]

Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)

La presidencia de Miguel de la Madrid marcó el inicio de esfuerzos formales por establecer un Servicio Civil de Carrera en México. En 1983, se creó la Dirección General del Servicio Civil de Carrera (DGSCC), responsable de normar y coordinar el SPC en la Administración Pública Federal (APF).[97]

Sin embargo, los avances enfrentaron limitaciones, como un desfase entre las descripciones de los puestos y las actividades reales, y un enfoque excesivo en la antigüedad como criterio de promoción, dejando de lado el mérito profesional. Además, el Programa de Descentralización Administrativa de 1984 buscó redis-

96 INAP. *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo III. La política y la Administración Pública.* Cámara de Diputados, LXII Legislatura - INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

97 María del Carmen Pardo. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2005, 600-601.

tribuir atribuciones, personal y recursos, pero no logró un impacto profundo debido a la resistencia estructural y la falta de continuidad.[98]

Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)

El gobierno de Salinas de Gortari, en un contexto de transición hacia políticas neoliberales, implementó reformas estructurales significativas, como el Programa de Simplificación Administrativa, que buscó reducir la burocracia y mejorar la calidad en la prestación de servicios. Estas reformas incluyeron:

- **Reducción de la sobrerregulación** para agilizar trámites y servicios.
- **Privatización de empresas paraestatales**, transformando funciones estatales en concesiones privadas.
- **Promoción de organizaciones público-privadas**, que desempeñaron funciones tradicionalmente estatales.

A pesar de los avances, la profesionalización del servicio público no fue prioritaria. Los diagnósticos de la época señalaron problemas de baja productividad, falta de incentivos para el desarrollo profesional y marcos normativos ineficientes.[99]

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)

El gobierno de Zedillo retomó la agenda de modernización administrativa mediante el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), que buscaba transformar la APF en una organización eficiente y orientada al servicio.[100] Este programa incluyó:

- **Presupuesto basado en resultados**.
- **Evaluación del desempeño** mediante indicadores de gestión.
- **Fomento a la ética y profesionalización** en el servicio público.

Sin embargo, el SPC no logró consolidarse debido a obstáculos normativos y políticos. Aunque se introdujeron mecanismos de evaluación y capacitación, su implementación fue insuficiente para transformar de fondo la profesionalización del servicio público.

98 Osvaldo Cruz Villalobos. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, 153.

99 Ibídem, 158.

100 María del Carmen Pardo. "La modernización administrativa Zedillista, ¿Más de lo mismo?" *Foro Internacional* LXI, no. 246 (2003): 208.

Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)

La llegada de Vicente Fox a la presidencia marcó un cambio significativo en la política mexicana, con la alternancia del poder que puso fin a más de 70 años de gobierno ininterrumpido del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este contexto de democratización y apertura trajo consigo un enfoque renovado en la modernización de la administración pública y la profesionalización de los servidores públicos.

Uno de los logros más destacados de su administración fue la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) el 10 de abril de 2003. Este acontecimiento representó un hito en la historia de la Administración Pública Federal (APF), al establecer un marco normativo que buscaba profesionalizar y regular el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos con base en principios de mérito, transparencia y equidad.[101]

La LSPC introdujo cambios importantes en la gestión de recursos humanos dentro de la APF, entre los que destacan:

1. **Creación de un Catálogo de Puestos:**
- El catálogo contenía descripciones claras y detalladas de los perfiles, funciones y requisitos de cada puesto en la APF, con el objetivo de garantizar que las plazas fueran ocupadas por personas con las competencias necesarias.
- Esto permitió identificar las plazas presupuestadas y las realmente operativas, eliminando inconsistencias administrativas y mejorando la transparencia.
2. **Proceso de Ingreso Basado en el Mérito:**
- La Ley estableció mecanismos de selección que incluían concursos abiertos y públicos para garantizar la igualdad de oportunidades.
- Estos procesos buscaban reducir prácticas clientelistas y patrimonialistas que habían prevalecido en el servicio público.
3. **Evaluación del Desempeño:**
- Se implementaron sistemas para medir y evaluar el desempeño de los servidores públicos, vinculando los resultados a la permanencia y promoción en el cargo.

101 Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2015, 449.

- Este enfoque alineó los objetivos institucionales con los individuales, incentivando la mejora continua.

4. **Promoción y Escalafón:**

- La Ley fomentó la movilidad ascendente dentro de la APF a través de un sistema de escalafón, basado en la experiencia, las competencias y los resultados de las evaluaciones de desempeño.
- Esto representó un avance hacia la construcción de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) sólido.

5. **Creación de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos:**

- Este organismo, adscrito a la Secretaría de la Función Pública (SFP), fue responsable de coordinar la implementación de la LSPC y supervisar su cumplimiento.

6. **Fortalecimiento Institucional:**

- Con la transformación de la SECODAM en la SFP, la administración de Fox buscó garantizar un enfoque más robusto en la supervisión, auditoría y evaluación del SPC.

Con ello, el periodo de Fox sentó las bases para un sistema meritocrático en el servicio público mexicano. Aunque los resultados fueron limitados en su implementación inicial, la promulgación de la LSPC representó un avance histórico en la profesionalización de los servidores públicos, estableciendo un marco normativo que sigue vigente. Este logro demostró la importancia de institucionalizar procesos que promuevan la transparencia, la eficiencia y la equidad en la gestión del capital humano del gobierno.

La administración de Fox dejó como legado un reconocimiento formal de la necesidad de un SPC robusto, aunque su consolidación y perfeccionamiento quedó como tarea pendiente para las administraciones subsecuentes.

Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)

El gobierno de Felipe Calderón dio continuidad a las reformas administrativas iniciadas en los gobiernos anteriores, con un enfoque en mejorar la eficiencia de la administración pública y fortalecer la evaluación del desempeño. Durante su gestión, se implementaron tres medidas clave: el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), la evaluación del desempeño y la planeación estratégica mediante metodologías estandarizadas.

En 2007, se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), buscando fortalecer el SPC mediante la estandarización de procesos y la incorporación de indicadores de evaluación. Sin embargo, en 2012 se llevó a cabo una reforma significativa al SPC que eliminó la posibilidad de acceder a puestos directivos mediante el escalafón, debilitando el sistema meritocrático e incentivando prácticas discrecionales en los nombramientos.[102]

El Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal buscó dignificar y profesionalizar a los servidores públicos, pero los avances fueron limitados. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que, aunque existían al menos 25 sistemas de carrera en la APF y otros poderes, persistían problemas como la falta de desarrollo profesional y la ausencia de mecanismos efectivos para sancionar el incumplimiento de requisitos de permanencia.[103]

En resumen, aunque Calderón promovió medidas de modernización administrativa y evaluación del desempeño, el debilitamiento del SPC y la falta de avances significativos en la profesionalización reflejan un retroceso en comparación con los esfuerzos iniciales de la década anterior.

Enrique Peña Nieto (2012 – 2018)

El gobierno de Peña Nieto estuvo marcado por el Pacto por México, un acuerdo político que permitió la aprobación de once reformas estructurales en áreas clave, incluyendo la administración pública. En el ámbito de la profesionalización, su logro más relevante fue la Reforma Educativa, que introdujo el Servicio Profesional Docente para evaluar y garantizar la capacidad de los docentes, un esfuerzo que buscaba replicar elementos del SPC en el sector educativo.

A pesar de este avance, la profesionalización en la Administración Pública Federal (APF) enfrentó limitaciones. Aunque se promovieron reformas para mejorar la transparencia y combatir al conocido "sistema de botín", la implementación fue inconsistente. Persistieron prácticas discrecionales en los nombramientos, debilitando los principios de mérito y equidad.[104]

---

102 María del Carmen Pardo. "La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma." *Foro Internacional* LV, no. 1 (2015): 89.

103 ASF. *Evaluación Número 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal.* México: Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados Federal, 2013.

104 Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez. "Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia

Por otro lado, las políticas públicas para fortalecer la profesionalización de los servidores públicos quedaron relegadas, con poca eficiencia y resultados ambiguos. En resumen, el mayor aporte del gobierno de Peña Nieto en este ámbito fue la consolidación del Servicio Profesional Docente,[105] pero dejó grandes rezagos en la profesionalización de los servidores públicos en la APF.[106]

Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024)

Durante la gestión de López Obrador, el Servicio Profesional de Carrera enfrentó una importante disminución. En su primer año de gobierno, el número de servidores públicos de carrera en la APF se redujo en un 36.2%, según datos oficiales (véase siguiente tabla). La reestructuración de la administración federal y la desaparición de algunas plazas contribuyeron a esta reducción.[107]

López Obrador minimizó públicamente la necesidad de formación profesional en el servicio público, priorizando la honestidad sobre la experiencia.[108] Además, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos limitó los salarios en la APF, impactando la percepción de estabilidad y atractivo laboral del SPC.

El gasto en nómina y servicios personales se incrementó considerablemente, pero no se tradujo en mejoras salariales o en la consolidación de sistemas meritocráticos. En este contexto, el SPC ha perdido fuerza, y la profesionalización de los servidores públicos no fue una prioridad para su administración.

Durante el ocaso de su gestión y tras las elecciones presidenciales de 2024, donde obtuvo el triunfo Claudia Sheinbaum Pardo, el partido Morena y sus aliados impulsaron profundas reformas al Poder Judicial. Entre estas reformas destaca la implementación de la elección popular de jueces, magistrados y ministros de

---

del gobierno de Enrique Peña Nieto." En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, editado por Lorenzo Héctor Ruiz-López, 181. UdeG – IIRCCC, 2023.

105 José Luis Méndez Martínez. "Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil." *Enap Cadernos* (FLACSO Brasil - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)), 2018, 13.

106 Manuel Quijano Torres, «Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México,» *Revista de Administración Pública* XLIX, no. 133 (2014): 132.

107 "Dejan Gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera." *Diario Reforma.* Disponible en: https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/ar1867868. Consultado el 27 de marzo de 2024.

108 "Artículo de CNN en Español." Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/video/lopez-obrador-honestidad-experiencia-mas-importante-portafolio-global-cnnee/. Consultado el 27 de marzo de 2024.
"Artículo de El Universal." Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/. Consultado el 27 de marzo de 2024.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Según diversos analistas, esta medida podría poner en riesgo la carrera judicial, al eliminar la posibilidad de escalar a los cargos mencionados a través de los mecanismos meritocráticos establecidos en la carrera judicial.[109]

Tabla No. 3

Comparativo de Plazas ocupadas pertenecientes al SPC de la APF

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

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

No obstante, consideramos necesario realizar un análisis más profundo para evaluar dichas opiniones. Hasta el momento, estas posturas, aunque válidas en el debate público, carecen de un sustento empírico que evidencie de manera concluyente el fin o la interrupción de la carrera judicial en México. Este tema demanda estudios más rigurosos para determinar las implicaciones reales de las reformas en el funcionamiento y profesionalización del Poder Judicial.

Con estos datos, podemos inferir que la consolidación del SPC en la gestión de Andrés Manuel López Obrador, por lo menos en la Administración Pública Centralizada, lejos de impulsarse, se desalentó. Esto es claro, ya que no se ha brindo el apoyo necesario a la implementación de sistemas meritocráticos. Considerando que el gasto en la nómina y servicios personales pasó de 808 millones de pesos en el último año del presidente Peña Nieto a 1.2 billones durante el primer año

109 "La carrera judicial estaría en riesgo con la reforma al CJF." Disponible en: https://youtu.be/oOM-GBlLUE8?si=wpcPnJsqqFuXZ4QT. Consultado el 17 de diciembre de 2024.
"¿La reforma al Poder Judicial pone en riesgo la imparcialidad en la impartición de justicia en México?" Disponible en: https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2024/09/la-reforma-al-poder-judicial/. Consultado el 17 de diciembre de 2024.

de gestión de López Obrador, es decir, fue 444 mil millones de pesos más caro.[110]

Con ello, consideramos que el gasto en nómina se ha incremento notablemente, sin subir salarios, y, al contrario, se impulsó una reducción en salarios de la APF, donde inclusive fue aprobada la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Dichas cifras brindan evidencia de la poca estabilidad laboral que existe tras darse un cambio de gestión en el gobierno federal, y máxime si se da una alternancia partidista en el gobierno, ya sea por el cambio de régimen, o por el sistema de botín que sigue imperando en México.

En síntesis, el periodo de López Obrador se caracterizó por el debilitamiento del SPC, con cifras decrecientes de servidores públicos profesionales y un enfoque que prioriza la austeridad por encima de la profesionalización y consolidación de la función pública.[111]

Conclusiones de Capítulo

A lo largo de la historia de México, antes, durante y después de la conquista, encontramos evidencia de los altibajos en la administración pública. Estos periodos han estado acompañados por esfuerzos, en ocasiones aislados e inconsistentes, para profesionalizar a los servidores públicos y dotarlos de herramientas institucionales que brinden certeza, estabilidad y posibilidades de crecimiento basado en méritos propios.

En este capítulo, hemos analizado cómo la administración pública y el acceso a ella, bajo distintas denominaciones y estructuras, han evolucionado desde los tiempos aztecas hasta la actualidad, pasando por la conquista, la independencia y los procesos de modernización de los siglos XX y XXI. Esta trayectoria evidencia la necesidad de implementar un sistema meritocrático sólido para el empleo público en México, un objetivo aún en proceso de consolidación en la administración pública federal y con avances limitados en los gobiernos subnacionales. Estos antecedentes históricos son esenciales para comprender los retos actuales

110 "AMLO destinará 444 mil mpd más a nómina de servicios personales." *Milenio*. Disponible en: https://www.milenio.com/politica/amlo-destinara-444-mil-mdp-servicios-personales. Consultado el 27 de marzo de 2024.

111 "Estadística Básica del Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal." Disponible en:
https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite_g/links_inicio.jsp. Consultado el 27 de marzo de 2024.

y para argumentar la importancia de continuar fortaleciendo un Servicio Profesional de Carrera.

Identificamos tres etapas clave en la evolución de la profesionalización en México:

1. **Las bases para la creación del SPC:**

Durante este periodo se sentaron las primeras nociones del Servicio Profesional a través de iniciativas como la "carrera de empleados" en el Porfiriato, la clasificación entre personal sindicalizado y de confianza en la gestión de Lázaro Cárdenas, y los escalafones salariales establecidos por Manuel Ávila Camacho. Adolfo López Mateos complementó estas bases con una modernización administrativa inicial, eliminando duplicidades y mejorando la eficiencia de la burocracia.

2. **La democratización y modernización administrativa:**

Este periodo estuvo marcado por reformas profundas que transformaron la estructura y operación de la administración pública. Desde los ajustes emprendidos por Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, hasta la alternancia partidista que terminó con el monopolio del PRI en 2000, las reformas buscaron simplificar la burocracia, descentralizar funciones y fortalecer los Organismos Constitucionales Autónomos. Estos cambios representaron un avance hacia un modelo gerencial de administración pública, aunque relegaron en cierta medida la profesionalización de los servidores públicos.

3. **Creación y puesta en marcha del SPC:**

La promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, marcó un hito al institucionalizar un sistema formal de ingreso, promoción y permanencia basado en el mérito en la Administración Pública Federal. Sin embargo, las administraciones subsecuentes han enfrentado dificultades para consolidar este sistema debido a la falta de continuidad en las políticas públicas, el desdén por la profesionalización y los cambios constantes en las prioridades gubernamentales.

A pesar de los avances logrados, el SPC en México enfrenta desafíos significativos. Las alternancias en el poder entre partidos políticos, con diferentes enfoques hacia la profesionalización, han obstaculizado su consolidación. Además, los po-

bres resultados en términos de implementación y resultados en la APF sugieren que, tras dos décadas de su creación, el SPC aún no ha alcanzado su pleno potencial. Es necesario cuestionar si estamos frente a un fracaso del sistema debido a la falta de voluntad política para fortalecer procesos meritocráticos y garantizar la transparencia en el reclutamiento, la selección, la capacitación y la promoción de los servidores públicos.

Tabla No. 4

Cambio institucional en la Administración Pública Mexicana por siglos

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

Fuente: Elaboración propia, tomando como base el cuadro de José Juan Sánchez González.[112]

112 Juan José Sánchez González. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana." *Gestión Pública* XVIII, no. 1 (Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración

5. EL SERVICIO CIVIL EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

La pertinencia de los Servicios Civiles de Carrera

Hablar sobre la pertinencia de implementar Servicios Civiles de Carrera (SCC) nos lleva a considerar, como lo señala la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), que: *"Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países"*.[113]

Existen investigaciones relevantes que refuerzan esta afirmación, destacándose entre ellas los siguientes estudios que analizan la implementación de los SCC en diferentes contextos:

1. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo "CLAD".[114]
2. **Capacity Building for The Civil Service**, un estudio del Banco Mundial.[115]
3. **Hacia una gestión más efectiva y dinámica en México**, estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico "OCDE".[116]
4. **Estudio sobre el Servicio Civil en América Latina y el Caribe**, estudio de la Comisión Económica para América Latina "CEPAL" de las Naciones Unidas.[117]
5. **Profesionalización de la función pública en los Estados de México**, estudio del Banco Interamericano de Desarrollo "BID".[118]

Pública, 2009).

113 CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado. Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003.

114 Ibídem

115 World Bank. *Capacity Building for the Civil Service*. 2005.

116 OCDE. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. México: OECD Publishing, 2011.

117 CEPAL. *Servicio civil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

118 BID, *Profesionalización de la función pública en los estados de México* (Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

6. **La integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a Estados proactivos**, estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico "OCDE".[119]
7. **A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service**, un estudio del Banco Mundial.[120]

Estos estudios coinciden en que los SCC, cuando son implementados correctamente, generan beneficios medibles para las administraciones públicas y las sociedades a las que sirven. Nuestro análisis parte de un axioma fundamental: las administraciones que institucionalizan un SCC basado en méritos obtienen mejores resultados en la gestión pública, incrementando su capacidad para responder a las necesidades sociales y gubernamentales.

En este sentido, el objetivo de nuestro estudio no radica en justificar la pertinencia de los SCC, ya que esta ha sido ampliamente demostrada. Más bien, nos centramos en analizar el grado de implementación y consolidación de estos sistemas en los gobiernos subnacionales de México, considerando que, a pesar de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003), su adopción ha sido limitada fuera del ámbito federal.

Rafael Martínez Puón (2019), en su análisis sobre la profesionalización en el Instituto Nacional Electoral (INE), resalta las virtudes del SCC en el fortalecimiento de los Estados modernos de derecho. Entre estas destacan:

1. Promueve la profesionalización de los servidores públicos.
2. Evita que los empleados públicos sean rehenes de intereses políticos o partidistas.
3. Reduce prácticas como el cacicazgo, el patronazgo y el sistema de botín, fomentando una cultura del mérito y la responsabilidad.
4. Contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas.
5. Garantiza la continuidad de políticas públicas y servicios esenciales durante transiciones gubernamentales.
6. Mejora la eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública.[121]

El estudio de la OCDE titulado *"La integridad pública en América Latina y el*

119 OCDE. *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos*. París: OECD Publishing, 2019.

120 World Bank. *A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service*. 2017.

121 Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la función electoral*. México: Tirant lo Blanch, 2019, 32-33.

Caribe" reafirma estos puntos, destacando la importancia de un sector público profesional basado en méritos como pilar para una cultura de integridad. Las recomendaciones incluyen: reforzar competencias, implementar evaluaciones de desempeño, asegurar imparcialidad en los procesos de reclutamiento y fomentar valores éticos.[122]

Por su parte, la CEPAL (2014) concluye que los SCC tienen una correlación positiva con la democracia, la estabilidad y el crecimiento económico, señalando obstáculos como el clientelismo político y la resistencia al cambio como desafíos clave para su implementación.[123]

Los estudios referidos evidencian que la institucionalización de los SCC resulta indispensable para alcanzar una buena administración pública. Su adopción contribuye a la consolidación de sistemas meritocráticos que fortalecen la integridad y la eficiencia gubernamental.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través del Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), subraya el apoyo al desarrollo de servicios civiles profesionalizados, destacando su relevancia en la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional. En México, el INAP ha desempeñado un papel crucial en promover la profesionalización del servicio público como parte de estas estrategias internacionales.[124]

Recapitulando, la pertinencia de los SCC no solo está respaldada por investigaciones y casos de éxito internacionales, sino que también constituye un elemento esencial para avanzar hacia administraciones públicas más eficaces, transparentes y orientadas al servicio ciudadano. Este capítulo ha establecido las bases para analizar en los siguientes apartados hasta qué punto se han adoptado estos sistemas en los gobiernos subnacionales, con un enfoque particular en los desafíos que enfrenta México en su implementación.[125]

122 OCDE. *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos.* París: OECD Publishing, 2019, 12.

123 CEPAL. *Servicio civil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014, 63.

124 Aurora Díaz-Rato. "La Cooperación Española y la Gobernabilidad Democrática en América Latina." En *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, editado por Ludolfo Paramio y Marisela Revilla, España: Fundación Carolina, 2006, 243.

125 María del Carmen Pardo. "El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio." *Foro Internacional* (Colegio de México) XLV, no. 4 (2005): 600-601; Rafael Martínez Puón. "Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México, un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación." *Revista Gestión y Política Pública* XV, no. 2 (2006): 457-483; Manuel Villoria Mendieta. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. España:

Propósitos del Servicio Civil de Carrera

Para comenzar, es crucial responder la pregunta: ¿para qué sirven los SCC? Esta interrogante nos ayuda a entender el propósito de esta institución. Guerrero (2005) responde de forma clara, definiendo que los Servicios Civiles son instituciones políticas con dos propósitos fundamentales: reducir la discrecionalidad de los políticos elegidos para dirigir la administración—es decir, la politización del gobierno—y, por otro lado, producir un cuerpo administrativo profesionalizado.[126]

Para alcanzar estos objetivos, los SCC fomentan el ingreso a cargos públicos mediante procesos competitivos que priorizan el mérito y la igualdad de oportunidades. Esto disminuye significativamente la capacidad de los funcionarios electos para realizar nombramientos y destituciones arbitrarias, limitando la influencia política sobre los servidores públicos y sobre la creación y ejecución de políticas públicas.

Asimismo, los SCC buscan atraer y retener a los mejores funcionarios mediante programas de formación profesional, oportunidades de promoción, incentivos y restricciones contra la destitución arbitraria. Estas acciones fortalecen la lealtad institucional y debilitan los vínculos de lealtad personal.[127]

En línea con lo anterior, Guerrero (2002) destaca que un servicio civil profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño del gobierno. Esto mejora la eficacia administrativa, reduce el patrimonialismo y la corrupción, y fomenta la seguridad laboral. A su vez, estos factores impactan positivamente la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, el desarrollo económico, la integridad pública, la participación ciudadana y la continuidad de los programas gubernamentales.[128]

INAP - España, 2007; Ramon Xifré. "New Development: Eloquent Silence—Civil Service Career Development in the EU Financial Assistance Programmes Conditionality." *Public Money & Management* 8, no. 40 (2020): 607-610; Neil Reeder. "Organizational Culture and Career Development in the British Civil Service." *Public Money & Management* 8, no. 40 (2020): 559-568.

126 Eduardo Guerrero Gutiérrez. *Retos, dilemas y oportunidades en la implementación del cambio*. México: Instituto Federal Electoral (IFE) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2005.

127 Ibídem.

128 Juan Pablo Guerrero Amparán. *Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado, visión multidimensional del Servicio Profesionalizado*. México: Plaza y Valdés, 2002.

Por lo tanto, sostenemos que los SCC son una política pública clave para combatir la corrupción, reducir la captura institucional, y promover la profesionalización de la función pública. Además, democratizan y transparentan procesos como el reclutamiento, la selección, la permanencia y evaluación del desempeño, el ascenso por mérito, y, en su caso, la separación del empleo público debido a un mal desempeño.

Ventajas de los Servicios Civiles de Carrera

Los SCC ofrecen múltiples beneficios tanto a la administración pública como a la sociedad en general. Entre las principales ventajas destacan:

1. **Reducción de cotos de poder y prácticas clientelistas:** Al establecer reglas claras y objetivas para el acceso y permanencia en la función pública, los SCC limitan la parcialidad e irresponsabilidad de ciertos funcionarios que priorizan intereses personales sobre los de la comunidad.
2. **Fortalecimiento de la capacidad de gobernar:** Los SCC garantizan la profesionalización de los servidores públicos, esencial en modelos de gobernanza que requieren mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.
3. **Seguridad laboral basada en mérito:** Al garantizar estabilidad laboral, los SCC reducen incentivos para conductas corruptas relacionadas con la incertidumbre laboral.
4. **Transparencia gubernamental:** Los procesos de reclutamiento y selección son claros, objetivos y abiertos, lo que fomenta la confianza pública y asegura la selección de los candidatos más capacitados.
5. **Preservación de la memoria institucional:** Al promover la estabilidad y continuidad en los puestos de trabajo, se acumula conocimiento y experiencia, lo que mejora la gestión pública.
6. **Dignificación de la función pública:** Los servidores públicos ocupan sus cargos por su capacidad y preparación, fortaleciendo el profesionalismo y la eficacia en su desempeño.
7. **Impacto positivo en la corrupción y el crecimiento económico:** La correlación entre sistemas meritocráticos y menores niveles de corrupción contribuye al desarrollo económico sostenible.[129]

129 Lorenzo Héctor Ruiz López. *Profesionalización en gobiernos subnacionales de México como estrategia para garantizar la buena administración pública*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2023.

Estas ventajas no solo optimizan la gestión pública, sino que también generan un círculo virtuoso en el que la capacitación y el mérito fortalecen la calidad de los servicios públicos y los indicadores de gestión.

Desventajas de los Servicios Civiles de Carrera

A pesar de las ventajas mencionadas, la implementación de los SCC enfrenta varios desafíos y posibles desventajas:

1. **Disminución de oportunidades:** La competencia abierta puede reducir las probabilidades de éxito para algunos aspirantes, especialmente aquellos que ya forman parte de la administración pública.
2. **Rigidez administrativa:** La implementación de procesos burocráticos estrictos puede generar ineficiencias y ralentizar la operación gubernamental.
3. **Costos elevados:** Los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño pueden ser caros, lo que limita su implementación en contextos de austeridad presupuestaria.
4. **Parcialidad en la selección:** Aunque los SCC promueven la objetividad, en la práctica, aún pueden estar influenciados por intereses políticos o personales.
5. **Complejidad institucional:** La implementación parcial de los SCC puede resultar ineficaz si no se acompaña de capacitación constante y evaluaciones integrales.
6. **Resistencia sindical:** En contextos como el mexicano, los sindicatos pueden obstaculizar la implementación de los SCC al defender derechos adquiridos y proteger a empleados ineficientes.[130]

A pesar de estas limitaciones, los SCC siguen siendo una herramienta indispensable para modernizar la administración pública y promover un gobierno más eficiente, justo y transparente.

Retos de los Servicios Civiles de Carrera

Los principales retos de los SCC en el siglo XXI incluyen:

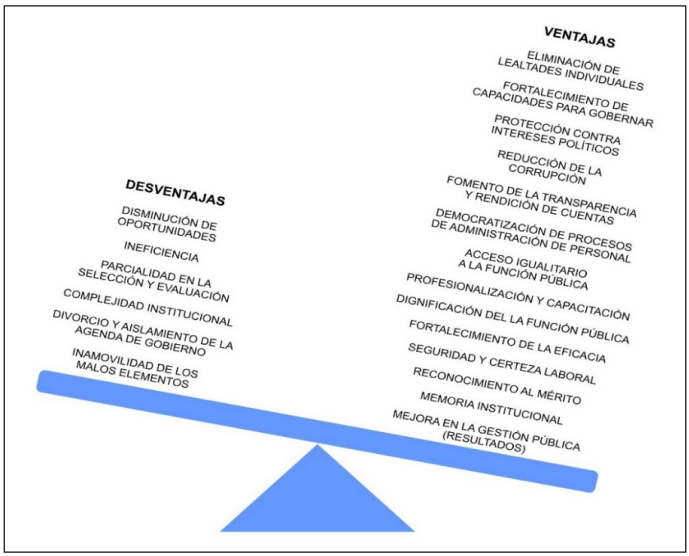
- **Superar inercias del pasado:** La cultura administrativa tradicional y las prácticas clientelistas dificultan la adopción de sistemas meritocráticos.

130 Ibídem.

- **Enfrentar cotos de poder:** La captura política de las administraciones sigue siendo un obstáculo significativo.
- **Compatibilizar con el sindicalismo:** Encontrar un equilibrio entre la meritocracia y la protección de los derechos laborales es fundamental.

Figura No. 1

Balanza de los Servicios Civiles de Carrera



Fuente: Elaboración propia

Y aunque los SCC enfrentan desafíos importantes, su implementación y consolidación son esenciales para construir administraciones públicas más eficaces y transparentes, capaces de responder a las demandas sociales y contribuir al desarrollo sostenible de los países.

La profesionalización del servicio público en México enfrenta múltiples retos derivados de un sistema que, aunque ha avanzado normativamente, sigue siendo limitado en su implementación. A partir del documento de trabajo titulado las "25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público", se destacan aspectos clave que enriquecen este análisis y refuerzan la importancia de contar con un SCC robusto como herramienta para combatir prácticas como el clientelismo, la corrupción y la discrecionalidad en el ejercicio público.

Primero, el mérito, entendido como un principio rector, debe ser el eje de los procesos de ingreso, permanencia y promoción. Esto implica adoptar mecanis-

mos claros y transparentes que privilegien las competencias y capacidades de los servidores públicos, evitando influencias políticas o intereses personales. Como se señala en el documento, un SCC efectivo no solo promueve la imparcialidad, sino que también es fundamental para la mejora de la gobernanza y la eficacia administrativa.

En segundo lugar, la formación y capacitación permanente son pilares ineludibles para garantizar que los servidores públicos cuenten con las competencias necesarias para enfrentar los desafíos actuales, como la integración de nuevas tecnologías y la atención a demandas sociales crecientes. Sin embargo, como subraya el diagnóstico del Comité Experto, es igualmente vital alinear estas estrategias con las necesidades de cada nivel de gobierno y sector, asegurando una capacitación diferenciada y contextualizada.

Asimismo, el desarrollo de sistemas de evaluación rigurosos y continuos es imprescindible para medir el desempeño con base en estándares claros, lo que permite identificar áreas de mejora y establecer sistemas de estímulos y sanciones justas. Esto contribuirá no solo a fortalecer la profesionalización, sino también a elevar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Finalmente, el SCC debe configurarse como un antídoto contra la corrupción. La evidencia empírica expuesta en el documento señala que los países con burocracias profesionalizadas tienden a ser menos corruptos y más eficientes. Para lograrlo, se requiere no solo de marcos normativos adecuados, sino también de una verdadera voluntad política para implementar esquemas de profesionalización que trasciendan los cambios de gobierno y los intereses partidistas.[131]

En síntesis, avanzar hacia un modelo de servicio público profesionalizado demanda un esfuerzo integral que abarque la implementación de un marco normativo homogéneo, la formación continua, la evaluación objetiva y el fortalecimiento de los valores de integridad y responsabilidad en el ejercicio público. Solo así será posible superar las barreras actuales y consolidar un servicio público eficiente, ético y capaz de responder a los retos del México contemporáneo.

131 Comité Experto. *25 propuestas para la profesionalización del servicio público*. México: Comité de Participación Social del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024.

Componentes mínimos del Servicio Civil de Carrera

Existen dos elementos fundamentales para la existencia de un Servicio Civil de Carrera. El primero es un marco normativo que regule su operación e implementación. Esto implica la existencia de una ley específica sobre el SCC y reglamentos derivados que normen los procesos internos. Para que los procedimientos establecidos en cualquier institución pública tengan éxito, es imprescindible garantizar claridad, igualdad, objetividad y transparencia. Esto evita la discrecionalidad y opacidad en la contratación, promoción y destitución del personal ante un desempeño inadecuado.

El segundo elemento es un órgano especializado, encargado de las tareas administrativas con carácter vinculante. Este órgano debe supervisar procesos como el ingreso, la permanencia, la promoción y la separación del cargo, garantizando que sus decisiones sean acatadas incluso por los mandos superiores o políticos.

En México, históricamente, la función pública ha estado atrapada en esquemas caracterizados por clientelismo, discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción. Por ello, hacia finales del siglo XX, surgió la necesidad de incluir controles normativos y órganos especializados para regular el desempeño de los funcionarios públicos. El SCC, como institución meritocrática, ha sido la solución más adoptada en diversas administraciones del mundo.[132]

Modelos de Servicios Civiles de Carrera

Existen dos tipos principales de sistemas de SCC: abiertos y cerrados, cada uno con ventajas y desventajas.

1. **Sistema Abierto**

Este modelo se caracteriza por su simplicidad, flexibilidad y rentabilidad.

- **Simplicidad:** No requiere un sistema complejo de ascensos ni procesos exhaustivos de calificación por mérito.
- **Flexibilidad:** Permite incorporar profesionales de diversos sectores, incluso externos al gobierno.

132 María del Carmen Pardo. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2005.

- **Rentabilidad:** Solo emplea el personal necesario, evitando cargas innecesarias en la administración.
  Un ejemplo representativo de este modelo es el de los Estados Unidos.

2. **Sistema Cerrado**

Este modelo se rige por un estatuto o ley que establece reglas específicas para los servidores públicos, quienes cuentan con derechos y obligaciones únicas por su relación laboral con el gobierno.

- **Ventaja principal:** Fomenta la profesionalización y el espíritu de servicio al crear programas permanentes de capacitación y educación.
  Un caso paradigmático es el modelo implementado en Francia.

En América Latina, los esfuerzos por implementar SCC enfrentan desafíos significativos. Aunque estos sistemas buscan combatir el clientelismo y fortalecer las instituciones públicas, persisten prácticas que intentan capturar las administraciones públicas, incluso en países que han adoptado sistemas meritocráticos.

Criterios Mínimos de un Sistema de SCC

De acuerdo con los ideales propuestos por Max Weber y adaptados a los contextos contemporáneos, un SCC profesional debe incluir los siguientes criterios:

1. **Marco normativo:** Leyes y reglamentos que regulen la administración de personal y del servicio civil.
2. **Catálogo de puestos:** Descripciones detalladas de las cualificaciones y responsabilidades requeridas para cada cargo.
3. **Ingreso por mérito:** Procesos de reclutamiento y selección objetivos, basados en criterios técnicos e impersonales.
4. **Capacitación:** Programas de formación profesional y ética para los servidores públicos.
5. **Evaluación del desempeño:** Procedimientos verificables para medir el desempeño de los funcionarios.
6. **Promoción:** Ascensos basados en el expediente personal y méritos comprobados.
7. **Estabilidad laboral:** Garantías para servidores públicos que cumplan con las normas de desempeño.
8. **Separación del cargo:** Sanciones claras para quienes incumplen las nor-

mas.

9. **Supervisión:** Órganos responsables de monitorear y dirigir todos los procesos del SCC.[133]

En el caso mexicano, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) cumple con estos requisitos al incluir subsistemas esenciales:

- Planeación de recursos humanos.
- Ingreso.
- Desarrollo profesional.
- Capacitación y certificación.
- Evaluación del desempeño.
- Separación.
- Control y evaluación.

Retos de Implementación en México

A pesar de contar con un marco normativo y subsistemas funcionales, la implementación del SCC en México enfrenta desafíos significativos:

1. **Alcance limitado:** Aunque 73 dependencias federales han implementado programas de SCC, la cobertura es mínima, particularmente en los niveles subnacionales (estados y municipios).[134]
2. **Desvinculación entre niveles de gobierno:** Mientras el ámbito federal ha avanzado, los gobiernos locales presentan un rezago notable, con pocos intentos de implementación y resultados desalentadores.
3. **Ambigüedades normativas:** La LSPC introduce una nueva categoría de servidores públicos, pero no establece con claridad su relación con las clasificaciones tradicionales de trabajadores de confianza y de base, lo que genera confusión y limitaciones operativas.

133 Mauricio Merino. "La profesionalización municipal en México." *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, no. 182 (2006).

134 Lorenzo Héctor Ruiz López. *Profesionalización en gobiernos subnacionales de México como estrategia para garantizar la buena administración pública*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2023.

Clasificación y Roles de los Servidores Públicos

Según Dussauge (2008), los servidores públicos pueden clasificarse en tres categorías principales, basadas en su posición jerárquica y funciones dentro de la administración pública:[135]

Todos ellos cumplen una función específica dentro del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, como ya lo hemos mencionado anteriormente, no es menester de esta investigación ser exhaustivo en los procesos del SPC, puesto que consideramos que ya es una materia abordada, analizada y estudiada por múltiples tesis, libros y artículos científicos. Lo que para nosotros resulta relevante es destacar que, mientras en el gobierno federal se ha ido avanzando, aunque quizás lentamente o incluso con periodos de estancamiento, al final, existe una parte mínima que ha logrado cierta consolidación en términos de la implementación del SPC. Este avance, acompañado de un andamiaje normativo más o menos aceptable y con varias carencias y observaciones, ha permitido la consolidación del SPC en al menos 73 dependencias del gobierno federal. Sin perder de vista, que los puestos o cargos que pertenecen al SPC son mínimos y esto lo limita mucho.

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

Por último, consideramos que el Servicio Civil de Carrera es un pilar fundamental para la profesionalización y modernización de las administraciones públicas en México. Aunque su implementación ha avanzado muy lentamente en el ámbito federal, los gobiernos subnacionales presentan rezagos significativos o prácticamente, un nulo avance en su implementación. Para consolidar el SCC, es indispensable superar desafíos como la resistencia sindical, las ambigüedades normativas y la politización de las administraciones. Solo así se podrá construir una burocracia profesional que contribuya al fortalecimiento del Estado de Derecho, la transparencia, y la eficacia gubernamental.

135 Mauricio I. Dussauge Laguna. "Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado." *Revista Servicio Profesional de Carrera* (2008): 33-49.

Tabla No. 5
Categorías y características de los servidores públicos

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

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

Marco normativo del Servicio Civil en México

En un mundo cada vez más globalizado, los acuerdos internacionales desempeñan un papel central en la configuración de las políticas internas de los países. México, considerado uno de los países más globalizados, no es la excepción. Con un alto número de tratados y acuerdos internacionales, y como miembro de diversos organismos internacionales, el país refleja cómo la soberanía nacional se ha transformado gradualmente. La noción de independencia absoluta de las naciones ha dado paso a una interdependencia influenciada por presiones sociales, académicas, científicas y políticas tanto internas como externas.

En el contexto de esta nueva gobernanza global, se han impulsado reformas constitucionales y la creación de instituciones públicas en México inspiradas en modelos extranjeros. El Servicio Civil de Carrera es un ejemplo de un sistema meritocrático originado en otro continente que ha sido adoptado por diversos países, incluidos aquellos que aspiran a fortalecer el Estado de Derecho Consti-

tucional y modernizar sus administraciones públicas.

La gobernanza ya no es un asunto meramente local; los desafíos globales, como el cambio climático y la pandemia del siglo XXI, han demostrado la necesidad de una coordinación internacional para abordar problemáticas comunes. En este marco, los acuerdos internacionales sobre la mejora de las instituciones públicas y sus burocracias resultan esenciales para el desarrollo de sistemas como el SCC en México. Como se establece en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) de 2003, México ha mostrado compromiso con la implementación de sistemas meritocráticos para el reclutamiento, selección, promoción y evaluación de los servidores públicos. Este compromiso se concretó con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) ese mismo año, consolidándose como una de las iniciativas más importantes en materia de profesionalización de la función pública.

Normatividad aplicable y vigente en México

El marco normativo que regula el Servicio Profesional de Carrera en México incluye diversas disposiciones legales, las cuales se enlistan a continuación:

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

Estas normas establecen las bases jurídicas que regulan el funcionamiento del

SCC en el ámbito federal. Sin embargo, como se analizará posteriormente, la implementación de sistemas similares en los gobiernos subnacionales sigue siendo un desafío pendiente en México.

Ley del Servicio Profesional en México

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, promulgada el 10 de abril de 2003, constituye el principal instrumento normativo que regula el SCC en el ámbito federal. Su respectivo reglamento, aprobado en 2004 y actualizado en 2007, define los procedimientos y alcances del sistema. Aunque la operación del sistema ha sido gradual, para el año 2006 ya se encontraba plenamente implementado, cumpliendo con lo establecido en los artículos transitorios de la Ley.

El objetivo central de la Ley es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del SCC en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. Además, permite que las entidades del sector paraestatal adopten sistemas similares, tomando como referencia los principios establecidos en la normativa federal. Estos principios incluyen: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (art. 2º LSPC).[136]

El alcance del sistema abarca los siguientes rangos jerárquicos dentro de la Administración Pública Federal (art. 5º LSPC):

1. Directores Generales.
2. Directores de Área.
3. Subdirectores de Área.
4. Jefes de Departamento.
5. Enlaces.

Se excluyen los cargos de designación, como Secretarios y Subsecretarios de Estado, así como los puestos sindicalizados, limitando significativamente la cobertura del sistema en términos de alcance dentro de la estructura administrativa federal.

136 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2006.

La regulación de los SCC en los municipios en México

En México, los municipios son los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía, y su buen funcionamiento es esencial para garantizar servicios públicos de calidad. Sin embargo, la implementación de sistemas meritocráticos como el SCC en los gobiernos municipales ha sido limitada. Esto se debe, en parte, a la ausencia de una Ley General que obligue a los estados y municipios a adoptar sistemas de servicio civil estandarizados, como ocurre en otras materias, por ejemplo:

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

Estas leyes generales distribuyen competencias entre los tres órdenes de gobierno y establecen criterios mínimos para su regulación. Sin embargo, en el caso del SCC, no existe una ley de este tipo que permita alinear esfuerzos entre el gobierno federal, estatal y municipal.

De los 2,475 municipios[137] y 16 alcaldías en México,[138] distribuidos en 32 entidades federativas, menos del 20% han adoptado algún modelo de profesionalización del servicio público. Este rezago es especialmente preocupante considerando que los gobiernos municipales son responsables de una amplia gama de servicios básicos.

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

137 INEGI. "División territorial de México." Última modificación en 2022. Consultado el 27 de marzo de 2024. https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T.

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

legislativo federal, a pesar de la soberanía de las entidades federativas establecida en el artículo 40 de la CPEUM.

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

Es decir, la corte refiere que hay una excepción a la regla establecida por el artículo 124 constitucional, que se refiere a las facultades reservadas a los Estados y la Ciudad de México. Este menciona que las facultades no contempladas expresamente en la constitución para el gobierno federal se comprenderán como reservadas para los Estados y la CDMX. Luego entonces, las Leyes Generales representan una excepción a esta regla, ya que no son expedidas por iniciativa del Congreso de la Unión, sino por mandato expreso en la propia Constitución, que le delega u obliga a crearlas para su aplicación por parte de las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal. Por lo tanto, el instrumento normativo utilizado para coordinar las acciones entre los órdenes de gobierno han sido las leyes generales.

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

PARTE III:

LA PROFESIONALIZACIÓN Y RETOS CONTEMPORÁNEOS

6. LA PROFESIONALIZACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA

A decir de Mauricio Merino (2006), después de la Segunda Guerra Mundial se incrementó la preocupación por la eficacia de los gobiernos. Por un lado, crecieron los asuntos que debían ser atendidos por los Estados inmersos en la dinámica del estado de bienestar y sus limitaciones fiscales. Por otro, los modelos económicos que privilegiaban una mayor intervención del Estado en contraposición al libre mercado comenzaron a mostrar sus fallas, lo que impulsó una transformación en la actuación de las instituciones gubernamentales. Inicialmente, esta transformación respondía al aumento de demandas y obligaciones sociales, pero posteriormente se vio influenciada por el fenómeno de la globalización de los mercados. Este contexto llevó a una revisión profunda de los principios que sustentaban la administración burocrática tradicional.[139]

En este sentido, los Servicios Civiles de Carrera deben ser entendidos como un medio y no como un fin en sí mismos. Su implementación no busca ser el objetivo final, sino una herramienta para alcanzar metas institucionales más amplias, como la profesionalización de los servidores públicos, el desarrollo económico, político y social, y la lucha contra la corrupción. De esta forma, los SCC no solo representan un instrumento técnico, sino una estrategia para consolidar el Derecho Humano a la Buena Administración Pública (DHBAP).[140]

139 Mauricio Merino. "La profesionalización municipal en México." *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, no. 182 (2006), 34-35.

140 Juan José Rastrollo Suárez. "Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México." *Revista de la Facultad de Derecho de México* (2021): 545-546.

Los SCC como Política Pública

Si los SCC son un medio para lograr objetivos más precisos, es evidente que deberían formar parte de las estrategias y programas institucionalizados de los gobiernos. En términos generales, una política pública (PP) puede entenderse como el conjunto de acciones gubernamentales destinadas a alcanzar objetivos de interés público de manera eficaz y eficiente. Bajo esta concepción, los SCC deben ser analizados y gestionados como una PP orientada a garantizar la eficiencia, eficacia y economía de las administraciones públicas.

Hasta ahora, la perspectiva de los SCC como una PP ha sido poco explorada. Sin embargo, sus objetivos principales son claros: profesionalizar a los servidores públicos, mejorar la calidad de los servicios públicos, garantizar la estabilidad laboral y fomentar el desarrollo institucional. A través de la capacitación constante y la promoción de una ética profesional sólida, los SCC refuerzan la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Este enfoque permite consolidar administraciones públicas más competitivas y eficientes, alineadas con las demandas de una sociedad cada vez más exigente.

Una característica distintiva de los SCC es la separación de la función pública de la actividad política o partidista. Como señala Martínez Puón (2005), los sistemas meritocráticos buscan desvincular los intereses privados de la política administrativa, fortaleciendo así la imparcialidad y la independencia en la gestión pública.[141]

Elementos estratégicos de los SCC como PP

Al analizar a los Servicios Civiles como Política Pública, podemos decir que las políticas públicas se refieren a lo "público y sus problemas", y a cómo estos llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Todo ello con el objetivo de encontrar soluciones; es decir, las PP son las opciones, modelos o formas de organizar las relaciones de una sociedad, que generalmente se expresan a través de normas que definen la acción del Estado y sus marcos normativos.[142]

141 Rafael Martínez Puón. *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.

142 Isabel Siklodi. *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas, 2014.

Si analizamos a los SCC desde la perspectiva de la disciplina y la práctica profesional del análisis y diseño de políticas públicas, Aguilar Villanueva (2003) sostiene que son un factor clave para mantener esta renovación y reforma del gobierno y la administración. Esta reforma incorpora cada vez más las tres "E's" (economía, eficiencia y eficacia) administrativas, asegurando la calidad del servicio y sintonizando las demandas y exigencias ciudadanas con los proyectos.[143] Por ello, argumentamos que la implementación del SCC, visto como una PP, sería una gran oportunidad para eficientar, economizar y dotar de eficacia a la prestación de los servicios públicos por parte de las administraciones.

De acuerdo con Pinazo Hernandis (2007), toda política sobre recursos humanos debe abordarse desde tres niveles: estratégico, operativo y directivo. Desde el nivel estratégico, los SCC implican una planificación a largo plazo que permita a las administraciones públicas adaptarse a los retos contemporáneos y responder eficazmente a las demandas ciudadanas. En el nivel operativo, los SCC deben establecer políticas y programas de capacitación y desarrollo que promuevan la estabilidad laboral, la imparcialidad y el profesionalismo. Finalmente, en el nivel directivo, es fundamental que los titulares de las dependencias adopten y supervisen la implementación de estas políticas para garantizar su éxito.[144]

El reto radica en institucionalizar los SCC, dejando atrás prácticas como el "sistema de botín", que priorizan intereses partidistas o personales sobre las necesidades sociales e institucionales. Aunque algunos gobiernos en México han promovido programas de profesionalización, estos suelen ser acciones aisladas sin un seguimiento integral, lo que limita su impacto como políticas públicas.

SCC como herramienta de gestión y combate a la corrupción

El gobierno federal ha reconocido que los SCC son una PP clave para profesionalizar a los servidores públicos, fomentar la eficiencia y mejorar los servicios públicos.[145] Desde esta perspectiva, los SCC se configuran como una política integral de gestión de recursos humanos basada en el mérito, que incluye recluta-

143 Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio." En *El estudio de las Políticas Públicas*, de Luis F. Aguilar Villanueva, 15-74. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

144 Javier Pinazo Hernandis. *Empleo público para una nueva administración pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

145 Gobierno de México. "Servicio Profesional de Carrera." Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/servicio-profesional-de-carrera-26349. Consultado el 28 de diciembre de 2024.

miento, contratación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y, en su caso, separación del cargo. Estos elementos contribuyen a:

1. Garantizar la eficiencia, eficacia y economía de las administraciones públicas.
2. Promover el desarrollo económico, político y social.
3. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
4. Combatir la corrupción.
5. Fortalecer la credibilidad en las instituciones públicas.

En resumen, los SCC no son un fin en sí mismos, sino un medio para alcanzar objetivos más amplios en las administraciones públicas. Su implementación tiene implicaciones sociales significativas, incluyendo la garantía del DHBAP y la consolidación de un gobierno transparente, ético y eficiente. Desde esta óptica, los SCC representan una oportunidad para transformar la función pública en México, alineándola con los principios de mérito, imparcialidad y profesionalismo, esenciales para responder a las demandas de una sociedad moderna y globalizada.

El SCC para la profesionalización de los empleados públicos

Los Servicios Civiles de Carrera tienen como características principales:

1. El reclutamiento y selección de personal.
2. La estabilidad y permanencia de los empleados públicos.
3. La capacitación, formación y profesionalización de los servidores públicos.
4. La evaluación del desempeño.
5. El acceso al servicio público basado en el mérito.
6. La separación del cargo público como sanción al mal desempeño en las responsabilidades encomendadas.[146]

La profesionalización está estrechamente vinculada a la capacitación continua de los empleados en las administraciones públicas. Este proceso debe ser entendido no como acciones aisladas, sino como programas institucionalizados cuyo objetivo central es actualizar, formar, capacitar y especializar a los servidores públicos. Esto tiene como resultado:

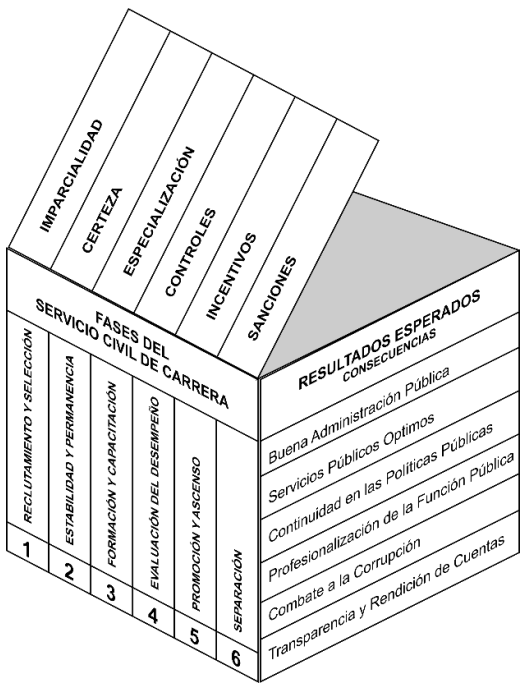
146 María del Carmen Pardo. "El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio." *Foro Internacional* (Colegio de México) XLV, no. 4 (2005): 600-601.

1. Una administración pública óptima.
2. La prestación eficiente de servicios públicos.
3. Continuidad en las políticas públicas y programas gubernamentales.
4. La profesionalización de la función pública.
5. El combate a la corrupción.
6. Mayor transparencia y rendición de cuentas.

Es importante recordar que toda administración pública requiere un cuerpo de empleados capacitados para afrontar y desarrollar de mejor manera las atribuciones y facultades inherentes a sus responsabilidades, independientemente de la existencia de sistemas meritocráticos como el SCC.

Figura No. 2

La caja de pandora del Servicio Civil de Carrera



Fuente: elaboración propia.

Uno de los puntos neurálgicos de nuestra investigación radica en determinar si los SCC realmente funcionan como una Política Pública (PP) para la profesionalización de los empleados públicos. Para responder a esta pregunta, es necesario analizar la producción académica relevante en esta área.

El Servicio Civil de Carrera y la Nueva Gestión Pública

La profesionalización del servicio público a través de los SCC forma parte de las Políticas Públicas impulsadas por la Nueva Gestión Pública (NGP),[147] también conocida como un sistema posburocrático de administración. Esta surge como respuesta a las limitaciones del modelo burocrático clásico, caracterizándose por:

a. Productividad, con énfasis en la evaluación del desempeño y la eficiencia.
b. Empleo del mercado.
c. Orientación hacia el usuario como cliente.
d. Descentralización en las estructuras orgánicas.
e. Separación entre política y administración pública.
f. Transparencia y rendición de cuentas.

Estos cambios requieren ajustes normativos, estructurales y procesales, además de la creación de un núcleo estratégico de burocracia profesional capaz de formular políticas públicas y realizar controles que aseguren una administración de calidad.[148]

Arellano (2008) señala que la NGP asume un diseño meritocrático y un marco de incentivos inspirados en la teoría principal-agente, con un discurso motivacional enfocado en la eficiencia y profesionalización.[149] Por su parte, Aguilar Villanueva (2006) identifica dos tendencias clave en la administración contemporánea:

1. Reconstruir la naturaleza administrativa.
2. Recuperar la capacidad administrativa para ofrecer bienes y servicios públicos de calidad con economía, eficacia y eficiencia.[150]

---

147 María del Carmen Pardo. "El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio." *Foro Internacional* (Colegio de México) XLV, no. 4 (2005): 600-601; Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006; Héctor Ruiz-López. "La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales." Tesis de Maestría, ITESO, Tlaquepaque, México, 2009.

148 CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública." V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado. Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidas, 2003.

149 David Arellano. "La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México." En *La profesionalización del empleo público en América Latina*, editado por Francisco Longo y Carles Ramió, 144, 152 y 166. Barcelona: CIDOB, 2008.

150 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, 40-43.

Tabla No. 6

Las cinco estrategias de la Nueva Gestión Pública

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

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

Dificultades vinculadas al proceso de profesionalización

Aunque la profesionalización ha demostrado ser un mecanismo efectivo en países como Inglaterra y Estados Unidos, América Latina ha enfrentado mayores dificultades debido a la prevalencia de sistemas clientelistas y bajos niveles de capacidad técnica en sus burocracias. Estas limitaciones han obstaculizado la implementación de sistemas meritocráticos que garanticen la independencia de las lealtades políticas y fomenten el crecimiento económico.[151]

La OCDE ha subrayado la necesidad de desarrollar estándares éticos y capacitación en valores para los servidores públicos como parte de las reformas administrativas. Sin embargo, la implementación de estas medidas en América Latina ha enfrentado barreras culturales, políticas y estructurales, limitando su efectividad.[152]

En México, los avances del SCC han sido desiguales. Mientras el ámbito federal ha logrado cierta consolidación, los gobiernos subnacionales presentan un rezago significativo. Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales 2019, solo 201 de los 2,459 municipios del país y 16 alcaldías de la Ciudad de México cuentan con una regulación del SCC, representando apenas el 8.17% del total. Esto destaca la necesidad de reforzar e institucionalizar estos sistemas en todos los niveles de gobierno para garantizar su efectividad.[153]

La Profesionalización

La teoría del "nuevo institucionalismo", en la que se basa la Nueva Gestión Pública (NGP), propone el modelo "principal-agente", fundamentado en el principio de maximización del bienestar individual o "racionalidad". La idea central del modelo radica en la búsqueda de la optimización de fines específicos, requiriendo la contribución de agentes a quienes se les asignan tareas particulares a cambio de una remuneración. El desafío de la reforma del Estado, entonces, es establecer instituciones que incentiven a los individuos a actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto.

---

151 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

152 Manuel Villoria Mendieta. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. España: INAP - España, 2007, 63.

153 Para obtener más detalles, puedes consultar los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#Tabulados, consultado con fecha 22 de marzo de 2024.

Dentro de este marco, la relación entre los funcionarios electos y la burocracia emerge como la más crucial. Según la NGP, los servidores públicos no siempre comparten los mismos objetivos que los ciudadanos o los empresarios. Por ello, es necesario redactar una legislación integral que delimite las funciones y acciones de la burocracia, institucionalice programas de supervisión para identificar empleados de bajo desempeño, y sancione a los infractores de manera que fomente un funcionamiento eficiente del aparato burocrático. Dicho desempeño debe ser monitoreado, y sus resultados observados y auditados de manera continua. En este contexto, la "asimetría de información" entre la burocracia y sus contrapartes plantea el riesgo de que los burócratas prioricen sus intereses personales.[154]

Es fundamental no perder de vista el contexto en el que se desarrollaron las teorías de la NGP. México y otras naciones latinoamericanas poseen culturas, costumbres y estructuras políticas muy distintas. Por ello, la implementación exitosa de las reformas administrativas promovidas por la NGP requiere previamente evaluar las particularidades del entorno donde se pretende aplicar.

Para Martínez Puón (2008), la profesionalización de la función pública implica que el sistema de mérito opere plenamente en el núcleo estratégico del Estado, funcionando como una garantía institucional para la gobernabilidad.[155] En este sentido, una Política Pública (PP) real de profesionalización exige que el sistema esté institucionalizado y reconozca la formación profesional como una inversión y un derecho de los servidores públicos, promoviendo su desarrollo dentro del servicio público.[156]

En México, la preocupación por la profesionalización de la función pública ha sido evidente a lo largo de los años. Por ejemplo, Méndez (2000) destacó el desafío de profesionalizar las administraciones en países donde predomina la desconfianza hacia la clase política, caracterizada por prácticas clientelares y autoritarias. No obstante, observó que naciones como Argentina, Brasil, España y Venezuela, con características similares a México, han logrado revertir estas prácticas me-

154 Héctor Ruiz-López. "La profesionalización de la burocracia local en México." Ensayo para clases de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2010.

155 Rafael Martínez Puón. "Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias." *Revista Enfoques* VI, no. 9 (2008): 127-143, 129.

156 Federico Amador Castillo Blanco y Javier Eduardo Quesada Lumbreras. "La profesionalización de la Función Pública Local en América Latina: evolución, modelos y propuestas." *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 302 (2011): 161-183, p. 177.

diante estrategias transformadas en reformas bien diseñadas e implementadas.[157]

Fócil (2009) advirtió que el Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal (APF), promulgado en 2003, enfrentó problemas significativos desde su diseño e implementación, tales como lagunas normativas, resistencias al cambio y la persistencia de una cultura política basada en el sistema de botín.[158] Dos décadas después, Pardo (2023) subraya que, aunque la profesionalización de la función pública no ha desaparecido de la agenda gubernamental, los esfuerzos han sido insuficientes para institucionalizar valores éticos que impulsen la profesionalización.[159] En su lugar, persisten lealtades personales y partidistas que limitan el control del aparato burocrático.

Como señala Dussauge (2007): *"profesionalizar el trabajo gubernamental no solo supone cambiar las reglas del juego burocrático, sino también transformar los valores de referencia de los actores involucrados"*.[160] En efecto, la profesionalización de los servidores públicos requiere más que reformas normativas; implica erradicar prácticas clientelares como el sistema de botín y transformar los valores compartidos tanto dentro como fuera de las instituciones.[161]

La institucionalización de los SCC es clave para que sean reconocidos como el medio legítimo de acceso al sector público. Sin embargo, este proceso enfrenta resistencias constantes, ya que reduce la discrecionalidad en la captura y control del aparato gubernamental. Arellano (2008) advierte que es esencial reconocer y afrontar estas presiones para avanzar en la implementación de los SCC y garantizar una administración profesional y estable.[162]

---

157 José Luis Méndez. «La profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvido o esperando a Godot?» En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, 500. México: Colegio de México, 2000.

158 Mario Alberto Fócil Ortega. «Servicio Profesional de Carrera en México: de "Esperando a Godot" al "Gatopardo".» *Buen Gobierno* 6 (2009): 151-167, 153.

159 María del Carmen Pardo. "Una política inacabada: El Servicio Profesional de Carrera en México," en *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, editado por Héctor Ruiz-Lopez, 37-38. Guadalajara: Universidad de Guadalajara - IIRCCC, 2023.

160 Mauricio I. Dussauge Laguna. "De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles." *Revista Servicio Profesional de Carrera* 5 (2007): 161-170, 165.

161 Héctor Ruiz-López. "La profesionalización de la burocracia local en México." Ensayo para clases de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2010.

162 David Arellano. "La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México." En *La profesionalización del empleo público en América Latina*, editado por Francisco Longo y Carles Ramió, 151. Barcelona: CIDOB, 2008.

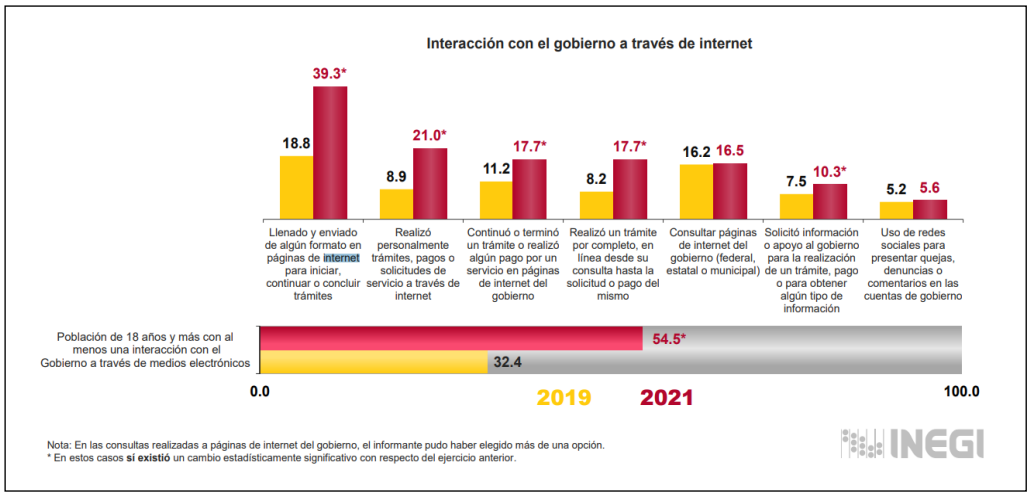
La gestión del conocimiento y sus dificultades

La gestión del conocimiento es un enfoque transversal que reconoce la formación profesional y la experiencia como los principales activos de los servidores públicos. Este conocimiento, entendido como los saberes acumulados por los individuos en las organizaciones, es un recurso que no se agota con su uso; al contrario, se nutre y enriquece mediante la colaboración y el intercambio de experiencias.[163]

Para que las administraciones públicas puedan contar con un cuerpo profesionalizado de servidores públicos, es imprescindible alinear los programas de especialización y capacitación con las necesidades específicas de los gobiernos. Sin embargo, estas necesidades varían considerablemente entre regiones, y algunas áreas presentan mayor demanda que otras, un tema que será abordado más adelante.

Gráfico No. 1

Interacción con el Gobierno a través de Internet



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

Además del conocimiento, las herramientas tecnológicas son fundamentales para optimizar la gestión pública. No obstante, los municipios con bajo índice de desarrollo enfrentan limitaciones tecnológicas significativas. Según el Censo

163 Mercedes Iacoviello y Sebastián Essayag. "El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina." Área de Gobernabilidad Local y Descentralización del Centro Regional del PNUD, 2011.

Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019), existían 236,756 equipos de cómputo (de escritorio y portátiles) distribuidos entre los municipios y alcaldías del país. Sorprendentemente, el 55% de estos equipos se concentraban en tan solo 100 municipios, lo que representa el 4% del total. Esta disparidad tecnológica pone de manifiesto las profundas desigualdades en el ámbito municipal mexicano, dificultando que muchos gobiernos locales accedan a la llamada "sociedad del conocimiento".

La gestión del conocimiento, en sus inicios, fue concebida para el sector privado con el objetivo de fortalecer la productividad y competitividad empresarial. Sin embargo, la NGP promovió la adaptación de estas prácticas al sector público, buscando mejorar la calidad de los servicios y transformar la gestión pública para hacerla más eficiente, eficaz y efectiva.

Como señala Gómez Díaz (2011): "El fundamento para alcanzar el desarrollo y la competitividad en las organizaciones radica en gran medida en su administración, y los ayuntamientos no escapan de ello." Según el autor, el reto para los municipios radica en gestionar eficientemente los recursos, especialmente el capital humano y el conocimiento. Esto requiere no solo experiencia acumulada, sino también herramientas básicas como conectividad a internet y equipos de cómputo, esenciales para procesar y compartir datos en la era digital.[164]

El crecimiento del gobierno electrónico es evidencia de este cambio. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2021), el 54.5% de los mexicanos mayores de 18 años ha interactuado con el gobierno mediante internet. Sin embargo, la oferta de servicios electrónicos sigue siendo limitada en municipios con menor desarrollo. Por ejemplo, en 2015, solo 21 estados ofrecían el pago de impuestos en línea, y solo 7 permitían solicitar copias de actas civiles como las de nacimiento.[165] Aunque estas cifras han mejorado, persiste una brecha significativa entre municipios urbanos y rurales debido a la falta de infraestructura tecnológica.

En el ámbito de la capacitación, un estudio de la OCDE y el BID (2018) identificó cinco prioridades clave: cursos en línea, estrategias de capacitación integral, for-

164 María del Rocío Gómez Díaz. "La gestión del conocimiento en el desarrollo municipal. Caso Texcalyacac, Estado de México." *Gestión y Estrategia* 39 (2011): 65.

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

mación en competencias digitales, asesoramiento de liderazgo y mecanismos de coordinación. Este enfoque busca alinear la formación de los servidores públicos con las demandas del sector.[166]

Por último, es crucial que las universidades adapten sus programas académicos a las necesidades del sector público. Aunque en México las carreras relacionadas con la gestión pública tienen décadas de desarrollo, es necesario producir investigaciones y casos de estudio relevantes para el contexto latinoamericano, abordando desafíos locales y regionales. Esto permitirá que los futuros gestores públicos estén mejor preparados para enfrentar los retos del siglo XXI.

Sistema de botín: su factor que afecta a los SCC

Uno de los objetivos principales del SCC en México es erradicar el sistema de botín, una práctica que prioriza la lealtad política sobre el mérito en la selección, permanencia y promoción de servidores públicos. Este sistema patrimonialista y clientelista perpetúa la captura de puestos públicos para fines electorales o políticos, recompensando lealtades partidistas en lugar de competencias y capacidades profesionales.[167]

Fernando Nieto (2021) señala que el sistema de botín favorece el patrimonialismo y la lealtad política, subordinando los procesos administrativos a la lógica de la renovación periódica de las élites políticas.[168] Este sistema reproduce prácticas informales como el nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo, especialmente en los gobiernos locales, lo que debilita la eficiencia institucional.

En México, esta práctica ha generado altos índices de rotación laboral en los municipios, lo que no solo afecta la continuidad administrativa, sino que también resulta costoso para el erario. Según datos del INEGI, los despidos injustificados en gobiernos locales sumaron 4,008 casos en 2022, un incremento notable frente a los 2,407 registrados en 2021. Estos despidos, motivados por intereses políticos

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

167 Mauricio Merino. "La captura de los puestos públicos," *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (2013): 135-156.

168 Fernando Nieto Morales. "La profesionalización de los recursos humanos," en *Repensando lo público: Estado, políticas y gobernanza*, ed. David Gómez-Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo. México: Siglo XXI Editores, 2021, 578-595.

más que por razones laborales, reflejan la prevalencia del sistema de botín y su impacto negativo en la estabilidad laboral y profesionalización de los servidores públicos.[169]

Para superar estos desafíos, es necesario fortalecer los SCC mediante su institucionalización y un cambio cultural que priorice el mérito sobre la lealtad política. Esto requiere una transformación estructural y normativa, pero también una revalorización de los principios éticos y profesionales en la función pública. Solo así se podrá avanzar hacia una administración pública más eficiente, transparente y comprometida con el desarrollo social.

169 Juan José Sánchez González. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana," *Gestión Pública* XVIII, no. 1 (2009).

7. EL SCC COMO MEDIO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

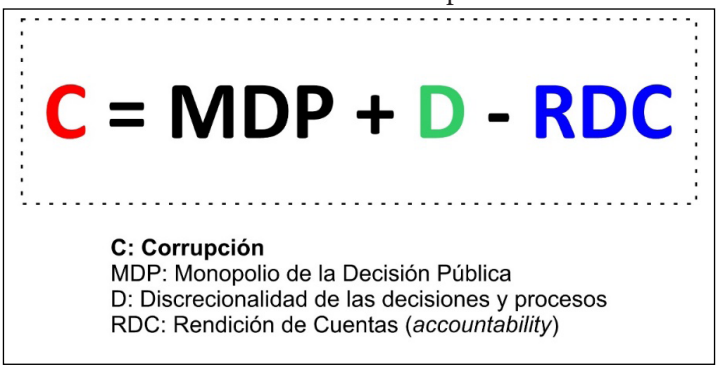
Para entender el papel del Servicio Civil de Carrera (SCC) en la lucha contra la corrupción, es necesario primero definir qué entendemos por este fenómeno. Siguiendo la fórmula propuesta por Klitgaard (1988), la corrupción puede definirse como "el abuso del poder público en beneficio de una ganancia privada".[170] Klitgaard introduce una fórmula conceptual para explicar este fenómeno:

> Corrupción = Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad en la toma de decisiones - Responsabilidad en las decisiones adoptadas.

Esta fórmula (véase figura No.3) ilustra cómo la corrupción puede surgir en sistemas donde la concentración de poder y la falta de rendición de cuentas prevalecen, y también apunta a posibles vías para combatirla.

Figura No. 3

Formula de la Corrupción



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

Por otro lado, Merino (2022) propone una fórmula complementaria para combatir la corrupción que incluye:

- **Legitimidad**, entendida como el acceso al poder político a través de métodos democráticos.
- **Incremento de lo público**, es decir, ampliar la transparencia y la publici-

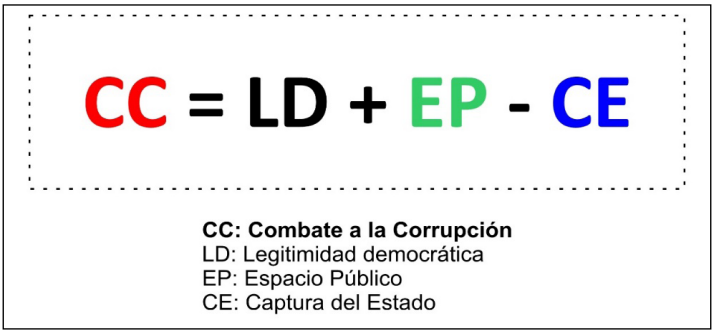
170 Robert Klitgaard. *Controlling Corruption.* California, Estados Unidos de Norteamérica: University of California Press, 1988.

dad de los actos gubernamentales.

- **Reducción de la captura del Estado**, que consiste en evitar la apropiación ilegítima de instituciones públicas por intereses particulares o partidistas.

Figura No. 4

Formula del Combate a la Corrupción



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

Estas dos perspectivas proporcionan un marco teórico sólido para abordar la corrupción desde un enfoque integral, entendiendo que esta implica la apropiación ilegítima de lo público, un desvío de recursos o decisiones para obtener beneficios privados, violando las normas jurídicas.

La corrupción y la desconfianza social en lo público

Uno de los efectos más perniciosos de la corrupción es la desconfianza que genera en las instituciones públicas. Esta desconfianza, alimentada por la impunidad, erosiona la legitimidad gubernamental y mina la cohesión social. En América Latina, los altos niveles de percepción de corrupción están estrechamente relacionados con la impunidad política, que incluye la captura del Estado, el abuso del poder público y la represión de libertades fundamentales.[171]

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2022, existen correlaciones significativas entre impunidad y factores como:

1. **Tamaño de la población:** A mayor población, mayor impunidad.
2. **PIB y pobreza:** Países con mayor desigualdad socioeconómica enfrentan

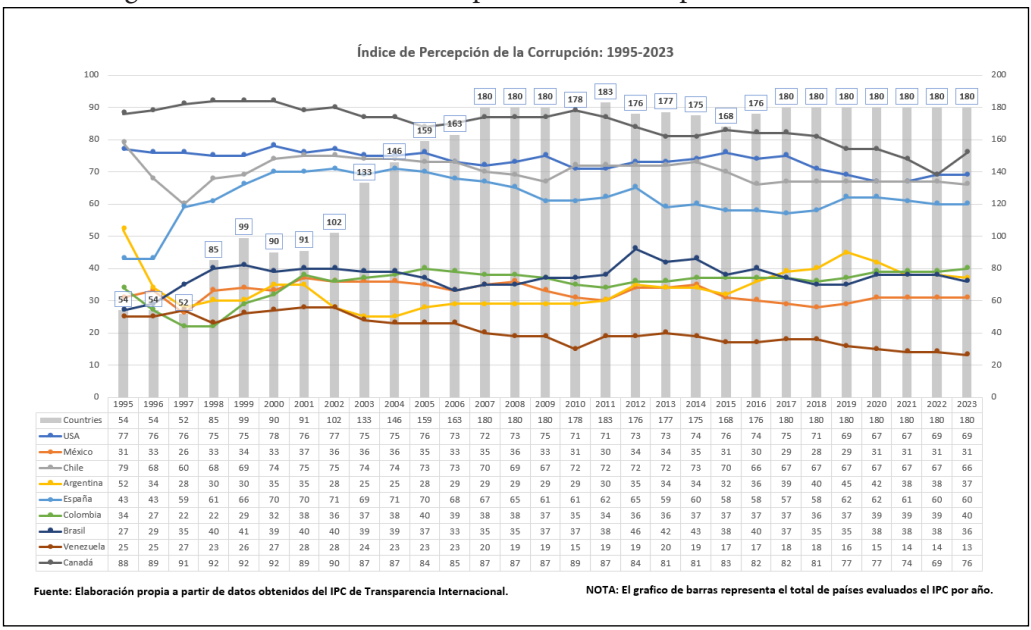
171 Juan Antonio Le Clerq, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez. *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020.* Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla, 2022.

mayores niveles de impunidad y corrupción.

3. **Educación:** A mayor nivel educativo de la población, menor percepción de impunidad y corrupción.
4. **Democracia:** Países menos democráticos tienden a mostrar mayores índices de impunidad.

Gráfico No. 2

Seguimiento del Índice de Percepción de la Corrupción de 1995 al 2023



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Countries	54	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180	178	183	176	177	175	168	176	180	180	180	180	180	180	180
USA	77	76	76	75	75	78	76	77	75	75	76	73	72	73	75	71	71	73	73	74	76	74	75	71	69	67	67	69	69
México	31	33	26	33	34	33	37	36	36	36	35	33	35	36	33	31	30	34	34	35	31	30	29	28	29	31	31	31	31
Chile	79	68	60	68	69	74	75	75	74	74	73	73	70	69	67	72	72	72	72	73	70	66	67	67	67	67	67	67	66
Argentina	52	34	28	30	30	35	35	28	25	25	28	29	29	29	29	29	30	35	34	34	32	36	39	40	45	42	38	38	37
España	43	43	59	61	66	70	70	71	69	71	70	68	67	65	61	61	62	65	59	60	58	58	57	58	62	62	61	60	60
Colombia	34	27	22	22	29	32	38	36	37	38	40	39	38	38	37	35	34	36	36	37	37	37	37	36	37	39	39	39	40
Brasil	27	29	35	40	41	39	40	40	39	39	37	33	35	35	37	37	38	46	42	43	38	40	37	35	35	38	38	38	36
Venezuela	25	25	27	23	26	27	28	28	24	23	23	23	20	19	19	15	19	19	20	19	17	17	18	18	16	15	14	14	13
Canadá	88	89	91	92	92	92	89	90	87	87	84	85	87	87	87	89	87	84	81	81	83	82	82	81	77	77	74	69	76

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Percepción de la Corrupción a partir de 1995 y hasta el año 2023.

Estos hallazgos subrayan la importancia de fortalecer las instituciones y profesionalizar el servicio público, pues una función pública bien capacitada y ética puede actuar como barrera frente a la corrupción.[172]

172 Ibídem.

Tabla No. 7

Percepción de "mucha corrupción" en las instituciones

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

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

La percepción de corrupción en América Latina y México

La percepción de corrupción ha crecido significativamente en América Latina en las últimas dos décadas, afectando principalmente a los gobiernos, partidos políticos y cuerpos policiales. Según el Latinobarómetro 2023, las instituciones que generan menos confianza son:

- Gobiernos (28%)
- Poder Judicial (23%)
- Congreso (19%)

- Partidos Políticos (10%)

En México, el panorama es igualmente preocupante. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2023), las autoridades más desconfiables son:

1. Policía de Tránsito (45%).
2. Policía Preventiva Municipal (52.7%).
3. Ministerio Público y Fiscalías Estatales (55.9%).
4. Policía Ministerial (56.0%).

Esta percepción se complementa con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), desarrollado por Transparencia Internacional. En el caso de México, la calificación ha fluctuado mínimamente desde 1995 (31 en una escala de 0 a 100), lo que refleja un estancamiento en los esfuerzos por combatir la corrupción y una constante percepción negativa.[173]

El declive democrático y su relación con la corrupción

La corrupción y la desconfianza no solo afectan la legitimidad institucional, sino también la confianza en la democracia. Según el Latinobarómetro 2023, solo el 48% de los latinoamericanos apoya la democracia como forma de gobierno, mientras que un preocupante 17% ve en el autoritarismo una alternativa viable. Este declive en el respaldo a la democracia tiene raíces en la corrupción endémica, la falta de rendición de cuentas y la percepción de ineficacia en las instituciones públicas.[174]

En este contexto, el Índice de Democracia 2023, publicado por *The Economist Intelligence Unit*, clasifica a México como un "régimen híbrido", en el puesto 90 de 167 países, con una calificación de 5.14. Esto representa un retroceso significativo y subraya la necesidad urgente de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la profesionalización del servicio público para frenar este deterioro.[175]

---

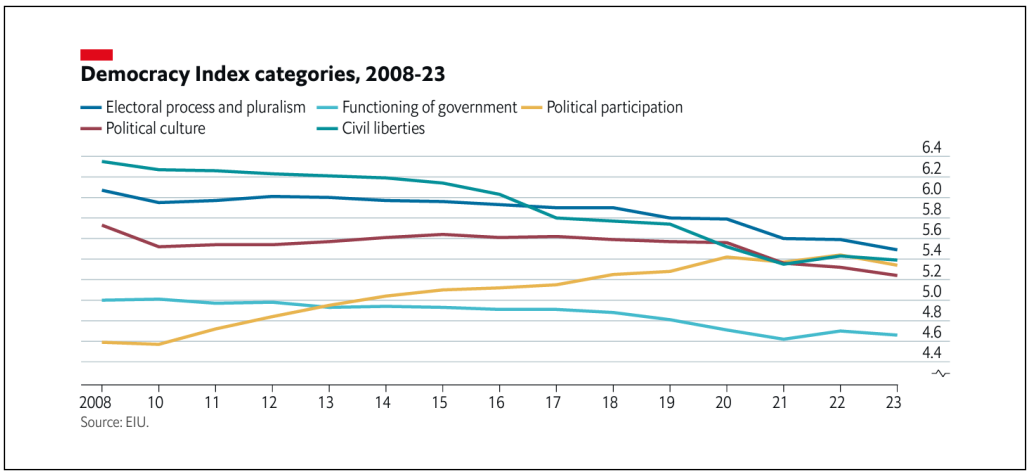
173 El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, de 1995 y hasta el año 2011 su escala de valor fue del 0 al 10, y a partir del 2012 y hasta el 2021 su escala de medición ha sido del 0 al 100.

174 BID. *Latinobarómetro 2023*. Santiago, Chile: BID, 2023, consultado el 02 de abril de 2024, https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

175 EIU. *The Economist Intelligence, Democracy Index 2023: Age of Conflict.* London, England: The Economist Intelligence Unit Limited, 2023.

Gráfico No. 3

Evolución de la democracia por categoría 2008 - 2021



Fuente: Democracy Index 2023, The Economist Intelligence Unit.[176]

El papel del SCC en la lucha contra la corrupción

El Servicio Civil de Carrera se presenta como una herramienta clave para combatir la corrupción y restaurar la confianza ciudadana en las instituciones. Al promover la profesionalización, estabilidad y meritocracia en el servicio público, el SCC puede reducir la discrecionalidad y las prácticas clientelistas, pilares fundamentales del sistema de botín que ha prevalecido en México y América Latina.

Además, el SCC contribuye a:

1. **Fortalecer la ética pública:** Promoviendo valores y principios orientados al bien común.
2. **Incrementar la rendición de cuentas:** A través de evaluaciones de desempeño y control de resultados.
3. **Reducir la rotación laboral injustificada:** Garantizando estabilidad y continuidad administrativa.
4. **Fomentar la eficiencia y eficacia:** En la prestación de servicios públicos.

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

En resumen, el SCC no solo es un mecanismo de profesionalización, sino también un medio efectivo para combatir la corrupción al promover una administración pública ética, transparente y eficiente, capaz de responder a las demandas ciudadanas y fortalecer la democracia.

Estudios sobre el SCC y el combate a la corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), adoptada en 2003, tiene como objetivos promover y fortalecer las medidas para combatir la corrupción, facilitar la cooperación internacional en esta lucha y fomentar la integridad, la rendición de cuentas y la adecuada gestión de los asuntos públicos. La CNUC establece que los Estados Parte deben implementar sistemas de selección y reclutamiento basados en criterios objetivos de mérito, lo que subraya la necesidad de contar con Sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC). Según su artículo 7, los Estados deben adoptar sistemas de convocatoria que regulen la contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos. Esto establece un vínculo claro entre los SCC y las estrategias internacionales para prevenir la corrupción. [177]

Recomendaciones internacionales sobre los SCC

Organismos como la OCDE[178] y la CEPAL[179] han respaldado la implementación de los SCC como pilares estratégicos para construir una cultura de integridad pública. En particular, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública (2017)[180] señala tres ámbitos clave para fomentar la integridad en el sector público:

1. Sistema de integridad coherente y completo, basado en:
   - Compromiso de altos directivos con estándares éticos.
   - Responsabilidades bien definidas entre organismos gubernamentales.

177 ONU. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* New York: Organización de las Naciones Unidas, 2004, 21.

178 OCDE. *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos.* París: OECD Publishing, 2019; OCDE, CAF y Unión Europea. *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación.* OECD Publishing, 2021.

179 CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2019.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2019.

180 OCDE. *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.* Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017.

- Estrategias basadas en datos e indicadores de evaluación.
- Normas claras reflejadas en políticas organizativas.

2. Cultura de integridad pública, que incluye:
   - Promoción de la meritocracia en el sector público.
   - Capacitación constante de los servidores públicos.
   - Transparencia y apertura en el lugar de trabajo.
3. Rendición de cuentas eficaz, sostenida por:
   - Sistemas de gestión de riesgos y control.
   - Sanciones efectivas contra actos de corrupción.
   - Participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas.

La OCDE concluye que los sistemas basados en el mérito son esenciales para:

- Reducir el nepotismo y el favoritismo.
- Promover una administración pública profesional y ética.
- Mitigar los riesgos de abuso de poder y corrupción.

Impacto del SCC en la reducción de la corrupción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca que una burocracia estable y profesional mejora la implementación de políticas públicas, mientras que la alta rotación laboral y la falta de continuidad en el servicio público fomentan ineficiencias y aumentan los riesgos de corrupción.[181] Por lo tanto, el SCC no solo proporciona estabilidad laboral, sino que también fortalece la ética profesional y promueve una cultura organizacional orientada a la transparencia y rendición de cuentas.

Diversos estudios académicos respaldan esta visión:

1. **Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster (2018)** evaluaron cómo la gestión meritocrática reduce la corrupción, identificando que:
   - El reclutamiento basado en el mérito está asociado con niveles más bajos de corrupción.
   - Salarios competitivos en el sector público desincentivan actos corruptos.
   - Procesos transparentes de promoción y evaluación del desempeño

181 BID. *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. New York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

fortalecen la ética laboral.[182]

2. **Dahlström, Lapuente y Teorell (2012)** analizaron tres estructuras burocráticas (cerradas, bien remuneradas y profesionales), concluyendo que las burocracias profesionales son las más efectivas para combatir la corrupción.[183]
3. **Oliveros y Schuster (2018)** encontraron que los empleados públicos seleccionados por méritos muestran menor inclinación a actos de corrupción, en comparación con aquellos designados políticamente.[184]
4. **Martínez Puón (2015)** destaca la existencia de una relación directa entre el combate a la corrupción y el servicio civil. En otras palabras, la existencia de un servicio civil implica un mayor control de la corrupción.[185]
5. **Lovell (2005)** destaca el papel y rol de las burocracias y su impacto en torno a la corrupción sistémica. Según el autor, el fenómeno de la corrupción tiene una mayor presencia en gobiernos donde no se han implementado sistemas meritocráticos que propicien, como consecuencia, burocracias sólidas y profesionales.[186]
6. **Arellano y Rojas (2023)**, señala que "los Servicios Civiles de Carrera, legitimados como institución política, reducen la normalización de actos indebidos en el aparato administrativo, ya que los servidores públicos no deben lealtad política a sus superiores designados o electos".[187]
7. **Instituto Belisario Domínguez (2021)**, señala que los servicios civiles, además de otros fines, también tiene el propósito de disuadir la corrupción y la desconfianza en las instituciones.[188]

---

182 Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen y Christian Schuster. Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration* 96, no. 2 (2018): 276-285.

183 Carl Dahlström, Victor Lapuente, y Jan Teorell. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption." *Political Research Quarterly* 65, no. 3 (2012): 656-668.

184 Virginia Oliveros y Christian Schuster. "Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic." *Comparative Political Studies* 6, no. 51 (2018): 759-792.

185 Rafael Martínez Puón. *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa, 2005, 37.

186 David Lovell. *Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States*. England: Pluto Press, 2005.

187 David Arellano Gault y Gabriel Rojas. «Servicios Civiles de Carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: ideas, paradojas y limitaciones.» En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López, 91-143. México: Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2023.

188 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Causas y efectos de la corrupción burocrática*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2021.

El SCC y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptada en 2015, constituye un marco de referencia global para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de nuestro tiempo. Entre sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas se posiciona como un eje central para fomentar el desarrollo sostenible a través del fortalecimiento institucional. Este objetivo busca crear instituciones eficaces, responsables y transparentes que garanticen el acceso a la justicia, reduzcan la corrupción y promuevan la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas.

Dentro de este contexto, los Servicios Civiles de Carrera son herramientas estratégicas para avanzar en las metas del ODS 16, especialmente en aquellas relacionadas con la reducción de la corrupción (16.5), la promoción de instituciones eficaces y transparentes (16.6) y la garantía de la adopción de decisiones inclusivas y representativas (16.7). Estas metas no solo son esenciales para el fortalecimiento del Estado de Derecho, sino también para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

El Informe de la Universidad Iberoamericana sobre la implementación de la Agenda 2030 en México subraya la necesidad de políticas públicas robustas para alcanzar estos objetivos. Entre las propuestas destacadas se encuentra la implementación de un Servicio Civil de Carrera efectivo, que permita profesionalizar al servicio público como una estrategia para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la estabilidad laboral de los servidores públicos. La triple hélice académica-industria-gobierno, mencionada en el informe, también enfatiza la colaboración intersectorial como un medio para diseñar e implementar políticas públicas efectivas que contribuyan al desarrollo sostenible.[189]

A nivel internacional, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) destaca que el fortalecimiento de los servicios civiles y la profesionalización de los servidores públicos son elementos críticos para lograr las metas de los ODS. Según el CLAD, "un servicio civil profesionalizado y eficiente es indispensable para diseñar e implementar políticas públicas que respondan a

189 Alejandro Guevara Sanginés, Ana Paula García Teruel, Isidro Soloaga, José Alberto Lara Pulido, Margarita Guevara Sanginés y Vanessa Pérez-Cirera Langenscheidt. *Propuesta para cumplir la Agenda 2030 en México.* México: Universidad Ibero - Ciudad de México, 2019.

las demandas de la ciudadanía y promuevan el bienestar colectivo". Este planteamiento resalta la importancia de contar con una burocracia competente, capaz de abordar los retos de la administración pública contemporánea y de actuar como motor de cambio hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible.[190]

En México, la relación entre los SCC y los ODS se refleja en el marco jurídico de la Constitución Política de la Ciudad de México, que incorpora principios de profesionalización del servicio público alineados con la Agenda 2030. Alicia Bárcena, entonces Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, destacó en 2017 que la instauración del SCC en la Ciudad de México representa un avance significativo hacia el cumplimiento de las metas del ODS 16. Este modelo sirve como ejemplo de cómo los sistemas meritocráticos pueden integrarse en las estrategias nacionales de desarrollo para mejorar la gobernanza y reducir las desigualdades.[191]

Por otra parte, la implementación de los SCC no solo responde a los principios establecidos en los ODS, sino que también aborda las limitaciones estructurales que enfrentan las administraciones públicas en América Latina, como el clientelismo, la corrupción y la falta de transparencia. Estas prácticas erosionan la legitimidad de las instituciones y perpetúan desigualdades sociales y económicas. La ausencia de sistemas meritocráticos fomenta el favoritismo y la captura del Estado, mientras que un SCC efectivo puede ser un factor transformador al promover la estabilidad laboral, la profesionalización y una cultura de integridad en el sector público.

Asimismo, Adriana Plascencia Díaz y José María Hernández Vallejo (2022) del Instituto Alemán para el Desarrollo y la UNAM, respectivamente, recalcan que uno de los principales retos de México para alcanzar los ODS es la profesionalización del servicio público. Ambos coinciden en que la falta de un SCC efectivo es un obstáculo significativo para implementar políticas públicas que promuevan la transparencia y combatan la corrupción, pilares fundamentales del ODS 16.[192]

---

190 CLAD, *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*, en Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030 (Lima, Perú: CLAD, 2018), 131.

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

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

Un aspecto crucial de los SCC es su capacidad para consolidar una infraestructura ética dentro de las administraciones públicas. Esto incluye la creación de normativas claras, códigos de conducta y mecanismos de control interno y externo. Al profesionalizar a los servidores públicos, no solo se mejora la calidad de los servicios ofrecidos, sino que también se fomenta una cultura de integridad que fortalece las instituciones democráticas y contribuye al desarrollo sostenible.

Finalmente, es importante mencionar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha identificado que los SCC pueden ser una herramienta eficaz para reducir la rotación de personal en el sector público, lo cual es esencial para garantizar la continuidad de las políticas públicas y la implementación efectiva de los ODS. Además, la estabilidad laboral derivada de los SCC permite a los servidores públicos adquirir experiencia y habilidades especializadas, mejorando su desempeño y reduciendo las oportunidades de corrupción.

En resumen, los SCC no solo son una herramienta técnica para la gestión de recursos humanos, sino también un pilar estratégico para avanzar en los objetivos de la Agenda 2030. Su implementación efectiva contribuye a crear instituciones públicas más fuertes, transparentes y comprometidas con el bienestar social. Además, al promover una cultura de mérito e integridad, los SCC ayudan a combatir la corrupción, a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y a garantizar que las políticas públicas estén alineadas con las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

La consolidación de los SCC como política pública debe ser una prioridad para los gobiernos de México y América Latina, no solo como un medio para cumplir con los compromisos internacionales establecidos en la Agenda 2030, sino también como una estrategia integral para transformar las administraciones públicas y promover un desarrollo más justo y equitativo.

---

blicos-en-el-marco-de-la-agenda-2030.

8. EVALUACIONES A LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

La eficacia de los Sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC) ha sido objeto de extensas evaluaciones por parte de organismos internacionales y académicos. Estas investigaciones buscan medir su impacto en la gobernanza, la profesionalización del sector público y la lucha contra la corrupción. Este análisis integral proporciona un panorama global y regional, con especial énfasis en México, permitiendo identificar avances y desafíos persistentes en la implementación de estos sistemas.3

Índices de evaluación de los SCC

InCiSE - IBAP

El "*International Civil Service Effectiveness*" (InCiSE), elaborado por el *Institute for Government* de Londres y la *Blavatnik School of Government* de la Universidad de Oxford, estableció un precedente en la evaluación de la eficacia de los SCC en 38 países en sus ediciones de 2017 y 2019.[193] Su propósito principal fue medir el desempeño de los SCC, identificando fortalezas y áreas de oportunidad en su implementación.

En 2024, el InCiSE fue sustituido por el *Blavatnik Index of Public Administration* (IBAP),[194] considerado una versión más amplia y mejorada de su predecesor. El IBAP no solo amplía la cantidad de países evaluados, pasando de 38 a 120, sino que también redefine su enfoque para abarcar una visión más integral del desempeño de las administraciones públicas nacionales, esto sin perder de vista el análisis comparativo de los SCC.

El IBAP incluye elementos relacionados con el SCC dentro del dominio "Per-

193 InCiSE. *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2017*. Londres: The Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government, 2017; InCiSE. *The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2019*. Londres: The Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government, 2019.

194 IBAP. *IBAP Blavatnik Index of Public Administration 2024*. The Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2024.

sonas y Procesos," donde se evaluaron aspectos fundamentales de la gestión de recursos humanos en la administración pública. Este enfoque abarcó prácticas de reclutamiento, diversidad e inclusión, compromiso de los empleados, y otros factores que reflejan la capacidad de las administraciones públicas para atraer, gestionar y retener talento de manera eficaz y equitativa.

Tabla No. 8

Comparativo entre Índices de Eficacia del Servicio Civil

Ranking	InCiSE 2017*	InCiSE 2019**	IBAP 2024***
	Gestión de Recursos Humanos	Gestión de Recursos Humanos	Personas y Procesos
1	Reino Unido	Canadá	Noruega
2	Canadá	Irlanda	Nueva Zelanda
2	Suecia	Corea del Sur	Suecia
4	Nueva Zelanda	Japón	Dinamarca
5	Dinamarca	Reino Unido	Canadá
6	Finlandia	Suecia	Finlandia
7	Noruega	Nueva Zelanda	Países Bajos
8	Australia	Australia	Australia
9	Países Bajos	Noruega	Suiza
10	Irlanda	Dinamarca	Alemania

* Índice de eficacia del Servicio Civil Internacional (InCiSE) 2017

** Índice de eficacia del Servicio Civil Internacional (InCiSE) 2019

*** Índice Blavatnik de Administración Pública 2024

Fuente: Elaboración propia a partir de los índices referidos

Además, el índice aborda temas como la transparencia en los procesos de contratación, la representación de mujeres en puestos de liderazgo y la formalidad de los marcos regulatorios que gobiernan el servicio público. Aunque no mide directamente un sistema de SCC en particular, estas métricas ofrecen una visión sobre la calidad, profesionalización e inclusión en las administraciones públicas, lo cual es central al concepto de SCC.

Los resultados del IBAP 2024 destacan que países como Noruega, Nueva Zelanda y Suecia se ubican como líderes globales en la gestión de recursos humanos y en la implementación de políticas que favorecen la diversidad y la inclusión (véase Tabla No. 8).

Tabla No. 9

Índice Blavatnik de Administración Pública (IBAP) 2024

Países del Continente Americano

País	Posición en el índice	Puntuación del índice	Personas y Procesos (SCC)
Canadá	3	0.83	4
Chile	27	0.69	7
Colombia	32	0.64	7
Uruguay	20	0.72	10
Estados Unidos	9	0.78	14
República Dominicana	38	0.61	18
Paraguay	51	0.56	18
Brasil	32	0.64	28
Costa Rica	34	0.63	30
México	42	0.58	33
Guatemala	84	0.46	38
Perú	59	0.55	42
Argentina	62	0.54	44
Panamá	62	0.54	44
Honduras	93	0.40	54
Jamaica	81	0.48	57
Bolivia	86	0.44	65
Ecuador	69	0.52	74
Trinidad y Tobago	79	0.49	76
Nicaragua	116	0.31	83
El Salvador	93	0.40	108

Fuente: Elaboración propia a partir de los índices referidos

Esto sugiere la existencia de sistemas altamente desarrollados que no solo garantizan la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, sino también una representación equitativa en los niveles más altos de toma de decisiones. Sin embargo, el índice también evidencia brechas significativas en estas prácticas en regiones como África y América Latina, lo que subraya la necesidad de avanzar hacia Servicios Civiles más robustos y homogéneos que permitan fortalecer la capacidad institucional y la gobernanza en dichas regiones.

Canadá lidera en la región de las Américas en todos los dominios evaluados, mientras que países como Chile y Colombia destacan en el dominio "Personas y Procesos," situándose entre los mejores de la región en métricas de inclusión y prácticas de recursos humanos (véase Tabla No. 9). Por su parte, México se ubica en posiciones intermedias, lo que refleja avances en algunos aspectos de la administración pública, pero también retos significativos para consolidar un SCC que garantice equidad, transparencia y profesionalización en el servicio público.

Evaluaciones Regionales del SCC en América Latina

Un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006 evaluó la eficacia de los Sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC) en 18 países de América Latina,[195] calificándolos en una escala de 0 a 100. Según este informe, Chile se posicionó en el tercer lugar con una calificación global de 51.3, mientras que México ocupó el séptimo lugar con un puntaje promedio de 41.5 (véase Tabla No. 10). El BID evaluó múltiples dimensiones de los SCC, incluyendo:

1. **Eficiencia:** Capacidad para ejecutar procesos de manera efectiva.
2. **Mérito:** Nivel en que las contrataciones y promociones se basan en criterios objetivos.
3. **Consistencia estructural:** Estabilidad de los marcos regulatorios.
4. **Consistencia funcional:** Armonización de los procesos administrativos.
5. **Capacidad funcional y competencias:** Habilidades técnicas del personal.
6. **Eficacia incentivadora y flexibilidad:** Capacidad para motivar a los empleados y adaptarse a cambios.
7. **Capacidad integradora:** Inclusión de diversos sectores en la administración pública.[196]

195 BID. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

196 Para mayores detalles, véase: el Informe sobre situación del servicio civil en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2006, el cual se encuentra disponible en: https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina

Tabla No. 10

Informe sobre la situación del Servicio Civil de Carrera
en América Latina (escala del 0 al 100)

				Constancia Estructural				Consistencia Funcional				
Lugar	País	Eficiencia	Mérito	Coherencia Estratégica	Consistencia Directiva	Consistencia de los procesos	Capacidad Funcional	Competencias	Eficacia incentivadora	Flexibilidad	Capacidad Integradora	Promedio Global
1	Brasil	56	**87**	58	50	**68**	**61**	**78**	50	**52**	**56**	61.6
2	Costa Rica	40	58	45	**59**	66	57	56	**66**	49	51	54.7
3	Chile	**59**	62	**65**	53	46	47	54	40	45	42	51.3
4	Colombia	42	52	48	50	45	48	55	38	48	47	47.3
5	Argentina	50	31	43	40	49	47	53	40	48	**56**	45.7
6	Uruguay	47	52	45	44	48	44	43	43	45	42	45.3
7	México	39	41	41	43	50	40	48	37	35	41	41.5
8	Venezuela	38	35	35	40	38	38	40	30	45	39	37.8
9	República Dominicana	38	19	21	36	18	26	33	18	26	30	26.5
10	Bolivia	32	22	18	14	24	19	26	12	19	21	20.7
11	Guatemala	29	18	19	21	19	17	21	8	22	26	20.0
12	Nicaragua	28	15	20	23	23	15	18	5	23	27	19.7
13	Ecuador	16	18	14	17	13	19	19	15	22	19	17.2
14	Perú	16	18	13	16	11	14	19	12	11	18	14.8
15	Paraguay	16	20	9	9	12	12	16	9	11	19	13.3
16	Panamá	10	2	14	11	18	13	18	5	15	18	12.4
17	El Salvador	8	9	12	7	14	17	18	14	18	6	12.3
18	Honduras	15	17	13	7	19	9	13	5	10	14	12.2
	Media	32	32	30	30	32	30	35	25	30	32	30.8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Informe sobre situación del Servicio Civil en América Latina - BID - 2006.

En el ámbito regional, los países mejor evaluados fueron Brasil, Costa Rica y Chile, destacándose por sus sistemas estructurados y orientados hacia la profesionalización del servicio público. Por el contrario, México, aunque muestra avances, enfrenta desafíos significativos, especialmente en términos de estabilidad laboral y meritocracia.

Diagnósticos Institucionales de los SCC

En 2002, el BID presentó el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, liderado por Francisco Longo.[197] Este modelo fue desarrollado para identificar las fortalezas y debilidades de los SCC en América Latina y el Caribe. Posteriormente, el BID consolidó los resultados en informes comparativos, proporcionando un análisis detallado de las dinámicas comunes en la región.
Entre los principales hallazgos del marco analítico, destacan:

- **Fortalezas:** Existencia de marcos normativos en la mayoría de los países y avances en la implementación de procesos meritocráticos.
- **Debilidades:** Alta politización, falta de estabilidad laboral y escasa profesionalización en sectores clave.

Este marco se ha convertido en una herramienta esencial para diseñar reformas adaptativas que fortalezcan la eficiencia administrativa y la confianza ciudadana. Los resultados subrayan la necesidad de mejorar los sistemas de contratación y promoción en el servicio público, garantizar la transparencia y fomentar una cultura de profesionalización.

El estudio del BID resalta la heterogeneidad en el desarrollo de los SCC en América Latina. Si bien algunos países han logrado avances significativos, la región en su conjunto enfrenta desafíos persistentes relacionados con la politización y la falta de institucionalidad. En el caso de México, los resultados reflejan la urgencia de implementar reformas que promuevan la estabilidad y el mérito, elementos clave para consolidar un SCC eficiente y profesional (véase Tabla No. 10).

Servicio Civil en América Latina y el Caribe - CEPAL

En 2014, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas publicó el estudio titulado "Servicio Civil en América Latina y el Caribe".[198] Este análisis, de carácter cualitativo, identificó avances, retrocesos y problemáticas comunes en los Sistemas de Servicio Civil de Carrera en la región, sin emitir valoraciones cuantitativas.

197 Francisco Longo. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo 2002.

198 CEPAL. *Servicio Civil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unidad, 2014.

Entre los problemas estructurales más destacados, el informe subraya:

- Falta de previsión en la identificación de necesidades administrativas.
- Sistemas de información de personal insuficientemente desarrollados.
- Ausencia de estrategias salariales consistentes, lo que genera inequidades internas y problemas de competitividad, salvo en el caso de México.
- Dificultades en la implementación de sistemas efectivos de evaluación del desempeño.
- Persistencia de la politización y prácticas clientelares.
- Débil consolidación de garantías de mérito, con promociones arbitrarias o basadas en antigüedad.
- Subutilización de competencias y habilidades de los empleados públicos.[199]

Diagnóstico del Servicio Civil en México

En el caso particular de México, el estudio identificó las siguientes deficiencias:

- Carencia de perfiles basados en competencias específicas como habilidades y aptitudes.
- Falta de estrategias claras para la capacitación del personal.
- Incrementos salariales generalizados que no contribuyen a la atracción y retención de talento profesional.
- Diversidad de regímenes laborales para funciones similares, con condiciones desiguales.
- Ausencia de una entidad centralizada responsable de las remuneraciones y el empleo en todo el servicio público.
- Baja atracción y retención de personal profesional, agravadas por una disminución del poder adquisitivo en un contexto de inflación.[200]

Aunque estas observaciones se realizaron en 2014, muchas de las problemáticas señaladas siguen presentes, en mayor o menor medida, en la actualidad. Esto evidencia la necesidad de una acción decisiva para consolidar sistemas de profesionalización más robustos y efectivos. Las recomendaciones del informe subrayan la importancia de fortalecer la institucionalidad del SCC en la región, promo-

199 Ibídem.

200 Ibídem, 46.

viendo la estabilidad laboral, el mérito y la transparencia como pilares fundamentales para mejorar la gobernanza y la eficacia administrativa.

Índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID

En 2014, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC),[201] basado en datos de 16 países, con el objetivo de medir el nivel de desarrollo de sus servicios civiles. Este índice reveló debilidades significativas en la región, como la falta de coherencia estratégica, la aplicación limitada de criterios meritocráticos y la insuficiencia de incentivos para fomentar el desempeño de los empleados.

El IDSC clasificó a los países en tres niveles de desarrollo:

1. **Bajo desarrollo:** Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.
2. **Desarrollo medio:** México, Colombia, Uruguay y Costa Rica.
3. **Alto desarrollo:** Brasil y Chile.[202]

Entre 2004 y 2013, el promedio regional del IDSC mostró una mejora de 30 a 38 puntos, lo que refleja un avance general en la calidad de los sistemas de servicio civil. De los 16 países evaluados, 11 registraron progreso, cuatro mantuvieron puntajes estables y solo uno experimentó un retroceso significativo. Este progreso estuvo estrechamente vinculado al incremento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en los países mejor evaluados, mientras que aquellos con economías estancadas o en declive no mostraron cambios importantes.[203]

Países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay se posicionaron consistentemente por encima de México en términos de desarrollo del Servicio Civil, según el IDSC 2014. En contraste, México se ubicó en un nivel intermedio, reflejando ciertos avances en la implementación de políticas de profesionalización, aunque aún enfrenta desafíos significativos en aspectos como la estabilidad laboral, la meritocracia y la eficiencia administrativa.

---

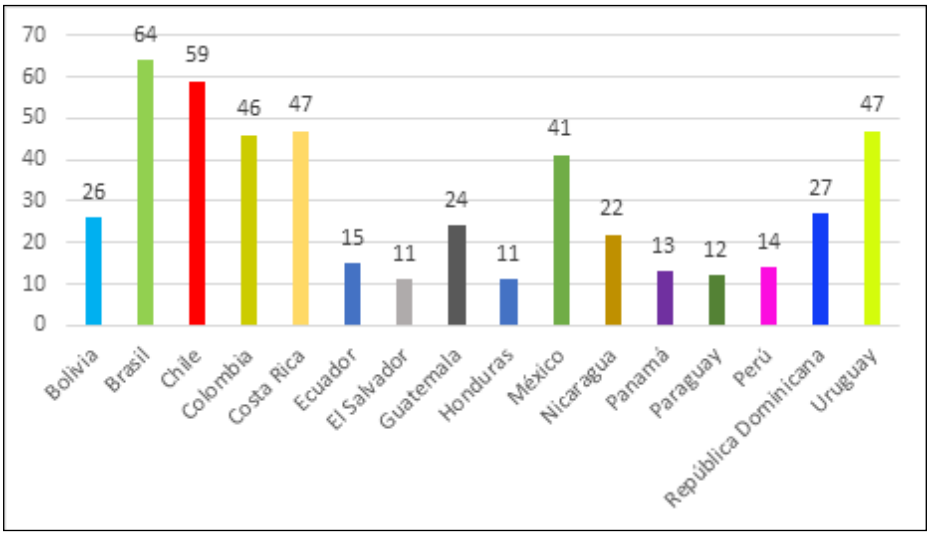
201 BID. *Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI)*, 2015.

202 BID. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, 18-20.

203 Ibídem.

Gráfico No. 4

Índice de Desarrollo del Servicio Civil – BID 2004-2015



Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI).

Los resultados también evidenciaron disparidades temporales en las evaluaciones posteriores, ya que no todos los países han sido evaluados con la misma regularidad. Esto limita la posibilidad de establecer tendencias recientes comparables entre naciones. Sin embargo, los datos del IDSC siguen siendo una referencia crucial para identificar áreas de mejora en la región.

El IDSC destaca la correlación entre el desarrollo económico y las mejoras en los sistemas de servicio civil, subrayando la necesidad de una inversión sostenida en la profesionalización y en la capacidad institucional de los gobiernos. México, pese a sus avances, aún enfrenta retos importantes para alcanzar los estándares de países mejor evaluados en la región, como Brasil y Chile. Esto resalta la urgencia de implementar políticas que prioricen la meritocracia, la coherencia estratégica y la capacitación continua en el sector público (véase Tabla No. 11).

Tabla No. 11

Evaluaciones del Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2004-2019

País	2004	2011	2012	2013	2015	2017	2019
Bolivia	26	-	-	21	-	-	-
Brasil	64	-	-	63	-	-	-
Chile	59	-	-	67	-	-	-
Colombia	46	-	-	52	-	-	-
Costa Rica	47	-	54	-	-	-	-
Ecuador	15	21		-	41	-	-
El Salvador	11	-	34	-	-	-	-
Guatemala	24	-	24	-	-	-	-
Honduras	11	-	12	-	-	-	-
México	41	-		41	-	-	-
Nicaragua	22	-	35	-	-	-	-
Panamá	13	-	29	-	-	-	-
Paraguay	12	-	-	26	-	40	-
Perú	14	29	-	-	41		-
República Dominicana	27	-	39	-	-	-	41
Uruguay	47	-	-	52	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)[204]

Panorama de las Administraciones Públicas - OCDE-BID

En 2020, la OCDE y el BID publicaron el estudio Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 (PAPALC).[205] Este informe analiza cómo la gestión de recursos humanos (GRH) se relaciona directamente con los sistemas de Servicio Civil de Carrera, abordando aspectos clave como organización, reclutamiento, flexibilidad, compensación, desempeño y capacitación. El estudio incluyó 11 países de América Latina y el Caribe (ALC) y 36 de la OCDE.

204 El IDSC está disponible en: https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh

205 OCDE y BID. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

La GRH puede estructurarse mediante modelos centralizados, que ofrecen coherencia estratégica, o descentralizados, que permiten mayor adaptación pero con riesgo de asimetrías. En América Latina y el Caribe, el 67% de los países cuenta con una agencia central encargada de la GRH; en la OCDE, este porcentaje es del 64%. Respecto a la ubicación del órgano rector, en ALC el 50% depende de la presidencia, mientras que en México representa solo el 8%. Además, Brasil lidera en responsabilidad delegada con 14 áreas de gestión, superando a los países de la OCDE como Japón y República Checa.

El mérito es central en los sistemas efectivos de reclutamiento, utilizado por el 66% de los países de ALC mediante exámenes competitivos, entrevistas estructuradas y publicación de vacantes. Sin embargo, la cobertura de los SCC sigue siendo limitada: Chile (57%), Perú (40%) y Argentina (34%) lideran en proporción de plazas bajo sistemas meritocráticos, mientras que en otros países el porcentaje es inferior al 10%.2

Los países enfrentan la necesidad de adaptar sus estructuras administrativas a desafíos cambiantes. Aunque el 83% de los países de ALC tienen normativas para despedir empleados permanentes, estas no se implementan frecuentemente. Alternativas como contratos temporales y programas de retiro voluntario son más comunes, aunque menos eficaces para garantizar la flexibilidad estructural sin comprometer la estabilidad laboral.

La capacitación desempeña un rol esencial en el fortalecimiento de capacidades institucionales. En ALC, el 67% de los países ofrece programas estandarizados iniciales y promueve la capacitación continua para ascensos, aunque su implementación varía según el país. Por ejemplo, en México, la capacitación depende de la distribución ministerial, mientras que otros países, como Brasil y Jamaica, la limitan a ciertos empleados.

Aunque el 92% de los países de ALC reportan sistemas de evaluación del desempeño, su impacto es limitado por la falta de metodologías robustas. Pese a su importancia en la planificación profesional, los resultados suelen ser subutilizados, y las desvinculaciones por bajo desempeño son extremadamente raras tanto en ALC como en la OCDE.

La compensación es un elemento crítico, generalmente definido por negociación centralizada en ALC. Mientras el 67% otorga bonos por antigüedad, el 42% apli-

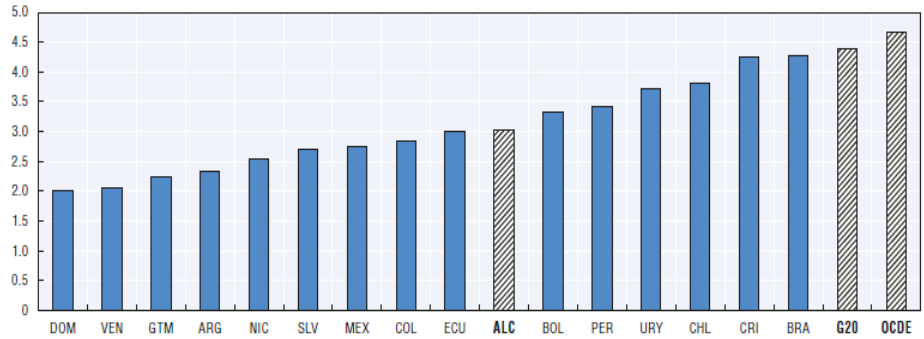
ca criterios de pago por desempeño, comparado con el 83% en la OCDE. Este desbalance resalta la necesidad de enfoques más equitativos y basados en resultados para mejorar la eficiencia administrativa.

El informe concluye que, aunque ocho de los 12 países de ALC han implementado mecanismos de mérito para la contratación, la cobertura sigue siendo limitada debido al predominio de contratos temporales. Los países enfrentan resistencias políticas para reformar los SCC, lo que perpetúa un *statu quo* que obstaculiza la profesionalización y la gobernanza efectiva. En comparación, los países de la OCDE presentan servicios civiles más consolidados y menos politizados, lo que resalta la necesidad de fortalecer los SCC en ALC para mejorar la calidad administrativa y reducir la corrupción.

Gráfico No. 5

Cuadro comparativo países de América Latina y el Caribe vs. OCDE y G20, 2015

El servicio civil en ALC se considera menos profesional y más politizado en promedio que en la OCDE y el G20



Nota: El índice calcula en qué medida la administración pública es más profesional que politizada. Los valores más altos indican lo primero. Se basa en cuatro preguntas de la encuesta: "Pensando en el país que ha elegido, ¿con qué frecuencia diría que ocurre lo siguiente hoy?: Al reclutar empleados del sector público, ¿las habilidades y los méritos de los solicitantes deciden quién obtiene el trabajo?" "Al reclutar empleados del sector público, ¿las conexiones políticas de los solicitantes influyen sobre quién obtiene el trabajo?" "¿El principal liderazgo político contrata y despide a altos funcionarios públicos?" "¿Se reclutan altos funcionarios públicos dentro de las filas del sector público?" La escala para cada pregunta es 1-7 (de "casi nunca" a "casi siempre"). Este análisis incluye países del G20.

Fuente: Estudio, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 (OCDE-BID).

Diagnóstico del Servicio Civil en México - BID

En 2014, el BID publicó el diagnóstico sobre el Servicio Civil en México,[206] destacando fortalezas y debilidades en aspectos legales, organizativos y operativos:

Marco Legal

1. **Fragmentación normativa:** Diversos instrumentos legales y dos sistemas paralelos (empleados de base y de confianza).
2. **Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC):** Diseñada como normativa administrativa sin fundamento en el Artículo 123 constitucional, lo que limita su alcance.

Organización y gestión

1. **Recursos humanos:** La Secretaría de la Función Pública actúa como rectora, pero enfrenta restricciones presupuestarias impuestas por Hacienda.
2. **Empleo:** La LSPC establece mecanismos meritocráticos para personal de carrera, pero no aplica a empleados de base, quienes representan el 90% del servicio civil.
3. **Rendimiento:** Limitada gestión de desempeño en empleados de base y ausencia de incentivos claros.

Compensación y desarrollo

1. **Disparidad salarial:** Los salarios no reflejan la complejidad del trabajo, limitando la movilidad y el desarrollo profesional.
2. **Sindicalismo:** Los sindicatos han generado desmotivación, especialmente entre empleados de base.

A una década de la LSPC,[207] se destacan avances como la inclusión del concepto de profesionalización en el lenguaje público y la creación de reglas que han perdurado pese a cambios de gobierno. Sin embargo, persisten retos significativos, como la falta de integración de empleados de base y la resistencia sindical. La

206 BID. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, 62.

207 La referencia a la década se basa en que el estudio mencionado fue publicado en 2014. Sin embargo, es importante considerar que han transcurrido más de dos décadas desde la aprobación y publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en México.

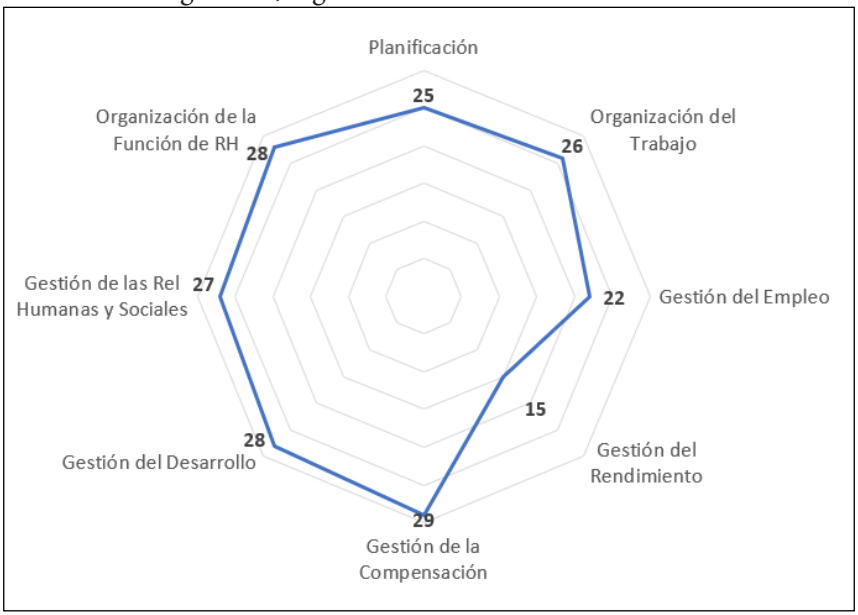
implementación efectiva de la LSPC requiere superar obstáculos políticos y estructurales para garantizar un servicio civil más profesional y eficiente.

Los SCC en Gobiernos Subnacionales de México

En 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el estudio Profesionalización de la función pública en los estados de México,[208] enfocado en diagnosticar la gestión de recursos humanos (GRH) en los estados de la República Mexicana. Este análisis consideró la diversidad de contextos locales y evaluó ocho subsistemas clave: 1) planificación, 2) organización del trabajo, 3) gestión del empleo, 4) gestión del rendimiento, 5) gestión de la compensación, 6) gestión del desarrollo, 7) relaciones humanas y sociales, y 8) organización de la función de recursos humanos. Los subsistemas fueron evaluados en una escala de 0 a 100 puntos (véase Gráfico No. 6).

Gráfico No. 6

Resultados globales, según índices de calidad del sistema de GRH



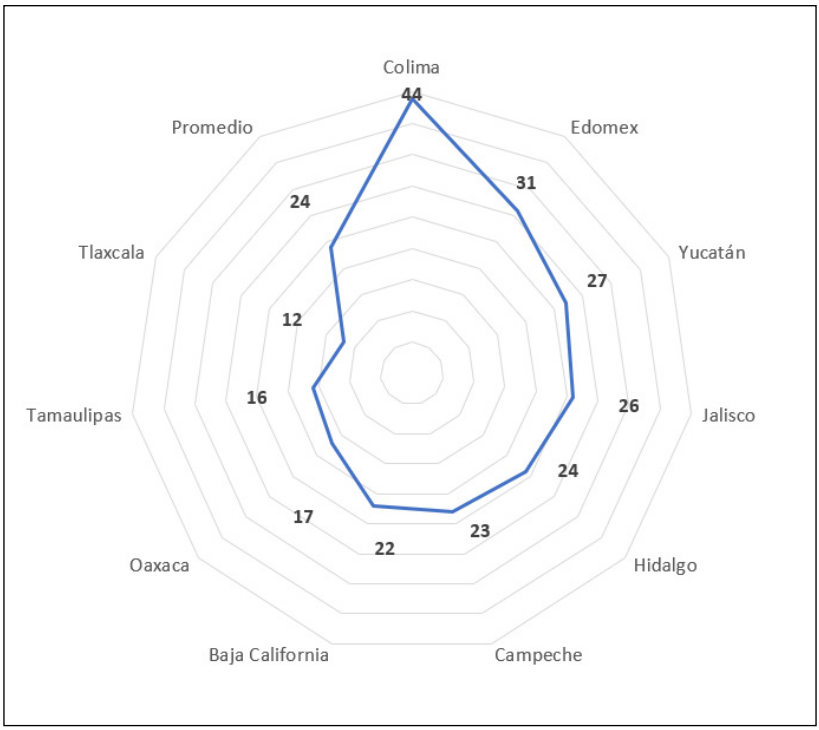
Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del BID 2016.

208 BID. *Profesionalización de la función pública en los estados de México*. Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

El estudio incluyó la evaluación del IDSC en diez estados: Colima, Estado de México, Yucatán, Jalisco, Hidalgo, Campeche, Baja California, Oaxaca, Tamaulipas y Tlaxcala. Este índice mide la calidad de la GRH mediante cinco indicadores específicos: 1) capacidad integradora, 2) consistencia estructural, 3) capacidad funcional, 4) eficiencia, y 5) mérito. El diagnóstico mostró un promedio general de 24/100 puntos, evidenciando que el desarrollo del servicio civil en los estados es incipiente. Sin embargo, el IDSC se destaca como una herramienta estratégica para identificar áreas de mejora y diseñar planes que fortalezcan la administración pública y la satisfacción ciudadana (véase Gráfico siguiente).

Gráfico No. 7

Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Estados de México



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del BID 2016.

Principales conclusiones del diagnóstico:

1. **Desafíos persistentes en la GRH**

La gestión de recursos humanos enfrenta barreras significativas que dificultan su plena implementación, incluyendo la falta de recursos, resistencia al cambio, ausencia de capacitación adecuada y descoordinación entre áreas administrativas. Estas limitaciones afectan la eficacia, eficiencia y transparencia de la GRH en los estados.

2. **Impacto de políticas de recursos humanos efectivas**

La implementación de políticas sólidas ha demostrado mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir la corrupción y fomentar la transparencia en los estados que las han adoptado. Esto subraya la necesidad de continuar desarrollando estrategias que impulsen la profesionalización del servicio civil.

3. **Compromiso político y cultura de transparencia**

El éxito de estas políticas requiere un compromiso político firme y sostenido, así como la colaboración activa de líderes políticos y funcionarios públicos. Además, resulta esencial promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas para garantizar la implementación eficiente y efectiva de las políticas de GRH.

PARTE IV
LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

9. EL BUEN GOBIERNO Y CONFIANZA CIUDADANA

La meritocracia

El sociólogo británico Michael Young (1958) introdujo por primera vez el concepto de "meritocracia" en su obra *The Rise of the Meritocracy 1870-2033: An Essay on Education and Equality (El triunfo de la meritocracia 1870-2033: ensayo sobre educación e igualdad).* En este texto, Young imaginó una sociedad donde el sistema educativo no se enfocara en formar a los mejores, sino en seleccionarlos. Según el autor, la meritocracia es un sistema político en el que los bienes económicos y el poder se asignan a los individuos en función de su talento, esfuerzo y logros. Su teoría representó un avance notable respecto a la idea de igualdad de oportunidades prevalente en su época. No obstante, la relación entre meritocracia y teoría de la justicia ha sido poco explorada en el ámbito de la filosofía política, a pesar de su presencia en los discursos del neoliberalismo en las últimas décadas.[209]

Young (1958) analiza el modelo de servicio civil británico, basado en un sistema competitivo de ingreso y ascenso sustentado en el mérito y los logros, establecido en la década de 1870. Este sistema reemplazó al *spoils system* y permitió que las personas accedieran a posiciones de poder en función de sus habilidades, en lugar de sus conexiones personales o políticas. Este enfoque contribuyó al ascenso de las élites mediante un mecanismo que permitía a individuos talentosos de diversos orígenes alcanzar el éxito con base en sus capacidades, promoviendo la competencia y el mérito como pilares de una sociedad justa e igualitaria.[210]

Además de proponer el concepto de meritocracia, Young también criticó la idea de una sociedad gobernada por una élite basada exclusivamente en el mérito. En

209 Michael Young. *The Rise of the Meritocracy 1870-2033: An Essay on Education and Equality*. Penguin Books Ltd, 1958. 138.

210 Ibídem.

su obra, advierte que este sistema puede generar una "élite autoperpetuante"[211] desconectada de las necesidades y preocupaciones de la mayoría de la población. Asimismo, señala que la meritocracia puede ser injusta si no garantiza igualdad de oportunidades para desarrollar habilidades y talentos, lo que podría excluir a ciertos grupos del acceso al éxito y al poder. Young subraya la importancia de equilibrar la meritocracia con valores esenciales como la igualdad y la justicia social para mitigar los riesgos de un sistema dominado por una élite meritocrática.[212]

En tiempos más recientes, el profesor de sociología Harold R. Kerbo (2003)[213] describe de manera magistral dos teorías generales que han ejercido una influencia significativa en el desarrollo de las teorías sobre la estratificación social:[214] 1) la teoría del conflicto y 2) las teorías funcionales. Las características principales de estas teorías son las siguientes:

1. **La teoría del conflicto:** esta teoría sostiene que la desigualdad social es producto de la lucha entre diferentes grupos sociales por el acceso a recursos y poder. Según esta perspectiva, la sociedad está dividida en grupos con intereses opuestos (por ejemplo, ricos contra pobres, patrones contra empleados, o personas de diferentes razas o géneros). Estos grupos compiten por recursos limitados como el dinero, el poder político y las oportunidades educativas. En este marco, la desigualdad social no es natural ni inevitable, sino que resulta de la constante pugna entre grupos sociales por influir, acceder y controlar dichos recursos.[215]

211 *Elite Self-perpetuanting* hace alusión a un grupo de personas privilegiadas por algún tipo de poder, ya sea económico, político o incluso de acceso a la formación profesional (estudios), que es capaz de tener continuidad o renovarse en forma indefinida, es decir, capaz de perpetuarse a sí misma.

212 Ibídem, 170-171.

213 Harold R. Kerbo. *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*. Quinta Edición, 2003.

214 La teoría de la estratificación social hace referencia a la forma en que una sociedad se agrupa por estratos sociales (clases sociales) reconocibles de acuerdo con diferentes criterios de categorización, tales como: la riqueza, la ocupación o trabajo, el estatus o el poder. Esta teoría explica la desigualdad social en una sociedad, basándose en la distribución de los bienes materiales, económicos, culturales o incluso educativos. El concepto de estratificación social, implica la existencia de una jerarquía social en términos de una desigualdad social, donde cada estrato social se encuentra integrado por personas con características socioeconómicas similares, existiendo la posibilidad de ascender o descender (movilidad) en los estratos sociales. Esta teoría ha sido abordada y analizada a lo largo de varias décadas por diferentes sociólogos, siendo algunos de los más representativos Max Weber y Adam Smith.

215 La teoría del conflicto no tiene un autor específico, sino que es el resultado de las contribuciones de varios pensadores sociales, como Karl Marx, Max Weber y Georg Simmel. En resumen, aunque varios pensadores sociales han contribuido a la teoría del conflicto, no hay un autor específico al que se le atribuya su autoría.

2. **Las teorías funcionales de la sociedad:** por otro lado, las teorías funcionales argumentan que la estratificación social es necesaria para garantizar que los diferentes roles y responsabilidades dentro de una sociedad sean asignados y coordinados adecuadamente. Estas teorías sostienen que cada persona tiene un papel específico que desempeñar y que la estratificación asegura que las posiciones más importantes sean ocupadas por las personas más capaces y talentosas. Además, plantean que la desigualdad social es esencial para motivar a las personas a esforzarse y alcanzar metas, lo que, en última instancia, genera beneficios para la sociedad en su conjunto. Por ello, las teorías funcionales consideran la estratificación social como un fenómeno positivo.[216]

Ambas teorías ofrecen perspectivas contrastantes sobre la naturaleza de la desigualdad social, destacando su origen, propósito y consecuencias dentro de las estructuras sociales.

Kerbo (2003) menciona críticas importantes a la teoría funcional, señalando que esta no considera el papel del azar o la suerte en la obtención de posiciones sociales y tampoco reconoce que ciertas personas pueden ser excluidas de oportunidades debido a factores como su raza, género o clase social. Asimismo, cuestiona los modelos tradicionales de logro de estatus, que se basan en características personales y asumen que los recursos de capital humano son los únicos o más relevantes determinantes del estatus y de los ingresos ocupacionales, es decir, méritos individuales.[217]

Algunos críticos también argumentan que la estratificación social perpetúa la desigualdad, limitando las oportunidades para quienes no tienen acceso a los recursos necesarios para ocupar roles importantes. Sin embargo, existen fuerzas económicas impersonales, fuera del control de la mayoría de las personas, que influyen en el rendimiento de los recursos de capital humano y, por ende, en las oportunidades de éxito.

Kerbo (2003) señala que "la acumulación de información y datos empíricos nos lleva a sugerir que una teoría abstracta o un paradigma determinado puede ser

---

216 Diversos autores son los que han abordado y escrito acerca de las teorías funcionales, tales como Saint-Simon, Auguste Comte, Émile Durkheim y Talcott Parsons; por lo tanto, se puede decir que las teorías funcionales tienen sus raíces en el trabajo de estos pensadores sociales de principios del siglo XIX.

217 Harold R. Kerbo. *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global.* Quinta Edición, 2003.

más o menos útil para comprender un tema específico como la estratificación social".[218] Así, las ideas basadas en el mérito personal no logran abarcar factores como la discriminación y las desigualdades estructurales que restringen las oportunidades para ciertos grupos sociales. En resumen, aunque el éxito basado en el mérito personal puede parecer justo e igualitario, enfrenta limitaciones significativas debido a fuerzas económicas impersonales y desigualdades estructurales.

Desde nuestra perspectiva, la realidad de las sociedades del siglo XXI se alinea más con las características de las teorías funcionales, en las que los cargos importantes, por su relevancia funcional o jerárquica, deberían ser asignados, en teoría, a las personas más capacitadas y con las habilidades y aptitudes necesarias. Sin embargo, en el caso mexicano, especialmente en el sector gubernamental, esta teoría no se aplica de manera consistente. Como exploraremos más adelante en este estudio, la selección y nombramiento de cargos clave en la administración suelen obedecer a criterios distintos del mérito, ligados al control político y a la captura de las instituciones mediante la nómina y las lealtades políticas.

Uno de los críticos más relevantes de las teorías funcionales es Michael Sandel (2020), quien aborda las problemáticas de la meritocracia en su obra titulada La tiranía del mérito. Según este filósofo estadounidense, la meritocracia se ha convertido en una tiranía que premia a los ganadores y castiga a los perdedores, generando sociedades cada vez más polarizadas y desiguales, con profundas brechas económicas y sociales.[219]

El énfasis en el mérito individual ha adquirido una relevancia significativa, sugiriendo que el éxito o el fracaso de una persona en la vida depende exclusivamente de sus propias habilidades, capacidades, esfuerzos y logros. Según esta lógica, aquellos que triunfan lo hacen gracias a su mérito personal, mientras que quienes fracasan son responsables de su falta de esfuerzo o habilidades.

Sin embargo, es imperativo recuperar la noción del "bien común" para enfrentar los desafíos morales que plantea un mundo cada vez más globalizado y competitivo. Según Sandel (2020), el bien común alude a la idea de que todos los miembros de una sociedad tienen una responsabilidad compartida en la construcción de una comunidad justa y próspera. Esto implica que las políticas públicas, los

218 Ibídem, 114 y 185.

219 Michel J. Sandel. *La tiranía del mérito*. Penguin Random House Grupo Editorial, 2020..

programas y las decisiones de gobierno deben orientarse hacia el interés general de la sociedad, en lugar de centrarse en intereses individuales o de grupos privilegiados u organizados.[220]

La desigualdad económica es uno de los factores principales que fomentan la polarización social en la actualidad. Cuando la brecha entre ricos y pobres es amplia, y la movilidad social está estancada, surgen sentimientos de enojo, frustración e ira entre quienes se sienten excluidos del éxito económico. Estas emociones alimentan la polarización política y crean un terreno fértil para propuestas populistas, las cuales impactan negativamente en la confianza hacia las instituciones públicas y la cohesión social. Por lo tanto, es crucial recuperar el concepto del bien común para enfrentar estos retos y construir sociedades más justas e inclusivas.

En el ámbito del sector público, la meritocracia ha sido un criterio relevante para el acceso al empleo público. Este sistema se basa en la idea de que las personas con las habilidades y la formación profesional necesarias deben ser seleccionadas, sin importar su origen social, género o estatus económico. No obstante, Sandel (2020) critica cómo el mérito ha evolucionado hacia una forma de tiranía que premia a los ganadores y castiga a los perdedores. El mérito individual, argumenta, no siempre asegura equidad o justicia, ya que pueden existir factores invisibles o implícitos que influyen en los procesos de selección.[221]

Ante esta "tiranía del mérito", Sandel (2020) propone una alternativa que valore no solo las habilidades técnicas y la formación profesional de los aspirantes al empleo público, sino también su experiencia de vida, capacidad de trabajo en equipo y contribución al bien común. Esta perspectiva permitiría seleccionar a personas que, además de contar con competencias técnicas, posean cualidades para adaptarse a entornos colaborativos y aportar a una comunidad más inclusiva.[222]

Asimismo, Sandel destaca la importancia de fomentar una cultura laboral que valore todas las formas de trabajo, no solo aquellas asociadas a prestigio o altos niveles jerárquicos. Este enfoque podría contribuir a reducir la polarización

220 Ibídem.

221 Ibídem, 24.

222 Ibídem, 25.

social y promover una sociedad más equitativa e inclusiva. En resumen, Sandel considera que la meritocracia, en su estado actual, es un sistema que privilegia a unos pocos y perjudica a la mayoría, erosionando los vínculos morales, políticos y sociales esenciales para el bien común.

Otro autor relevante en el análisis de la meritocracia es Harold R. Kerbo (2003), quien examina este concepto como un sistema social en el que el mérito, entendido como la habilidad y el talento individual, son los principales factores que determinan la posición social y las oportunidades de una persona. Según Kerbo, en una sociedad meritocrática, quienes poseen mayores habilidades y talentos deberían alcanzar más éxito y poder.[223] Este planteamiento coincide con la perspectiva de Sandel, quien también asocia el éxito o fracaso en la vida al mérito individual.

Kerbo (2003) ilustra esta idea con el sistema "nenko japonés," en el cual el mérito tiene relevancia en el acceso inicial a un empleo, pero pierde importancia al momento de ascender en la jerarquía laboral. Este sistema japonés se basa principalmente en la antigüedad y la edad de los trabajadores. Así, mientras que el mérito es crucial para conseguir un buen empleo en una corporación debido a logros académicos o habilidades, los ascensos se determinan por la antigüedad, permitiendo que las personas avancen junto a sus compañeros de grupo etario.[224]

No obstante, la meritocracia enfrenta diversas críticas que resaltan sus posibles limitaciones y problemas:

1. **Rigidez gerencial:** La normatividad estricta basada en el mérito puede generar rigidez en la gestión, dificultando la adaptación a cambios y necesidades específicas.
2. **Falta de flexibilidad:** Los sistemas de mérito pueden ser demasiado inflexibles, limitando su capacidad para ajustarse a situaciones particulares.
3. **Corrupción:** Aunque diseñados para evitar favoritismos, los sistemas meritocráticos pueden ser susceptibles a prácticas corruptas si no se implementan adecuadamente.
4. **Costos:** Los procesos de selección basados en exámenes, entrevistas y evaluaciones suelen ser costosos.
5. **Factores exógenos:** Además del talento y esfuerzo individuales, factores

223 Harold R. Kerbo. *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*. Quinta Edición, 2003.

224 Ibídem.

como las conexiones sociales y económicas también influyen en el éxito.

6. **Diferencias de clase social:** La meritocracia puede perpetuar desigualdades sociales, favoreciendo a quienes ya ocupan posiciones privilegiadas.
7. **Injusticia en la distribución:** La dificultad para definir y aplicar criterios meritocráticos puede derivar en una asignación injusta de recursos y oportunidades.

A pesar de estos desafíos, la meritocracia presenta beneficios significativos, siempre y cuando se implementen mecanismos adecuados para abordar sus posibles fallas. El sistema de mérito propuesto en este estudio se centra en principios y prácticas diseñados para garantizar que los cargos públicos sean ocupados por las personas más calificadas y competentes, evitando nombramientos motivados por intereses políticos o influencias externas. Este enfoque no está en conflicto con las ideas de Sandel (2020), quien sugiere valorar también elementos como la experiencia de vida, la capacidad para trabajar en equipo y otras aptitudes.[225]

Desde esta perspectiva, uno de los objetivos principales de un gobierno debe ser la búsqueda del bien común, entendido como la satisfacción de las necesidades de la sociedad sin discriminación alguna. Por ello, es fundamental que las responsabilidades gubernamentales sean asumidas por los individuos más competentes.

Aunque los sistemas meritocráticos, como el servicio civil, enfrentan críticas por supuestamente debilitar incentivos de eficiencia y responsabilidad, su implementación efectiva y sostenida en países desarrollados demuestra su potencial para mejorar la gestión pública. Es difícil justificar que estos sistemas, comunes en países del primer mundo, sean escasos o deficientes en naciones en vías de desarrollo, que enfrentan graves problemas sociales y de gobernanza.

El BID subraya que los sistemas meritocráticos en las administraciones públicas tienen el potencial de contribuir significativamente a la solución de problemas sociales. Al seleccionar y promover a los individuos más capaces y preparados para ocupar puestos importantes, estos sistemas mejoran la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez repercute positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, es crucial analizar con precisión los problemas de convivencia social que el sistema burocrático basado en el mérito puede

225 Michel J. Sandel. *La tiranía del mérito*. Penguin Random House Grupo Editorial, 2020.

resolver, para evitar la introducción de reformas modernizadoras que puedan deteriorar la gobernabilidad y el tejido institucional.[226]

Joan Prats (1995) identifica varios beneficios que los sistemas de mérito aportan a la administración pública:

1. **Eficiencia:** El sistema de mérito asegura que los candidatos más aptos ocupen los cargos públicos, lo que garantiza una gestión pública más eficiente y efectiva.
2. **Transparencia:** La selección basada en procesos objetivos y transparentes reduce significativamente las posibilidades de prácticas corruptas o favoritismos.
3. **Profesionalismo:** Los sistemas de mérito garantizan que los cargos públicos sean ocupados por personas con las mejores cualificaciones y habilidades, promoviendo altos estándares de profesionalismo.
4. **Estabilidad laboral:** El régimen estatutario basado en el mérito proporciona estabilidad laboral, permitiendo a los funcionarios desempeñar sus funciones con independencia y sin temor a represalias.

En términos generales, Prats considera que el sistema de mérito es una herramienta esencial para una gestión pública eficiente, transparente y profesional.[227]

El análisis de la meritocracia y su implementación en el servicio público revela tanto beneficios como críticas inherentes al sistema. En esencia, la meritocracia se perfila como un modelo ideal que promueve eficiencia, transparencia y profesionalismo en la gestión pública. Este enfoque no solo mejora la eficacia de las políticas públicas, sino que también tiene un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, asegurando que las decisiones y servicios gubernamentales se realicen con altos niveles de competencia y compromiso ético.

Sin embargo, es necesario reconocer las críticas válidas que apuntan a los desafíos de la meritocracia, tales como la perpetuación de desigualdades sociales, la falta de flexibilidad y los costos asociados con los procesos de selección. Además, la meritocracia debe equilibrarse con valores como la igualdad y la justicia social para evitar la creación de élites autoperpetuantes que se desconecten de las nece-

226 BID. *¿De burócratas a gerentes?* Editado por Carlos Losada i Marrodán. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

227 Joan Prats. "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público." *Función Pública y Gobernabilidad Democrática* (1995): 19-20.

sidades y preocupaciones de la mayoría de las personas.

A pesar de estas dificultades, el sistema de mérito se erige como una herramienta fundamental para combatir prácticas corruptas y clientelares, especialmente en contextos donde el servicio público ha estado históricamente dominado por intereses políticos y personales. Autores y estudios revisados coinciden en que la implementación de sistemas meritocráticos en las administraciones públicas puede contribuir significativamente a la construcción de gobiernos más eficientes, responsables y receptivos a las demandas sociales.

El éxito de un gobierno en la búsqueda del bien común está estrechamente ligado a la capacidad de sus funcionarios. Por ello, es crucial garantizar que los cargos públicos sean ocupados por las personas más cualificadas, no solo en términos de habilidades técnicas y profesionales, sino también en cuanto a su capacidad para trabajar en equipo, adaptarse y contribuir al bien común.

En conclusión, cuando se implementa de manera justa y equilibrada, la meritocracia tiene el potencial de transformar el servicio público, fomentando una cultura de eficiencia, transparencia y profesionalismo. Este sistema, complementado con valores de igualdad y justicia social, puede convertirse en un motor clave para el desarrollo de administraciones públicas que sirvan al interés general y respondan de manera efectiva a las necesidades de la sociedad.

La profesionalización en la Nueva Gestión Pública

Es fundamental establecer, en primera instancia, la estrecha relación entre la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) y los sistemas meritocráticos de administración de recursos humanos, como el Servicio Civil de Carrera. Particularmente, se reconoce a la NGP como promotora de la eficiencia en el aparato burocrático, es decir, en las instituciones de la administración pública y los empleados que las integran y representan. En este contexto, resulta pertinente analizar los distintos modelos de gestión pública que han predominado en la época contemporánea, su papel y la incorporación de la NGP como un mecanismo para afrontar crisis gubernamentales, destacando su rol crucial en el auge del SCC y su implementación en diversas regiones del mundo.

Se han reemplazado los modelos obsoletos de "Estado gendarme" y "Estado provincial", caracterizados por su enfoque en ofrecer servicios públicos fundamentales como educación, salud y vivienda, propios de un Estado proteccionista o paternalista. En la actualidad, los gobiernos de América Latina enfrentan lo que se denomina la "crisis de legitimidad". Ya no se cuestiona si los gobernantes llegaron al poder por la vía democrática, dado que se reconoce un avance en la consolidación de la democracia en la región.[228] Sin embargo, el debate actual se centra en otro aspecto: la "capacidad de los gobiernos para gobernar", es decir, su capacidad directiva para obtener resultados concretos. Más allá de la legitimidad y legalidad de los gobernantes, lo que se pone en tela de juicio es su capacidad efectiva. ¿Realmente los gobiernos están gobernando? En las últimas décadas, esta capacidad de dirigir en los Estados democráticos ha disminuido significativamente.[229]

Esta crisis refleja una transformación hacia un modelo de Estado "modesto y regulador",[230] que ha dejado atrás el monopolio estatal para adoptar una nueva configuración en la que individuos, agencias y grupos sociales comparten espacio con las dependencias gubernamentales. Diversos autores han identificado esta situación como una "crisis de los Estados sociales".[231]

El Estado regulador se encuentra en proceso de redefinición, lo que subraya la necesidad de contar con áreas gubernamentales autosuficientes y altamente profesionalizadas. Según este modelo, una buena administración o buen gobierno se caracteriza por la creación de redes de colaboración con una coordinación tanto horizontal como vertical, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en las funciones propias del gobierno, como la provisión y atención de los servicios públicos.

En respuesta a los cuestionamientos sobre las políticas sociales y económicas de las administraciones, han surgido dos grandes tendencias en la gestión pública contemporánea: la pública y la gerencial.[232] El papel que desempeñará el Estado

228 Héctor Ruiz-López. "La profesionalización de la burocracia local en México." Ensayo para clases de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2010, Madrid, España.

229 Luis F. Aguilar Villanueva. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral (INE), 2016, 14.

230 Enrique Cabrero Mendoza. "Estudio Introductorio," en *La gestión pública su situación actual*, de Barry Bozeman, 19-36. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

231 Luis F. Aguilar Villanueva. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral (INE), 2016, 53.

232 Ibídem.

en el siglo XXI está estrechamente vinculado con estas tendencias de remodelación, en un contexto definido por fenómenos novedosos como la globalización, la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la crisis económica mundial y, más recientemente, la nueva configuración geopolítica derivada de los conflictos armados entre Rusia y Ucrania, con implicaciones para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y uno de sus aliados clave, los Estados Unidos de América (EE. UU.).

Estas tendencias buscan fortalecer las capacidades administrativas del aparato gubernamental mientras reactivan y refuerzan su naturaleza pública. Esto ha llevado a la adopción de técnicas de vanguardia en áreas como la gestión financiera, la planificación estratégica, la gestión de la calidad, la evaluación del desempeño, la reconfiguración de procesos y el manejo masivo de información para generar aprendizaje y construir conocimientos y capacidades institucionales. Además, se ha puesto un énfasis especial en la profesionalización de los empleados públicos.[233]

Por otra parte, el liberalismo aboga por un Estado mínimo o de "mano invisible", un modelo en el que el gobierno actúa más como espectador que como actor preponderante, desempeñando el rol de árbitro en lugar de jugador principal. Una corriente dentro del liberalismo, conocida como "miniarquismo", sostiene que los derechos fundamentales del ser humano son el derecho a la vida, la libertad y la propiedad privada, y que la intervención estatal debe limitarse exclusivamente a garantizar el cumplimiento de estos derechos, así como a proporcionar protección y seguridad dentro del territorio nacional. Este modelo se basa en el ideal del libre mercado como pilar central de la organización social y económica.[234]

En este contexto, es fundamental comprender que vivimos en un mundo profundamente globalizado, donde las fronteras territoriales de los países han dejado gradualmente de ser una barrera para los intercambios comerciales, económicos, culturales y de entretenimiento. Asimismo, la globalización ha facilitado la intercomunicación y la interacción en tiempo real, así como el intercambio académico y de investigación.

---

233 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, 40-43.

234 Para mayores informes, véase: Estado Mínimo, disponible en: https://www.liberalismo.org/articulo/157/64/estado/minimo/, consultado el 29 de diciembre de 2024.

En términos políticos, esta realidad ha dificultado que los gobiernos se mantengan ajenos a los acontecimientos que ocurren en otras partes del mundo, incluso fuera de sus propios continentes. Esto se debe a la creciente codependencia comercial y política que vincula a diferentes países con organismos internacionales y potencias mundiales. Estos organismos, para bien o para mal, han sido actores clave en la promoción de reformas estatales en países latinoamericanos. Entre estas reformas destacan las medidas gerenciales asociadas a la Nueva Gestión Pública, como la implementación de esquemas meritocráticos, incluyendo los Sistemas de Servicio Civil de Carrera.

En este contexto, numerosos países han adoptado, en ocasiones de manera no planificada ni deliberada, un modelo de Estado "ultramínimo". Este enfoque se distingue por limitarse a mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, enfocado exclusivamente en garantizar la protección de los derechos fundamentales de la sociedad y en proveer servicios públicos esenciales que aseguren una convivencia social pacífica y digna. En consecuencia, se ha impulsado la externalización o privatización de ciertos servicios públicos que constitucionalmente corresponden al Estado, como la recolección de basura y el transporte público. Sin embargo, esta estrategia enfrenta limitaciones inherentes, ya que algunos ámbitos, como la seguridad pública,[235] son inalienables y no pueden ser privatizados. Por ello, el Estado conserva el control directo sobre estos servicios para garantizar el "orden social".

El modelo de Estado mínimo puede ubicarse dentro del concepto de Estado de Derecho o Estado Constitucional de Derecho. Esto se debe a que, como ya se ha mencionado, los efectos de la globalización han llevado a que el Estado asuma un papel predominantemente regulador y de árbitro, limitándose a garantizar el cumplimiento de las normas, es decir, a mantener el imperio y la supremacía de la ley. Actualmente, está emergiendo una versión menos intervencionista y más reguladora del Estado de Derecho, marcada por una notable erosión de la soberanía estatal, producto de las presiones externas que derivan del fenómeno globalizador. Los Estados han perdido control y poder sobre sus competencias soberanas debido a estas influencias externas.

235 El Estado debe conservar para si el monopolio del uso de la fuerza pública, puesto que si esta recayera en responsabilidades del sector privado, serían muchos los riesgos, puesto que sus intereses son muy diferentes a los de un ente público.

Tabla No. 12
Los diferentes Modelos de Estado, su época y características principales

Modelo de Estado	Otros nombres	Época	Basado en…	Características
Estado Liberal	Estado Abstencionista	Finales del siglo XIX	Principio de legalidad y Derechos Humanos de 1ra Generación	Las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente las normas les autorizan y los particulares todo aquello que no se les prohíbe
Estado Social Asistencialista	Estado de Bienestar	Casi todo el siglo XX, finaliza década de los 80's	Políticas públicas a favor de derechos económicos, sociales y culturales	Fuerte intervencionismo del Estado en la Economía, el Edo. dueño de muchas empresas paraestatales
Estado Democrático	Estado Democrático de Derecho	Segunda mitad del Siglo XX	Basado en valores Democráticos, elecciones periódicas, decisiones mayoritarias, pluralismo, igualdad y respeto	Se consolida en Europa y otras partes del mundo, después de la crisis de los regímenes políticos totalitarios y autoritarios y su sustitución por regímenes de democracia representativa
Estado de Derecho	Estado Constitucional	Finales del siglo XX y principios del siglo XXI	Pluralismo jurídico, Globalización, énfasis en papel de los jueces, controles ciudadanos	Una fuerte tendencia a la privatización de lo público y por la pérdida de soberanía del Estado en beneficio de entidades supranacionales, menos Estado, Estado disminuido

Fuente de elaboración propia: a partir de apuntes de clase de Derecho Constitucional.

En la última década, varios países latinoamericanos han experimentado el surgimiento de gobiernos populistas con características autoritarias y escasamente democráticas. Ejemplos representativos de esta tendencia incluyen los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua, y Fidel y Raúl Castro en Cuba. Estas administraciones han revertido a modelos de carácter proteccionista o garantista, implementando "programas sociales" que, bajo el pretexto de ofrecer becas y apoyos económicos a la población, buscan fomentar una lealtad política implícita. Este tipo de gobierno se aleja del concepto de Estado mínimo y asume un enfoque más intervencionista y protagónico.

Para comprender el concepto moderno de Estado de Derecho (ED), resulta esencial identificar sus componentes y características fundamentales:[236]

1. **Imperio y supremacía de la ley:** La ley, como expresión de la voluntad

236 Rodolfo Vázquez Cardozo. *Estado de Derecho, democracia y educación ciudadana*. Instituto Nacional Electoral. INE, 2018.

social, adquiere legitimidad al ser expedida por la autoridad competente mediante procesos establecidos. Su respeto y acatamiento son obligatorios tanto para ciudadanos como para autoridades, estableciendo que nadie puede estar por encima de ella.

2. **División de poderes:** La clásica separación de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, operando bajo un sistema de pesos y contrapesos, garantiza un equilibrio que previene la concentración excesiva de poder y evita su abuso.
3. **Legalidad de la administración:** Todos los actos de molestia hacia los ciudadanos deben estar debidamente fundamentados y motivados, autorizados o aprobados por la autoridad competente, asegurando así la legalidad en la actuación administrativa.
4. **Derechos y libertades fundamentales:** Nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales sin una orden explícita, debidamente fundamentada y emitida por la autoridad competente.
5. **Existencia de un Tribunal Constitucional:** Este órgano ejerce el control de constitucionalidad de las leyes y protege la supremacía de la Constitución. En el caso de México, dicho control se realiza a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
6. **Independencia de órganos constitucionales:** Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's) cumplen una función técnica de control ciudadano.
7. **Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto:** Estos mecanismos facilitan a los ciudadanos exigir información transparente, someter a las autoridades a procesos de rendición de cuentas y participar activamente en el diseño y la implementación de políticas públicas.

Sin el Estado de Derecho, la democracia es inviable. El ED se materializa a través de la norma legal, el funcionamiento de las instituciones, las prácticas administrativas y la cultura cívica de los ciudadanos. Representa el gobierno de la ley (*The Rule of Law*), basado en la limitación del poder gubernamental por medio de las leyes y la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.[237]

237 Jesús Rodríguez Zepeda. *Estado de derecho y democracia.* México: Instituto Nacional Electoral, 2019, 58.

Teoría tradicional "weberiana"

El Estado moderno comenzó a gestarse durante el siglo XIX,[238] donde la legitimidad del gobierno se fundamentaba en el principio de legalidad, entendido como el mecanismo para acceder al poder público. El derecho fue el pilar principal de este sistema de autoridad "racional-legal". Según Max Weber (1977), la burocracia se define como "una forma de organización caracterizada por la división del trabajo, la jerarquía de autoridad, reglas y regulaciones formales, la impersonalidad, y la selección y promoción basadas en el mérito y la competencia técnica".[239]

El modelo weberiano presenta tres componentes particularmente significativos:

1. **Especialización del trabajo:** Las unidades de trabajo dividen racionalmente las tareas bajo la supervisión de personal competente, lo que permite una asignación eficiente de responsabilidades y garantiza el cumplimiento de objetivos específicos.
2. **Estructura jerárquica:** En este modelo, prevalece un estricto orden jerárquico. Los jefes burocráticos, con un ámbito de responsabilidad más amplio, supervisan y dirigen el desempeño de sus subordinados. Este sistema jerárquico establece las bases para la remuneración, el poder, los privilegios y las oportunidades de ascenso dentro de la organización.[240]
3. **Reglas impersonales:** Estas normas establecen que la participación en la esfera pública debe restringirse al ámbito profesional, diferenciando claramente el tiempo dedicado a las funciones laborales del dedicado a la vida personal. Para evitar arbitrariedades y favoritismos, las decisiones dentro de este sistema deben basarse en criterios objetivos y transparentes, separando rigurosamente las cuestiones laborales de las personales.[241]

El modelo de Weber plantea que el dominio se ejerce mediante un marco administrativo burocrático que se sustenta en principios organizativos racionales y formales. Estas características continúan proporcionando directrices clave para el análisis de las administraciones contemporáneas.

---

238 Mauricio Merino. *La profesionalización municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, 83.

239 Max Weber. *¿Qué es la burocracia?.* La Pléyade, 1977, 52.

240 Carlos Moreno Jaimes, "Nueva Gestión Pública," en *Enciclopedia de Época, Jalisco en el mundo contemporáneo*, editado por Héctor Solís Gadea y Karla Planter (México: Universidad de Guadalajara, 2010), 3.

241 Héctor Ruiz-López. "La profesionalización de la burocracia local en México." Ensayo para clases de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2010, Madrid, España.

Este enfoque destaca la importancia de contar con un marco legal sólido que garantice la ejecución eficiente y justa de las responsabilidades fundamentales del gobierno, promoviendo la profesionalización, la imparcialidad y la eficacia en la gestión pública.[242]

Crítica de la NGP a la administración pública tradicional

Para enfrentar los retos de satisfacer demandas sociales más amplias y recientes, el Estado de Bienestar en Europa recurrió a la Nueva Gestión Pública. A pesar de los avances significativos en la forma de gobernar en muchos países, persiste una notable insatisfacción ciudadana con las clases políticas y dirigentes. Un ejemplo de los esfuerzos por mejorar la administración pública se encuentra en los estudios de la OCDE realizados entre 1996 y 1999,[243] los cuales recomendaban fortalecer las políticas públicas mediante la creación de una infraestructura ética que garantizara un estándar mínimo en los sistemas gubernamentales de sus 30 países miembros.[244]

En los países con democracias más consolidadas, como Europa Occidental, la NGP encontró mayor éxito inicial antes de extenderse a Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia, donde se crearon capacidades gubernamentales innovadoras dentro de un eje democrático. Sin embargo, su adopción en otras regiones, como América Latina y Europa del Este, fue más lenta y problemática. En América Latina, por ejemplo, la falta de continuidad en las políticas a largo plazo obligó a los países a un desarrollo fragmentado y limitado de la NGP. En contraste, en Europa, la consolidación de iniciativas a través de la creación de la Unión Europea permitió el surgimiento de nuevas capacidades de gobierno inspiradas, en parte, en las propuestas de la NGP.

Incluso tras la crisis económica global de 2009, cuyas repercusiones aún afectan a numerosos países, la NGP sigue siendo objeto de debates y críticas. Aunque se reconoce que el modelo aportó prácticas útiles para mejorar la administración

242 Mauricio Merino. *La profesionalización municipal en México.* Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, no. 182, 86.

243 La OCDE realizó un simposio denominado "Un gobierno del futuro: para trabajar por el mañana", organizado por el Comité de Administración Pública (PUMA), reuniendo a 80 responsables especializados en reformas que provenían de los países integrantes de la OCDE, en el cual se estudiaron la configuración futura de las reformas de carácter administrativo.

244 OCDE. *Un gobierno del futuro*. Simposio de la OCDE "Un gobierno del futuro: trabajar hoy para el mañana". París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2001.

pública, persisten dudas sobre la eficacia de sus fórmulas, especialmente en contextos menos institucionalizados. Por ejemplo, Aguilar Villanueva (2013 y 2022) enfatiza la necesidad de que los gobiernos desarrollen mayores capacidades de decisión mediante la incorporación de la gobernabilidad como un tercer eje. Señala que la NGP ha tendido a ignorar el papel de la sociedad civil en la toma de decisiones, lo que genera un déficit en la confianza pública.[245]

La gobernabilidad, en contraste, se plantea como una respuesta a las demandas de sociedades más informadas y críticas, que exigen transparencia y participación. Este enfoque, sin embargo, enfrenta desafíos inherentes a las crisis de transición y cambio estructural, que requieren la construcción de confianza en un panorama político en constante evolución.[246]

Por otro lado, el modelo burocrático weberiano ha recibido críticas por omitir elementos informales inherentes a las organizaciones burocráticas, priorizando un enfoque excesivamente normativo y estructurado. Tras el colapso del Estado de Bienestar, surgieron preguntas fundamentales sobre el papel del Estado en un contexto de democratización y globalización económica. La NGP apareció como una alternativa que replanteaba la administración pública, adaptándola a los desafíos contemporáneos, aunque su implementación y efectividad continúan siendo objeto de debate.[247]

En resumen, la NGP representa un esfuerzo por modernizar la administración pública, pero su énfasis en prácticas gerenciales y su limitada inclusión de la sociedad civil han generado críticas y debates sobre su relevancia en contextos específicos. La gobernabilidad emerge como una propuesta complementaria que busca responder a las exigencias de transparencia, participación y confianza en el ejercicio gubernamental.[248]

Críticas al Modelo de la NGP en América Latina

La reforma administrativa promovida por el modelo de la Nueva Gestión Pública

245 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2013; Luis F. Aguilar Villanueva. *Acerca del Gobierno: propuesta teórica*. Tirant lo Blanch, 2022.

246 Héctor Ruiz-López. "La profesionalización de la burocracia local en México." Ensayo para clases de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2010, Madrid, España.

247 Ibídem.

248 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, 40-43.

pretendía alcanzar una serie de objetivos clave:

a) disminuir la interferencia del gobierno en la economía;
b) reducir el número de programas y organismos gubernamentales;
c) minimizar el número de empresas estatales;
d) recortar costos mediante la eliminación de personal, programas y unidades redundantes o ineficaces;
e) reorganizar las estructuras y funciones de los órganos de gobierno; y
f) fomentar y garantizar la eficiencia financiera de la operación administrativa.[249]

Sin embargo, en América Latina, la implementación de estas reformas se ha visto obstaculizada por el uso de poderes metaconstitucionales, los cuales fortalecen a actores específicos —como presidentes, empresarios y poderes fácticos— mediante reglas políticas e instituciones informales.[250] Este fenómeno ha dificultado que los sistemas presidenciales de la región consoliden democracias basadas en el consenso. En muchos casos, las instituciones se han adaptado a las preferencias de las élites gobernantes o de quienes ostentan el poder, en lugar de operar como entidades neutrales, tal como propone el modelo de la NGP.

Retos en la Consolidación de Instituciones y la Gobernabilidad

La consolidación de instituciones democráticas, políticas y administrativas sigue siendo un reto en naciones con sistemas multipartidistas, como Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, así como en la mayoría de los países centroamericanos (con la notable excepción de Costa Rica). En contraste, países con sistemas bipartidistas o tripartidistas —como Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y México— han mostrado mayores avances en la implementación de estas reformas, reflejando un progreso divergente en la región.

Lipset (1959) analizó este fenómeno en el contexto centroamericano, argumentando que un nivel básico de crecimiento económico es indispensable para la consolidación democrática. Según Lipset, Centroamérica enfrenta limitaciones

249 Ibídem.

250 El sistema presidencialista en América Latina es una adaptación del modelo estadounidense, pero con la diferencia de que en Estados Unidos ha tenido siglos para consolidarse, mientras que en América Latina existe una diversidad política que le da diferentes interpretaciones a las reglas del presidencialismo. Aunque algunos autores, como Lanzaro, consideran que es el sistema más adecuado para la región, en contraposición a las propuestas de Linz en 1984 de adoptar un régimen parlamentario, también es cierto que el presidencialismo no es un sistema perfecto, como lo señala Charles Lindblom. Para obtener más información, consulte Aguilar Villanueva, Antologías FCE, 2006.

estructurales que dificultan la democratización sostenible, ya que sociedades con mayores niveles de desarrollo en términos de educación, salud y otros indicadores sociales tienden a fomentar una mayor participación democrática en la creación de sus instituciones.[251] Sin embargo, también señaló que el progreso económico en estas regiones tiende a estancarse debido a entornos políticos inestables.

Coincidimos con la valoración de Carles Ramió (2011), quien subraya las dificultades para implementar los valores de la NGP en América Latina. Ramió argumenta que, antes de adoptar las prácticas, reformas y políticas recomendadas por la NGP, las democracias latinoamericanas deben enfocarse en fortalecer sus bases institucionales. Esto se debe a que el éxito de la NGP depende en gran medida de un contexto de crecimiento económico sostenido, bajos niveles de corrupción y estabilidad política y social.[252]

En ausencia de estas condiciones, la implementación de la NGP enfrenta barreras significativas, como la falta de capacidad administrativa, la persistencia de intereses particulares que perpetúan el clientelismo y la corrupción, y la debilidad estructural de las instituciones públicas.[253] En consecuencia, la región continúa enfrentando desafíos tanto para consolidar sus sistemas democráticos como para modernizar sus estructuras administrativas de manera eficiente y sostenible.

Transición democrática y el impacto de la NGP en América Latina

Los líderes que emergieron durante la transición a la democracia en América Latina a mediados de la década de 1980 enfrentaron el inmenso desafío de establecer instituciones democráticas sólidas y llevar a cabo reformas significativas para afrontar los nuevos retos sociales y económicos. En este contexto, el Consenso de Washington sirvió como una especie de "chantaje" financiero: las instituciones de crédito extranjeras ofrecían préstamos para saldar las cuantiosas deudas heredadas de los regímenes anteriores, a cambio de implementar una serie de reformas estructurales y de política económica. Aunque estas medidas eran vistas por sus defensores como la única estrategia viable para "poner al día" a las democracias

251 Seymour Martin Lipset. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53, no. 1 (1959): 69-105.

252 Carles Ramió Matas. "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de estado y cultura institucional." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21 (2001): 1-28.

253 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Internacional de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional).

emergentes, generaron controversia debido a sus efectos sociales y políticos.

Implementación de las reformas del Consenso de Washington

El Consenso de Washington promovió reformas clave, como la contención fiscal, la privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera, la protección de los derechos de propiedad y la priorización del gasto público en salud y educación. Estas recomendaciones encontraron eco en gobiernos de la región, como los de Carlos Salinas en México, Carlos Menem en Argentina, Patricio Aylwin y Eduardo Frei en Chile, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor e Itamar Franco en Brasil, y Luis Alberto Lacalle en Uruguay.[254]

Estas reformas permitieron a algunos países aliviar crisis económicas, reducir temporalmente la amenaza de hiperinflación y fortalecer sus finanzas públicas.[255] Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para resolver los problemas estructurales de la región, donde las fortalezas y debilidades institucionales jugaron un papel crucial. El contexto específico de cada país marcó el éxito o fracaso de las reformas, evidenciando que un enfoque uniforme no era aplicable.

Obstáculos institucionales y sociales

En América Latina, el sistema político y administrativo a menudo se ha visto comprometido por la asignación de cargos no en función de la efectividad, sino para garantizar la lealtad política y los recursos necesarios para mantener redes de apoyo. Esto ha generado vulnerabilidades en las democracias emergentes y ha incentivado la creación de "cotos de poder".

La descentralización, la subcontratación y la privatización, promovidas como herramientas de la Nueva Gestión Pública, fueron utilizadas en algunos casos como estrategias políticas para sortear nuevas iniciativas gubernamentales. En países donde el respeto por el Estado de derecho es bajo y la corrupción elevada, estas

254 Sin entrar en profundidad porque es un punto trascendental en el texto principal, es importante señalar que una parte importante de los activos fueron transferidos perversamente del sector público al privado, no con la imparcialidad y objetividad que exige la NGP. , sino más bien para ganarse el favor electoral con ciertos poderes fácticos. o para aumentar la influencia patrimonial de las élites políticas de una nación. Esto es particularmente evidente en México, donde este proceso ayudó a fomentar el surgimiento de algunas de las personas más ricas del mundo, incluido Carlos Slim Helú.

255 También produjeron magnates y grandes imperios comerciales, como en el caso de Slim de México, quien se convirtió en uno de los hombres más ricos del mundo después de la privatización de Teléfonos de México ("TELMEX").

reformas enfrentaron obstáculos significativos para su implementación efectiva. Además, en sistemas multipartidistas, como los de Bolivia, Ecuador y Paraguay, las dificultades para consolidar las instituciones democráticas han sido mayores que en naciones con sistemas bipartidistas predominantes como Chile.

El rol de los tecnócratas en la NGP

La implementación de las reformas de la NGP en América Latina trajo consigo la incorporación de tecnócratas en altos cargos gubernamentales. Estos individuos, seleccionados por su conocimiento técnico y habilidades administrativas, desplazaron a líderes políticos tradicionales que carecían de la formación necesaria para abordar los desafíos económicos y administrativos. Sin embargo, este proceso generó tensiones entre las élites políticas tradicionales y los nuevos liderazgos tecnocráticos.

Un ejemplo emblemático fue el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México, quien, según Miguel de la Madrid Hurtado, destacó por su capacidad para implementar reformas económicas orientadas al mercado.[256] Este enfoque pragmático contrastó con las ideologías tradicionales y sentó las bases para una transición política en México, marcando el declive del régimen priista que había gobernado durante 71 años.

Limitaciones y críticas a la NGP

Aunque la NGP buscaba transformar un modelo burocrático anticuado y adaptarlo a las demandas de una sociedad más exigente, no fue una solución infalible. Si bien permitió mejorar la eficiencia administrativa en algunos contextos, también enfrentó críticas por su incapacidad para abordar problemas estructurales como la corrupción, la falta de institucionalidad y las desigualdades sociales.

En última instancia, la NGP representó un intento de modernizar la burocracia y hacerla más eficiente, pero sus limitaciones llevaron al surgimiento de la Post-Nueva Gestión Pública, un enfoque que busca mitigar los efectos negativos del modelo anterior y responder a las necesidades específicas de cada contexto político y social.

256 Miguel De la Madrid Hurtado. *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia*. México: Turner, 2004, 186.

Realidades diferentes: El impacto de la NGP en contextos contrastantes

En Gran Bretaña, que gozaba de cierta estabilidad como una democracia consolidada, las discusiones sobre las reglas de acceso al poder y el tipo de régimen imperante ya estaban resueltas. La preocupación se centraba en cómo sostener estructuras de un gobierno obeso, intrusivo y sobrerregulado, una consecuencia directa de democracias más consolidadas, como también era el caso de Estados Unidos.[257]

Mientras tanto, en Latinoamérica, se atravesaba una dual transición. Las naciones comenzaban a transitar hacia estándares democráticos más sólidos, pero la polarización y las divisiones políticas internas impedían sostener debates más profundos y consensuados sobre cómo interpretar e implementar modelos de gestión que los ayudaran a superar las crisis que enfrentaban. En tanto, las reformas emprendidas por Thatcher en Gran Bretaña lograron gran éxito, consolidándose de manera importante y dando origen al modelo de Nueva Gestión Pública.

Lo que ahora conocemos como NGP surgió en la Gran Bretaña, durante el gobierno de Margaret Thatcher tras formular tres preguntas esenciales:

1. **¿Qué tiene la obligación legal de hacer el gobierno?** Esta reflexión llevó a la disolución de un número significativo de empresas públicas basadas en el modelo proteccionista o del Estado de bienestar.
2. **¿De lo que el Estado está obligado a hacer, podemos realizarlo a través de terceros?** Esto derivó en la tercerización y privatización de numerosos servicios y negocios que previamente eran públicos.
3. **¿Cumple el gobierno sus funciones con la misma eficacia que lo haría el sector privado?** Cuando la respuesta fue negativa, la estructura organizativa gubernamental comenzó a incorporar herramientas del sector privado.

De igual manera, el Banco Mundial (BM) cuestionó: ¿Cuál debe ser el rol del Estado? ¿Qué puede y no puede hacer? ¿Y cómo debe hacerlo? Mientras tanto, las naciones latinoamericanas contemplaban el desarrollo de reglas para el acceso al poder y la lucha contra las instituciones no oficiales, así como si el sistema presidencial era preferible al parlamentarismo.

257 Samuel P. Huntington. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós Ibérica, 1994.

El contexto importa

Las medidas y adecuaciones impulsadas por la NGP, que se intentaron aplicar y adaptar en Latinoamérica, no tuvieron el éxito que se logró en otros países con culturas, tradiciones, economías y democracias más consolidadas. Las realidades y el contexto son diferentes, por lo que los resultados no fueron similares. Prácticas muy arraigadas, como el sistema de botín, impulsadas por el cacicazgo y el control férreo de los cotos de poder y partidos políticos tradicionales en América Latina, impidieron el éxito en estas latitudes. En conclusión, en esta región del mundo, aún persisten graves carencias, aunque algunas naciones las tienen en menor medida que otras.

La conformación de gobiernos y la participación activa de los partidos políticos en temas gubernamentales no son fomentadas por el presidencialismo como forma de gobierno. Los partidos políticos generalmente favorecen el uso de los votos de los votantes para continuar jugando el juego del poder.[258] En esta instancia, el presidente es quien triunfa en todos los sentidos y premia a los militantes obedientes y leales al régimen, gobierno o gobernante en turno, usando al gobierno y su nómina (cargos y nombramientos) como un botín para premiar lealtades.

Desafíos en América Latina

Para países con democracias emergentes que implementaron las adecuaciones y aplicaron las recomendaciones propuestas por la NGP, bajo presiones tanto internas como de consensos externos, existen importantes desafíos que plantea la dual transición en América Latina. Al querer establecerse bajo el amparo, exigencias y/o lineamientos de organismos internacionales, la NGP en América Latina no terminó de consolidarse, a diferencia de Inglaterra, donde nació.

Hubo factores que no facilitaron el logro de las reformas de Estado necesarias para implementar la NGP. Por ejemplo, los fenómenos de la globalización económica y las diferentes crisis en los gobiernos alcanzaron a numerosas sociedades y países con diversos problemas sin resolver y fundamentos no abordados. En estas sociedades y países, lo que ya era un desafío se volvió aún más complejo, dando como resultado numerosas decepciones y abusos en su implementación.

258 Juan José Linz y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo.* España: Alianza, 1998, 46.

Corrupción y burocracia

El liderazgo de varios presidentes, incluidos Salinas, Menem, Aylwin, Frei, Sanguinetti y Cardozo, quienes en ese momento fueron responsables de iniciar ciertas iniciativas e implementar reformas políticas y administrativas en sus respectivas naciones, enfrentó retos significativos. En la mayoría de estos países, se continúa discutiendo las ventajas y desventajas de las acciones que surgieron del renombrado Consenso de Washington, que al final de sus respectivos mandatos no lograron implementarse por completo.

La descentralización, la subcontratación y la privatización se han utilizado como peones políticos para eludir las nuevas iniciativas gubernamentales. Aunque es poco probable, es posible reducir el tamaño del aparato o la burocracia del gobierno, pero esto puede llevar tiempo. Considérese el fenómeno de la corrupción, que permea a los Estados latinoamericanos y se sustenta en la ausencia de un verdadero Estado de derecho, lo que sin duda crea el ambiente ideal para el crecimiento de los "cotos de poder". Por lo tanto, es difícil lograr la neutralidad y que las instituciones propuestas y promovidas por la NGP se implementen en un Estado con bajo respeto por el Estado de derecho, altos niveles de corrupción y un sistema de partidos fragmentado.

La calidad y adecuada prestación de los servicios públicos que los gobiernos nacidos en Estados sociales (protectores y paternalistas) debían otorgar a la sociedad no están garantizadas por la burocracia ni por la estructura organizativa de estos gobiernos. El término "burocracia", que hace un siglo se usaba para denotar algo positivo —un orden fundamental que la sociedad reclamaba como independiente de la elección individual—, fue perdiendo su connotación favorable y comenzó a emplearse de forma peyorativa para referirse de manera negativa o despectiva a los empleados públicos.

La confianza en las instituciones, el fenómeno de la globalización económica, el surgimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), así como los nuevos acomodos y el orden económico mundial (particularmente en economías emergentes), no han sido suficientes para enfrentar los nuevos retos y problemáticas sociales que el mundo enfrenta. La sobrerregulación existente, que genera rigidez en las burocracias responsables de los procesos gubernamentales, se presenta como un punto clave que los países deben atender y resolver.

En ese sentido, al menos en el caso de México, el término "burocracia" es utilizado por la sociedad para etiquetar el trabajo del gobierno y de los actores de la administración pública como ineficaz e ineficiente. En muchas culturas, el término "burócrata" se emplea para referirse a personas corruptas, descuidadas o perezosas. Además, muchos burócratas han acumulado poder y, aprovechándose de las aperturas legales que les brinda la ley, han construido una especie de botín político personal extraoficial, que consideran un salvaguarda para asegurar su permanencia. Esto, sin embargo, contradice la finalidad esencial del servicio público: ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos.

Desde finales de la década de 1970, la corrupción ha permeado significativamente a la burocracia, lo que ha impedido garantizar el éxito en la prestación de servicios públicos. Como ya se mencionó, la llegada de Margaret Thatcher al poder en Inglaterra en 1979 marcó un cambio drástico en el panorama político del país. Desde el inicio de su gestión, Thatcher destacó por su valentía e ingenio al enfrentarse a quienes se oponían a las reformas que impulsaba su gobierno. Como resultado, muchas personas llegaron a respetar su liderazgo y su capacidad de propiciar la salida de la prolongada crisis económica que había afectado a Inglaterra durante años.[259]

¿Hacer gobierno como si fuera un negocio? Esta es una pregunta que se plantearon quienes no lograron comprender las implicaciones de las propuestas de Thatcher, particularmente ante los conflictos y la oposición pública frecuente al sector privado. Entre los temas que se abordaron estaban la necesidad de "gobernar por resultados", "tratar al usuario como un cliente" y "delegar en el sector privado funciones que el gobierno había venido desarrollando". Sin embargo, el entorno mundial obligó al desarrollo de nuevas capacidades y competencias para satisfacer las crecientes demandas sociales, mientras se trabajaba con estrictas limitaciones financieras.

La década de 1980 mantuvo una dinámica única: por un lado, caían los regímenes autoritarios y emergían regímenes democráticos en América Latina; por otro, estos países fueron influenciados por el Consenso de Washington de 1989

259 Los factores que contribuyeron a la derrota política de los laboristas y requirieron la introducción de reformas de desregulación estatal, liberalización del mercado y eficiencia del gobierno fueron el agotamiento y las distorsiones de la política de empleo, bienestar y seguridad social, así como la disminución de la productividad y competitividad de los británicos. economía. Sir Derek Rayner, jefe de la unidad de eficiencia bajo la administración de Thatcher, inicialmente tomó la iniciativa. (Aguilar 2006, p. 158-159).

y participaron en reformas neoliberales. Paralelamente, se dio el surgimiento de una nueva forma de gobierno en Inglaterra, la caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética en 1991. Finalmente, la Unión Europea se estableció en 1993. Muchos países enfrentaron un escenario en el que la cuestión de quién debería gobernar pasó a segundo plano, sin que esto disminuyera la importancia de nuevos temas que debían ser abordados por políticos y académicos. Entre ellos se encontraban: cómo gobernar, si los gobiernos realmente gobiernan y cuál debería ser el papel de los ciudadanos en la presión y control sobre los gobiernos.

Ante este panorama, es crucial considerar al Servicio Civil de Carrera como una herramienta útil para fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción. Este enfoque no solo tiene el potencial de mejorar la calidad de los servicios públicos, sino también de reconstruir la confianza en las instituciones, promoviendo una administración más transparente y eficiente.

El Neoinstitucionalismo

Existen diversos textos que abordan el Nuevo Institucionalismo y otros que hacen referencia al Neoinstitucionalismo. Tras un análisis, concluimos que ambos conceptos se refieren a lo mismo: una evolución del Institucionalismo, que se presenta como Nuevo Institucionalismo y/o Neoinstitucionalismo. Por ello, hemos decidido abordar este concepto utilizando el término Neoinstitucionalismo.

El análisis de políticas públicas (*policy analysis*) cuenta con diversos enfoques, siendo uno de los más novedosos y utilizados el Neoinstitucionalismo, también conocido como Nueva Gestión Pública. Esta corriente surgió como una crítica al institucionalismo tradicional, desarrollado a finales del siglo XIX y principios del XX en Francia e Inglaterra.[260]

De acuerdo con Peters (2003), los principales precursores del Neoinstitucionalismo son March y Olsen, quienes realizaron estudios entre 1984 y 1996. Estos

260 Remberto De la Hoz Reyes. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas." *Justicia* 30 (2016): 107-121.

autores enfatizaron el marco normativo de las instituciones y cómo estas han servido para moldear y regular el comportamiento de los individuos en las sociedades. Su análisis se centra en la "autonomía institucional" como elemento clave, sugiriendo que, a través de procesos internos, las instituciones desempeñan un papel crucial en el diseño e implementación de políticas públicas, incluso cuando son influidas por factores externos.[261]

Según Hood (1991), la nueva filosofía de la gestión pública es el resultado de una interacción entre el Neoinstitucionalismo y la gerencia profesional.[262] El Neoinstitucionalismo busca explicar y comprender las interacciones entre los individuos en una sociedad, considerando sus preferencias individuales bajo el enfoque de la teoría de la elección racional (*rational choice*). Este enfoque ha generado un debate teórico entre dicha teoría y el Neoinstitucionalismo.[263]

Para comprender el Neoinstitucionalismo, es necesario primero definir qué entendemos por "institución". Según Serna (2001), una institución es: *"el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación de los actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento"*.[264]

El Neoinstitucionalismo tiene sus raíces en una nueva corriente económica basada en la "Teoría de la Elección Racional", los costos de transacción, el "Neo-Taylorismo" y la "Teoría de la Agencia". Estas teorías abordan reformas en la administración pública con énfasis en competencia, selección, transparencia y control.[265] Sus características principales incluyen:

a. El estudio de la relación entre las instituciones individuales y el Estado.
b. El análisis de la evolución de las instituciones desde su pasado hasta su futuro.

---

261 James G. March y Johan P. Olsen. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.* New York: The Free Press, 1989, 18.

262 Christopher Hood. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*. Royal Institute of Public Administration 69, 1991: 5-6.

263 Tara Nadal Padrón. "Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis." *Memoria del trabajo de fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas* (Universidad de la Laguna, 2014), 7.

264 Miquel Salvador Serna. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas." Revista del CLAD - *Reforma y Democracia* 20, no. 5 (2001): 5.

265 Christopher Hood. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*. Royal Institute of Public Administration 69, 1991: 5-6.

c. La conexión entre decisiones individuales y políticas sociales.

En la Tabla No. 13, presentamos una comparación de estas teorías, destacando los elementos y características más relevantes del Neoinstitucionalismo, desde la Teoría de la Elección Racional hasta la Nueva Gestión Pública.

Para quienes estudian las políticas públicas, el diseño institucional desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional ha resultado un enfoque atractivo, especialmente en lo relacionado con el empleo público.[266] Este último se considera una institución en sí misma, compuesta por reglas formales, normas, procedimientos y prácticas que fomentan redes de interacción y cooperación social, económica y política entre subsistemas y entre individuos.[267]

El Neoinstitucionalismo se presenta como un enfoque innovador que busca comprender la evolución de las instituciones y su impacto en el diseño de políticas públicas y la interacción social, ofreciendo herramientas valiosas para el análisis de la administración pública y su modernización.

Hablar de diseño institucional implica abordar los acuerdos sociales existentes y evaluar su efectividad y eficacia. Este análisis permite determinar si es necesaria una intervención para replantear y reformular los objetivos, propósitos, estructura, organización y marco normativo de dichas instituciones. Además, resulta crucial valorar el statu quo desde una perspectiva objetiva, identificando áreas de oportunidad para su mejora y adecuándolas a las necesidades y demandas sociales actuales.

Profundizando en la evolución teórica de la elección racional frente al institucionalismo, se destacan las siguientes teorías principales:

1. El conductismo (*behavioralism*).
2. La teoría de la elección racional (*rational choice*).
3. El nuevo institucionalismo (*new institutionalism*).

El conductismo predominó en la década de los años 60, mientras que la teoría de la elección racional ganó relevancia en los años 70. Posteriormente, el nuevo

266 Robert E. Goodin. *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa, 2003.

267 Javier Pinazo Hernandis. *Empleo público para una nueva administración pública*. Tirant lo Blanch, 2007, 201; Remberto De la Hoz Reyes. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas." *Justicia* 30 (2016): 114.

institucionalismo emergió en las décadas de los 80 y 90.[268] La elección racional, basada en las acciones humanas individuales, plantea que los fenómenos sociales pueden entenderse a través de la interacción entre las acciones individuales de las personas. Así, la unidad de estudio y análisis de esta teoría son precisamente las acciones humanas individuales.[269]

Por otro lado, la teoría de la elección racional implica la toma de decisiones, donde un agente racional busca maximizar su utilidad. Aplicando este concepto al ámbito de las administraciones públicas, específicamente al proceso de conformar equipos de trabajo capaces de enfrentar los desafíos de la gestión pública, podemos observar una tendencia histórica en la toma de decisiones. Por ejemplo, los tomadores de decisiones, como presidentes municipales o responsables del área de recursos humanos, suelen priorizar la contratación de personas con lealtad política, de grupo o personal hacia el gobernante en turno, relegando el mérito a un segundo plano.[270]

La evidencia histórica ha demostrado que, en muchos casos, esta preferencia por la lealtad supera la consideración de aptitudes y capacidades necesarias para afrontar los retos de la gestión pública. Desde la perspectiva de la elección racional, los agentes toman decisiones orientadas a maximizar sus beneficios individuales, en lugar de enfocarse en el bienestar de la administración pública o de la sociedad en general.[271]

---

268 Eduardo Torres Espinosa. "El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?" *Estudios Políticos* 34 (2015): 117-137.

269 Pablo Abitbol y Felipe Botero. "Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente." *Colombia Internacional* 62, 2005: 132-145.

270 Luis F. Aguilar, en El estudio de las políticas públicas, señala que cada decisión de gobierno, buena o mala, implica costos políticos y fiscales. La crisis reveló que la escasez y los costos son esenciales en política y administración, recordando la importancia del arte de la elección racional en la democracia y la gestión pública eficiente.

271 Barbara Geddes. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review* 85, no. 2, 1991: 371-392.

Tabla No. 13

Evolución de las teorías que dieron origen al Neoinstitucionalismo

Teorías	Definición y/o explicación de sus postulados	Elementos o características
Teoría de la Elección Racional ***Rational Choice***	Estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o la aplicación de la economía en la Ciencia Política. Introducción del sector privado en la producción pública. Introducción de mecanismos de competencia.	- Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos; - Privatización o contratación externa para reducir el gasto. - Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados. - Controles más estrictos sobre la burocracia.
Teoría de los Costos de Transacción (TCT)	Reestructuración de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados al sistema de control. TCT identifica las fuentes de los costos de transacción y especifica el mecanismo de gobierno que puede coordinar de la manera más eficiente la transacción, buscando economizar los costos.	- Análisis de tipo de costes de transacción: 1) de producción; 2) de transacción; y 3) de administración. - Análisis de costes: ex ante; y ex post. - Hombre organización. - Formas genéricas de gobierno: 1) mercado, 2) jerarquía; y 3) híbrida.
Neo-Taylorismo	Dos principales causas de la mala gestión: 1) el carecer de un sistema de gestión adecuado; y 2) el perfil tradicional de los gestores públicos. Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control.	- Separación entre política y gestión. - Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor. - Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales. Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.
Teoría de la Agencia	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades. Implantación de procesos de rendición de cuentas. Basada en la relación de la agencia dentro del sector público (gobierno), la cual provoca la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: ciudadanos-políticos-gestores.	Delegación de responsabilidades - Relación ciudadanos - Políticos. - Relación Políticos - Gestores. Concesión de servicios públicos a particulares que representan al Estado.
Nueva Gestión Pública (*Neoinstitucionalismo*)	Modelo administrativo que es representado por un nuevo paradigma teórico con orientación en su organización y actividad. La desburocratización de las burocracias públicas, utilizando nuevos enfoques del sector privado y de negocios para la gestión del sector público.	Cambio de visión y/o de enfoque en la forma de gobernar. - Ciudadano (cliente) - Ciudadano (participante) Implementación de modelos del sector privado en el sector público para eficientar el gasto y ser más eficaces en los servicios públicos. - Reformas en la estructura orgánica. - Racionalización normativa y cultural. - Transparencia de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Tara Nadal, Elvira Salgado, Isabel García y Javier Parra.

A lo largo del siglo XX se desarrollaron diversas iniciativas y modelos orientados a la modernización de la función pública, destacando su impacto en los países latinoamericanos.[272] Sin embargo, es importante precisar que los resultados obtenidos no fueron homogéneos, debido a la variabilidad en la configuración de los sistemas socio-políticos de cada país.[273] Las iniciativas modernizadoras en la región pueden agruparse en tres etapas o fases principales:

1. **Primera etapa:** Esta fase abarcó desde principios del siglo XX hasta finales de los años 80. Durante este periodo, se emprendieron reformas cuyo objetivo principal era reforzar los aparatos públicos estatales, considerados agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. Estas reformas se centraron en aumentar la intervención estatal, lo que resultó en el crecimiento de las estructuras burocráticas, así como de sus presupuestos. Cabe destacar el papel de organismos internacionales, como la ONU, que, a través de diversas agencias, promovieron estas reformas para facilitar la implementación de planes de desarrollo.[274]
2. **Segunda etapa:** En esta etapa, las iniciativas de modernización estuvieron influenciadas por los procesos impulsados en Gran Bretaña y Estados Unidos, conocidos como Nueva Gestión Pública (*New Public Management* o NGP). Estas reformas tuvieron una notable influencia en países europeos y en un número significativo de países latinoamericanos, pese a las marcadas diferencias sociopolíticas y económicas entre ambas regiones.

   El objetivo principal de estas reformas fue la reducción del aparato burocrático y la sustitución del Estado en ciertos procesos y servicios mediante concesiones y privatizaciones. Asimismo, buscaron modificar las relaciones y roles de la sociedad en la gestión pública, promoviendo una mayor participación público-privada. Uno de los principales precursores de la NGP fue el Banco Mundial, que definió estas reformas como una precondición necesaria para solucionar las crisis fiscales (deuda) que aquejaban a numerosos países de la

272 Michael Barzelay, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortazar Velarde, y Guillermo Cejudo. "Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso." Documento de Trabajo, BID - Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

273 Carles Ramió Matas y Miguel Salvador Serna. "Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil." *Buen Gobierno.* Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., julio-diciembre, no. 3 (2007): 92-110.

274 Ibídem, 94.

región.[275]

3. **Tercer etapa:** Durante los años 90 surgió una nueva generación de reformas, con objetivos y orientaciones distintas a las de la segunda etapa. Aunque estas "reformas de segunda generación" continuaron algunos principios de las iniciativas previas, como la reducción de estructuras burocráticas y del gasto administrativo, su enfoque cambió hacia una dimensión interna. Esta etapa se caracterizó por un interés en mejorar el funcionamiento de las administraciones mediante la promoción de la profesionalización de la función pública. Se impulsaron sistemas meritocráticos como el Servicio Civil, aunque su implementación enfrentó numerosas resistencias debido a la persistencia de prácticas añejas, como el sistema de botín.

En esta tercera etapa, vinculada al neoinstitucionalismo, se puso un énfasis particular en la eficiencia interna de las organizaciones. Surgió la preocupación por contar con servidores públicos más capaces, equipados con las aptitudes y conocimientos necesarios para enfrentar y resolver los problemas sociales. Este enfoque buscaba dotar a las instituciones de capacidades que les permitieran responder de manera efectiva a las demandas de una sociedad cada vez más compleja.

Entonces, el neoinstitucionalismo surge como una reacción ante el éxito de la teoría de la elección racional (*rational choice*), superando con ello la visión utilitarista y conductual del comportamiento humano, y estableciéndose como una evolución del institucionalismo. Este enfoque se presenta como una teoría alternativa de la acción individual, destacando la naturaleza no reflexiva, rutinaria y predecible del comportamiento humano.[276]

El neoinstitucionalismo considera que las instituciones en una sociedad son reglas que actúan como limitaciones en las interacciones humanas. Estas reglas pueden ser formales (leyes, normas, reglamentos, etc.) o informales (acuerdos implícitos, costumbres, códigos de conducta, tradiciones, etc.). Mientras que las reglas formales son susceptibles de cambio, las reglas informales suelen estar más arraigadas culturalmente y son más resistentes a ser modificadas.[277]

Existen diversos estímulos que pueden propiciar cambios en las instituciones,

275 Ibídem, 94-95.

276 Andrés Alberto Arias Pineda. "El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización." *Revista Gestión y Región* 6 (2008): 43-44.

277 Guido Moncayo Vives, "Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas," *Sarance* 45 (2021): 124.

especialmente a través de procesos de aprendizaje como medida de adaptación a nuevos retos y paradigmas administrativos. Estos procesos permiten a las instituciones identificar circunstancias cambiantes y adaptarse a ellas. Los cambios, aunque representan oportunidades, también pueden ser una amenaza para los comportamientos tradicionales establecidos como reglas informales. Según Peters (2003), no todos los cambios son necesariamente funcionales, ya que las instituciones públicas pueden interpretar erróneamente las demandas sociales y responder de manera disfuncional. Sin embargo, estas instituciones tienen reiteradas oportunidades para ajustar su comportamiento.[278]

La NGP se fundamenta en principios teóricos y metodológicos del neoinstitucionalismo, así como en técnicas gerenciales del sector privado. Sus bases se apoyan en tres ideas centrales:[279]

1. **Relativa autonomía de las instituciones políticas:** Las instituciones son tratadas como actores políticos con coherencia y autonomía propias.
2. **Complejidad causal e ineficiencia política:** Las estructuras políticas, vistas como un conjunto de instituciones, reglas, comportamientos y normas, no deberían variar significativamente ante la rotación de sus miembros (servidores públicos) y deben adaptarse a las preferencias y expectativas sociales.
3. **Importancia de la acción simbólica:** La comprensión de la política requiere reconocer el papel simbólico que desempeñan las instituciones.[280]

Con la aparición de la NGP se profundiza en el concepto de neoinstitucionalismo, el cual, junto con el surgimiento de la gobernanza, establece vínculos estrechos. Estos conceptos han evolucionado hacia modelos novedosos como el gobierno abierto, el gobierno electrónico y, más recientemente, la Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP).[281]

Es importante preguntarse: ¿existe un único institucionalismo o varios? Los dife-

278 B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo.* México: Gedisa, 2003, 57.

279 José Guadalupe Vargas Hernández. "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo." Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (2008): 1-33; Ana Cecilia De Alba González y David Gómez Álvarez. "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo," en *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, ed. David Gómez Álvarez. Miguel Ángel Porrúa, 2010, 31-81.

280 Remberto De la Hoz Reyes. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas," *Justicia* 30 (2016): 113.

281 Guido Moncayo Vives. "Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas." *Sarance* 45 (2021): 118-142.

rentes enfoques destacan puntos analíticos similares, entre ellos:

- La posibilidad de alcanzar un nivel analítico más elevado al trabajar con instituciones en lugar de centrarse exclusivamente en los individuos.
- Las instituciones pueden moldear y modificar la conducta individual, además de reducir la incertidumbre en la vida social.
- Aunque las instituciones están conformadas por agentes humanos, también imponen restricciones y límites a su comportamiento.

Las similitudes en el análisis institucional pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Los enfoques del institucionalismo enfatizan la importancia de las instituciones como punto de partida en el análisis social.
b) Los institucionalistas consideran que los científicos sociales pueden obtener mejores resultados al analizar primero las estructuras institucionales y luego su impacto en la sociedad.
c) Las teorías institucionales se concentran en el impacto de las estructuras sobre los resultados sociales, dejando poco espacio para el análisis de los individuos y sus intereses.[282]
d) El neoinstitucionalismo explica las decisiones gubernamentales basándose en valores, normas, incentivos y patrones de interacción entre los miembros de las instituciones.

En este contexto, la NGP y la Post-NGP pueden considerarse representaciones del neoinstitucionalismo económico, destacando la profesionalización de la función pública (mérito) como un medio para renovar y dotar de capacidades institucionales a las administraciones públicas. Esto permite enfrentar los nuevos paradigmas y retos que plantea el siglo XXI.

Diversos modelos teóricos y herramientas, como la Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, la Gobernanza, el Gobierno Abierto y el Gobierno Electrónico, han surgido como soluciones para subsanar deficiencias previas y enriquecer los enfoques existentes. En todas estas propuestas, se identifica una constante: la necesidad de contar con capacidades institucionales para enfrentar los nuevos retos y formas de gobierno. Para lograrlo, es esencial contar con una función pública profesionalizada.

282 B. Guy Peters. *El nuevo institucionalismo*. México: Gedisa, 2003, 207-218.

La Post-Burocracia

Modelos como la Nueva Gestión Pública (NGP) y el ideal burocrático weberiano han evolucionado, dando lugar a nuevas corrientes de pensamiento que buscan corregir efectos no deseados, superar logros insuficientes y enfrentar los desafíos actuales de los gobiernos. Este enfoque, conocido como Post-Burocracia o Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP), presenta las siguientes características principales:

- **Minimización de la fragmentación gubernamental:** Se busca reforzar el poder central mediante una dirección unificada que integre políticas públicas transversales,[283] fortaleciendo los centros de gobierno con estrategias como el *Whole of Government Approach* (WGA).[284] Este enfoque promueve la cooperación entre secretarías, ministerios y niveles de gobierno para abordar problemáticas comunes.[285]
- **Iniciativas horizontales y trabajo interdisciplinario:** Se priorizan políticas colaborativas e intersectoriales que favorezcan la coordinación entre organismos internos y externos. Ejemplos como ventanillas únicas y programas intersectoriales buscan soluciones eficientes y viables a problemas sociales complejos.[286]
- **Reducción de flexibilidades excesivas:** Al limitar la autonomía de las agencias, se incrementa el control central para alinear las acciones gubernamentales con los objetivos institucionales.[287]
- **Estado de Derecho y valores constitucionales:** Se refuerza el respeto por el Estado de Derecho y los principios básicos en la relación entre Estado y ciuda-

283 Dentro de los efectos no deseados de la NGP se encuentran: 1) la fragmentación de las instituciones; 2) el debilitamiento del control político, 3) la poca coordinación entra áreas de gobierno; 4) excesiva especialización en organizaciones de propósito único; 4) problemas de coordinación horizontal.

284 El enfoque Integrador del Gobierno (*Whole of Government Approach*, hace referencia al conjunto de reformas y/o medidas orientadas a fortalecer los poderes centrales, así como el diseño de sistemas más flexibles en cuanto a su regulación (desregulación), y propiciar una mejor y mayor coordinación entre diferentes sectores del gobierno, estableciendo mecanismos para facilitar una mayor cooperación entre las instituciones, redes e instrumentos de gobernanza, desde donde se promueven la integración vertical y horizontal.

285 Thomas Andersson y Roy Liff. "Multiprofessional Cooperation and Accountability Pressures," *Public Management Review* 6, no. 14 (2012): 835-855.

286 John Bumgarner y Chand B. Newswander. "Governing Alone and With Partners: Presidential Governance in a Post-NPM environment," *Administration & Society* 5, no. 44 (2012): 546-570.

287 Marcela Guzmán Salazar y Marcela Menz Queirolo. "Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos," *FLACSO - Chile. Serie de documentos electrónicos - Programa Economía y Políticas Públicas* (Chile, 2020), 10.

danía, como igualdad, seguridad jurídica y supervisión estatal.[288]

- **Gestión basada en resultados:** Se pone énfasis en la evaluación del impacto de políticas públicas, priorizando la dirección estratégica, la calidad de los servicios y la satisfacción ciudadana, elementos característicos de la Nueva Gobernanza Pública.[289]
- **Ética y valores en el servicio público:** Se fomenta el trabajo en equipo, la ética profesional, la innovación y el sentido de pertenencia organizacional como herramientas para enfrentar crisis y mejorar la gestión.[290]
- **Rendición de cuentas y transparencia:** Se destacan los controles ciudadanos y la responsabilidad estatal, marcando una diferencia significativa respecto a la NGP al enfatizar el rol de la ciudadanía en la fiscalización y la rendición de cuentas.[291]
- **Gobierno Electrónico:** La incorporación de tecnologías digitales busca mejorar la eficiencia gubernamental, facilitar el acceso a la información pública y promover la participación ciudadana mediante herramientas como el gobierno abierto (*open government*).[292]
- **Gobernanza y participación ciudadana:** Se amplían los métodos de consulta y representación social, promoviendo la co-creación de políticas públicas y la colaboración entre Estado, sociedad civil y mercado.[293]
- **Profesionalización del servicio público:** Se busca que los servidores públicos sean líderes competentes, capacitados para satisfacer las necesidades sociales, reforzando la implementación del Servicio Civil de Carrera como garantía de una buena administración pública.[294]

La Post-Burocracia, como señala Heckscher (1994), es "un modelo organizati-

288 John Bumgarner y Chand B. Newswander. "Governing Alone and With Partners: Presidential Governance in a Post-NPM environment," *Administration & Society* 5, no. 44 (2012): 546-570.

289 Çağri D. Çolak. "Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends." *Croatian and Comparative Public Administration* 19, no. 4 (2019): 517-536.

290 Marcela Guzmán Salazar y Marcela Menz Queirolo. "Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos." FLACSO - Chile. *Serie de documentos electrónicos - Programa Economía y Políticas Públicas* (Chile, 2020), 10.

291 Adnan Karataş. "Post-New Public Management Paradigm and its Effects on Public Administration." *Social Mentality and Researcher Thinkers Journal* 26, no. 5 (2019): 1796-1805.

292 Ibídem.

293 Çağri D. Çolak. "Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends." *Croatian and Comparative Public Administration* 19, no. 4 (2019): 517-536.

294 Marcela Guzmán Salazar y Marcela Menz Queirolo. "Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos." FLACSO - Chile. *Serie de documentos electrónicos - Programa Economía y Políticas Públicas* (Chile, 2020), 10.

vo donde cada individuo es responsable frente al éxito conjunto de la organización".[295] Este enfoque supera las rigideces jerárquicas de la burocracia tradicional, promoviendo estructuras más flexibles y adaptativas.

Definición de la Post-NGP

La Post-NGP es una evolución del modelo de la NGP, conocida como reformas de segunda generación, desarrollada para superar las limitaciones del enfoque previo. Este modelo adopta un enfoque más flexible y holístico, utilizando estrategias como el *Whole-of-Government Approach* (enfoque de todo el gobierno) y una administración horizontal (transversal). Integra los mejores elementos de modelos anteriores mientras aborda las deficiencias y se adapta a contextos políticos y sociales cambiantes.

Promueve la colaboración interorganizacional y la participación ciudadana, consolidando una gobernanza integral que concibe a los burócratas como gestores de redes y líderes de asociaciones. Asimismo, fomenta la interdependencia entre el Gobierno, la Sociedad Civil y el Mercado, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales del Estado y responder eficazmente a las demandas contemporáneas.

La Post-NGP y los Modelos de Gestión Pública

Como ya lo mencionamos, la Post-NGP es una evolución del modelo de la NGP, desarrollada para abordar sus limitaciones y adaptarse a nuevos desafíos. Representa una combinación de enfoques modernos, buscando un equilibrio entre eficiencia gubernamental, participación ciudadana y colaboración interinstitucional.

Según Pinazo (2015), la digitalización ha transformado profundamente las administraciones públicas, permitiendo un análisis más eficiente de datos y un mejor seguimiento de metas. Esto ha llevado al desarrollo de nuevas capacidades institucionales, centradas en la mejora continua y en garantizar el derecho a una buena administración pública.[296]

---

295 Charles Heckscher. "Defining the Post-Bureaucratic Type." En *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, editado por Charles Heckscher y Anne Donnellon, 14-53. SAGE Publicaciones, Inc., 1994.

296 Javier Pinazo. "Gobierno Abierto: burocracia y re-racionalización político-administrativa." En *El paradigma del*

A lo largo del tiempo, los modelos de gestión pública han evolucionado para responder a diferentes contextos y necesidades. Identificamos seis modelos principales, cuya finalidad es lograr un buen gobierno:

1. **Modelo de Patronazgo o Clientelar**

Este modelo se caracteriza por la ocupación discrecional de cargos públicos basada en lealtades políticas o personales. Es típico de Estados autoritarios y promueve redes informales de complicidad y captura institucional.[297]

2. **Modelo Burocrático**

Propuesto por Max Weber, busca racionalizar la administración pública a través de jerarquías claras y acceso al empleo público basado en méritos. Sin embargo, su rigidez y su dependencia del poder político pueden desvirtuar sus objetivos.[298]

3. **Modelo Gerencial**

Surge con la NGP y se enfoca en la eficiencia y resultados. Adopta estrategias del sector privado para optimizar la gestión pública, promoviendo la evaluación del desempeño, la participación ciudadana y la ética en la gestión.[299]

4. **Modelo de la Post-NGP**

Este modelo supera a la NGP al priorizar la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Propone arreglos institucionales más efectivos y políticas públicas basadas en capacidades colaborativas, fortaleciendo la gobernanza.[300]

5. **Modelo de Gobernanza**

Centrado en la participación ciudadana, busca equilibrar la eficiencia gubernamental con la transparencia, la rendición de cuentas y una democracia más activa. Promueve el co-diseño y la implementación de decisiones gubernamentales

---

gobierno abierto, editado por Lorenzo Cotino Hueso, José Luis Sahuquillo Orozco y Alfonso Loreto Corredoira, 15-28. Universidad Complutense de Madrid, 2015, 20.

297 Carles Ramió Matas. "Una propuesta de la postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial." *GIGAPP Estudios Working Papers* 13 (2016): 1-32, 3-4.

298 Ibídem, 4-6.

299 Ibídem, 6-8.

300 Christopher Pollitt y Geert Bouchaert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press, 2011.

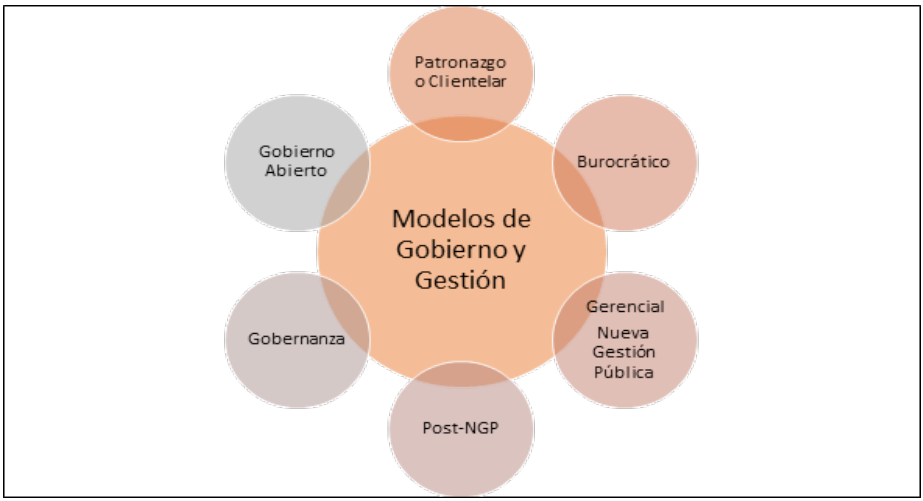
junto con la ciudadanía.[301]

6. **Modelo de Gobierno Abierto**

Este modelo fomenta la interacción constante entre ciudadanos y servidores públicos mediante el uso de tecnologías de la información y datos abiertos. Promueve la colaboración y la transparencia, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones.[302]

En síntesis, los modelos de la NGP, Post-NGP, Gobernanza y Gobierno Abierto han surgido como respuestas a la necesidad de mejorar la eficiencia, transparencia y participación en la gestión pública. Juntos conforman un enfoque integral, al que podríamos denominar Post-NGP, por su visión holística del gobierno y su capacidad de adaptarse a los retos contemporáneos. Estos modelos no solo buscan la eficiencia en la gestión pública, sino también fortalecer la calidad democrática y garantizar un buen gobierno en beneficio de la ciudadanía.

Figura No. 5
Modelos de Buen Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

301 Carles Ramió Matas. "Una propuesta de la postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial." *GIGAPP Estudios Working Papers* 13 (2016): 1-32, 8.

302 Manuel Villoria Mendieta. "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo," en *La promesa del Gobierno Abierto*, editado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto, 69-99, 70-72. 2012.

Comparación de Modelos de Gestión Pública

Mientras la Nueva Gestión Pública (NGP) se enfocó principalmente en la eficiencia, eficacia y rentabilidad de los servicios públicos, adoptando herramientas y prácticas del sector privado, promoviendo la descentralización y una tímida participación ciudadana, la gobernanza va más allá al priorizar el ejercicio del poder de manera participativa y colaborativa. Este enfoque incluye el co-diseño e implementación de políticas públicas por parte del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, fundamentándose en la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto al Estado de Derecho.

Tabla No. 14

Modelos de Gobierno y sus principales características

Modelo de gobierno	Época	Principales características	Principales postulados
Nueva Gestión Pública	Finales del siglo XX	Modelo de gestión pública basado en los principios y las técnicas de la administración privada	Eficiencia, eficacia, calidad, competitividad, orientación al cliente, descentralización, autonomía, evaluación
Gobernanza	Finales del siglo XX y principios del XXI	Modelo de gobernabilidad que implica la participación de diversos actores sociales en la toma de decisiones públicas	Cooperación, coordinación, consenso, deliberación, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, pluralismo
Gobierno Abierto	Principios del siglo XXI	Filosofía de gobierno que implica una gestión pública más transparente y participativa entre el Estado y la sociedad y que refuerza aspectos deliberativos	Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, colaboración, innovación, uso de las tecnologías de la información y la comunicación
Post-NGP	Década de los años 90's	Modelo basado en un Estado colaborativo, enfoque integrador a partir de relaciones inter e intergubernamentales	Re-centralización, coordinación horizontal y vertical, Redes y colaboración. Papel más activo y participativo de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía consultado

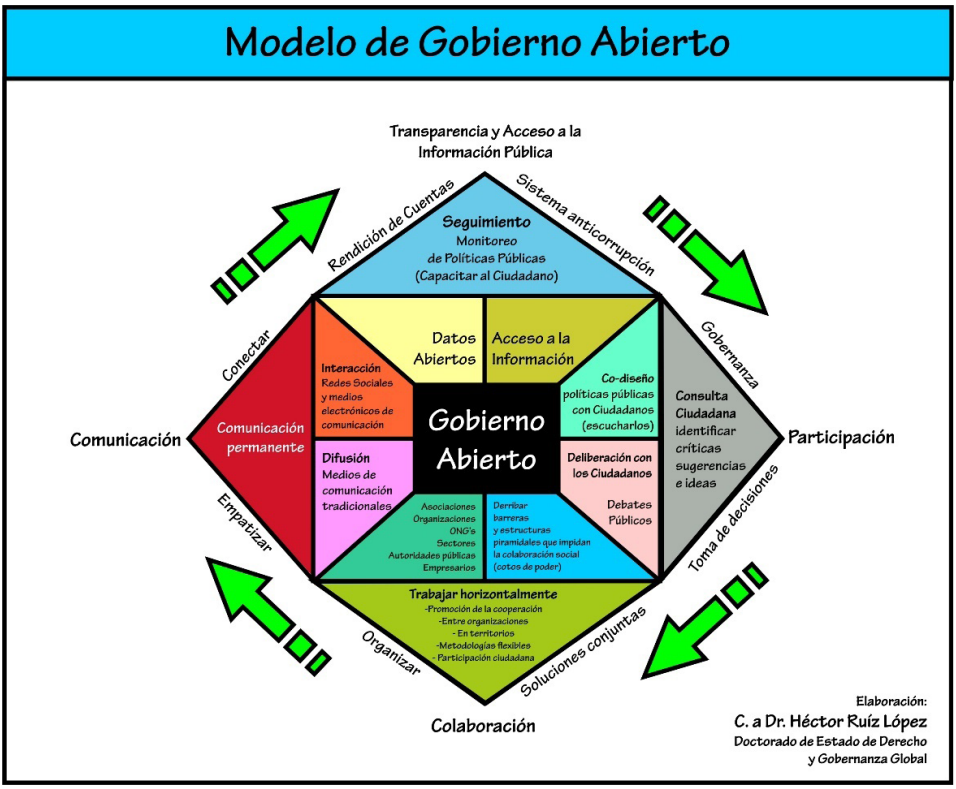
Por su parte, la gobernanza enfatiza en la forma en que se ejerce el poder, es decir, incluye una ecuación para el co-diseño e implementación de las políticas públi-

cas que toma en cuenta a los elementos: gobierno, sociedad civil y sector privado. A su vez, esta requiere una mayor transparencia, participación ciudadana y una efectiva rendición de cuentas, y a la par, que se construyan instituciones fuertes que respeten el Estado de Derecho.

Gobierno Abierto y Post-NGP

El Gobierno Abierto sobresale por enfatizar la transparencia, el acceso a la información y la colaboración directa entre el gobierno y la sociedad. Retoma elementos de la gobernanza, pero su distintivo es el uso de tecnologías de la información para facilitar la participación ciudadana y la innovación en la gestión pública.

Figura No. 6



Fuente: Elaboración propia

La Post-NGP, por su parte, busca integrar lo mejor de los modelos anteriores,

corrigiendo las deficiencias de la NGP mediante la recentralización estratégica y un enfoque más colaborativo. Combina la transparencia del gobierno abierto, la participación de la gobernanza y las innovaciones del gobierno electrónico, consolidando un modelo centrado en fortalecer las capacidades institucionales y recobrar la confianza ciudadana.

En conclusión, la Post-NGP no solo refina los elementos previos, sino que también se presenta como una evolución hacia una gestión pública más integradora, eficiente y alineada con las necesidades contemporáneas de las sociedades democráticas.

Rediseño organizacional de las instituciones

El rediseño organizacional en las instituciones públicas implica crear nuevas capacidades que redefinan el rol de los actores privados y públicos en la toma de decisiones. Este proceso refuerza la transparencia bajo los principios del buen gobierno y la buena administración, integrando tanto el contexto estatal nacional como internacional. La apertura de datos y la rendición de cuentas fortalecen la gobernanza y permiten a los ciudadanos fiscalizar la administración pública.[303]

Los modelos de Nueva Gestión Pública, Post-Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico (*e-government*) son enfoques complementarios que evolucionan en la búsqueda del buen gobierno y la calidad democrática. Estos modelos requieren colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, priorizando la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Su implementación efectiva promete mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer los valores democráticos.

La transformación institucional actual ha reducido el monopolio gubernamental sobre decisiones públicas, incrementando la participación ciudadana en diversos aspectos de la administración. Sin embargo, esta transición necesita un "núcleo estratégico" de servidores públicos con capacidades y aptitudes para adaptarse y enfrentar con éxito los desafíos de gobernanza.

303 Liliana María Castillo Restrepo. "Gobierno Abierto, un nuevo paradigma de gobernanza pública: una descripción desde el caso colombiano." *Tesis de Maestría*, Universidad EAFIT, 2019, 28-29.

Desafíos y Críticas

Según Pinazo (2013), existe un "caos administrativo" que denomina "Babel", caracterizado por desorganización y confusión en el entramado político-administrativo. Para superar esta Babel, es esencial implementar acciones gubernamentales que promuevan el progreso humano dentro de un marco de reglas institucionales claras, integrando instituciones formales y organizaciones de la sociedad civil.[304]

En la década de 1980, la NGP incorporó elementos del modelo weberiano y nuevas orientaciones como:

1. **Enfoque ciudadano:** Transición de reglas internas burocráticas hacia la satisfacción de necesidades ciudadanas.
2. **Democracia representativa y directa:** Mecanismos de consulta y representación activa.
3. **Orientación a resultados:** Normatividad que promueve la eficiencia y controles internos.
4. **Profesionalización:** Transformación de la burocracia hacia un enfoque gerencial para atender necesidades colectivas.[305]

Pinazo (2020) enfatiza que la NGP debe evolucionar hacia la generación de valor público, con una gestión directa en la formulación de políticas, donde la externalización sea una herramienta y no una solución única.[306]

Nuevos Paradigmas

A pesar de su evolución, los modelos de gestión pública han demostrado ser insuficientes para enfrentar los desafíos contemporáneos, como la pandemia de COVID-19, que expuso carencias estructurales y de coordinación en las administraciones públicas, así como entre los gobiernos de los países del mundo entero. Este contexto globalizado demanda revisar y fortalecer las capacidades institucionales.

---

304 Javier Pinazo Hernandis. *Administración Pública y Gobernabilidad.* Valencia: Psylicom Distribuciones Editoriales, 2013, 169-170.

305 Javier Pinazo Hernandis. "Economía, eficacia y eficiencia como factores funcionales de buen gobierno y de gestión pública democrática," en *Defender la democracia: estudios sobre la calidad democrática, buen gobierno y lucha contra la corrupción*, editado por Blanca Nicasio Varea y Marta Pérez Gabaldón, 267-288. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020, 281.

306 Ibídem, 282.

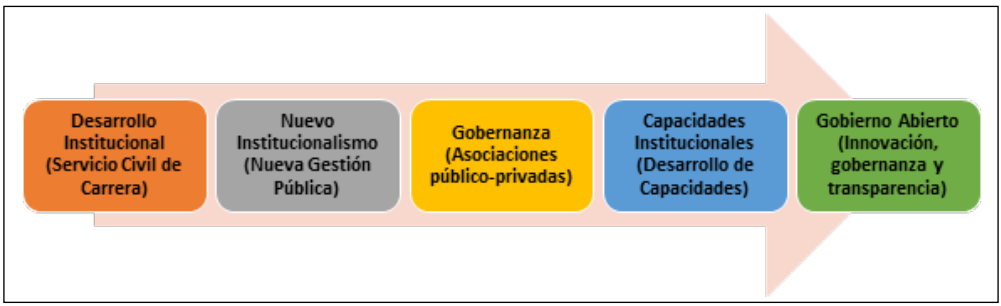
Destacamos la discusión teórica en la academia sobre la evolución de la NGP hacia la Post-NGP, surgida para corregir los efectos no deseados y metas no alcanzadas de la NGP. Este enfoque holístico retoma lo mejor de los modelos anteriores, incorpora herramientas del Gobierno Electrónico, Gobernanza y Gobierno Abierto, y busca dar soluciones a los problemas actuales. La intención es que las administraciones adquieran nuevas capacidades institucionales para ofrecer una buena administración o servicios de calidad óptima para la ciudadanía.

Capacidades Institucionales

Por capacidad se entiende el intangible que permite a los actores de una sociedad alcanzar resultados óptimos, basándose en sus intereses y necesidades. Las capacidades institucionales reflejan la habilidad para establecer objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas. Actualmente, se analizan distintos enfoques sobre el desarrollo institucional desde perspectivas institucionales, organizacionales e individuales.[307]

Figura No. 7

Evolución de las Capacidades Institucionales



Fuente: Elaboración propia[308]

En la década de los 80, surgió la preocupación por dotar al Estado de habilidades para gobernar mediante procesos complejos. Esto reveló la necesidad de fortalecer las administraciones mediante una reingeniería organizacional que mejorara

307 Ana Cecilia De Alba González y David Gómez Álvarez. "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo," en *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, editado por David Gómez Álvarez, 31-81. Miguel Ángel Porrúa, 2010, 35.

308 La figura es de elaboración propia a partir del trabajo de Ana Cecilia de Alba González y David Gómez Álvarez, titulado, Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo.

la estructura interna, los sistemas y estrategias, optimizando el funcionamiento y resultados de la gestión pública.[309]

Parte esencial de las recomendaciones para el cambio organizacional se centró en el mérito como base para el reclutamiento, capacitación y ascenso, impulsando la instauración de los Servicios Civiles de Carrera como pilar para construir capacidades institucionales. La "construcción de capacidad institucional" involucra a actores públicos, privados y sociales en la identificación y resolución de problemas para promover el desarrollo.[310]

Según De Alba González y Gómez Álvarez (2010), las iniciativas para desarrollar capacidades institucionales inicialmente se centraron en la implementación del SCC, siguiendo la perspectiva weberiana de burocracias profesionales y la profesionalización de la función pública. Posteriormente, evolucionaron hacia el Neoinstitucionalismo con reformas gerenciales, luego hacia la gobernanza, que incorporó la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, con énfasis en la rendición de cuentas y asociaciones público-privadas para resolver problemas sociales. Finalmente, se enfocaron en el desarrollo de capacidades institucionales.[311]

En el siglo XXI, el concepto de "Capacidades Institucionales" ha evolucionado, integrando procesos de participación social en la toma de decisiones gubernamentales (gobernanza). Este enfoque enfatiza el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, fortaleciendo tanto la organización gubernamental como su interacción con organizaciones no gubernamentales.[312]

Las "Capacidades Institucionales" se definen como fortalezas basadas en aptitudes, habilidades, dinamismo y flexibilidad para adaptarse a nuevos entornos y resolver problemas sociales y administrativos. También incluyen la capacidad de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en temas como seguridad,

309 Angélica Rosas. "Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis," *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 32 (2019): 81-107, 84-85.

310 Ibídem, 85.

311 Ana Cecilia De Alba González y David Gómez Álvarez. "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo," en *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, editado por David Gómez Álvarez, 31-81. Miguel Ángel Porrúa, 2010, 27-56.

312 Hank Savitch. "Global challenge and institutional capacity or how we can refir local administration for the next century," Administration & Society 30 (1998): 248-273; J. S. Hall. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance," *Public Organization Review* 2 (2002): 23-43.

educación, salud y combate a la pobreza, así como la profesionalización de la función pública, dotando a los servidores públicos de las habilidades necesarias para desempeñar sus funciones eficazmente.

Nuevos métodos y estrategias de gobierno, como la Nueva y Post-Nueva Gestión Pública, la Gobernanza y el Gobierno Abierto, han surgido y se implementado con énfasis en la participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones (co-diseño de políticas públicas) como en la ejecución de estas (acciones y programas de gobierno). Por ello, es fundamental que las administraciones desarrollen la capacidad de involucrar a la ciudadanía (gobernanza) en diversas tareas y decisiones gubernamentales.

En el ámbito del Gobierno Abierto, este modelo se introdujo como una herramienta gerencial para eficientar y transparentar los procesos de gobierno, sin excluir la participación y colaboración ciudadana. Busca adquirir "capacidades institucionales" que promuevan los siguientes elementos:

1. **Transparencia y Acceso a la Información Pública (rendición de cuentas):** Garantizar que la información gubernamental esté accesible para la ciudadanía, promoviendo la rendición de cuentas.
2. **Participación ciudadana en la toma de decisiones (gobernanza):** Involucrar activamente a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas públicas.
3. **Colaboración (participación público-privada):** Fomentar la cooperación entre el sector público y el privado para abordar problemas sociales.
4. **Mejorar la comunicación efectiva:** Comunicar claramente las acciones de gobierno a la ciudadanía, asegurando una interacción transparente y eficaz.

Las capacidades institucionales representan condiciones favorables para la gestión pública, configurándose paralelamente a la ejecución de políticas públicas. Estas capacidades son fortalezas basadas en habilidades administrativas, el intercambio efectivo de información entre gobiernos y sociedad, y una dinámica de aprendizaje que permite coordinar acciones y adaptarse a las nuevas necesidades.[313]

313 Jesús Arroyo Alejandre y Julieta Guzmán Flores. "Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local". *Carta Económica Regional* 100 (septiembre-diciembre 2008): 7-30, 12.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define las capacidades institucionales como: "el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo… si las capacidades son el medio para planificar y lograr, el desarrollo de capacidades es el camino para alcanzar tales medios". El PNUD identifica cuatro pilares clave en este desarrollo: 1) Arreglos institucionales; 2) Liderazgo; 3) Conocimiento; y 4) Rendición de cuentas.[314]

Estas capacidades están intrínsecamente relacionadas con la aptitud de las organizaciones y el conocimiento especializado del "núcleo estratégico" de servidores públicos y sus equipos de trabajo. El PNUD destaca cinco capacidades funcionales esenciales para fortalecer los gobiernos.

Desarrollar estas capacidades requiere contar con servidores públicos altamente formados y con experiencia en diseño e implementación de políticas públicas. Además, deben ser capaces de adaptarse a nuevos retos en un contexto social dinámico, marcado por factores como las tecnologías emergentes, formas de interacción digital, movilidad, globalización, migración, salud, educación e inseguridad. Este enfoque también asegura el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública.

La innovación en el ámbito gubernamental demanda un análisis y diagnóstico efectivos bajo la premisa de que "lo que no se mide, no se puede mejorar". Es esencial conocer el estado actual de las instituciones y trabajar en el desarrollo de nuevas capacidades institucionales. Esto incluye realizar diagnósticos y evaluaciones de las políticas públicas implementadas. Según Pinazo (2004), el objetivo de estos análisis es: *"investigar si los medios jurídicos, administrativos y financieros aplicados permiten lograr los efectos esperados y la consecución de los objetivos asignados"*.[315]

Para institucionalizar la evaluación, es necesario establecer un marco jurídico que legitime su práctica e integración en las estructuras político-administrativas.

---

314 PNUD. *Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, 3.

315 Javier Pinazo Hernandis. "Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la 'acción pública': del discurso a una nueva dinámica normativa," *Gestión y análisis de políticas públicas.* Instituto Nacional de Administración Pública de España, 12 (julio-diciembre 2014), 124.

Esto requiere priorizar en la agenda gubernamental un modelo analítico continuo que permita procesar resultados y diseñar políticas públicas más efectivas.[316]

El análisis de políticas permite a las administraciones crear, diseñar y adquirir nuevas capacidades institucionales. Esto implica aprender de errores o resultados no alcanzados, corrigiéndolos mediante diagnósticos adecuados, institucionalizados y presentes en la agenda pública como prioridad.

La capacidad institucional refleja las habilidades y aptitudes de las organizaciones para asumir responsabilidades, ejecutarlas de manera eficiente y fortalecer la rendición de cuentas, generando "valor público". Según Nelissen (2002), estas capacidades pueden interpretarse como una nueva forma de gobernanza y se clasifican en: jurídicas, económicas y político-sociales.[317]

En términos generales, las capacidades institucionales aluden a la recuperación del rol y control del Estado en las propuestas de desarrollo (políticas públicas), asumiendo la responsabilidad de tomar decisiones para resolver problemas sociales y públicos, y disponiendo de las habilidades necesarias para hacerlo de manera efectiva.[318]

Cabrero y Arellano (2011) identifican problemas básicos en las administraciones municipales, como el bajo nivel de formación profesional de los funcionarios encargados de tomar decisiones y la obesidad organizacional, con estructuras infladas y duplicación de actividades. Estas deficiencias limitan la capacidad de las administraciones subnacionales, especialmente en ausencia de un Servicio Civil de Carrera, lo que genera disparidades significativas en competencias profesionales y educativas entre gobiernos del mismo nivel e incluso dentro de una misma administración.[319]

Analizar las capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales es esencial debido a su estrecha relación con la profesionalización de la función pública. Las capacidades relevantes en las administraciones municipales mexicanas pue-

316 Ibídem.

317 Nico Nelissen. "The administrative capacity of new types of governance," *Public Organitation Review* 1, no. 2 (2002): 5-22, 10.

318 Daniela Mariana Gargantini y Carolina Inés Pedrottini. "Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales," *Economía, Sociedad y Territorio* XVIII, no. 57 (2018): 319-357, 321.

319 Enrique Cabrero y David Arellano. *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

den clasificarse en: a) Capacidad de Gobierno; b) Capacidad Legal; c) Capacidad Política; d) Capacidades Profesionales; e) Capacidad Administrativa; f) Capacidad Financiera; g) Capacidad de Infraestructura; y h) Capacidad de Transparencia y Rendición de Cuentas.[320]

¿Por qué es necesario evaluar?

Lo que no se evalúa ni mide, no se puede mejorar. La evaluación es indispensable para elevar la calidad de la gestión pública, ya que permite comprender el statu quo de las administraciones en términos políticos, administrativos y financieros. Según la CEPAL y la ONU, la evaluación es "el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades en curso y asistir a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras".[321]

Cohen y Franco (2006) destacan que existen diversos modelos de evaluación, los cuales varían según el objeto de análisis y la formación académica de quienes los aplican (económica, social, estadística, normativa, etc.). Lo esencial es comparar patrones deseables (metas) con la realidad (*statu quo*) y lograr los objetivos de manera eficaz. Evaluar es, en esencia, "fijar el valor de una cosa", lo cual requiere un procedimiento o metodología adecuada para comparar aquello que se evalúa respecto a un criterio determinado. En resumen, la evaluación consiste en analizar los resultados frente a los objetivos esperados.[322]

---

320 Enrique Cabrero Mendoza, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?" *Gestión y Política Pública* II semestre, no. 3 (2004): 753-784; PNUD, *Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009); Mauricio Valdés Rodríguez, "Foro Agenda para el Desarrollo Municipal INAFED 2016. ¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos?" (México: INAFED - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016); CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos y sus implicaciones para el desarrollo* (México: Centro de Estudios de las Finanzas Pública, 2018); Rocío Huerta Cuervo y Magda Venegas López, "Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM)," *Sobre México. Temas de Economía* 1, no. 2 (2020): 101-133.

321 ONU. *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*. New York: Naciones Unidas, 1984, p. 18; CEPAL. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005, p. 56.

322 Ernesto Cohen y Rolando Franco. *Evaluación de proyectos sociales*, vol. Séptima Edición en Español. México: Siglo XXI Editores, 2006, 73.

Tabla No. 15

Etapas en la concepción de la Evaluación

Etapa	Temporalidad	Enfoque	Interés
Primer generación	Finales del siglo XIX	Medición Cuantitativa	Identificación del nivel de logros de ciertos objetivos específicos, mediante la medición cuantitativa con instrumentos unimodales.
Segunda generación	Décadas de 1920 a 1950	Descripción/ Comparación	Identificación del nivel de conjuntos de aspectos optimizadores y limitantes con respecto a ciertos objetivos establecidos; comparación de enfoques usando métodos experimentales, o de fenómenos, en grupo y situaciones, de ocurrencia natural.
Tercer generación	Décadas de 1950 a 1980	Servicios de Valor	Comparación de resultados múltiples con metas y normas establecidas *a priori*; evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.
Cuarta generación	Década de 1980 a la fecha	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño coordinados por medio del análisis de todos los datos disponibles, usando una variedad de métodos y mediciones múltiples, e incorporando el conocimiento, las perspectivas y los valores de todos los involucrados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos por el documento, Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - 1997

Según la Tabla No. 15, el BID identifica cuatro generaciones en la evaluación gubernamental. En la actualidad, nos centramos en las evaluaciones de:

1. **Transparencia** (qué se hizo, cómo se hizo y con qué recursos); y
2. **Responsabilidad ejecutiva y desempeño**, enfocadas en la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos frente a un mal desempeño de sus funciones.[323]

La OCDE resalta la importancia de la evaluación de la administración y el presupuesto con enfoque a resultados (presupuesto basado en resultados, PbR), que incluye cinco elementos básicos de control: costos, insumos, procesos, productos y resultados. Además, evalúa el desempeño mediante cuatro criterios: valor del dinero, economía, eficacia y eficiencia.[324]

323 BID. *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.* Banco Interamericana de Desarrollo, marzo 1997, p. 10.

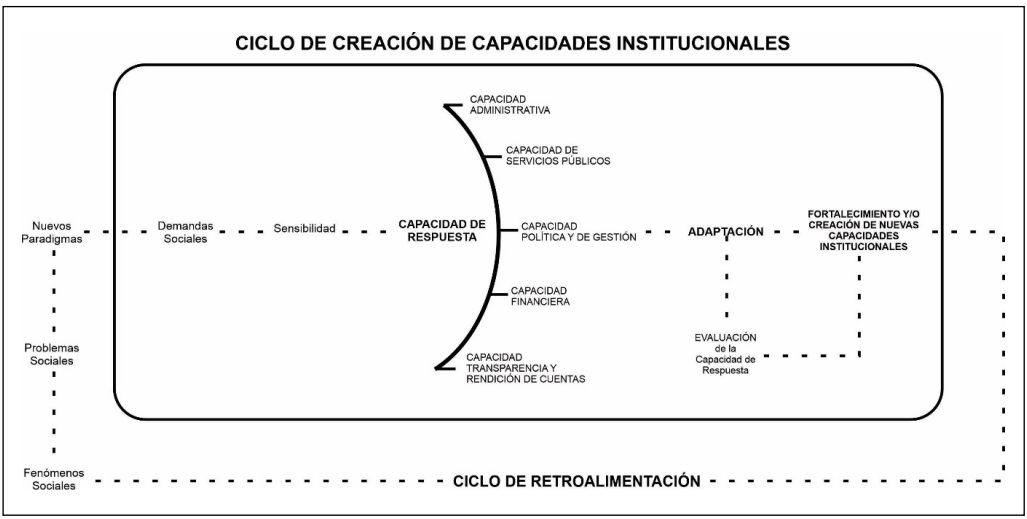
324 Guillermo De la Torre Sifuentes. *Evaluación municipal en México: el desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados.* Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, 2021, p. 66.

En México, el PbR ha cobrado relevancia como metodología para mejorar la calidad del gasto público y fomentar la rendición de cuentas. Este enfoque requiere definir objetivos claros antes de ejercer el gasto público (evaluación ex ante) y posteriormente verificar si dichos objetivos se alcanzaron (evaluación ex post).[325]

Finalmente, dentro del análisis de las capacidades institucionales, es esencial valorar la capacidad financiera (esfuerzo recaudatorio). Todo programa o política pública depende de recursos materiales, humanos y financieros, sin los cuales sería prácticamente imposible gestionar y prestar numerosos servicios públicos.

Hasta este punto, hemos analizado las capacidades institucionales desde una perspectiva teórica, definiendo su significado, relevancia y su inclusión en nuestra investigación. Consideramos que la adquisición de nuevas capacidades institucionales, junto con el fortalecimiento y la institucionalización de las existentes, es esencial para que las administraciones enfrenten los desafíos actuales de la gestión pública.

Figura No. 8



Fuente: Elaboración propia

Estas capacidades permiten a las instituciones adaptarse a entornos cambiantes,

325 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134: "*Los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados." Artículo 108: "Los recursos económicos de que dispongan el Estado, los municipios y sus entidades, así como los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados*".

implementar políticas públicas efectivas y establecer procesos sólidos de evaluación y rendición de cuentas. Su adecuada implementación y desarrollo no solo incrementarán la eficiencia y eficacia de las administraciones, sino que también contribuirán al fortalecimiento de la gobernanza y la calidad democrática, generando beneficios tangibles para la ciudadanía.

Las teorías alrededor del buen gobierno

¿El Servicio Civil de Carrera para qué? Esta pregunta, recurrente en los debates sobre la gestión pública, encuentra su respuesta en los propósitos fundamentales del Servicio Civil de Carrera: profesionalizar, desarrollar y garantizar la estabilidad de los servidores públicos. Esto, a su vez, tiene como fin último ofrecer servicios públicos con la mayor calidad posible. La lógica detrás del SCC radica en que un cuerpo de servidores públicos debidamente capacitados, comprometidos con sus funciones, y guiados por sólidos valores y principios éticos, enfocados en el interés común, genera mejores resultados en la gestión gubernamental.

De manera similar a lo que ocurre en el sector privado, contar con personal calificado y motivado permite alcanzar altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad. Este nivel de desempeño asegura el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, proporcionando respuestas oportunas a las demandas sociales y garantizando el respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones públicas. En esencia, el propósito del SCC es satisfacer las necesidades sociales con servicios de calidad, promoviendo un gobierno eficiente y una administración pública que cumpla con los estándares del buen gobierno, un concepto que ha evolucionado hasta ser reconocido como un derecho humano de avanzada.

En este contexto, la preocupación por la productividad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos ocupa un lugar central. Aquí se resalta la importancia de los servidores públicos, cuya profesionalización no solo implica la adquisición de habilidades técnicas, sino también la promoción de valores éticos y la adopción de un cambio cultural. Este cambio busca transformar las dinámicas internas de las administraciones públicas, mejorando la calidad de la gestión y, por ende, la prestación de servicios públicos.[326]

326 Manuel Villoria Mendieta. *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.* Madrid,

En definitiva, el Servicio Civil de Carrera no es solo una herramienta para profesionalizar la función pública; es una estrategia integral que busca construir administraciones competentes, transparentes y comprometidas con la ciudadanía. Su implementación fortalece el vínculo entre el Estado y la sociedad, cimentando los principios del buen gobierno en el marco de una administración pública moderna y responsable.

El cambio hacia la calidad en la gestión pública

Aguilar y Moreno (2008) destacan un cambio notable en las investigaciones académicas sobre el papel del Estado, señalando que ahora el énfasis se encuentra en la calidad de los servicios ofrecidos, más que en su cantidad. Este cambio refleja una transformación en la relación entre el Estado y la sociedad, donde la prestación eficiente y efectiva de servicios públicos es prioritaria.[327]

Nevado (2003) refuerza esta idea al afirmar que "las nuevas demandas de la comunidad frente a las administraciones, unidas al propio desarrollo de la sociedad posindustrial…, frente al clásico modelo burocrático administrativo no han logrado alcanzar la calidad deseada".[328] Esto subraya que el modelo tradicional de administración pública no ha sido capaz de satisfacer las expectativas de calidad en la prestación de servicios públicos. Dado que calidad y profesionalismo están intrínsecamente relacionados, es fundamental examinar cómo los gobiernos pueden mejorar su eficacia a través de un enfoque más profesionalizado.

Profesionalismo y el núcleo estratégico en la calidad gubernamental

El profesionalismo desempeña un papel esencial en la consecución de la calidad en la gestión pública. En este sentido, la investigación se centra en la necesidad de contar con un "núcleo estratégico" de servidores públicos competentes. Este

España: Tecnos, 1997.

327 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006; Carlos Moreno Jaimes. *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México.* México: ITESO - Universidad Iberoamericana, 2008.

328 Diversos son los estudios que asocian a la profesionalización de los servidores públicos vía el Servicios Civil de Carrera con la prestación de servicios de calidad, para su mayor detalle puede consultarse a los autores: Rafael Martínez Puón, Manuel Villoria Mendieta, María del Carmen Pardo, Ricardo Uvalle Berrones, Manuel Alcántara Sáez, Luis F. Aguilar Villanueva, Héctor Ruiz López entre otros.

núcleo estratégico se refiere a un grupo de funcionarios y servidores públicos clave dentro de la administración, responsables de liderar y ejecutar las funciones y servicios gubernamentales con un enfoque estratégico y orientado a resultados.

Cuando hablamos de un servidor público estratégico, nos referimos a una persona que ha recibido la formación profesional adecuada para su rol, posicionándola como un agente clave para alcanzar los objetivos gubernamentales. Este grupo estratégico es fundamental para establecer un estándar de calidad en la gestión y prestación de servicios públicos, respondiendo a las demandas sociales de manera eficiente y efectiva.

La calidad en la gestión pública no es solo un objetivo deseable, sino una obligación del gobierno en su relación con la ciudadanía. Para lograrla, es imprescindible desarrollar y fortalecer el profesionalismo dentro del sector público, asegurando que los líderes y responsables de las administraciones sean personas capacitadas y comprometidas con su rol. Este enfoque no solo mejora la eficacia de los servicios prestados, sino que también refuerza la confianza de la sociedad en sus instituciones públicas, consolidando el ideal de buen gobierno.

Las crisis de la administración pública

Las administraciones públicas han enfrentado diversas crisis que cuestionaron profundamente la eficacia de los gobiernos y sus instituciones, destacándose cuatro tipos principales:

1. **Crisis de eficiencia:** Incapacidad de las agencias gubernamentales para operar con un nivel adecuado de rendimiento.[329]
2. **Crisis de eficacia:** Fracaso en la ejecución de acciones gubernamentales que logren los objetivos esperados.[330]
3. **Crisis de legitimidad:** Dificultad de los gobiernos para ganar y mantener

329 También conocida como crisis económica o del gasto público, donde existió un gran déficit de las economías, principalmente en los estados sociales, garantistas o proteccionistas; donde el estado para poder satisfacer los programas sociales tenía un gran gasto público, que en la mayoría de los casos obligó a los gobiernos a endeudarse debido a que era más el gasto que el ingreso de estos países.

330 La Nueva Gestión Pública impulsó la incorporación de prácticas y procesos del sector privado al sector público, con la intención de hacer más eficientes, eficaces y efectivas las acciones gubernamentales y con ello, disminuir el importante gasto público que había tenido durante décadas en modelos de gobierno asistencialistas.

la aceptación social y política al llegar al poder.[331]

4. **Crisis de gobernabilidad:** Pérdida de capacidad para gobernar de manera efectiva, caracterizada por desorden, descoordinación e incompetencia.[332]

Las medidas implementadas para abordar estas crisis

- **Privatización:** Se ha adoptado la externalización, concesión o subrogación de servicios públicos como transporte, recolección de basura y mantenimiento urbano, bajo la premisa de que el sector privado es más eficiente.[333] No obstante, con la aparición de la Post-Nueva Gestión Pública, se ha cuestionado esta estrategia, promoviendo la fiscalización y recentralización de ciertos servicios que habían sido tercerizados.
- **Supervisión de eficiencia:** Para mejorar la eficiencia gubernamental, se han implementado mecanismos como:
    - Evaluación del desempeño.
    - Gestión basada en resultados.
    - Descentralización de la toma de decisiones.
    - Promoción de la participación ciudadana.
- **Legitimidad:** Frente a la crisis de legitimidad, los gobiernos han fomentado la inclusión de la ciudadanía organizada y grupos de interés en la toma de decisiones públicas, buscando respaldo para sus políticas. En este sentido, la legitimidad de las administraciones no depende únicamente del cumplimiento de normas legales, sino también de la efectividad y rendimiento de sus acciones.
- **Gobernabilidad:** Para enfrentar la crisis de gobernabilidad, caracterizada por la pérdida de capacidad para influir en decisiones públicas, se han impulsado medidas como:
    - Transparencia y rendición de cuentas.
    - Gobernanza y colaboración ciudadana. Estas acciones buscan re-

331 Está se caracterizó por el arribo al poder de gobernantes carentes de legitimidad debido a que no habían llegado a gobernar de forma democrática, sino que existía la sobre de haber cometido fraude electoral o torcer las normas electorales a efecto de simular la competencia, pero siempre ganaba el partido hegemónico o dominante.

332 Después de la ola democratizadora en países en vías de desarrollo, así como de la implementación de medidas gerencialistas impulsadas por la Nueva Gestión Pública, los problemas sociales siguieron existiendo, es decir, los regímenes democráticos no fueron suficientes para resolver los problemas, y por más legitimidad que tuviera un gobernante, legitimidad que se le otorgaba tras haber ganado democráticamente las elecciones y llegar a gobernar, no era suficiente, ya que legitimidad no es lo mismo que eficiencia y eficacia para resolver los problemas públicos.

333 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

vertir el desgobierno, caracterizado por conflictos, improductividad y falta de dirección.[334]

Persistencia de problemas y desconfianza en la democracia

A pesar de las reformas promovidas por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el BID, muchas administraciones continúan enfrentando desafíos significativos. En América Latina, la democratización no ha resuelto los problemas estructurales, lo que ha generado una profunda desconfianza en la democracia como herramienta efectiva para satisfacer las demandas ciudadanas. Esto ha dado lugar a una "sociedad de la desconfianza", donde los ciudadanos perciben a las instituciones como ineficaces.[335]

Contrademocracia: Una respuesta a la desconfianza

En este contexto surge el concepto de contrademocracia, descrito por Annunziata (2016) como una democracia basada en la desconfianza. Este modelo no debe interpretarse como antidemocrático, sino como una evolución que canaliza la desconfianza ciudadana dentro del sistema democrático, fortaleciendo mecanismos de control y vigilancia permanente sobre las acciones gubernamentales.[336]

La contrademocracia representa una oportunidad para transformar la desconfianza en una herramienta constructiva, promoviendo la rendición de cuentas y asegurando que las acciones gubernamentales estén alineadas con las expectativas y necesidades ciudadanas. Este enfoque plantea una nueva forma de interacción entre el gobierno y la sociedad, donde la vigilancia activa se convierte en un componente esencial para la legitimidad y eficacia del sistema democrático.

Rosanvallon (2015) plantea que la contrademocracia encuentra su cauce a través de los roles fundamentales que la ciudadanía ha asumido en los últimos años:

1. **Pueblo-elector:** Los ciudadanos ejercen su poder soberano al votar, premiando o castigando a los gobiernos según su desempeño, en un acto que concentra la legitimidad democrática en un solo día.

334 Ibídem.

335 Rocío Annunziata. "La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon," Andamios. *Revista de Investigación.* Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 13, no. 30 (2016): 39-62, p. 43.

336 Ibídem.

2. **Pueblo-controlador:** La vigilancia cívica se convierte en un ejercicio permanente entre procesos electorales, donde los ciudadanos observan, denuncian y evalúan las conductas de los gobernantes.
3. **Pueblo-veto:** El rechazo colectivo se manifiesta a través del sufragio, generando alternancia en el poder cuando los gobiernos no cumplen con las expectativas ciudadanas.
4. **Pueblo-juez:** Este rol destaca la "judicialización de la política", donde los ciudadanos recurren al poder judicial para resolver disputas o exigir cumplimiento de derechos.[337]

Estos roles han sido determinantes para que la ciudadanía impulse y haga valer derechos fundamentales recientes, como el derecho a la buena administración, que se materializa a través de la vigilancia activa y la exigencia de estándares de calidad en la gestión pública.[338]

La insuficiencia de la democracia representativa

Rosanvallon explica que:

"La democracia organiza el tiempo electoral pero no organiza el tiempo gubernamental… Las elecciones dan a un grupo permiso de gobernar, pero no un código de gobierno".[339]

Esta perspectiva subraya que la democracia representativa, aunque esencial para garantizar la legitimidad, no es suficiente para resolver problemas sociales profundos. Los procesos electorales otorgan autoridad a los gobernantes, pero no aseguran la eficacia de su desempeño.

En este contexto, los ciudadanos han evolucionado de votantes pasivos a actores activos, presionando y exigiendo resultados concretos que respondan a las demandas más urgentes de la sociedad. Esta participación activa cuestiona la capacidad de las democracias modernas para traducir legitimidad en resultados efectivos.

---

337 Pierre Rosanvallon. *El buen gobierno.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial, 2015.

338 Rocío Annunziata. "La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon," *Andamios. Revista de Investigación.* Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 13, no. 30 (2016): 39-62.

339 Patricio Moncayo. "La calidad de gobierno," *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 13, no. 1 (2020): 40-51, p. 50.

La necesidad de un servicio público profesional

La solución, según este análisis, radica en establecer un cuerpo de servidores públicos profesionalizados, independientes de los intereses partidistas o de grupos de poder. La práctica del sistema de botín, que privilegia el nombramiento discrecional para beneficio particular, ha demostrado ser un obstáculo significativo para la buena administración.

La profesionalización de la función pública permite garantizar la continuidad y calidad de los servicios ofrecidos, alejándose de prácticas que anteponen intereses individuales a los colectivos. Este enfoque contribuye directamente a fortalecer la gobernanza y a cerrar las brechas de desigualdad e injusticia.

Democracia: entre valores y resultados

Si bien la democracia ha demostrado ser superior en el ámbito de los valores civiles, políticos y humanos, su desempeño en términos de resultados ha dejado mucho que desear. La expectativa de que un gobierno democrático no solo sea legítimo, sino también efectivo, ha generado demandas de una democracia socialmente efectiva.

La gobernanza, entendida como la capacidad de los gobiernos democráticos para dirigir con eficacia y resolver los problemas más apremiantes de la sociedad, se presenta como el siguiente paso en la evolución de la democracia. No basta con ser legítimos; los gobiernos deben demostrar su capacidad para satisfacer necesidades, reducir desigualdades y ofrecer oportunidades tangibles que fortalezcan la confianza en el sistema democrático.

Los factores clave para la gobernanza efectiva

Para que la gobernanza y la democracia acrediten capacidad directiva y logren resolver problemas sociales, existen cuatro factores o unidades causales esenciales:

1. **Ordenamiento normativo del Estado:** Este factor abarca las constituciones, leyes y el andamiaje normativo que respalda el actuar del Estado y de sus instituciones, garantizando un marco jurídico sólido.
2. **Sistema social de conocimiento:** Consiste en disponer de bases de datos confiables, modelos causales que analicen causas, efectos y costos de los fenó-

menos sociales, así como el acceso a datos abiertos y sistemas tecnológicos avanzados que faciliten la toma de decisiones.

3. **Relaciones políticas:** Las decisiones gubernamentales, aunque legítimas y tecnológicamente fundamentadas, solo tendrán éxito si son negociadas, discutidas y consensuadas a través de procesos ideológicos que involucren a diversos actores sociales y políticos.
4. **Decisión del agente gubernamental:** Este factor se refiere a la capacidad del gobernante y su equipo estratégico para tomar decisiones críticas: qué datos recopilar, qué normas aplicar, qué modelos utilizar y qué relación establecer con la sociedad. Este cuarto factor es el más crucial, pues otorga vida y cohesión a los otros tres.[340]

La capacidad de gobernar, basada en una formación sólida y preparación profesional, es esencial para enfrentar los desafíos que las problemáticas sociales imponen a las instituciones públicas.

La crisis de confianza en las democracias

La confianza en las instituciones y autoridades se encuentra en declive, como lo evidencia el índice más reciente de *The Economist* (EIU) en su reporte *The Democracy Index 2023*. Este documento revela un retroceso global en los regímenes democráticos, mostrando que:

- Solo el 7.8% de la población mundial vive en una "democracia plena".
- El 37.6% vive en una "democracia defectuosa".
- El 15.2% se encuentra bajo un "régimen híbrido".
- El 39.4% vive en un "régimen autoritario".[341]

El puntaje promedio global cayó de 5.29 en 2022 a 5.23 en 2023, el nivel más bajo desde el inicio del índice en 2006. Esta tendencia refleja una sociedad de la desconfianza y la incapacidad de los gobiernos democráticos para resolver problemáticas sociales fundamentales, erosionando la fe en la democracia como modelo de solución.

---

340 Apuntes tomados del Seminario Magistral hacia una Teoría del Gobierno, impartido por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en el Colegio de Jalisco en noviembre de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/live/IPsDfRD93YA?feature=share, fecha de consulta: 05 de marzo de 2023.

341 EIU. *Democracy Index 2023: Age of Conflict.* London, England: The Economist Intelligence Unit Limited, 2023.

Profesionalización como respuesta al descontento

La profesionalización del servicio público emerge como una de las herramientas más efectivas para contrarrestar esta erosión democrática. Al centrarse en el fortalecimiento institucional y la formación de servidores públicos competentes, se puede restaurar la confianza en los gobiernos y mejorar la calidad de la gestión pública.

De la cantidad a la calidad en la administración pública

Históricamente, las estrategias de gobierno se enfocaron más en la cantidad — como el tamaño de las instituciones, el número de empleados y programas, y el gasto público— que en la calidad. Sin embargo, las agendas modernas han evolucionado hacia un enfoque en la calidad institucional y gerencial, con atención especial a:

1. **Calidad institucional:** Enfatizando la solidez normativa y organizativa del gobierno.
2. **Calidad gerencial:** Centrada en la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales.[342]

Dos axiomas para mejorar la gestión pública

1. **Calidad es igual a mejores resultados:** Una gestión pública de calidad debe traducirse en resultados más satisfactorios para la sociedad.
2. **Eficiencia y eficacia son clave para lograr mejores resultados:** Los gobiernos deben ser capaces de hacer más con menos recursos, reduciendo tiempos y optimizando procesos.

Esta transición de cantidad a calidad representa no solo una evolución en la forma de administrar, sino también una respuesta al creciente descontento social, apuntando a una gobernanza más efectiva, transparente y orientada a resultados.

Teorías de la eficiencia, eficacia y legitimidad en la gestión pública

Un gobierno eficiente y eficaz en su gestión produce mejores resultados y se acerca al estándar ideal de la administración pública. Esto implica integrar eficiencia,

342 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

eficacia y legitimidad en cada acción gubernamental, equilibrando los intereses de varios agentes, fomentando la confianza y ampliando los espacios de gobernanza. La meta es implementar programas a un costo accesible y producir los efectos deseados.[343]

Eficiencia y eficacia: una distinción necesaria

Los conceptos de eficiencia y eficacia suelen confundirse. La eficiencia se enfoca en los recursos, buscando usarlos de manera óptima, mientras que la eficacia está asociada con el logro de metas y resultados deseados. En términos sencillos:

- **Eficiencia:** Lograr objetivos al menor costo posible, utilizando las mejores prácticas.
- **Eficacia:** Alcanzar resultados deseados sin importar costos o procesos.

Ambos conceptos deben complementarse. La eficiencia no tiene sentido sin eficacia, ya que el logro de metas es el objetivo final de cualquier acción gubernamental. Por otro lado, la eficacia sin eficiencia puede llevar a costos desmedidos o prácticas insostenibles.[344]

Incorporación de legitimidad

Además de eficacia y eficiencia, la legitimidad es crucial para una gestión pública de calidad. En este contexto:

1. **Eficiencia:** Es un requisito de supervivencia, orientado a evitar el desperdicio de recursos públicos.
2. **Eficacia:** Se centra en el monitoreo y ajuste oportuno de programas y políticas públicas, garantizando resultados deseables.
3. **Legitimidad:** Funciona como marco de actuación gubernamental, asegurando la interacción y participación ciudadana en procesos de ajuste, negociación y acuerdos.[345]

343 Enrique Cabrero. *Gerencia pública municipal.* México: CIDE, 1999, p. 22.

344 Amitai Etzioni. *Organizaciones modernas.* México: Uteha, 1964, p. 15.

345 Ibídem.

Lecciones prácticas: el equilibrio entre cantidad y calidad

La obsesión por reducir costos operativos no debe comprometer la calidad de los servicios públicos. Un ejemplo clásico es la pavimentación de calles: cuando se reduce la calidad del material para abarcar más metros cuadrados, el resultado es una infraestructura que se deteriora rápidamente, generando costos mayores a largo plazo. Este tipo de decisiones pone de manifiesto la importancia de mantener un equilibrio adecuado entre eficiencia y eficacia, priorizando siempre la calidad.

Gobernabilidad y profesionalización

La gobernabilidad requiere la integración de eficiencia, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. Aguilar (2006) identifica tres pilares clave para la administración pública, conocidas como "las tres E":

1. **Economía:** Uso racional de los recursos.
2. **Eficiencia:** Logro de objetivos al menor costo.
3. **Eficacia:** Alcance de metas y resultados deseados.[346]

Además, Aguilar destaca la adopción de esquemas posburocráticos, como la dirección estratégica, la gestión del desempeño y el presupuesto por resultados. Estos avances subrayan la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos, equipándolos con las habilidades necesarias para enfrentar las demandas de un entorno electoral y administrativo cada vez más competitivo.[347]

Participación ciudadana y calidad democrática

La profesionalización de la función pública no solo responde a las exigencias internas de la administración, sino también al creciente protagonismo de los ciudadanos en la vida democrática. La participación ciudadana es un factor decisivo en la toma de decisiones, ejerciendo presión sobre los gobernantes para implementar políticas públicas responsables y alineadas con los principios de la democracia.

En conclusión, una gestión pública de calidad no solo depende de alcanzar ob-

346 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

347 Ibídem, 43.

jetivos operativos, sino de construir un entorno que combine eficiencia, eficacia y legitimidad, fomentando la confianza ciudadana, optimizando recursos y garantizando servicios públicos que respondan a las necesidades de la sociedad.[348]

Elementos que inciden en la mejora de la calidad

Hablar de calidad en la gestión pública es un desafío, ya que no existen fórmulas únicas o universales que garanticen alcanzar las metas y objetivos planteados por las administraciones. Cada país enfrenta circunstancias particulares que requieren enfoques y prácticas adaptativas para abordar las demandas sociales y lograr resultados efectivos.[349]

Condiciones esenciales para la calidad

La calidad en la gestión pública depende de contar con instituciones legítimas y efectivas que generen confianza en los ciudadanos. Esto incluye una coordinación eficiente entre los diferentes niveles de gobierno para implementar políticas públicas de manera transversal. Asimismo, transparencia y rendición de cuentas son elementos fundamentales, ya que el acceso a la información pública no solo fomenta la confianza ciudadana, sino que también permite a los ciudadanos involucrarse en el ciclo de las políticas públicas, promover la evaluación de resultados y exigir mejoras.

Un sistema de calidad también requiere políticos y funcionarios públicos capaces, capacitados y comprometidos con el servicio público, para garantizar que las acciones gubernamentales se alineen con las necesidades y expectativas sociales.[350]

Factores que impactan en la mejora de la calidad

1. **Participación ciudadana:** Garantiza que los servicios públicos respondan a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, fomentando una

348 Carlos Moreno Jaimes. *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México.* México: ITESO - Universidad Iberoamericana, 2008, 55.

349 Rodney Scott, Flavia Donadelli y Eleanor Merton. "Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a myth?" *International Review of Administrative Sciences* (2022): 1-17.

350 Manuel Alcántara Sáez. "Calidad de los políticos, profesionalización y formación," *Revista Opera* 11 (2011): 31-46; María Esther del Campo García, "Buen gobierno y confianza institucional". *Dilemata* no. 27 (2018): 55-71.

relación más directa y transparente entre la administración y la sociedad.
2. **Gestión orientada a resultados:** Implica definir objetivos claros y medibles, con evaluaciones periódicas que permitan ajustar estrategias y asegurar que los resultados deseados se alcancen de manera efectiva.
3. **Flexibilidad e innovación:** Habilita a las administraciones para adaptarse a entornos cambiantes y responder eficazmente a los desafíos emergentes, utilizando enfoques creativos y adaptativos.[351]

Estrategias para alcanzar la calidad

Diversos autores coinciden en que la calidad en la gestión pública se puede lograr mediante:

- **Claridad en objetivos y estrategias:** Definir prioridades claras para orientar las acciones gubernamentales.
- **Colaboración interorganizacional e innovación:** Promover el trabajo conjunto entre diversas instituciones y sectores, fomentando la creatividad y el uso de herramientas modernas.
- **Capacidad de liderazgo y gestión del cambio:** Formar líderes que impulsen transformaciones organizacionales y adapten las instituciones a nuevas realidades.[352]

Herramientas y enfoques innovadores

La calidad en la gestión pública se logra a través de la combinación de varias herramientas, como:

- **Participación ciudadana:** Involucrar a la sociedad en la formulación e implementación de políticas públicas.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Fomentar el acceso abierto a la información pública y la fiscalización de las acciones gubernamentales.
- **Redes de colaboración:** Establecer alianzas entre grupos de interés, ciudadanos y servidores públicos para abordar problemas comunes.

351 Çağri D. Çolak. "Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of ths Post-New Public Management Trends," *Croatian and Comparative Public Administration* 19, no. 4 (2019): 517-536.

352 Tom Christensen y Per Lægreid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," *The Whole-of-Government Approach to Public* 67, no. 6 (2007): 1059-1066; Changkun Cai, Qiyao Shen y Na Tang. "Meet all changes with constancy: The dynamic adaptation process of county governments in China," *Public Administration* (2022): 1-23.

- **Profesionalización del servicio público:** Desarrollar habilidades y competencias específicas en los servidores públicos, asegurando una administración más eficiente y orientada al logro de resultados.

En resumen, alcanzar la calidad en la gestión pública requiere una combinación de planeación estratégica, herramientas tecnológicas e innovación organizacional. Los Sistemas de Servicio Civil y la profesionalización de los funcionarios públicos son elementos clave en este proceso, ya que promueven un enfoque más estructurado y efectivo para satisfacer las demandas sociales y garantizar el buen gobierno. Este estudio busca demostrar cómo estos elementos pueden integrarse para lograr una gestión pública de calidad que cumpla con las expectativas ciudadanas y fortalezca la confianza en las instituciones.

10. LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La noción moderna de la administración pública sostiene que el ejercicio gubernamental debe ir más allá de la simple ejecución de la ley. A principios del siglo XX, el jurista francés Maurice Hauriou (2002) introdujo el concepto de "*Bonne Administration*", enfocado en la moralidad administrativa. Sin embargo, esta idea no implicaba aún una obligación directa para el Estado.[353]

Desde una perspectiva normativa, el Derecho a una Buena Administración Pública (DFBAP) fue reconocido formalmente en el año 2000 al ser incluido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Este desarrollo representa un cambio significativo en la interpretación de los derechos y principios que articulan las garantías de calidad en los servicios públicos. Este derecho implica que los servicios deben prestarse con respeto a los procedimientos administrativos establecidos y orientarse hacia la eficiencia, eficacia y efectividad. Además, incluye la participación ciudadana en el diseño y la implementación de las políticas públicas, fomentando la gobernanza colaborativa.

Un Derecho de Cuarta Generación

En el siglo XXI, hablar de calidad en los gobiernos exige hacer referencia al DFBAP, considerado un derecho humano de cuarta generación. Basado en la propuesta de Karel Vasak (1997) sobre las generaciones de derechos humanos, estudios más recientes, como los de Ludmila Flores (2015) y Leticia Cornelio (2018), proponen esta cuarta generación, adaptada a las necesidades contemporáneas.[354] La evolución de los derechos humanos y su relación con las exigencias de una buena administración pública puede observarse en la Tabla No. 16.

En este marco, surge la pregunta central: ¿Qué se entiende por buena administración pública? Si bien parece un concepto simple, en la práctica es complejo, ya que lo que es considerado "bueno" puede variar según los intereses y perspectivas

353 Maurice Hauriou. *Précis de droit administratif et de droit public.* Paris, Francia: Editions Dalloz, 2002.

354 Karel Vasak. "30-year struggle. The sustained efforts to give force of human rights," *The Unesco Courier* no. 10 (1977): 29-32; Lucerito Ludmila Flores Salgado. *Temas actuales de los derechos humanos de última generación.* Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015; Leticia del Rocío Cornelio Zamudio. "Derecho Humano a la Buena Administración," *Perfiles de las Ciencias Sociales* 5, no. 10 (2018): 315-344; Ludmila Flores sostiene que, en el estudio generacional de los derechos humanos, se ha ido concretando nuevos planteamientos y opiniones sobre el surgimiento de una Cuarta Generación de Derechos Humanos.

de cada grupo. Para esclarecerlo, resulta útil revisar algunas definiciones clave.

Definiciones de Buena Administración

Rodríguez-Arana (2012): Define el DFBAP como la obligación de la administración pública de actuar conforme a parámetros establecidos constitucionalmente que reflejan el servicio al interés general. La buena administración es aquella que opera con racionalidad, transparencia y orientación constante al interés colectivo.[355]

P. Nikiforos Diamandouros (2013): Destaca que los principios de buena administración son esenciales para garantizar que las acciones de la administración respeten el Estado de Derecho y los principios fundamentales que sustentan las normas.[356]

José Luis Meilán Gil (2013): Afirma que la buena administración no se limita al buen comportamiento individual, sino que también abarca el adecuado funcionamiento de la administración como organización para cumplir con las políticas diseñadas.[357]

Rhita Bousta (2019): Describe la buena administración como una adaptación equilibrada de los medios de la administración pública.[358]

CLAD (2006): Define el buen gobierno como aquel que promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y el respeto a los derechos humanos, en el marco de la democracia y el Estado de Derecho.[359]

---

355 Jaime Rodríguez-Arana. "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa," *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 6, no. 6 (2013): 23-56, p. 26.; Jaime Rodríguez Arana. "El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo," en *Estudios Jurídicos sobre administración pública*, ed. Jorge Ruiz (México: UNAM, 2012), p. 6.

356 P. Nikiforos Diamandouros. "Ombusman Europeo. Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia," 21 de marzo 2013, consultado en https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/es/50715.

357 José Luis Meilán Gil. "*El paradigma de la buena administración*," Anuario da Facultade de Dereito da Universisade da Coruña 17 (2013): 238.

358 Rhita Bousta. "Pour une approche conceptuelle de a notion de bonne administration", *Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Esternado de Colombia,* 21 (2019): 29.

359 CLAD. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006, 4.

Propuesta Conceptual

Basándonos en estas definiciones, proponemos el siguiente concepto:

Buena Administración Pública es la materialización de las demandas sociales de interés general mediante acciones de gobierno adaptadas de forma equilibrada y racional, fundamentadas en un modelo de Estado de Derecho. Implica la gestión pública orientada a satisfacer las expectativas sociales con principios de transparencia, eficiencia, eficacia y participación ciudadana, respetando siempre los derechos humanos y el marco legal.[360]

Implicaciones de la Buena Administración Pública

Este enfoque no solo persigue la mejora continua en la calidad de los servicios públicos, sino que también refuerza la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. La buena administración pública se convierte en un pilar fundamental para construir un sistema democrático robusto, capaz de responder a las necesidades sociales de manera efectiva y legítima.

En este sentido, la buena administración pública no debe ser vista únicamente como un ideal abstracto, sino como un derecho exigible y una meta alcanzable. Su concreción requiere de servidores públicos profesionalizados, sistemas administrativos eficientes y una activa participación ciudadana que garantice que las acciones gubernamentales estén alineadas con el interés general.

360 Propuesta de definición de autoría propia, a partir del análisis y estudio de otros autores, así como las diferentes normatividades preexistentes sobre el Derecho a la Buena Administración Pública.

Tabla No. 16

Generaciones de los Derechos Humanos

Generación	Surgimiento	Combate	Integrada por	Propugnan
Primer Generación	Revolución Francesa	Derechos Civiles y Políticos (Libertades Clásicas)	Derecho a la Libertad de Tránsito, de Reunión y de Asociación, Derecho a Votar y ser Votado, Garantías Procesales, Asilo Político, y el Reconocimiento de la Libertad Jurídica; a una Nacionalidad; Prohibición de la Esclavitud o Servidumbre. Libertades Fundamentales sin distinción de raza, sexo, color, idioma, clase social o religión. Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.	Impone al Estado a respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano. Derechos que corresponden al individuo frente al Estado.
Segunda Generación	Revolución Industrial	Derechos Colectivos, Sociales, Económicos y Culturales	Derecho a la Seguridad Social, al Trabajo en condiciones igualitarias, a la formación de Sindicatos, al Salario justo, a la Huelga, a la Vivienda, a la Salud Física y Mental, a la Educación, y a un nivel de vida adecuado.	Para que sean aplicados o respetados, implica un "hacer" por parte del Estado
Tercera Generación	Tras la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría	Derechos del Pueblo o Solidaridad De paz: Derechos Civiles y Políticos; De Desarrollo: Derechos Sociales, Económicos, Culturales; De Medio Ambiente: Cooperación entre Pueblos	Derecho al Desarrollo Económico, Derecho del Pueblo a elegir su Forma de Gobierno, a la NO agresión entre pueblos, al uso de la ciencia y la tecnología, preservación del medio ambiente, la paz, la coexistencia pacífica, el entendimiento y confianza, Cooperación Internacional y Regional, Justicia Internacional, Solución de Problemas Alimenticios, Demográficos, Educativos y Ecológicos, Patrimonio Común de la Humanidad.	Cooperación entre las naciones, ante la violación de derechos masiva
Cuarta Generación	Revolución de las Tecnologías de la Información (TIC's)	Progresividad de los Derechos Humanos	Derecho de Acceso a la Informática, de Acceder a la Nueva Sociedad de la Información en condiciones de igualdad y de no discriminación, al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable, derecho a formarse en las nuevas tecnologías, a la autodeterminación informativa, derecho a la seguridad digital. etc. Derechos de las personas sobre el ciberespacio y su vinculación con las TIC's.	Derechos vinculados con la tecnología

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo *Derecho Humano a la Buena Administración*, de Leticia del Rocío Cornelio Zamudio

Derecho a la Buena Administración Pública

Desde una perspectiva democrática, el Estado y sus instituciones gubernamentales tienen un carácter público cuyo propósito primordial es satisfacer el interés general y garantizar una convivencia social digna. En este contexto, los ciudadanos han evolucionado de ser sujetos pasivos a actores clave en la vida pública. Este protagonismo no se limita a ejercer su voto en los procesos electorales, sino que incluye la capacidad de exigir servicios públicos de calidad y un gobierno eficiente. Así, el ciudadano moderno se concibe como un agente activo en un Estado de Derecho o un Estado Social y Democrático de Derecho.[361]

El Parlamento Europeo ha liderado este enfoque al elevar la buena administración al rango de derecho humano en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Según Rastrollo Suárez (2018), este reconocimiento otorga a los ciudadanos la facultad de hacer valer derechos frente a las administraciones públicas, obligándolas a salvaguardar principios de calidad, equidad y eficacia.[362] Este avance refleja un principio jurisprudencial europeo que permite a los ciudadanos evaluar la legitimidad de las administraciones a partir de valores democráticos.

La Democracia de Ejercicio y el DFBAP

En la actualidad, conceptos como la Democracia de Ejercicio, descrita por Rosanvallon (2015), destacan que la participación ciudadana trasciende el acto de votar. Los ciudadanos ya no son soberanos únicamente el día de las elecciones; su rol se extiende a una vigilancia activa y permanente de los poderes públicos a través de instituciones diseñadas para controlar y fiscalizar sus acciones.[363] Este modelo es congruente con el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública, que promueve una participación más activa de la sociedad en la toma de decisiones, colaborando y exigiendo soluciones a sus necesidades.

El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

361 Jaime Rodríguez-Arana. "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa," *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 6, no. 6 (2013): 23-56.

362 Juan José Rastrollo Suárez. "*Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*". España: Tirant lo blach, 2018.

363 Pierre Rosanvallon. *El buen gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial, 2015.

ejemplifica este derecho al establecer garantías específicas para los ciudadanos, como:

1. Un trato imparcial y equitativo, con resolución de sus asuntos en un plazo razonable.
2. La posibilidad de ser escuchados antes de que se tomen medidas adversas en su contra.
3. Acceso a los expedientes administrativos que los involucren y la obligación de motivar las decisiones de las autoridades.
4. La posibilidad de reclamar reparaciones por daños causados por instituciones públicas o sus agentes.
5. La facultad de comunicarse y recibir respuesta en su lengua.[364]

Estas disposiciones reflejan lo que Rodríguez-Arana (2011) denomina un "Nuevo Derecho Administrativo", enfocado en la protección de derechos cívicos y la consolidación de valores democráticos.[365]

El DFBAP en el Contexto Mexicano

En México, a diferencia de la Unión Europea, el DFBAP aún no se reconoce explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como un derecho humano. Sin embargo, existen disposiciones legales e interpretaciones jurisprudenciales que lo reconocen de forma implícita, tales como:

- **Responsabilidad patrimonial del Estado:** La reparación del daño o responsabilidad patrimonial del Estado, es producto del reconocimiento de que la buena administración es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de acuerdo con una Tesis Aislada del Poder Judicial en México.[366]
- **Principio de imparcialidad:** Presente en diversos artículos de la CPEUM (6, 41, 79, 100, 109, 116, 122, 123, y 134), que garantizan desde el punto de vista

364 Parlamento Europeo, "*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*" (Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2007), 18.

365 Jaime Rodríguez-Arana. "*El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*," en IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo. México: UNAM, 2011, 4-5.

366 Para mayores detalles, véase la Tesis Aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, cuyo registro digital es el 2024340, Número de Tesis: I.4o.A.14 A (11a.).

normativo, un actuar justo y objetivo por parte de las autoridades.[367]

- **Responsabilidad de los Servidores Públicos:** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habla sobre el "buen despacho", sin embargo, lo hace de forma muy sucinta y generalizada, dejando a la valoración del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores) la existencia de una falta a él buen despacho y su gravedad; es decir, queda a criterios políticos y no necesariamente jurídicos. Sin embargo, existen las vías legales para hacer valer la responsabilidad de los servidores públicos ante las malas prácticas y desatención a sus funciones y atribuciones.[368]
- **Derecho a la presunción de inocencia y acceso al expediente:** La CPEUM en su artículo 20 apartado B fracciones I y II, establece y reconoce el "principio de presunción de inocencia". Al establecer que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se le compruebe su culpabilidad. Asimismo, el mismo artículo 20 constitucional establece el "derecho de acceder al expediente del que forme parte en una acusación en su contra", es decir, acceder al expediente de la investigación cuando se encuentre imputado.[369]
- **Fundamentación y motivación:** El artículo 16 de la CPEUM establece que

---

367 El artículo 6º versa sobre el Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo garante del Derecho Universal de Acceso a la Información Pública en México; y que se señala que: *En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*
El artículo 41 versa sobre el Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), organismo es la autoridad en la materia electoral; y que se señala que: *En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores*.
El artículo 41 versa sobre la Auditoría Superior de la Federación (ASF), encargada de fiscalizar los recursos ejercidos por los poderes de la Unión, así como Entidades Federativas y Municipios que ejerzan recursos federales; y que señala que: *La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*
El artículo 100 versa sobre el Consejo de la Judicatura Federal, quien es un órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de nombrar o remover a jueces y magistrados, así como funcionarios de menor rango de la carrera judicial, y que señala que *los integrantes del Consejo de la Judicatura ejercerán su función con independencia e imparcialidad.*
El artículo 109 versa sobre las responsabilidades que los Servidores Públicos tienen frente al Estado, y que: *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

368 El artículo 109 fracción I de la Constitución Política Federal menciona que se impondrán sanciones (juicio político) a aquellos servidores públicos sujetos (ahí se detalla quienes son), que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su "buen despacho".

369 Habría que decir, que en los últimos meses, se ha abierto un gran debate en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Prisión Preventiva Oficiosa regulada por el artículo 18 y 19 constitucional; debido a que a decir de una fracción de los 11 ministros que componen la Suprema Corte, la Prisión Preventiva viola el Derecho Humano de Presunción de Inocencia (nadie es culpable hasta que se le demuestre lo contrario). Y en ese mismo sentido, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se encuentra en abierto un proceso contra del Estado Mexicano, donde se revisa el abuso de esta figura de Prisión Preventiva, con un caso donde una persona ha estado presa por 17 años sin recibir sentencia condenatoria.

ninguna persona puede ser molestada en su persona, domicilio o posesiones sin un mandamiento judicial debidamente fundado y motivado.
- **Respeto a la lengua y cultura:** El artículo 2 de la CPEUM garantiza a los pueblos indígenas el acceso a la justicia en su lengua, con intérpretes y defensores conocedores de su cultura.[370]

Diferencias entre México y la Unión Europea

Aunque algunos principios del DFBAP están presentes en el marco normativo mexicano, su enfoque difiere del europeo. En México, estas disposiciones suelen centrarse en proteger derechos individuales, especialmente en contextos judiciales. Por el contrario, en Europa, el DFBAP abarca una perspectiva más amplia, enfocada en garantizar la calidad, eficacia y legitimidad de la administración pública.

La incorporación explícita del DFBAP en la legislación mexicana representaría un paso crucial para fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía. Reconocer este derecho como una obligación del gobierno no solo mejoraría la calidad de los servicios públicos, sino que también reforzaría la confianza ciudadana y promovería un modelo más democrático e inclusivo de gobernanza.

El buen gobierno y la confianza institucional

Uno de los beneficios más significativos del buen gobierno es su capacidad para generar confianza en las instituciones, un elemento esencial para la estabilidad democrática y el funcionamiento efectivo del sistema político y social. Según Esther del Campo (2018), existe una relación directa entre la calidad de las prácticas democráticas, la percepción de corrupción y la confianza en las instituciones. Sus conclusiones son contundentes:

1. A mayor debilidad en las prácticas democráticas, mayor será la impunidad.
2. A mayor percepción de impunidad, mayor será la percepción de corrupción.

370 Para mayores detalles, véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2º apartado A fracción II.

3. A mayor percepción de corrupción, menor será la confianza en las instituciones públicas.[371]

¿Qué es la Confianza Institucional?

De acuerdo con Del Campo, la confianza institucional refiere a la percepción de los ciudadanos hacia las instituciones políticas y sociales, como el gobierno, el sistema judicial, la policía, los partidos políticos y los medios de comunicación. Esta confianza es clave para la estabilidad de la democracia y el buen gobierno, pues ambos requieren instituciones legítimas y efectivas. Como señala la autora:

> *"Un buen gobierno precisa de instituciones legítimas y efectivas, representativas y eficaces, que junto a una sociedad participativa, organizada y bien informada, se constituyen en bases sólidas para una democracia estable."*[372]

En este contexto, instituciones legítimas son aquellas que gozan de reconocimiento social y normativo sobre sus acciones y mandato. Asimismo, deben ser efectivas, es decir, lograr resultados positivos en su gestión, y eficaces, cumpliendo con los objetivos establecidos de manera óptima. Además, estas características deben complementarse con una sociedad activa, bien informada y participativa, lo cual refuerza los valores democráticos.

Crisis de Legitimidad y Representación

Aguilar Villanueva (2006) identifica una "crisis de legitimidad" en la gobernanza contemporánea, cuestionando si los gobiernos realmente gobiernan y si cuentan con la confianza institucional necesaria para ejercer el poder. Según el autor, la legitimidad gubernamental depende del desempeño, especialmente en un contexto donde el Estado interviene cada vez más en los asuntos económicos y sociales, convirtiendo el bienestar social en una función pública. Sin embargo, estas acciones también pueden percibirse como populistas, utilizadas para obtener apoyo social.[373]

371 María Esther del Campo García. "Buen gobierno y confianza institucional", *Dilemata* 27 (2018): 55-71.

372 Ibídem, 55.

373 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Por otro lado, Paramio (2006) señala una "crisis de representación", donde la falta de receptividad de los gobiernos y partidos políticos ha llevado a una desconexión con las demandas sociales. Esto genera una percepción de desinterés o incapacidad de los representantes para satisfacer las necesidades de sus electorados.[374]

Educación y Confianza Institucional

Estudios como el Índice Global de Impunidad en México (2022) [375] y el trabajo de Monsiváis Carrillo (2019) destacan que el nivel educativo influye significativamente en la confianza institucional. Mientras un mayor grado de escolaridad puede reducir la percepción de impunidad, también genera ciudadanos más críticos y exigentes hacia las instituciones. Monsiváis concluye que la calidad de los servicios públicos locales influye directamente en la confianza ciudadana hacia el sistema político. Es decir, un buen gobierno con mejores resultados genera mayor confianza institucional. [376]

Asimismo, Monsiváis (2019) destaca que la confianza en las instituciones públicas está directamente influida por las experiencias ciudadanas en la prestación de servicios públicos locales, particularmente a nivel de gobiernos municipales. Las disparidades en la capacidad de los gobiernos subnacionales para proporcionar servicios de calidad afectan de manera positiva y causal el nivel de apoyo y confianza que los ciudadanos depositan en el sistema político en su conjunto: gobierno, instituciones, partidos políticos y la democracia misma. Dicho de otro modo, mientras mejor evaluados estén los gobiernos en su desempeño, mayor será la confianza institucional.[377]

La Profesionalización como Clave para la Confianza Institucional

Para alcanzar un nivel alto de "confianza institucional" en las instituciones formales, es fundamental contar con estructuras administrativas profesionales y com-

374 Ludolfo Paramio. *Crisis de Gobernabilidad y Populismo, en Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina,* ed. Ludolfo Paramio y Marisa Revilla. Fundación Carolina, 2006, 47-65.

375 Para mayores detalles véase el sitio web: https://gijn.org/stories/doc-of-the-day-global-impunity-index/ consultado el día 12 de julio de 2024.

376 Alejandro Monsiváis Carrillo. La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México, *Región y sociedad* 31 (2019): 21.

377 Ibídem, 23.

petentes, capaces de generar resultados concretos y prestar servicios públicos de calidad óptima. Esto se logra mediante la implementación efectiva de sistemas meritocráticos en la administración de recursos humanos, garantizando que los servidores públicos estén profesionalizados y capacitados para sus funciones.[378]

La falta de profesionalización en la función pública es un factor que incrementa la desconfianza ciudadana hacia las instituciones. Estudios recientes han identificado una "crisis de confianza institucional" que afecta a muchas democracias contemporáneas, con una especial gravedad en América Latina. Esta crisis no solo pone en entredicho la capacidad de los gobiernos para atender las demandas ciudadanas, sino que también resalta la urgencia de adoptar estrategias sólidas para mejorar la eficiencia, transparencia y legitimidad de las administraciones públicas.[379]

La confianza institucional no es un fenómeno espontáneo; se construye a través de la calidad del desempeño gubernamental, la transparencia en la gestión y el compromiso con el interés público. En este contexto, la profesionalización del servicio público no es una opción, sino una necesidad imperativa para fortalecer la legitimidad de las instituciones y generar un sistema político más estable y confiable.

Además, superar la crisis de confianza institucional requiere acciones decididas que trasciendan la implementación de políticas públicas aisladas. Es necesario un enfoque integral que combine transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, garantizando así que las administraciones estén alineadas con las expectativas y necesidades de la sociedad. Solo mediante este camino se podrá recuperar la confianza de los ciudadanos y consolidar un sistema democrático sólido y funcional.

---

378 Aurora Díaz-Rato, *"La Cooperación Española y la Gobernabilidad Democrática en América Latina,"* en Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina, ed. Ludolfo Paramio y Marisela Revilla (España: Fundación Carolina, 2006), 243-262, 257; Héctor Ruiz-López, *"La crisis de legitimidad en América Latina: propuesta contra la crisis de legitimidad,"* (Madrid, España: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2009), 9; María Esther del Campo García, *"Buen gobierno y confianza institucional," Dilemata* 27 (2018): 55-71, 59; Alejandro Monsiváis Carrillo, *"La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México,"* Región y sociedad 31 (2019): 21, 5.

379 Carlos García Rivero y Hennie Kotsè, *"Crisis de confianza institucional en las democracias contemporáneas," Dilemata - Revista Internacional de Éticas Aplicadas* 27 (2018): 17-36; María Esther del Campo García, *"Buen gobierno y confianza institucional," Dilemata* 27 (2018): 55-71; Antonio Estrella de Noriega, *"Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado," Documentos de Trabajo (Fundación Carolina) Segunda Época* 34 (2020).

Factores Culturales y Confianza Institucional

Un estudio reciente de Kaasa y Andriani (2022), titulado *Determinants of Institutional Trust: The Role of Cultural Context*,[380] analiza cómo el contexto cultural afecta la confianza institucional. Sus hallazgos incluyen:

1. **Distancia de poder:** En regiones con alta distancia de poder, los ciudadanos tienden a desconfiar más de las instituciones.
2. **Aversión a la incertidumbre:** Las personas en estas regiones confían menos en partidos políticos pero más en la policía.
3. **Impacto económico:** Una mayor confianza institucional promueve el crecimiento económico, aumentando la inversión y la actividad productiva.
4. **Participación cívica:** Los gobiernos que fomentan la participación y responsabilidad cívica logran mejores resultados y mayor confianza ciudadana. [381]

De lo anterior, se subraya la importancia de la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones del gobierno como pilares fundamentales de la gobernanza moderna. Junto con la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia, estos elementos son esenciales para reducir la "distancia de poder" entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, como lo destacan diversos autores. Este enfoque refuerza la idea central de que la profesionalización de la función pública no solo es necesaria, sino urgente, para fortalecer la confianza en las democracias contemporáneas.

La combinación de participación ciudadana activa, transparencia en la gestión pública y responsabilidad institucional se presenta como un camino viable y efectivo para superar la crisis de confianza que afecta a las democracias, especialmente en América Latina. Este enfoque no solo permite atender de manera más directa y eficiente las demandas ciudadanas, sino que también contribuye a la construcción de un sistema político más legítimo, eficaz y sostenible.

---

380 Una "mayor distancia de poder", se refiere a la existencia de una desigual distribución de poder y relaciones jerárquicas en una sociedad. En culturas con una mayor distancia de poder, se acepta de manera más amplia una distribución desigual de poder y se considera normal tener estructuras de toma de decisiones centralizadas y reglas formales. Esto puede llevar a que las personas perciban que las estructuras gubernamentales están lejos de ellos y tengan menos oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones.

381 Anneli Kaasa y Luca Andriani, *"Determinants of institutional trust: the role of cultural context," Journal of Institutional Economics* 18 (2022): 45-65.

En última instancia, este modelo integrado de gobernanza—basado en la profesionalización, la participación y la rendición de cuentas—es clave para restaurar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y asegurar que los gobiernos sean verdaderamente representativos, funcionales y alineados con las expectativas sociales en un entorno democrático.

La buena administración pública en México

Como se ha mencionado previamente, la Constitución Política Federal de México no reconoce explícitamente el Derecho Fundamental a una Buena Administración Pública (DFBAP). En lugar de ello, este derecho se encuentra disperso en diversos artículos y normas constitucionales, y en algunos casos, de manera implícita. Esto contrasta con el enfoque adoptado por la Unión Europea en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Ciudadanía (CDFC), donde el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública (DFBAP) está claramente articulado y concentrado en un solo documento.[382]

El DFBAP en la Constitución Política de la CDMX

Una de las innovaciones más destacadas en el ámbito normativo mexicano proviene de la Constitución Política de la Ciudad de México (CDMX), que entró en vigor en 2018. Con esta constitución, la Ciudad de México se alineó con el resto de los estados de la república al contar con su propio marco constitucional.[383] La Constitución de la CDMX introdujo por primera vez en México el reconocimiento explícito del derecho a la buena administración pública como un derecho fundamental, adaptándolo y enriqueciéndolo al contexto local.

El artículo correspondiente en la Constitución de la CDMX establece que toda persona tiene derecho a una administración pública caracterizada por su carác-

382 La Ciudad de México ha sufrido transformaciones importantes en su historia reciente, primero en diciembre de 2015 cambio de nombre, pues antes se le conocía como Distrito Federal, y que a raíz de una reforma a la constitución federal cambio de nombre, sin embargo, sigue siendo la sede de los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial), así como ser reconocida como la capital del país.

383 Derivado de una serie de reformas, la CDMX convocó a elecciones ciudadanas para elegir a un poder constituyente, y crear su primera constitución política votada y aprobada por un congreso propio, es decir, no es más ya un estatuto impuesto desde el Gobierno Federal y/o el Poder Legislativo Federal, puesto que se les doto de autonomía para poder crear su propia norma constitutiva reconociendo su carácter de Entidad Federativa en México, sin perder su esencia de ser sede de los tres poderes de la unión, y ser considerada como la capital de la república mexicana.

ter receptivo, eficaz y eficiente, garantizando servicios públicos bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, y el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).[384]

Impacto Judicial del Reconocimiento del DFBAP

Este reconocimiento normativo ya ha tenido repercusiones judiciales en México. Por ejemplo, diversas Tesis Aisladas de los Tribunales Colegiados de la Federación han emitido resoluciones en casos de responsabilidad patrimonial del Estado, en las cuales se condenó al Estado al pago de indemnizaciones. Estas sentencias se basaron en el DFBAP, garantizado por la Constitución de la CDMX, y subrayaron la importancia de que el gobierno opere bajo principios de honestidad, transparencia, profesionalismo, eficacia, eficiencia, austeridad, inclusión y resiliencia.[385]

Documentos del CLAD como referentes

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano

El hecho de que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano haya sido tomada en cuenta por los tribunales subraya su relevancia como documento de referencia. Este instrumento, promovido por el CLAD, define de manera más amplia y detallada lo que debe entenderse por buena administración pública. Aunque no tiene carácter vinculante, su contenido puede ser una base sólida para avanzar en el reconocimiento formal del DFBAP en México, tanto a nivel federal como en otras entidades subnacionales.

En síntesis, el reconocimiento del DFBAP en la Constitución de la CDMX es un avance significativo que podría servir como modelo para otras entidades federativas y para el nivel federal en México. No obstante, la falta de un reconocimiento

384 Para mayores detalles, véase la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 7º apartado A, que versa sobre el Derecho a la buena administración pública.

385 Para mayores detalles, véase **Tesis Aislada**: *I.18o.A.14 A (11a.)* publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Noviembre de 2023, Tomo V, página 4631; **Tesis Aislada**: *I.4o.A.14 A (11a.)* publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Marzo de 2022, Tomo IV, página 3463; **Tesis Aislada**: *I.4o.A.6 A (11a.)* publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2265; **Tesis Aislada**: *I.4o.A.5 A (11a.)* publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225.

explícito y uniforme a nivel nacional sigue siendo un desafío pendiente. Este vacío normativo subraya la importancia de armonizar las legislaciones locales y federales para garantizar que todos los ciudadanos en México puedan exigir una buena administración pública como un derecho fundamental.

Limitaciones Normativas en el Ámbito Federal

A pesar del avance que representa la Constitución de la Ciudad de México (CDMX) en el reconocimiento del Derecho Fundamental a una Buena Administración Pública (DFBAP), es importante destacar que este reconocimiento no se ha replicado a nivel federal. En el sistema jurídico nacional, los principios de buena administración aparecen fragmentados en diversas disposiciones, como aquellas relacionadas con la responsabilidad patrimonial del Estado o los principios de imparcialidad y legalidad. Esto implica que el DFBAP carece de un reconocimiento explícito y unificado en el sistema normativo nacional, lo que limita su alcance y aplicación uniforme en todo el país.

Por último, el hecho de que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano haya sido utilizada como referencia por los tribunales subraya su relevancia como un instrumento normativo en la región. Este documento, promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), define de manera integral lo que debe entenderse por buena administración pública. Aunque no tiene carácter vinculante, su contenido proporciona una base sólida para avanzar en el reconocimiento formal del DFBAP en México, tanto a nivel federal como en otras entidades subnacionales.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano

Desde una perspectiva normativa, el artículo 1º de la Constitución Política de México establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la propia constitución como en los tratados internacionales de los que México forme parte. Adicionalmente, el artículo 133 de la CPEUM eleva los tratados internacionales a la categoría de Ley Suprema, otorgándoles equivalencia normativa con la Constitución. En este marco, México ha desempeñado un papel destacado en el ámbito internacional como cofundador, junto con Perú y Venezuela, del CLAD en 1972, una institución de referencia en el análisis, estu-

dio y capacitación en temas de administración pública.

Aunque las resoluciones y acuerdos del CLAD no son vinculantes, cuentan con el respaldo de organismos internacionales como la ONU y son ampliamente reconocidos como compromisos y recomendaciones de alta relevancia. Entre sus aportaciones más significativas destaca la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CIDDC), que profundiza en el DFBAP como principio, obligación y derecho fundamental.

La CIDDC tiene como objetivo central el reconocimiento del derecho fundamental de las personas a una buena administración pública y la promoción de una mayor conciencia ciudadana, alentando a los ciudadanos a exigir a las autoridades, funcionarios y servidores públicos un desempeño conforme a principios de eficiencia, transparencia y equidad. Este consenso amplía y complementa la discusión sobre el buen gobierno iniciada por el CLAD en 2006, cuando se publicó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, estableciendo un marco conceptual detallado sobre lo que debe entenderse por buena administración.[386]

La clave para una Buena Administración

El cumplimiento efectivo del DFBAP requiere que las instituciones del Estado adopten una administración de calidad que se sustente en la profesionalización de sus servidores públicos. La existencia de un núcleo estratégico de servidores públicos capacitados y especializados en sus áreas de competencia es fundamental para alcanzar este objetivo. En este contexto, el CLAD también ha proporcionado directrices clave a través de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que refuerza la importancia de los sistemas meritocráticos y de profesionalización en la administración pública.

El análisis de la CIDDC y otros instrumentos del CLAD refuerza la necesidad de avanzar hacia un reconocimiento más explícito y uniforme del DFBAP en México. La profesionalización de la función pública no solo es un requisito esencial para garantizar la calidad de la administración pública, sino también una herramienta para fortalecer la confianza institucional y consolidar la legitimidad democrática. Este enfoque, alineado con las recomendaciones del CLAD, ofrece un

386 CLAD. *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública,* XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Caracas, Venezuela: CLAD - Naciones Unidad, 2013, 5.

camino viable para elevar los estándares de gobernanza en México y responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa y exigente.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP)

Durante la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). Este documento representa un paso significativo hacia la definición de un sistema profesional y eficaz en la función pública, considerado indispensable para la gobernabilidad democrática y la gestión pública eficiente en las sociedades contemporáneas.[387]

Objetivos de la CIFP

La CIFP establece los siguientes objetivos fundamentales:

1. **Establecer un sistema profesional y eficaz de función pública:** Proporcionar lineamientos claros para construir una función pública que sea un pilar de la gobernabilidad democrática y la buena gestión administrativa.
2. **Definir un marco común:** Crear principios rectores, políticas y mecanismos de gestión que constituyan un lenguaje compartido sobre la función pública en los países iberoamericanos.
3. **Inspirar reformas y modernización:** Servir como referencia para implementar cambios normativos, regulaciones y políticas que mejoren los sistemas nacionales de función pública.

Principios Rectores

La CIFP identifica los principios rectores que deben guiar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos en la función pública, asegurando que estos principios sean salvaguardados en las prácticas concretas:

- **Igualdad:** Garantizar la igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación de género, raza, religión, inclinación política u otras características personales.
- **Mérito, desempeño y capacidad:** Establecer estos criterios como base para el acceso, la carrera y las políticas de recursos humanos en la función

387 CLAD. *Carta Iberoamericana de la Función Pública,* V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado. Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidad, 2003, 5.

pública.
- **Eficiencia, eficacia y efectividad:** Promover estas cualidades en las acciones públicas y en las políticas de gestión del empleo y las personas.
- **Transparencia, objetividad e imparcialidad:** Asegurar prácticas justas y claras en la función pública.
- **Sometimiento a la ley:** Garantizar que todas las actuaciones estén en conformidad con el marco legal y jurídico.[388]

Relevancia de la CIFP

Desde nuestra perspectiva, la CIFP no solo reafirma la importancia de profesionalizar la función pública, sino que también aporta un marco estructurado que permite a los países iberoamericanos implementar sistemas más transparentes, eficientes y éticos en la gestión del empleo público. La función pública es definida como un conjunto de arreglos institucionales que incluye normas, estructuras organizativas, pautas culturales y procesos diseñados para garantizar el manejo adecuado de los recursos humanos.

La CIFP se alinea con la necesidad de modernizar y mejorar la función pública como herramienta clave para fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad gubernamental. Además, subraya la importancia de construir un núcleo estratégico de servidores públicos capacitados, comprometidos y éticos, que actúen como pilares fundamentales en la implementación de políticas públicas efectivas.[389]

Convergencia con el Sistema Profesional de Carrera en México

Cabe destacar que la CIFP fue adoptada en el mismo año en que México promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC), marcando un hito en la profesionalización de los servidores públicos. Esta coincidencia evidencia la relevancia de contar con sistemas meritocráticos que aseguren la eficacia y la ética en la administración pública.

388 Ibídem.

389 Ibídem, 5.

Derecho de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas

Más allá del mérito como criterio central para el acceso a la función pública, es crucial considerar el Derecho de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas (DIAFP). Este derecho, cada vez más relevante en las agendas gubernamentales y políticas de México y América Latina, busca garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública, atendiendo desafíos relacionados con la paridad de género y la inclusión social.

En México, recientes reformas constitucionales y electorales han establecido mecanismos para garantizar la igualdad de género en las candidaturas a cargos de elección popular y en la composición de instituciones gubernamentales, como los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's). Estas reformas reflejan un firme compromiso con la equidad y la igualdad en el acceso a posiciones de liderazgo y toma de decisiones.

A nivel internacional, el DUAIFP tiene su base en instrumentos clave como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 21 establece: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".[390] De manera complementaria, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, señala en su artículo 25 que: "Todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades para tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".[391] Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), conocida como el Pacto de San José, adoptada en 1969 por la Organización de Estados Americanos (OEA), refuerza este derecho al comprometer a los Estados Parte a garantizar que todo ciudadano pueda desempeñar funciones públicas en condiciones de igualdad.[392]

El DIAFP no solo asegura la igualdad en el acceso a las funciones públicas, sino que también promueve principios esenciales como mérito, capacidad e igualdad, que son fundamentales para el éxito de la gestión pública en un Estado demo-

390 ONU. *La Declaración Universal de Derechos Humanos,* (10 de diciembre, 1948).

391 ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1976.

392 OEA. *"Convención Americana sobre Derechos Humanos,"* ed. Organización de los Estados Americanos (noviembre, 1969), 2.

crático de derecho. Coincidimos con Rastrollo (2018) en que estos principios no solo deben regir el ingreso, sino también la promoción dentro de la función pública, limitando la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones.[393] La Constitución Mexicana establece en su artículo 1° que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México sea parte. Además, el artículo 133 eleva estos tratados al rango de Ley Suprema, otorgándoles un carácter vinculante en el sistema jurídico nacional.

México ha avanzado significativamente en la integración de la paridad de género como principio normativo. La Ley del Servicio Profesional de Carrera asegura la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública basada en el mérito, garantizando además la capacitación y certificación equitativa entre hombres y mujeres. La Constitución, en su artículo 4°, establece la igualdad entre hombres y mujeres como un derecho fundamental, mientras que el artículo 35 asegura que los ciudadanos puedan ser votados en condiciones de paridad para cargos de elección popular. Asimismo, el artículo 41 obliga a los partidos políticos a observar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas. Estas disposiciones se complementan con el artículo 41 en relación con los nombramientos del gabinete presidencial y la integración de los OCA's, estableciendo que deben observar el principio de paridad de género. Estas reformas garantizan una participación igualitaria en los procesos de decisión política y administrativa.[394]

El acceso igualitario a la función pública no solo implica garantizar igualdad de oportunidades, sino también asegurar que quienes acceden a estas posiciones lo hagan por mérito y capacidad. Esto requiere sistemas meritocráticos sólidos, como el Servicio Profesional de Carrera, que aseguren que los servidores públicos sean seleccionados en función de sus habilidades y competencias. Desde una perspectiva más amplia, el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional han sido esenciales para limitar la discrecionalidad y arbitrariedad gubernamental, fortaleciendo el Estado de derecho y promoviendo la confianza ciudadana en las instituciones.

393 Juan José Rastrollo Suárez. *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público.* España: Tirant lo blach, 2018.

394 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *"Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,"* (Diario Oficial de la Federación, 09 de enero, 2006), En línea.

El Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas no solo representa un compromiso con los principios de igualdad y mérito, sino que también es una herramienta clave para consolidar democracias modernas y efectivas. México ha dado pasos importantes en esta dirección, pero persisten retos significativos. Avanzar hacia una administración pública verdaderamente equitativa, eficiente y representativa requerirá un esfuerzo continuo para fortalecer los sistemas meritocráticos y garantizar la igualdad de oportunidades en todos los niveles de gobierno.

El acceso a la función pública en México

México, según lo dispuesto en su Constitución Política, se define como una república federal compuesta por tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además, la Ciudad de México (CDMX) es reconocida como una entidad federativa que alberga los poderes de la unión y funciona como capital de la república. En su interior, se subdivide en alcaldías, que equivalen a los municipios de los estados. Asimismo, México adopta la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno con normas específicas que regulan sus facultades y atribuciones dentro de los distintos niveles de gobierno.

Las relaciones laborales entre el Estado y los empleados públicos encuentran fundamento en los artículos 5º y 123 de la Constitución. El artículo 5º garantiza el derecho a la libertad de trabajo, mientras que el artículo 123 regula las relaciones laborales de los trabajadores tanto del sector privado (apartado "A") como del servicio público (apartado "B"). Con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal, surgió una nueva clasificación de empleados públicos, denominados "Servidores Públicos de Carrera," estableciendo una clara distinción entre ellos y aquellos que no están sujetos a esta ley.

El artículo 123, apartado "B," establece principios fundamentales que respaldan normativamente hablando al Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas (DUAIFP), destacando aspectos como:

- **Homologación salarial:** Fracción V - "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo."
- **Ingreso:** Fracción VII - "La designación del personal se hará mediante

sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes."

- **Capacitación:** Fracción VII - "El Estado organizará escuelas de Administración Pública."
- **Ascenso:** Fracción VII - "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."
- **Separación del cargo:** Fracción IX - "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley."
- **Empleados de confianza:** Fracción XIV - "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.".[395]

El apartado "B" regula específicamente las relaciones laborales entre los poderes de la unión –legislativo, ejecutivo y judicial– y sus trabajadores. Esto incluye aspectos como la jornada laboral, días de descanso, salarios, designación basada en el mérito, capacitación profesional mediante escuelas de administración pública, derechos de escalafón, procedimientos para suspensión o cese, derecho de asociación y huelga, organización de la seguridad social, y la regulación de relaciones laborales especiales, como las de los militares, ministerios públicos, policías y trabajadores de confianza.

Particularmente, la fracción VII establece que la designación del personal se realizará mediante sistemas que evalúen conocimientos y aptitudes, lo que apunta claramente a la implementación de sistemas meritocráticos, aunque se utilice el término "designación." Por su parte, la fracción VIII alude al derecho de escalafón, indicando que los ascensos deben otorgarse con base en conocimientos, aptitudes y antigüedad, y siempre bajo condiciones de igualdad.

Este principio de igualdad se refleja en la LSPC, donde el artículo 2º declara:

> *"El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad."* [396]

395 Para mayores detalles, véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (05 de febrero de 1917). México: Cámara de Diputados Federal. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

396 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *"Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración*

En suma, el marco normativo mexicano establece bases sólidas para promover el acceso igualitario a la función pública, regulando tanto el ingreso como el desarrollo profesional de los servidores públicos bajo principios de mérito, igualdad y transparencia, esenciales para consolidar una administración pública profesional y eficiente.

En México, el Derecho Universal de Acceso Igualitario a las Funciones Públicas (DUAIFP) encuentra su sustento en diversas leyes y disposiciones constitucionales que regulan las relaciones laborales en la administración pública. Entre estas, destaca la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional" (LTSE), que regula las relaciones laborales entre los trabajadores del Estado y los poderes de la unión, incluyendo a la Ciudad de México y algunas instituciones de carácter federal.[397] Sin embargo, su enfoque en el Servicio Civil de Carrera es limitado, mencionándolo únicamente en relación con la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil para la elaboración de estudios técnicos sobre tabuladores salariales regionales.

La LTSE define al "trabajador" como aquella persona que presta un servicio físico o intelectual al Estado, dividiéndolos en dos categorías: de confianza y de base, pero omitiendo cualquier mención específica a los servidores públicos de carrera. Asimismo, aunque establece la obligación de actualizar anualmente el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal (CGPGF), este tampoco incluye referencias a los servidores públicos de carrera, lo que evidencia una omisión significativa en su regulación.[398]

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece las bases para organizar la administración pública centralizada y paraestatal, definiendo las secretarías de Estado e instituciones que auxilian al presidente de la república. En esta normativa, se otorga a la Secretaría de la Función

---

Pública Federal," (Diario Oficial de la Federación, 09 de enero, 2006), 1, En línea.

397 Las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

398 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *"Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional,"* (Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre, 2021), 1, En línea.

Pública (SFP) la responsabilidad de coordinar y vigilar la implementación del Servicio Profesional de Carrera, asegurando la planeación y administración de recursos humanos conforme a criterios normativos específicos.

El marco del SPC se refuerza con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), promulgada en 2003, que establece las bases para organizar, operar y desarrollar el SPC en las dependencias del poder ejecutivo federal. La ley permite que las entidades del sector paraestatal diseñen sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, otorgando flexibilidad para su implementación dentro de las características particulares de cada entidad.

Complementando esta ley, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPAP), publicado en 2007, detalla las disposiciones para su ejecución. Sin embargo, la demora en la emisión de este reglamento refleja una resistencia institucional y falta de voluntad política para implementar plenamente las disposiciones relacionadas con la profesionalización del servicio público en México.

Asimismo, el DUAIFP, al garantizar igualdad de acceso al servicio público, refuerza el compromiso de evitar cualquier forma de discriminación basada en raza, género, etnia u otras distinciones. Este enfoque no solo busca cumplir con los estándares normativos nacionales e internacionales, sino también promover una administración pública inclusiva y equitativa, que refleje los principios fundamentales de un Estado democrático de derecho.

Ahora bien, revisemos a detalle cuál es el marco jurídico vigente en México en materia del Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional de Carrera, que como ya hemos mencionado anteriormente, desde nuestra perspectiva, y para efectos de esta investigación, creemos que ambos se refieren a lo mismo.

La política y la profesionalización

La idea de una política desvinculada de la burocracia y su funcionamiento resulta, especialmente en el sistema político mexicano, un planteamiento poco realista. La construcción de un buen gobierno no solo pasa por la profesionalización

de los servidores públicos, sino también por la de los políticos que conducen y representan las instituciones democráticas. Según Z'Graggen y Linder (2004), la profesionalización política puede analizarse en tres niveles: el individual, el institucional y el del sistema político.[399]

En el ámbito individual, un político profesional es aquel que dedica su vida principal y consistentemente a la política. Esto se traduce en tres aspectos clave: 1) contar con un ingreso garantizado derivado de su actividad política; 2) tener posibilidades de ejercer la política a largo plazo; y 3) gozar de perspectivas claras de desarrollo o avance en la jerarquía política. Estos elementos permiten que los políticos se enfoquen en sus responsabilidades públicas sin la incertidumbre económica o profesional que podría afectar su desempeño.[400]

En el nivel institucional, una institución política profesionalizada se distingue por tres características esenciales: 1) una alta proporción de personal profesional que domina los procesos políticos y administrativos; 2) estructuras internas complejas y procedimientos que demandan una inversión significativa de tiempo; y 3) un presupuesto elevado que respalda sus operaciones y objetivos, diferenciándola claramente de organizaciones no profesionalizadas.

En el sistema político, la profesionalización incluye trayectorias políticas estructuradas, donde se establece un esquema claro de movilidad entre distintos niveles y funciones políticas. Además, este nivel se caracteriza por los altos costos financieros asociados a la operación de las organizaciones políticas y la financiación de partidos y campañas electorales. Estos costos reflejan la complejidad y las demandas de la política contemporánea.[401]

La profesionalización de la política es, por tanto, un componente esencial para fortalecer la democracia. Contar con políticos capacitados y comprometidos no solo mejora la calidad del gobierno, sino que también aumenta la legitimidad de las instituciones democráticas. Sin embargo, profesionalizar la política enfrenta diversos retos, debido a la naturaleza compleja y multifacética del trabajo político.[402]

399 Heidi Z'graggen y Wolf Linder. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich.* Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, 2004, 6.

400 Ibídem, 5.

401 Ibídem, 6.

402 Manuel Alcántara Sáez. "Calidad de los políticos, profesionalización y formación," *Revista Opera* 11 (2011): 31-46.

En el caso de México, un desafío significativo radica en la falta de requisitos básicos para el acceso a ciertos cargos públicos. Actualmente, la legislación no exige ningún grado de escolaridad ni siquiera la capacidad de leer o escribir para desempeñar cargos políticos. Esta situación contrasta con otros países donde la profesionalización de la política comienza desde los criterios de elegibilidad para los cargos de elección. Por ejemplo:

- **Saber leer y escribir:** Requisito en Bolivia (artículo 221 de la Constitución),[403] Brasil (artículo 14 de la Constitución)[404] y Venezuela (artículo 112 de la Constitución).[405]
- **Poseer "notoria instrucción":** Obligatorio en El Salvador (artículo 126 de la Constitución).[406]
- **Cursar al menos educación media superior o equivalente:** Exigido en Chile para Diputados y Senadores (artículos 44 y 46 de la Constitución).[407]

La política y la profesionalización están estrechamente vinculadas, especialmente en contextos como el sistema político mexicano. Pensar que la política puede estar desligada de la burocracia y su funcionamiento resulta poco realista. La profesionalización de los políticos es clave para alcanzar un buen gobierno, y su importancia radica en los niveles individuales, institucionales y del sistema político en su conjunto.

En el caso de México, la reelección legislativa ha sido históricamente un tema de debate. La prohibición de la reelección inmediata, que prevaleció durante gran

403 Esto aplicaba en la anterior Constitución Boliviana, sancionada en 02 de febrero de 1967, sin embargo, en la nueva Constitución del Estado Boliviano, este requisito fue eliminado, pero anteriormente se establecía lo siguiente: *Art. 221. Son elegibles los ciudadanos que sepan leer y escribir y reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la ley.*

404 El artículo 14 de la Constitución Brasil señala lo siguiente: Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante: 4. Son inelegibles los no susceptible de alistamiento y los analfabetos.

405 Al igual que Bolivia, la anterior Constitución Política de Venezuela, señalaba lo siguiente: Art. 112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas *los electores que sepan leer y escribir*, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

406 La constitución Salvadoreña establece lo siguiente: ARTICULO 126.- Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.

407 Artículo 44. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contados hacia atrás desde el día de la elección.

parte del siglo XX, se consideraba un obstáculo para la profesionalización de las carreras legislativas.[408] Se argumentaba que la falta de continuidad limitaba el aprendizaje, la experiencia en la negociación y la capacidad de los legisladores para adaptarse a la complejidad del trabajo legislativo. Sin embargo, tras la reforma constitucional que permitió la reelección consecutiva, los resultados han sido mixtos.

En el ámbito legislativo federal, diversos estudios han señalado que la reelección no ha tenido un impacto significativo en la productividad legislativa. Por el contrario, en el ámbito municipal, la reelección consecutiva ha mostrado resultados más positivos. Según López Videla (2021), esta reforma ha incentivado a los alcaldes a realizar inversiones en la capacidad gubernamental, reducir prácticas corruptas en el financiamiento de proyectos y centrarse en políticas con objetivos a largo plazo.[409] Estos hallazgos destacan cómo los incentivos políticos, como la posibilidad de reelección, pueden influir positivamente en el desempeño de los políticos y en el bienestar de las comunidades.

Anteriormente, la normatividad en México impedía la posibilidad de reelección consecutiva para los cargos de elección popular, situación que fue reformada con el objetivo de permitir la continuidad en el ejercicio legislativo y administrativo. Este cambio respondió a una crítica recurrente por parte de diversos autores, quienes señalaban que los periodos breves en el cargo dificultaban el cumplimiento eficiente de tareas legislativas complejas, el aprendizaje y dominio de materias técnicas, la adquisición de habilidades para la negociación, y el entendimiento de la dinámica interna de las cámaras legislativas.[410]

Con la reforma constitucional, todos los cargos de elección popular pueden ahora reelegirse consecutivamente, con la excepción de los gobernadores, el Presidente de la República y el Jefe o Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, los resultados de esta reforma han sido mixtos. En el ámbito legislativo federal, hay estudios serios y rigurosos que apuntan a que la reelección consecutiva no ha mejorado significativamente la productividad ni la profesionalización

408 Lucero Ramírez León. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de México, 2013.

409 Bruno Lopez Videla Mostajo. *"Essays on the Political Economy of Development"*. PhD diss., University of California San Diego, 2021.

410 Ibídem, 198.

de los legisladores, mostrando resultados poco alentadores en cuanto al impacto esperado de esta medida.[411]

En contraste, la reelección consecutiva en el ámbito municipal ha mostrado beneficios tangibles. Según López Videla (2021), la reforma ha incentivado cambios positivos en la gestión local, destacándose tres aspectos principales:

1. **Aumento de inversiones en la capacidad gubernamental:** Los alcaldes reelectos han realizado más inversiones en la infraestructura y capacidad de sus gobiernos locales para ofrecer bienes públicos, lo que sugiere un enfoque más estratégico y sostenible en su gestión.
2. **Reducción de la corrupción en la financiación de inversiones:** La posibilidad de reelección ha fomentado prácticas más transparentes y responsables en la gestión de los recursos públicos, reduciendo la corrupción en el financiamiento de proyectos.
3. **Enfoque en políticas con objetivos a largo plazo:** La continuidad en el cargo ha permitido a los alcaldes priorizar iniciativas de largo alcance que beneficien a la comunidad, en lugar de enfocarse exclusivamente en logros inmediatos de corte electoral.[412]

Estos hallazgos subrayan la importancia de los incentivos políticos adecuados, como la reelección consecutiva, para alentar una gestión más eficiente, responsable y orientada al desarrollo sostenible en los niveles de gobierno locales. Aunque la implementación y los efectos de esta medida varían según el contexto, en el ámbito municipal ha demostrado ser una herramienta para promover la transparencia, la planificación estratégica y el bienestar comunitario a largo plazo.

Por otro lado, la profesionalización de los políticos implica que estos no solo dediquen el 100% de sus actividades a la política, sino que también cuenten con formación técnica y especializada que les permita tomar decisiones informadas y eficaces. Sin embargo, en la práctica, es común encontrar políticos ocupando funciones administrativas o gerenciales sin el mérito ni las capacidades técnicas necesarias, lo que pone en riesgo la calidad de la gestión pública.[413]

411 Fernando Patrón Sánchez y Ma. Ofelia Camacho García. *La profesionalización legislativa en México: evidencias en congresos estatales y el congreso federal.* México: Tirant lo blanch, 2018.

412 Bruno Lopez Videla Mostajo. "Essays on the Political Economy of Development". PhD diss., University of California San Diego, 2021.

413 Ibídem, 20.

En este contexto, Alcántara Sáenz (2013) señala que la calidad de los políticos afecta directamente la calidad de la política en múltiples dimensiones. Por ello, es fundamental priorizar la formación profesional de los políticos, un tema que ha sido históricamente desatendido por los partidos políticos, la academia y la sociedad en general. La evaluación de méritos y trayectorias debería convertirse en una práctica estándar al considerar a los aspirantes a cargos públicos.[414]

Desde esta perspectiva, la profesionalización de los políticos es esencial para mejorar la eficiencia de las administraciones. Un político profesional no solo buscará rodearse de equipos técnicos competentes, sino que también estará más inclinado a implementar sistemas de mérito, como los Servicios Civiles de Carrera, y a promover la profesionalización en todos los niveles de la función pública. Esta visión, centrada en la excelencia y la técnica, puede contribuir significativamente a mejorar la calidad del gobierno y a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

414 Manuel Alcántara Sáez. "De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público," *Perfiles Latinoamericanos* 21, no. 41 (2013): 41-42.

PARTE V: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

11. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES TEÓRICAS

Los 30 hallazgos más relevantes de la investigación

En general, podríamos resumir nuestros hallazgos hasta aquí en los siguientes puntos:

1. **Los Servicios Civiles de Carrera (SCC)** son una herramienta clave para potenciar y promover la profesionalización de los empleados públicos.[415] Es fundamental subrayar que la profesionalización debe entenderse como un medio para alcanzar una administración más eficiente, y no como un fin en sí misma.[416]
2. **La profesionalización de la función pública** genera un valor agregado sustancial al construir capacidades institucionales sólidas.[417] Estas capacidades permiten que los servidores públicos ofrezcan una administración orientada a alcanzar las "tres E" de las administraciones públicas: eficiencia, eficacia y efectividad. Este esfuerzo tiene como objetivo último fortalecer el capital social y mejorar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.[418]
3. Existe un **consenso generalizado entre los especialistas y académicos** en torno a la necesidad de gobiernos de calidad que actúen con eficiencia, eficacia y efectividad. Sin embargo, en la clase política, este tema es frecuentemente minimizado debido a los intereses patrimonialistas y clientelares que todavía predominan, lo cual retrasa su implementación efectiva.
4. **El ingreso basado en el mérito y la capacidad** fomenta la creación de en-

415 María Gisela Encarnación Romero, "La profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana: avances y perspectivas" (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2018).

416 Rafael Martínez Puón, *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2005).

417 Enrique Cabrero Mendoza, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?" *Gestión y Política Pública* II semestre, no. 3 (2004): 753-784; CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos y sus implicaciones para el desarrollo* (México: Centro de Estudios de las Finanzas Pública, 2018); Rocío Huerta Cuervo y Magda Venegas López, "Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM)," Sobre México. *Temas de Economía* 1, no. 2 (2020): 101-133.

418 Luis F. Aguilar Villanueva, *"Gobernanza y gestión pública"* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006); María del Carmen Pardo, "Una política inacabada: El Servicio Profesional de Carrera en México," en *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, ed. Héctor Ruiz-López (Universidad de Guadalajara - IIRCCC, 2023), 19-41.

tornos laborales especializados. Contar con personal altamente capacitado y con las actitudes y aptitudes adecuadas no solo eleva la calidad de los resultados esperados, sino que también contribuye a generar confianza en los ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para cumplir sus objetivos.

5. La profesionalización ayuda a **estandarizar procedimientos** en la prestación de servicios públicos, garantizando una calidad óptima que permita satisfacer el derecho humano a la buena administración. Esto es un elemento esencial para consolidar la legitimidad y la confianza ciudadana.
6. Los SCC funcionan como un **dique de contención** contra el control político excesivo de las instituciones administrativas. Al limitar la injerencia de intereses políticos, los SCC refuerzan la autonomía y la objetividad en las decisiones gubernamentales.
7. **La Nueva Gestión Pública (NGP)** impulsó la creación y fortalecimiento de los SCC, junto con otras medidas destinadas a modernizar y eficientar la administración pública tradicional. Este modelo ha servido como un catalizador para promover reformas estructurales en las burocracias gubernamentales.[419]
8. **Las organizaciones internacionales**, como el CLAD, la CEPAL, la OCDE, el BID y la ONU, han otorgado una gran relevancia al desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de los SCC. Su respaldo refuerza la importancia de estos sistemas como una práctica indispensable para la gobernanza moderna.
9. Los SCC son una **herramienta crucial en la lucha contra la corrupción**, al fortalecer la integridad pública mediante la profesionalización de los servidores públicos.[420] Esto fomenta la transparencia y la rendición de cuentas, reduce los espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones y disminuye la prevalencia de la lealtad personal o política por encima de la lealtad a las instituciones y la sociedad.
10. **Los SCC favorecen la continuidad de las políticas públicas** al establecer un marco estable que separa la administración técnica de las dinámicas políticas. De esta manera, los programas y políticas gubernamentales pueden mantenerse, independientemente de las alternancias partidistas en el gobierno. Este blindaje contra la "lógica partidista" contribuye a la estabilidad y efectividad de las administraciones.
11. **El sistema de mérito fortalece la capacidad de gobernar**, ya que permite la

419 Luis F. Aguilar Villanueva, *"Gobernanza y gestión pública"* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

420 Manuel Villoria Mendieta, *La corrupción política* (España: Editorial Síntesis, 2006).

creación de Políticas Públicas basadas en la participación ciudadana y en la gobernanza. La profesionalización de los servidores públicos es un requisito esencial para garantizar que las decisiones gubernamentales sean informadas, estratégicas y alineadas con las necesidades de la sociedad.[421]

12. Aunque **la meritocracia** es un pilar fundamental para fortalecer las capacidades de gobierno, **también puede generar desigualdades**, como señala Michael Sandel (2020) con su concepto de "la Tiranía del Mérito". Esta dinámica puede perpetuar inequidades entre quienes no tuvieron acceso a oportunidades de formación profesional.[422] Sin embargo, es crucial entender que la profesionalización no se limita a la obtención de un título universitario; se trata de un proceso integral que abarca habilidades, conocimientos y experiencia. Esto implica que es posible tener servidores públicos altamente profesionalizados sin necesariamente contar con estudios de grado o posgrado.
13. La existencia de los SCC es un **indicador distintivo de gobiernos democráticos avanzados y de Estados Democráticos de Derecho**.[423] Su relevancia radica en su capacidad para mejorar el desempeño gubernamental, fortalecer la esfera pública y consolidar sistemas democráticos.[424]
14. La **estabilidad laboral** promovida por los SCC **genera una valiosa memoria institucional**. Esto contribuye al buen desempeño administrativo, facilita la coordinación interinstitucional y fomenta redes de colaboración positivas entre servidores públicos de diferentes áreas y niveles de gobierno. Estas dinámicas mejoran la gestión de los asuntos públicos y fortalecen la eficacia administrativa.
15. Uno de los efectos positivos de los SCC es su capacidad para **restaurar la confianza ciudadana en las instituciones**. Al mejorar la calidad de la gobernanza, ofrecer estabilidad laboral y crear un ambiente de trabajo profesional, los SCC fomentan un "círculo virtuoso" en la administración pública, mejorando tanto su imagen como la percepción que la sociedad tiene del gobierno.
16. El **Derecho a la Buena Administración Pública** está intrínsecamente vinculado a la profesionalización de los empleados públicos. Gobernar en el siglo XXI requiere cuerpos de servidores públicos capacitados y compro-

421 Rafael Martínez Puón, *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2005), 49.

422 Michel J. Sandel, *La tiranía del mérito* (Penguin Random House Grupo Editorial, 2020).

423 Héctor Rafael Arámbula Quiñones, "La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección en Chile" (Tesis Doctoral, ESADE Business School, 2015).

424 Rafael Martínez Puón, *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2005), 52.

metidos. La implementación efectiva de los SCC es un prerrequisito para garantizar este derecho humano esencial.

17. Aunque existe una amplia literatura sobre los SCC, **la gran mayoría de los estudios se centran en los gobiernos nacionales**, dejando de lado la implementación y análisis en los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios). Esta es una área de estudio crítica que requiere mayor atención.
18. La transición de un Estado gendarme a un Estado regulador ha demostrado las **limitaciones de las estructuras tradicionales** para responder a las demandas sociales y **para garantizar la continuidad de los programas gubernamentales**. Este cambio obliga al Estado a evolucionar hacia modelos más dinámicos y efectivos.
19. **La crisis de legitimidad de los gobiernos en América Latina** subraya la necesidad de reformas profundas. Las presiones internacionales y nacionales han impulsado cambios internos (reestructuración orgánica e ingreso basado en el mérito) y externos (gobernanza, gobierno abierto, gobierno electrónico). Estas reformas buscan no solo la eficiencia y la eficacia, sino también la legitimidad del gobierno.
20. **Los modelos de gestión pública post-burocráticos**, como la Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP), la Gobernanza y el Gobierno Abierto, junto con herramientas como el Gobierno Electrónico, han sido **esenciales para enfrentar las complejidades actuales**. Estos modelos requieren instituciones públicas profesionalizadas, capaces de gestionar problemas sociales y ofrecer servicios de calidad, consolidando así un nuevo paradigma de gestión pública institucionalizada.
21. **En México, el Servicio Civil de Carrera no ha recibido la atención necesaria dentro de la Planeación Nacional Democrática**. Esto sugiere que su omisión no es casual, sino que responde a intereses políticos orientados a preservar sistemas de clientelismo y botín político en los tres órdenes de gobierno. Estas dinámicas perpetúan la captura de la nómina y las instituciones públicas, limitando la profesionalización y priorizando intereses particulares por encima del bien común. La falta de prioridad otorgada al SCC refleja una resistencia estructural a modernizar y profesionalizar la administración pública.
22. **Los gobiernos municipales en México enfrentan un dilema estructural y financiero**. Aunque se les han asignado mayores responsabilidades, no se les han otorgado recursos públicos adecuados para abordar las crecientes demandas sociales y mejorar la calidad de los servicios públicos. Este des-

ajuste obliga a los municipios a operar con estructuras administrativas obsoletas, diseñadas para contextos del pasado, lo que dificulta su capacidad para afrontar los retos contemporáneos. La falta de énfasis en la profesionalización y en la implementación de sistemas meritocráticos agrava aún más esta situación, dejando a los municipios en desventaja frente a las necesidades de la ciudadanía.

23. **Las universidades y los centros de investigación** desempeñan un papel esencial en la profesionalización del sector público. A través de la formación de futuros servidores públicos, estas instituciones contribuyen a crear una fuerza laboral capacitada y adaptada a las demandas del siglo XXI. El contexto actual, marcado por la globalización, el avance de las tecnologías de la información, las crisis de legitimidad gubernamental, y los desafíos fiscales y sociales, exige que los gobiernos subnacionales y nacionales cuenten con burocracias dotadas de nuevas habilidades y capacidades. En este sentido, la colaboración entre el ámbito académico y el sector público se vuelve imprescindible para enfrentar las transformaciones y retos del entorno global.
24. En cuanto a la **implementación de los SCC en gobiernos subnacionales**, aunque hubo avances iniciales tras la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003, su desarrollo se ha estancado. En lugar de consolidarse, el SCC en el ámbito federal ha experimentado retrocesos que amenazan su continuidad. En los gobiernos subnacionales, la situación es aún más precaria: muchos Estados y municipios no han implementado sistemas meritocráticos efectivos, lo que limita significativamente su capacidad de profesionalizar sus administraciones y garantizar una gestión pública eficiente y transparente.
25. Respecto a la **reelección consecutiva**, los resultados de la investigación muestran efectos mixtos. Aunque la reforma constitucional que permitió la reelección consecutiva para todos los cargos de elección popular, excepto para gobernadores, el Jefe(a) de Gobierno de la Ciudad de México y el Presidente de la República, buscaba mejorar la profesionalización y productividad legislativa, no ha tenido el impacto esperado en el ámbito parlamentario federal. Sin embargo, en el ámbito municipal, la reelección ha mostrado resultados alentadores. Estudios como el de López Videla (2021) evidencian beneficios como la reducción de la corrupción, el incremento de inversiones en la capacidad gubernamental y un enfoque en políticas a largo plazo. Esto sugiere que, aunque la reelección tiene potencial, es necesario reflexionar sobre sus resultados y ajustar las políticas correspondientes para maximizar

sus beneficios, tanto en el nivel federal como local.

26. **La importancia de una visión a largo plazo en la administración pública:** Un SCC efectivo permite a los gobiernos planificar con un horizonte más amplio, promoviendo políticas públicas que trasciendan los ciclos electorales. Esto genera estabilidad y continuidad en la ejecución de proyectos estratégicos, mitigando los riesgos asociados al cortoplacismo político que frecuentemente prioriza beneficios inmediatos sobre resultados sostenibles.
27. **El desafío de la resistencia cultural y organizacional:** La implementación de los SCC enfrenta barreras significativas, no solo políticas, sino también culturales. En muchos casos, las instituciones públicas en México operan bajo estructuras tradicionales que desincentivan la innovación y perpetúan prácticas clientelares.
28. **El impacto del SCC en la legitimidad institucional:** Un SCC bien estructurado no solo mejora la eficiencia interna, sino que también fortalece la legitimidad de las instituciones públicas frente a la ciudadanía. Al asegurar que los servidores públicos sean seleccionados y promovidos con base en sus capacidades y méritos, se reduce la percepción de corrupción y arbitrariedad, fomentando la confianza en las instituciones y el sistema democrático.
29. **La necesidad de adaptar los SCC a los contextos locales:** Aunque los principios generales del SCC son aplicables a cualquier nivel de gobierno, es fundamental considerar las particularidades de los contextos locales. Factores como la capacidad institucional, el desarrollo económico y las dinámicas sociales influyen en la viabilidad y efectividad de estos sistemas. Adaptar el diseño e implementación del SCC a estas realidades puede maximizar su impacto y aceptación.
30. **El papel de la tecnología en la profesionalización:** La incorporación de herramientas tecnológicas en los procesos de reclutamiento, evaluación y capacitación puede optimizar los SCC, haciéndolos más transparentes, accesibles y eficientes. Tecnologías como la inteligencia artificial, los sistemas de gestión de recursos humanos y las plataformas de aprendizaje en línea ofrecen oportunidades para superar barreras logísticas y mejorar la calidad de los procesos administrativos.

Hasta aquí hemos presentado nuestros hallazgos y conclusiones, destacando los desafíos y las oportunidades que enfrenta la profesionalización de la función pública en México. Ahora, el reto inmediato y prioritario radica en explorar y enfatizar la implementación de sistemas meritocráticos en la administración de

recursos humanos, con especial atención en los gobiernos locales, donde persisten notables rezagos. Estos sistemas no solo son indispensables para garantizar procesos justos, transparentes y objetivos en el reclutamiento, selección, permanencia y ascenso de los servidores públicos, sino que también representan una herramienta clave para transformar las estructuras administrativas y fortalecer la gestión pública.

La profesionalización de la función pública debe entenderse como un medio para alcanzar el derecho fundamental a una buena administración pública. Esto implica no solo cumplir con un estándar mínimo de calidad en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, sino también responder de manera eficaz y ética a las demandas sociales. En este sentido, consolidar sistemas meritocráticos no es únicamente una apuesta técnica, sino una necesidad democrática que refuerza la legitimidad del gobierno, promueve la confianza ciudadana y fomenta un círculo virtuoso en la administración pública capaz de contribuir al desarrollo integral y sostenible del país.

Las implicaciones para la profesionalización

Las conclusiones de este capítulo confirman que el modelo de Estado posrevolucionario en México no logró consolidarse plenamente bajo los principios de un sistema legal-racional. Las relaciones entre las élites políticas y burocráticas han perpetuado un modelo de organización alejado del ideal weberiano, el cual propugna la imparcialidad, la profesionalización y la diferenciación clara entre los intereses públicos y privados.

En México, las instituciones actuales son herederas de estructuras desarrolladas a lo largo de los siglos XIX y XX, moldeadas por un régimen autoritario caracterizado por redes de clientelismo, cacicazgo y patronazgo. Estas prácticas históricas se manifiestan en la captura institucional a través de la nómina pública, donde la lealtad personal o política predominó sobre la meritocracia. Esto minó la posibilidad de establecer un servicio civil profesional e imparcial, relegando a los servidores públicos a un sistema en el que las contrataciones y permanencias estaban sujetas a intereses extralegales.

Aunque en las últimas décadas se han adoptado modelos post-burocráticos

como la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza y el Gobierno Abierto, el progreso hacia la profesionalización de la función pública ha sido limitado. Esto es particularmente evidente en los gobiernos subnacionales, donde los Sistemas de Servicio Civil aún no se han implementado de manera efectiva, lo que perpetúa un desempeño institucional deficiente.

El SCC se presenta como una herramienta crucial para enfrentar estas limitaciones. Su implementación busca garantizar procesos transparentes y basados en mérito para el ingreso, permanencia, capacitación y promoción de los servidores públicos. Este modelo no solo promueve la eficiencia administrativa, sino que también establece un marco ético que prioriza el interés general sobre los intereses particulares. Sin embargo, su éxito depende de acuerdos políticos sólidos y de la voluntad de las élites gobernantes para institucionalizar este sistema.[425]

En nuestra investigación, centrada en los gobiernos subnacionales, encontramos que los avances en la profesionalización son limitados, a pesar de la vasta literatura que destaca las ventajas de los sistemas meritocráticos. La profesionalización contribuye significativamente a la construcción de capacidades institucionales, incrementando la eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública. Sin embargo, esta perspectiva todavía no ha sido plenamente adoptada por la clase política mexicana, que prioriza intereses clientelares y patrimonialistas sobre la calidad administrativa.

Uno de los hallazgos más relevantes es la correlación positiva entre el ingreso basado en mérito y la creación de ambientes de trabajo especializados. Esto no solo mejora la calidad de los servicios públicos, sino que también fortalece la confianza ciudadana en las instituciones. Además, los SCC ayudan a blindar a las administraciones frente a las alternancias partidistas, garantizando la continuidad de las políticas públicas y separando las funciones técnicas de las dinámicas políticas.

A pesar de estos beneficios, persiste el riesgo de que los sistemas meritocráticos puedan exacerbar desigualdades sociales, como lo advierte Sandel (2020) en su

425 Bernard S. Silberman, *Cages of Reason* (Chicago: Chicago University Press, 1993); Carl Dahlström, Victor Lapuente, y Jan Teorell, "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption," *Political Research Quarterly* 65, no. 3 (2012): 656-668, doi:10.1177/106591291140810; Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen, y Christian Schuster, "Civil service management and corruption: What we know and what we don't," *Public Administration* 96, no. 2 (2018): 276-285, doi:10.1111/padm.12404.

concepto de la "Tiranía del Mérito".[426] Esto subraya la importancia de implementar estos sistemas con un enfoque inclusivo, que valore no solo las credenciales académicas, sino también otras formas de experiencia y habilidad.

En el ámbito municipal, nuestra investigación señala que la reelección consecutiva ha mostrado resultados positivos, incentivando a los alcaldes a realizar inversiones a largo plazo y reducir prácticas corruptas.[427] Sin embargo, en el ámbito legislativo, la reelección no ha demostrado mejoras significativas en términos de productividad y profesionalización, lo que sugiere la necesidad de ajustar estas políticas para maximizar su impacto positivo.

Finalmente, el capítulo destaca la importancia de las universidades y centros de formación en la profesionalización de los servidores públicos. Ante los retos del siglo XXI, como la globalización, las crisis de legitimidad gubernamental y las nuevas demandas sociales, es indispensable una función pública con capacidades renovadas y profesionales.

En conclusión, aunque México ha avanzado en la implementación de los SCC en el ámbito federal, persisten importantes desafíos en los gobiernos subnacionales. La institucionalización de sistemas meritocráticos en estos niveles es esencial para garantizar una administración pública de calidad que responda efectivamente a las demandas ciudadanas y promueva el derecho fundamental a una buena administración. Esto representa no solo una oportunidad para mejorar la eficiencia gubernamental, sino también un paso crucial hacia la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones.

426 Sandel, Michel J. 2020. *La tiranía del mérito.* Penguin Random House Grupo Editorial.

427 Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, *La profesionalización en los municipios de México, hacia un diagnóstico propositivo: Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado* (México: SEDESOL, 2006), 119.

12. PROFESIONALIZACIÓN EN ENTIDADES FEDERATIVAS

Implementación de los SCC en Gobiernos Subnacionales

La implementación de los Sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC) en gobiernos subnacionales en México se refiere específicamente a su desarrollo en los gobiernos estatales o de las entidades federativas. México está conformado por 32 entidades federativas, incluida la Ciudad de México, las cuales cuentan con gobiernos libres e independientes en su régimen interior, como lo establece el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A su vez, los gobiernos municipales, considerados como el último eslabón dentro de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), son esenciales para la administración pública en el país. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México cuenta con 2,475 municipios[428] y 16 alcaldías en la Ciudad de México.[429]

Los municipios son reconocidos como los niveles de gobierno más cercanos a la sociedad, debido a su responsabilidad de atender necesidades y proporcionar servicios públicos básicos que aseguren una convivencia social pacífica. El artículo 115 de la CPEUM establece que los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.[430]

Dicho artículo regula aspectos fundamentales de la estructura municipal, incluyendo la forma de organización, los servicios públicos bajo su responsabilidad, la hacienda pública municipal, y las facultades específicas de los municipios. Un aspecto clave para esta investigación es lo dispuesto en el citado artículo sobre las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores: "Estas se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

428 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la República de México se divide en 2,475 municipios y 16 Alcaldías de la Ciudad de México. Para mayores detalles, puede consultarse: https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T visitado el día 14 de julio de 2024.

429 En el caso de la Ciudad de México, no se les llama Municipios, sino que la Constitución Federal de México las llama Alcaldías (art. 122 fracc. VI).

430 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,"* (México: Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo, 1917), En línea.

En este contexto, al ser las relaciones laborales reguladas por leyes estatales alineadas con las disposiciones del artículo 123 de la CPEUM, se destaca que los SCC en los municipios podrían implementarse mediante una ley estatal. En casos donde no exista una norma estatal específica, los SCC podrían ser implementados y regulados a través de reglamentos municipales, como ocurre en diversos municipios del país. Este marco normativo permite una amplia flexibilidad para adaptar e implementar los SCC en función de las necesidades y capacidades locales, aunque también genera desafíos significativos para garantizar su efectividad y uniformidad.

Uso del término del Servicio Civil en legislaciones Estatales

El uso del término para referirse al Servicio Civil de Carrera en los estados de México presenta una notable diversidad. Durante nuestra investigación, identificamos que se utilizan indistintamente denominaciones como Servicio de Carrera, Servicio Civil de Carrera, Servicio Civil de Carrera Parlamentario, Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo, Servicio Civil Parlamentario de Carrera, Servicio Profesional de Carrera y Servicio Profesional de Carrera Legislativa.

Esta variedad en la nomenclatura refleja una falta de consenso sobre cómo denominar de manera uniforme al sistema meritocrático de administración de los recursos humanos en el ámbito subnacional. Mientras que, a nivel federal, el término oficial es Servicio Profesional de Carrera, en los estados prevalece el uso de Servicio Civil de Carrera. Esto subraya la ausencia de un estándar unificado para nombrar y estructurar estos sistemas.

Por lo tanto, podemos concluir que no existe un acuerdo generalizado sobre un término único que identifique de manera consistente al modelo meritocrático de gestión de recursos humanos en los estados. Este hecho podría generar confusiones y desafíos adicionales al momento de implementar políticas que fortalezcan y armonicen estos sistemas en los distintos niveles de gobierno.

El Servicio Civil de Carrera en los Poderes Legislativos

El Servicio Civil de Carrera en los poderes legislativos estatales presenta un panorama desigual en las entidades federativas de México. Hasta diciembre de 2024,

sólo 9 de las 32 entidades federativas cuentan con una Ley del Servicio Civil de Carrera, lo que representa el 28% del total (vease Tabla No. 19). De estas, Baja California destaca por ser el único estado con una ley de SCC aplicable tanto al gobierno estatal como a los municipios, mostrando un enfoque integral en la regulación de la función pública.

Por otro lado, en estados como Morelos, Oaxaca, Nuevo León y Sonora, se observa una aparente "simulación" en el uso del término Servicio Civil. Aunque sus leyes llevan ese nombre, al analizar su contenido se advierte que no cumplen con los elementos fundamentales que caracterizan a un verdadero SCC. Estas leyes, en lugar de establecer un sistema meritocrático para la selección, ingreso, permanencia, capacitación, promoción y separación de servidores públicos, se limitan a regular relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Este fenómeno subraya la disparidad en la conceptualización y aplicación del SCC en los estados.

En México, es evidente una simulación en la implementación de los SCC, especialmente en los gobiernos subnacionales. Muchas entidades sólo enuncian leyes de Servicio Civil en sus marcos normativos, pero al revisar sus disposiciones, se constata que carecen de los elementos esenciales para ser consideradas auténticas leyes de SCC. Estos elementos incluyen un organismo independiente responsable de gestionar los procesos de selección, capacitación y promoción, así como la institucionalización de un sistema meritocrático.

Por otro lado, algunos avances se han registrado en poderes distintos al ejecutivo, particularmente en los congresos legislativos estatales. La mayoría de los congresos cuentan con normatividad específica (ya sea ley o reglamento) para regular el SCC parlamentario de sus trabajadores. En total, 25 de las 32 entidades federativas disponen de un SCC legislativo.

Dentro de estos 25 estados, Baja California y Quintana Roo sobresalen al contar con leyes del SCC que abarcan a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), promoviendo un enfoque unificado. Sin embargo, 16 estados (Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) carecen de un marco normativo específico para el SCC. En estos casos, las leyes orgánicas de sus congresos legislativos hacen referencias al SCC parlamentario, aunque no de forma robusta o integrada en un sistema general.

Por otra parte, los estados de Campeche, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro y Veracruz son los únicos que cuentan con una ley o reglamento exclusivo para regular el SCC en sus respectivos parlamentos locales. Esta especificidad normativa demuestra un interés particular en profesionalizar el servicio público en el ámbito legislativo de estas entidades.

Tabla No. 17

Entidades Federativas con normatividad exclusiva del SCC en sus congresos locales

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de expedición
Campeche	Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche	07/07/2000
Guanajuato	Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo	27/05/2005
Jalisco	Reglamento Interior del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo de Jalisco	24/10/2001
	* Reglamento Interno del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores al Servicio del Congreso del Estado	19/03/2022
Michoacán	Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo	25/01/2012
Morelos	Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del Estado de Morelos	26/08/2003
Querétaro	Ley del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Querétaro	05/22/2015
Veracruz	Ley Número 860 del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	24/08/2004

* Con fecha 19 de marzo de 2022, se aprobó derogar el Reglamento Interior del SCC aprobado en 2001, y sustituirlo por el nuevo reglamento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de portales de los congresos de los Estados.

Sin embargo, en siete estados (Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Estado de México) no se encontró evidencia de la existencia de un marco normativo que haga referencia al SCC en el parlamento local (véase Tabla No. 17). Este vacío normativo refleja la disparidad en la adopción de sistemas meritocráticos en el ámbito legislativo, dejando un área de oportunidad significativa para fortalecer la profesionalización en estos estados.

En términos generales, al dividir el análisis de la implementación del SCC en los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de las entidades federativas en México, podemos afirmar que sólo el 28% de las entidades federativas cuentan con una ley que regula el SCC en el ámbito legislativo. Es decir, apenas 6 de las 32 entidades federativas en México disponen de un Servicio Civil dedicado a los trabajadores al servicio de los congresos locales.

Cabe destacar que, de los tres poderes, el legislativo es el que tiene un menor porcentaje de empleados, lo que podría explicar, aunque no justificar, el limitado desarrollo de normativas específicas en este ámbito. Este hecho subraya la importancia de ampliar los esfuerzos de profesionalización y garantizar que todos los poderes estatales cuenten con marcos normativos sólidos que promuevan la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

Servicio Profesional de Carrera Policial

Una paradoja que resulta especialmente llamativa es que el 100% de las entidades federativas en México cuentan con una ley o reglamento que contempla el Servicio Profesional de Carrera Policial o Ministerial. A primera vista, parecería que estas normativas replican el modelo federal, mostrando un compromiso formal con la profesionalización de las corporaciones policiales en todo el país. Sin embargo, de manera paradójica, México ha experimentado en las últimas décadas un incremento considerable en los niveles de violencia y en la percepción de inseguridad por parte de la población. Según datos del INEGI, el 61.0% de la población en México percibe su entorno como inseguro.[431]

Además, este problema trasciende la percepción y se refleja en datos concretos que muestran una clara tendencia al alza en la incidencia delictiva (véase Tabla No. 18). En el contexto de los gobiernos subnacionales, es fundamental distinguir entre los delitos del "fuero federal" y los "delitos del fuero común". Estos últimos son competencia directa de las entidades federativas, lo que incluye su prevención, investigación, resolución y contención.

431 Para mayores datos, véase la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) primer trimestre 2024, la cual puede ser consultada en: https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/ página consultada el día 14 de julio de 2024.

De acuerdo con información oficial del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Gobierno Federal de México,[432] los delitos se agrupan en siete grandes categorías para facilitar su análisis:

1. **Delitos contra la vida y la integridad corporal:** homicidios, lesiones, feminicidios, aborto, y otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal.
2. **Delitos contra la libertad personal:** secuestro, tráfico de menores, rapto y otros delitos que atentan contra la libertad de las personas.
3. **Delitos contra la libertad y la seguridad sexual:** abuso sexual, hostigamiento sexual, violación, incesto y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual.
4. **Delitos contra el patrimonio:** robo en todas sus modalidades (*con o sin violencia*), fraude, abuso de confianza, extorsión, daño a la propiedad, despojo y otros delitos contra el patrimonio.
5. **Delitos contra la familia:** violencia familiar, de género, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, y otros delitos contra la familia.
6. **Delitos contra la sociedad:** corrupción de menores, trata de personas, y otros delitos contra la sociedad.
7. **Delitos contra otros bienes jurídicos afectados:** narcomenudeo, amenazas, allanamiento de morada, evasión de presos, falsedad, falsificación, contra el medio ambiente, delitos cometidos por servidores públicos, electorales y otros delitos del fuero común.

Los datos oficiales reflejan una preocupante escalada en la incidencia de los delitos del fuero común, cuya responsabilidad recae en las corporaciones policiales de las entidades federativas. Por ejemplo, entre 2022 y 2023, los delitos del fuero común aumentaron en un 1.5%. Al comparar 2023 con 2021, el incremento es del 6.3%, mientras que respecto a 2020, el aumento alcanza un alarmante 18.0%.

Estos números ponen en evidencia que, a pesar de la supuesta profesionalización de las corporaciones policiales a nivel estatal, la seguridad pública sigue siendo un desafío crítico en México. Esta brecha entre la normativa formal y los resultados prácticos invita a reflexionar sobre la efectividad real de los Servicios

432 Para mayores detalles, véase la Incidencia delictiva del Fuero Común, disponible en la página: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published

Profesionales de Carrera Policial, destacando la necesidad de evaluar y fortalecer su implementación más allá del cumplimiento normativo.

Este fenómeno, a nuestra consideración, refleja una contradicción evidente entre la supuesta "profesionalización" de los cuerpos de seguridad pública y los elevados índices de percepción y comisión de delitos en las entidades federativas. Aunque en el ámbito normativo todas las entidades federativas declaran contar con un Servicio Profesional de Carrera Policial, en la práctica se observa una simulación que no ha logrado frenar, y mucho menos revertir, los preocupantes niveles de inseguridad en el país.

De manera específica, los delitos contra la libertad y la seguridad sexual han registrado un alarmante incremento del 184% al comparar 2015 con 2023. Del mismo modo, los delitos contra la sociedad, incluyendo el narcomenudeo, también muestran un aumento significativo. Les siguen los delitos contra la libertad personal, con un incremento del 129%, y los delitos contra la familia, que se han duplicado (100%) en el mismo periodo. En general, todas las categorías delictivas han experimentado aumentos en mayor o menor medida, lo que pone en duda la efectividad de las estrategias de seguridad implementadas en las entidades federativas.

Aunque el 100% de los estados afirmen contar con un Servicio Profesional de Carrera Policial, queda claro que esta profesionalización no ha tenido el impacto esperado en términos de reducción de los delitos del fuero común, que son de su competencia directa. Por el contrario, estos delitos han continuado aumentando, lo que podría interpretarse como una extensión del fenómeno de simulación observado en otros ámbitos de la administración pública. La profesionalización, al menos en términos declarativos, no se ha traducido en resultados efectivos en la disminución de la criminalidad.

Es necesario reconocer que no toda la responsabilidad recae exclusivamente en la profesionalización de los cuerpos policiacos. Existen otros factores que contribuyen al incremento de los delitos, como la impunidad y la corrupción en los poderes judiciales locales y las fiscalías estatales, encargados de la impartición y procuración de justicia. Además, el diseño normativo y operativo del sistema de procuración de justicia, que permite que los delincuentes enfrenten sus procesos en libertad, también juega un papel importante en la percepción de inseguridad.

Sin embargo, abordar a profundidad estos aspectos queda fuera del alcance de esta investigación, cuyo enfoque principal es la profesionalización de los gobiernos subnacionales. Aun así, consideramos importante destacar esta relación entre el incremento de los delitos y la limitada efectividad de los servicios profesionales policiales, como un punto crítico que debe ser atendido en futuras investigaciones y estrategias de mejora gubernamental.

Tabla No. 18

Delitos cometidos por año del fuero común en México

Tipo de Delitos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contra la vida y la integridad corporal	242,526	237,800	252,638	251,756	265,555	237,302	259,295	274,430	282,002
Contra la libertad personal	12,665	14,592	17,598	20,000	22,083	19,791	21,929	25,623	28,991
Contra la libertad y la seguridad sexual	31,408	35,242	37,025	43,016	53,430	54,313	69,516	82,733	89,253
Contra el patrimonio	883,761	927,050	1,054,063	1,077,524	1,057,825	868,933	928,383	950,683	933,993
Contra la familia	165,524	192,017	206,648	214,273	249,849	254,599	295,410	315,349	331,007
Contra la sociedad	4,901	5,467	5,558	7,783	10,713	11,138	11,457	10,733	10,481
Contra otros bienes jurídicos afectados	317,019	349,662	365,967	375,580	411,709	395,112	458,141	482,428	497,781
Total	1,657,804	1,761,830	1,939,497	1,989,932	2,071,164	1,841,188	2,044,131	2,141,979	2,173,508

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Gobierno Federal de México.

La Carrera Judicial en Entidades Federativas

En cuanto al poder judicial, el Servicio Civil de Carrera Judicial está presente en todas las entidades federativas de México. Nuestra investigación sugiere que esto es resultado del impulso del Poder Judicial Federal hacia la profesionalización de jueces, magistrados y demás empleados judiciales en los estados. Este esfuerzo se ha logrado mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal y los Consejos de las Judicaturas locales, replicando así la estructura federal en el ámbito estatal.

Cabe destacar que prácticamente todas las entidades federativas incluyen la Carrera Judicial en sus Leyes Orgánicas del Poder Judicial. En algunos casos, también cuentan con reglamentos específicos para regular el Sistema de Carrera Judicial. La gestión y administración de este sistema está a cargo de los Consejos de las Judicaturas locales, los cuales, en teoría, se encargan de llenar las vacantes y promover ascensos a través de concursos de oposición. Este modelo busca fomentar una carrera profesional en el ámbito judicial, tanto a nivel local como federal.

Tras las elecciones presidenciales y del Congreso de la Unión en México en 2024, tanto el presidente saliente Andrés Manuel López Obrador como la presidenta electa Claudia Sheinbaum Pardo, respaldados por los legisladores afines a la Cuarta Transformación (4T), impulsaron y lograron aprobar una reforma significativa al Poder Judicial. Entre los cambios más destacados, se encuentra la elección de jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante el voto popular. Al cierre de este libro, las convocatorias para elegir a la primera parte de jueces y magistrados, así como para renovar a los ministros que componen la SCJN, ya han sido emitidas, marcando un hecho sin precedentes en la historia jurídica del país.

Esta reforma ha generado un debate intenso y polarizado sobre sus implicaciones. Por un lado, los defensores argumentan que este cambio democratiza al Poder Judicial y lo hace más accesible a la ciudadanía, reduciendo su percepción como una élite aislada. Por otro lado, críticos sostienen que podría comprometer la independencia judicial, al politizar los nombramientos y someter a los operadores de justicia a presiones electorales y partidistas.

Un punto central del debate es cómo esta reforma afectará a la Carrera Judicial en México, tanto en los poderes judiciales de las entidades federativas como en el Poder Judicial Federal. Aunque se ha señalado que la reforma podría alterar de manera significativa el esquema tradicional de profesionalización, es importante destacar que la Carrera Judicial no se limita únicamente a los cargos de jueces, magistrados o ministros. Esta incluye una amplia estructura de personal que desempeña funciones fundamentales para la administración de justicia, como actuarios, secretarios judiciales y personal administrativo especializado, quienes continúan su desarrollo profesional bajo esquemas meritocráticos.

Tabla No. 19

Entidades Federativas con regulación del SCC en los tres poderes

#	ESTADO	Normatividad Servicio Civil de Carrera			
		Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Policial / Ministerial
1	AGUASCALIENTES	SI	SI**	SI	SI
2	BAJA CALIFORNIA	SI	SI***	SI	SI
3	BAJA CALIFORNIA SUR	SI	NO	SI	SI
4	CAMPECHE	SI	SI*	SI	SI
5	COAHUILA	NO	SI**	SI	SI
6	COLIMA	NO	NO	SI	SI
7	CHIAPAS	SI	SI**	SI	SI
8	CHIHUAHUA	NO	SI**	SI	SI
9	CDMX	SI	SI**	SI	SI
10	DURANGO	NO	SI**	SI	SI
11	GUANAJUATO	NO	SI*	SI	SI
12	GUERRERO	NO	SI**	SI	SI
13	HIDALGO	NO	NO	SI	SI
14	JALISCO	NO	SI*	SI	SI
15	ESTADO DE MÉXICO	NO	NO	SI	SI
16	MICHOACÁN	NO	SI*	SI	SI
17	MORELOS	NO*	SI*	SI	SI
18	NAYARIT	NO	SI**	SI	SI
19	NUEVO LEÓN	NO*	NO	SI	SI
20	OAXACA	NO*	NO	SI	SI
21	PUEBLA	NO	SI**	SI	SI
22	QUERÉTARO	NO	SI*	SI	SI
23	QUINTANA ROO	SI	SI***	SI	SI
24	SAN LUIS POTOSÍ	NO	SI**	SI	SI
25	SINALOA	NO	SI**	SI	SI
26	SONORA	NO*	SI**	SI	SI
27	TABASCO	NO	SI**	SI	SI
28	TAMAULIPAS	NO	NO	SI	SI
29	TLAXCALA	NO	SI**	SI	SI
30	VERACRUZ	SI	SI*	SI	SI
31	YUCANTÁN	NO	SI**	SI	SI
32	ZACATECAS	SI	SI**	SI**	SI
	Totales con Regulación	9	25	32	32

NO* Si bien la Ley se llama: Ley del Servicio Civil, en su contenido no contempla ningún esquema de SCC, y son más bien leyes del trabajo

SI* Estados que cuentan con normatividad exclusiva que regula el SCC en el parlamento local

SI** Estados que NO cuentan con un ordenamiento jurídico del SCC, pero en sus Leyes Orgánicas

SI*** Estados que cuentan con una Ley que regula a los tres poderes de gobierno

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, no existen hasta el momento datos empíricos que demuestren que la reforma ha eliminado por completo la Carrera Judicial en México. Sin embargo, preocupa que la elección popular de los altos cargos judiciales pueda desincentivar la continuidad de profesionales que, durante años, han construido sus trayectorias con base en concursos de oposición, capacitación constante y méritos comprobables.

Finalmente, esta reforma plantea preguntas fundamentales sobre el equilibrio entre independencia judicial, profesionalización y representatividad democrática. Mientras los próximos años permitirán observar los resultados concretos de este experimento jurídico y político, es crucial reflexionar sobre los mecanismos necesarios para proteger los principios esenciales de imparcialidad, objetividad y calidad en la impartición de justicia en México.

El Servicio Civil en Poderes Ejecutivos Estatales

Si bien ha habido avances en la implementación del Servicio Civil de Carrera en los poderes ejecutivos (28.12%), legislativos (78.12%) y judiciales (100%) de las entidades federativas (véase Tabla No. 19), así como en el sistema de carrera policial o ministerial de los Estados (100%), persiste una preocupante tendencia a la simulación. Aunque existe normatividad que regula el SCC, en muchos casos parece ser ignorada, vulnerada o manipulada. Por ejemplo, se han reportado casos documentados en medios de comunicación donde se señala la venta de exámenes para aspirantes a cargos mediante concursos de oposición, lo que no solo vulnera los principios de mérito y capacidad, sino que también fomenta prácticas de corrupción al permitir el ingreso de personas sin las competencias necesarias para el desempeño del cargo.[433]

En conclusión, la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en las entidades federativas de México continúa siendo una asignatura pendiente, especialmente en los poderes ejecutivos. Solo 9 de las 32 entidades federativas cuentan con una regulación específica en materia del SCC, lo que contrasta con la imple-

433 Para mayores referencias, véase la nota del diario Reforma de fecha 23 de abril de 2022, cuyo título es: Vendía examen evaluador de jueces; haciendo referencia a que el Director de Informática del Instituto de la Judicatura Federal (IJF) que, durante varios años, vendió los reactivos de los exámenes de oposición para aspirantes a jueces. Disponible en: https://www.reforma.com/vendia-examen-evaluador-de-jueces/ar2390233

mentación del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal desde 2003, hace ya más de dos décadas. Este rezago evidencia una brecha significativa entre los niveles de gobierno en términos de profesionalización y eficiencia en la administración pública.

Además, se observa una fuerte demagogia por parte de los gobernantes. Durante las campañas políticas, se comprometen a implementar sistemas meritocráticos en la gestión pública; sin embargo, una vez en el cargo, muchos incumplen estas promesas. En su lugar, perpetúan viejos esquemas de cacicazgo y sistemas de botín, utilizando la nómina gubernamental como herramienta de control político. Esta práctica incluye la colocación de personas leales y afines a su proyecto político, lo que asegura la ejecución de sus agendas personales, incluso a costa del desvío de recursos públicos hacia empresas o individuos cercanos al gobernante en turno.

El desafío radica en transformar estas promesas incumplidas en compromisos reales y en garantizar que las leyes y reglamentos existentes sean respetados y aplicados con transparencia. La profesionalización de los servidores públicos en los poderes ejecutivos no solo es una meta pendiente, sino una necesidad imperativa para construir administraciones públicas capaces, eficientes y libres de prácticas corruptas que sigan frenando el desarrollo institucional en México.

Normatividad de los Servicios Civiles en las Entidades Federativas

De acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, solo nueve entidades federativas cuentan con un reglamento del Servicio Civil de Carrera (SCC) que, en teoría, regula a sus respectivos poderes ejecutivos. No obstante, surge una pregunta fundamental: ¿estas normativas cumplen con las condiciones mínimas para ser consideradas verdaderos sistemas de SCC? Para responder a esta interrogante, tomamos como base la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD de 2003, que establece las siguientes finalidades:

1. **Definir las bases para un sistema profesional y eficaz de función pública**, considerándolo una pieza clave para la gobernabilidad democrática y la gestión pública eficiente.
2. **Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión**, que constituyan un lenguaje común sobre la función pública en los países iberoamericanos.

3. **Inspirar aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas** adaptadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública.[434]

Tabla No. 20

Elementos de un Sistema del Servicio Civil de Carrera

1	Planificación de recursos humanos	Planificación del Sistema	Necesidades
			Bases de datos
			Planificación
2	Organización del Trabajo		Requisitos
			Perfiles de puesto
			Idoneidad
			Tareas
3	Acceso al empleo	Ingreso	Máxima publicidad
			Libre concurrencia
			Imparcialidad
			Concursos de oposición basados en mérito
4	Evaluación del rendimiento	Evaluación del Desempeño	Estandarización de finalidades
			Validar políticas y prácticas
			Obtención de información para valoración
5	Compensación / Estímulos	Promoción	Estímulos basados en resultados
			Compensaciones al salario
6	Desarrollo / Capacitación	Capacitación	Capacitación / Profesionalización
			Escalafón
			Promoción en el organigrama
7	Responsabilidad Laboral / Controles / Sanciones	Separación	Controles
			Procedimientos disciplinarios
8	Desvinculación		Separación del cargo
			Mal desempeño
9	Relaciones humanas y sociales		Defensa de intereses
			Posibilidad de inconformarse y defenderse
10	Organización de la función de Recursos Humanos	Evaluación del Sistema	Diagnóstico y evaluación de los RH
			Gestión eficaz de los RH
			Flexibilidad / adaptación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Carta de la Función Pública del CLAD

434 CLAD, *"Carta Iberoamericana de la Función Pública,"* V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado (Santa Cruz, Bolivia: CLAD - Naciones Unidad, 2003), 275-276.

Con base en estas directrices, hemos identificado que un sistema de SCC efectivo debería incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Un sistema de reclutamiento.
- Selección de personal basada en concursos de mérito.
- Ingreso mediante exámenes de conocimiento y aptitudes.
- Contratación específica para el SCC.
- Cursos de inducción para el personal de nuevo ingreso.
- Capacitación permanente.
- Evaluación del desempeño.
- Desarrollo del personal (ascensos horizontales y verticales).
- Autoridades u órganos responsables de los procesos mencionados.
- Procedimientos para la separación del cargo.

A partir de estos criterios, se realizó un análisis de las legislaciones estatales para verificar si cumplen con estos elementos. En la Tabla No. 20, se presenta un esquema detallado de los componentes esenciales de un sistema de SCC, adaptados de la Carta del CLAD. Estos abarcan desde la planificación de recursos humanos hasta la desvinculación laboral, pasando por la evaluación del desempeño, la capacitación y la organización del trabajo.

Al revisar las normativas de las entidades federativas, identificamos un total de 14 leyes relacionadas con el servicio civil y/o profesional de carrera en las 32 entidades que conforman México. Estas leyes, incluidas en la Tabla No. 21, varían en su enfoque, alcance y año de promulgación.

El análisis detallado de estas leyes busca identificar si los sistemas estatales de SCC han sido configurados adecuadamente desde el punto de vista normativo, y si contienen los elementos mínimos indispensables para ser considerados un SCC efectivo. Los hallazgos preliminares indican que, aunque existen avances, persisten inconsistencias y una falta de uniformidad en su implementación, lo que evidencia una tarea pendiente en la consolidación de sistemas meritocráticos efectivos en los gobiernos subnacionales.

Tabla No. 21

Leyes Estatales en materia de Servicio Civil de Carrera

Entidad Federativa	Nombre de la Ley	Año de Promulgación
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	2001
Baja California	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California	1989
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	2007
Campeche	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Campeche	2019
Chiapas	Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas	2016
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	2012
Morelos	Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos	2000
Nuevo León	Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León	1948
Oaxaca	Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado	1963
Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	2002
Sonora	Ley del Servicio Civil	1977
Veracruz	Ley número 584 del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2003
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	2004

Fuente: Elaboración propia

Análisis de Normas Estatales en Materia de SCC en México

Para analizar las normas estatales relacionadas con el Servicio Civil de Carrera en México, utilizamos como base los parámetros establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD. Este marco establece los elementos esenciales para la configuración de un sistema meritocrático de administración pública. Los resultados revisados son los siguientes:

1. **Estados sin un Sistema de SCC:**

Los Estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San

Luis Potosí, Sinaloa Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, y Yucatán son Estados que no regulan, ni hacen mención en su legislación estatal ordinaria a un sistema del SCC para administración pública centralizada (poder ejecutivo). Asimismo, las leyes de Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Sonora no configuran normativamente un sistema de SCC. Aunque en su título hacen referencia al SCC, al revisar su contenido encontramos que son leyes que regulan únicamente las relaciones laborales entre los gobiernos y sus trabajadores. Estas normativas carecen de procesos esenciales como: Reclutamiento basado en mérito; Selección a través de concursos de oposición; Capacitación y profesionalización continua; Evaluación del desempeño; Ascensos basados en criterios objetivos; y Procesos de separación del cargo.

Esto evidencia que su enfoque no está alineado con los estándares de un sistema meritocrático.

2. **Estados con un Sistema de SCC:**

Solo siete entidades federativas (18.75% de las 32 existentes) cumplen con los elementos esenciales para configurar un sistema de SCC conforme a los estándares internacionales. Estas entidades son: 1) Aguascalientes; 2) Baja California Sur; 3) Campeche; 4) Ciudad de México; 5) Quintana Roo; 6) Veracruz; y 7) Zacatecas.

Estas leyes incluyen los principios fundamentales establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como reclutamiento, selección, capacitación, evaluación del desempeño y promoción con base en mérito, garantizando así un sistema funcional y efectivo.

3. **Fechas de Promulgación:**

Las leyes de las entidades que cumplen con los elementos esenciales del SCC se promulgaron entre 2001 y 2019, mostrando un rango amplio de implementación. A continuación, se detallan: Aguascalientes (2001); Baja California Sur (2007); Campeche (2019); Ciudad de México (2012); Quintana Roo (2002); Veracruz (2003); y Zacatecas (2004).

Estas fechas demuestran que, aunque existen avances, el progreso ha sido lento y desigual.

4. **Regulación en Municipios:**

De estas legislaciones, solo las de Aguascalientes y Quintana Roo contemplan la regulación del SCC en el ámbito municipal. Estas normativas establecen que los municipios que deseen implementar un sistema de SCC deben armonizarse con la ley estatal correspondiente. Este aspecto es clave para extender la profesionalización hacia los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía.

5. **Normas Antiguas y Obsoletas:**

La mayoría de las leyes que no cumplen con los estándares de un SCC son normativas antiguas y desactualizadas, como: Nuevo León (1948); Oaxaca (1963); Sonora (1977); Baja California (1989). Otras leyes, aunque más recientes, tampoco cumplen con los criterios básicos para un SCC: Morelos (2000) y Chiapas (2016), estas legislaciones reflejan un rezago normativo significativo, lo que impide la consolidación de sistemas meritocráticos en estas entidades.

Conclusiones:

Avance limitado: Solo el 18.75% de las entidades federativas han implementado leyes que cumplen con los elementos esenciales de un SCC. Esto representa un progreso escaso, considerando que la Ley del Servicio Profesional de Carrera federal fue promulgada en 2003.

Persistencia de normativas obsoletas: Muchas entidades mantienen leyes que no han sido actualizadas en décadas, perpetuando esquemas laborales que no favorecen la profesionalización ni el mérito.

Foco en la modernización: Es fundamental que los Estados sin un SCC efectivo actualicen sus legislaciones y las armonicen con los estándares internacionales establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Este esfuerzo debe incluir la creación de organismos independientes que garanticen la implementación efectiva de estos sistemas.

Necesidad de regulación municipal: Los gobiernos municipales, como el nivel más cercano a la ciudadanía, requieren una profesionalización urgente. Las leyes de Aguascalientes y Quintana Roo podrían servir como modelos para otros Es-

tados.

Propuesta de acción: Se requiere un esfuerzo concertado entre los tres órdenes de gobierno y los actores políticos para priorizar la profesionalización del servicio público. Solo así se podrá garantizar una administración más eficiente, transparente y orientada al interés público.

Este análisis subraya los retos persistentes y las oportunidades de mejora en la implementación de sistemas de SCC en México, especialmente en los niveles subnacionales.

13. PROFESIONALIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

Grado de instrucción profesional

El grado de instrucción profesional o escolaridad de los responsables en las diferentes áreas de gobierno resulta un elemento clave para evaluar la capacidad y preparación de quienes toman decisiones fundamentales en la administración pública. Por esta razón, nos dimos a la tarea de investigar el nivel de escolaridad que presentan los presidentes municipales, alcaldes y titulares de las áreas de gobierno. Este análisis busca ofrecer un panorama general sobre las personas encargadas de diseñar, implementar y ejecutar las políticas públicas en el ámbito municipal.

Presidentes Municipales

Para entender mejor la situación de los gobiernos municipales en México en relación con la formación profesional y la experiencia de sus líderes, se realizó un análisis detallado de los datos históricos provenientes de los Estudios Nacionales sobre Desarrollo Institucional Municipal de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de los años 2000, 2002 y 2004, así como de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) del INEGI, correspondientes a los años 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.[435] Este análisis permite identificar el grado de escolaridad de los presidentes municipales (alcaldes) en México desde el año 2000 hasta 2021, proporcionando una visión longitudinal sobre su nivel educativo.

Este dato es particularmente relevante porque sostenemos que un nivel educativo más elevado en un gobernante local puede traducirse en una mayor capacidad para comprender los problemas sociales y diseñar políticas públicas efectivas para resolverlos. Además, la formación académica avanzada puede facilitar la interacción con asesores técnicos y permitir decisiones más informadas y estratégicas en beneficio de la ciudadanía.

435 Los datos más actualizados al año 2023 no fue posible integrarlos debido a que el Censo nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 aún no ha sido totalmente tabulada la información, además de que al parecer, para esta edición del censo, no se preguntó sobre el grado de escolaridad de los presidente municipales.

Por ejemplo, entre los años 2000 y 2004, los alcaldes con estudios de nivel profesional (licenciatura o superior) representaban entre el 49.3% en el año 2000 y el 51% en 2004. Este panorama refleja que casi la mitad de los presidentes municipales carecía de estudios profesionales, una proporción significativa que apunta a limitaciones estructurales en la profesionalización de los gobiernos municipales durante este periodo (véase Tabla No. 22).

Tabla No. 22

Grado máximo de estudios de los Presidentes Municipales en México por años

Año	Ninguno	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	Postgrado
2000	0.60%	23.90%	11.30%	14.80%	42.90%	6.40%
2002	0.60%	21.10%	11.00%	14.70%	47.10%	5.50%
2004	0.90%	20.40%	12.80%	14.90%	47.20%	3.80%
2009	0.70%	16.80%	12.70%	16.40%	45.90%	7.40%
2011	6.40%	13.40%	18.20%	15.40%	42.20%	4.30%
2013	5.40%	12.60%	17.70%	17.60%	42.00%	4.60%
2015	4.80%	10.50%	18.30%	20.00%	40.70%	5.70%
2017	2.40%	11.70%	13.90%	16.60%	48.70%	6.80%
2019	2.10%	10.10%	12.40%	17.20%	49.90%	8.20%
2021	0.50%	10.10%	13.10%	16.00%	50.60%	8.80%

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos del INEGI y de SEDESOL

En el análisis del dato más reciente disponible, correspondiente al censo de 2021, se observa un avance modesto en la formación académica de los presidentes municipales: el 59.4% contaba con estudios de licenciatura o posgrado. Sin embargo, también puede interpretarse que el 40.6% de los presidentes municipales seguían careciendo de formación profesional mínima, lo que plantea desafíos significativos en términos de calidad gubernativa.

Esto resulta particularmente relevante si consideramos que desempeñar el cargo de presidente municipal conlleva una responsabilidad considerable. Se podría argumentar que un nivel más elevado de instrucción profesional es indispensable para comprender plenamente las implicaciones de la toma de decisiones y la implementación de acciones gubernamentales destinadas a resolver problemas sociales, así como para cumplir de manera adecuada con las obligaciones constitucionales relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales.

En 2021, los datos muestran que se identificaron un total de 2,466 presidentes municipales, de los cuales el 76.6% eran hombres y el 23.1% mujeres.[436] El porcentaje restante correspondía a municipios donde el puesto estaba vacante o no se identificó el género del alcalde. Durante los años 2021 a 2023, se realizaron solicitudes de información a través del Portal Nacional de Transparencia (PNT), buscando complementar los datos del censo. Estas solicitudes revelaron que los alcaldes de municipios ubicados en zonas metropolitanas[437] tienden a tener un mayor nivel educativo en comparación con aquellos en zonas rurales o foráneas.

Este fenómeno puede explicarse, al menos parcialmente, por la mayor disponibilidad de instituciones educativas y oportunidades laborales en las zonas urbanas, lo que fomenta la profesionalización de los liderazgos locales. Por el contrario, en los municipios rurales, dedicados principalmente a actividades agropecuarias, la menor accesibilidad a la educación superior y las limitadas exigencias del mercado laboral se reflejan en un menor nivel educativo de sus presidentes municipales.

En síntesis, mientras que las zonas metropolitanas muestran avances significativos en la profesionalización de sus liderazgos municipales, los municipios rurales continúan enfrentando desafíos estructurales que limitan su capacidad para contar con gobernantes más preparados.[438] Este contraste resalta la necesidad de políticas públicas que promuevan la formación profesional y la capacitación continua de los líderes municipales en todo el territorio nacional, especialmente en regiones con menor desarrollo educativo.

Titulares de las dependencias municipales (Gabinete de Gobierno)

Para comprender la profesionalización de los titulares de las dependencias municipales, analizamos los datos obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos Muni-

436 Si bien es cierto que el Censo se publicó en el año 2021, habría que aclarar que los cuestionarios se aplicaron durante el 2020, por lo que los datos corresponden a 2020 las estadísticas aquí presentadas.

437 El INEGI se encarga de delimitación las zonas metropolitanas atendiendo a diversos criterios, pero básicamente se trata de la concentración de población importante en municipios que normalmente se encuentran aledañas a capitales de los estados, o en su defecto, en ciudades cuyo desarrollo en cuanto a población han tenido un importante crecimiento.

438 De acuerdo con el INEGI, México cuenta con 48 zonas metropolitanas en todo su territorio, las cuales están compuestas por un total de 22 metrópolis municipales conformadas por 22 municipios con una población estimada de alrededor de 12 millones de personas. Asimismo, existen 22 zonas conurbadas compuestas por 54 municipios, donde viven cerca de 2.9 millones de personas. En total, las metrópolis abarcan 421 municipios en el país, y los 2,050 municipios restantes (alrededor del 83%) forman parte predominantemente de zonas rurales o semiurbanos.

cipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) elaborado por el INEGI en los años 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.[439]

Tabla No. 23

Último Grado de Estudios de los Titulares de las dependencias Municipales

Escolaridad	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ninguno	0.7%	3.3%	1.2%	0.6%	0.4%	0.4%
Preescolar o Primaria	11.4%	10.9%	10.4%	9.4%	8.7%	7.7%
Secundaria	14.3%	15.1%	15.2%	13.9%	12.8%	12.2%
Preparatoria (Bachillerato) o Carrera Técnica	18.7%	20.1%	21.2%	20.9%	21.7%	21.4%
Licenciatura (pregrado)	51.4%	47.2%	47.8%	50.8%	52.0%	53.3%
Maestría	3.0%	3.1%	3.8%	3.9%	3.7%	4.3%
Doctorado	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%	0.5%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los
Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

El análisis de la Tabla No. 23 evidencia un comportamiento homogéneo en cuanto al nivel de escolaridad de los titulares de las dependencias municipales en la última década. Aunque se observa un avance moderado, en el último censo municipal (2021) el 41.7% de los titulares no cuentan con estudios de licenciatura. La distribución específica indica que un 21.4% tienen bachillerato, un 12.2% secundaria, un 7.7% primaria y un 0.4% carecen de estudios formales terminados.

Por otro lado, el 58.1% de los titulares cuentan con estudios de licenciatura o más (licenciatura, maestría o doctorado), lo que representa el mayor porcentaje registrado hasta la fecha.

Si bien es alentador observar que el porcentaje de titulares con estudios de licenciatura o más ha incrementado, aún persiste un elevado porcentaje de funcionarios municipales que no cuentan con esta formación, limitando su capacidad técnica y profesional para enfrentar los desafíos de la administración pública.

439 El INEGI ha aplicado el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) en los años 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021; a través de los cuales se ha realizado en censo sobre el último grado de estudios, antigüedad y último trabajo antes del empleo actual de los Presidentes Municipales y los Titulares de las diferentes dependencias en los gobierno municipales.

Tabla No. 24

Titulares de las dependencias Municipales con o sin estudios de Licenciatura

Grado de Estudios	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Sin estudios de Licenciatura	45.0%	49.4%	47.9%	44.8%	43.6%	41.7%
Con estudios de Licenciatura o más	54.9%	50.7%	52.1%	55.2%	56.4%	58.1%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

Para poner en contexto estos datos, comparémoslos con el promedio de escolaridad nacional en México, que es de 9.7 años según el INEGI.[440] Esto significa que la escolaridad promedio de los titulares de las dependencias municipales está por encima del promedio nacional, lo cual es positivo en términos de formación educativa.

Experiencia Profesional: Último Empleo

El censo nos permite conocer dos variables importantes para nuestra investigación sobre la experiencia de los titulares de las dependencias: el último empleo inmediato anterior al cargo actual y los años de antigüedad en el cargo. Respecto al último empleo inmediato anterior de los titulares de dependencias es una variable fundamental para analizar la profesionalización y continuidad en los servicios municipales. La Tabla No. 25 muestra que, para el año 2021, solo el 36.6% de los titulares tenían experiencia previa en el sector público, mientras que un 62.9% provenían del sector privado.

Ambos datos representan etapas fundamentales en los Sistemas de Servicio Civil de Carrera (SCC): estabilidad, continuidad y promoción en el empleo público. Estos factores permiten que la ciudadanía se beneficie de la acumulación de conocimiento y experiencia de los empleados públicos, reduciendo la curva de aprendizaje. Este término se refiere al periodo necesario para que los nuevos servidores públicos comprendan sus funciones y atribuciones y las desempeñen de manera satisfactoria.

440 Para mayores detalles, véase: Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad 2020 del INEGI, disponible para su consulta en: https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P#:~:text=Aunque%20la%20diferencia%20del%20grado,en%20los%20hombres%20de%209.8.

Tabla No. 25

Empleo inmediato anterior de los Titulares de las dependencias Municipales

Sector o área - último empleo	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Gobierno Federal	5.4%	5.6%	4.6%	4.7%	4.5%	3.2%
Gobierno Estatal	10.1%	9.0%	8.4%	9.1%	7.8%	6.1%
Gobierno Municipal	22.4%	18.7%	19.7%	21.6%	24.8%	25.8%
Negocio propio	26.3%	25.8%	25.7%	25.1%	24.8%	24.0%
Empleado del Sector Privado	9.9%	11.6%	12.0%	13.3%	16.8%	16.0%
Cargo de elección popular	0.9%	1.2%	1.0%	0.8%	0.8%	1.5%
Representación sindical	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%
Cargo en Partido Político	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.4%
Es primer trabajo	8.3%	7.5%	6.6%	7.6%	8.2%	7.3%
Otro	15.6%	19.6%	21.0%	16.8%	11.4%	15.2%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los
Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

Al analizar la Tabla No. 26, observamos que, para el año 2021, únicamente el 36.6% de los titulares de las dependencias municipales tenían como último empleo uno dentro del sector público. Específicamente, el 25.8% de los titulares provenían de un gobierno municipal en su empleo inmediato anterior. Este dato refleja un alto porcentaje de rotación en los titulares de las dependencias, superando el 74%. Este fenómeno es evidencia de que el "sistema de botín" sigue prevaleciendo, a pesar de que algunos podrían argumentar que todo gobernante tiene el derecho a nombrar a los miembros de su gabinete, incluidos los titulares de las dependencias gubernamentales.

Sin embargo, este sistema plantea interrogantes en torno a los SCC, particularmente sobre su alcance y efectividad. Si bien tradicionalmente se ha asumido que los SCC deben priorizar la experiencia y conocimiento técnico de los funcionarios jerárquicamente inferiores, surge la reflexión de si también deberían incluir a los titulares de dependencias y directores generales. Esto garantizaría que los altos mandos administrativos cuenten con la preparación, continuidad y experiencia necesarias para mejorar la calidad de las políticas públicas y la gestión gubernamental.

Tabla No. 26

Sector del último empleo inmediato anterior de titulares de las dependencias municipales

Sector	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Sector Público	39.7%	35.2%	34.4%	37.0%	38.7%	36.6%
Sector Privado	60.3%	64.8%	65.6%	63.0%	61.3%	62.9%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Censos Nacionales a Gobiernos Municipales elaborados por el INEGI

Si consideramos que trabajar en cualquier administración pública de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) contribuye a adquirir experiencia en el sector público, y además incluimos los cargos de elección popular, podemos concluir que apenas el 36.6% de los titulares de las dependencias municipales poseen experiencia previa en este ámbito. Este dato pone en evidencia una subvaloración de la experiencia en el sector público, reflejada en el elevado índice de rotación entre los titulares de las dependencias municipales. Este fenómeno no solo implica una pérdida de continuidad en la administración, sino también la necesidad de enfrentar repetidamente la curva de aprendizaje, lo que impacta negativamente en la eficiencia y efectividad de la gestión pública local.

El sistema de botín en México

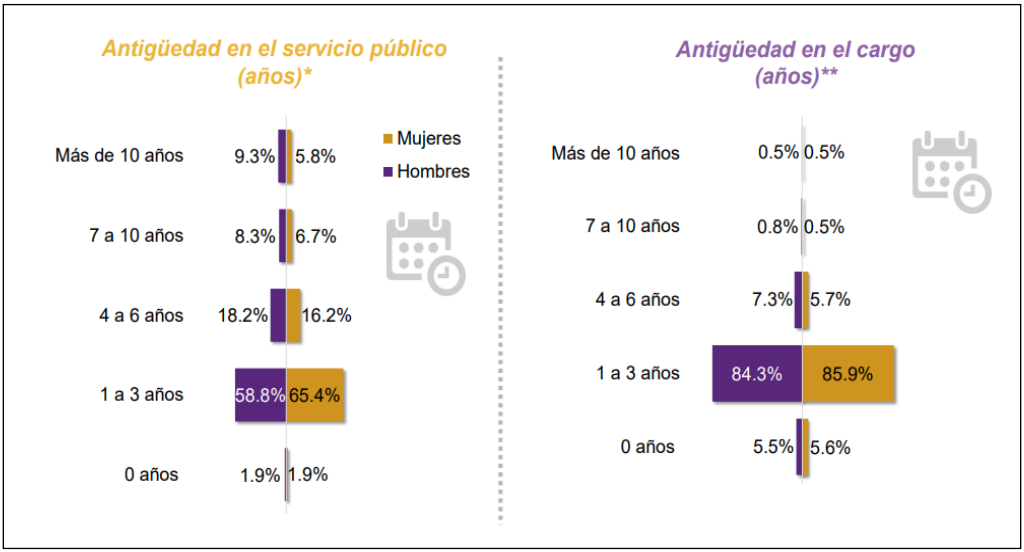
Al analizar el Gráfico No. 8, se observa que la antigüedad en el cargo o en el servicio público de los titulares de las dependencias municipales en México se ha mantenido relativamente constante, fluctuando entre el 18% y el 25%. Esto refleja una elevada rotación de empleados públicos en el ámbito municipal, equivalente al 75% en promedio. Es decir, solo el 25.8% de los titulares cuentan con una antigüedad significativa, lo que pone en evidencia una constante rotación en los gabinetes de los presidentes municipales. Este fenómeno afecta negativamente la gestión pública, pues el tiempo invertido en la curva de aprendizaje retrasa la eficiencia y efectividad en el desempeño de las funciones.

La importancia de la antigüedad radica en la estabilidad laboral y la continuidad en el desempeño de las funciones públicas. Sin embargo, los datos muestran que solo un porcentaje mínimo de los titulares permanece más de tres años en el

cargo. Desde 2018, con la aprobación de la reelección inmediata, los presidentes municipales y sus gabinetes tienen la posibilidad de gobernar hasta por seis años consecutivos, siempre que resulten reelegidos.[441] A pesar de esta oportunidad, solo el 5.7% de las mujeres y el 7.3% de los hombres titulares de dependencias tienen más de tres años en su puesto. En contraste, la mayoría (85.9% de las mujeres y 84.3% de los hombres) cuentan con menos de tres años de antigüedad.

Gráfico No. 8

Antigüedad en el Servicio Público y en el cargo
Titulares de las dependencias Municipales en México



Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

Estos datos confirman que en México prevalece una alta rotación de personal y que no se valora adecuadamente la experiencia y antigüedad en los cargos públicos. La falta de estabilidad laboral impide que los titulares sean ratificados en sus puestos, independientemente de los resultados electorales, perpetuando así el sistema de botín, donde el candidato ganador nombra a personas leales a su proyecto político en lugar de mantener a funcionarios experimentados.

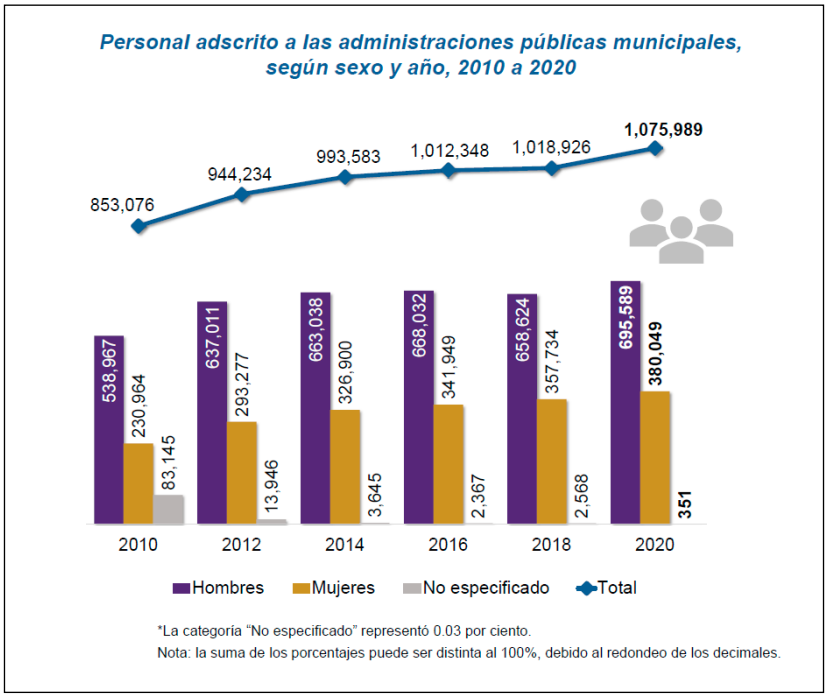
441 De acuerdo con la revista *Alcaldes de México*, durante las elecciones de 2018, que marcaron la primera oportunidad tras la aprobación de la reforma constitucional que permite la reelección inmediata, 1,380 alcaldes estaban en posibilidad de postularse para un segundo periodo. De ellos, 224 lograron hacerlo, lo que representa un 16.2%. Posteriormente, en las elecciones de 2021, 517 presidentes municipales buscaron la reelección, de los cuales 311 tuvieron éxito, representando el 60.1% de quienes intentaron reelegirse. Para mayores detalles, véase: https://www.alcaldesdemexico.com

Servidores Públicos Municipales

Tras analizar el último grado de estudios tanto de presidentes municipales como de los titulares de las dependencias, es fundamental examinar también al resto de los empleados públicos municipales. El Servicio Civil de Carrera en los municipios abarca desde las direcciones de área hacia abajo, por lo que resulta imprescindible conocer la situación de estos empleados, quienes son los más susceptibles de integrarse en un sistema de SCC.

En este contexto, los datos del INEGI indican que, en los 2,468 municipios censados durante 2020, se registró un incremento del 5.3% en el número de empleados públicos en comparación con el censo de 2018. Esto refleja un crecimiento del aparato burocrático (nómina) municipal. Durante una década (2010-2020), el personal adscrito a las administraciones municipales creció en 222,913 empleados, equivalente a un aumento del 20.7%. Cabe destacar el incremento en la participación de las mujeres dentro de este ámbito.

Gráfico No. 9



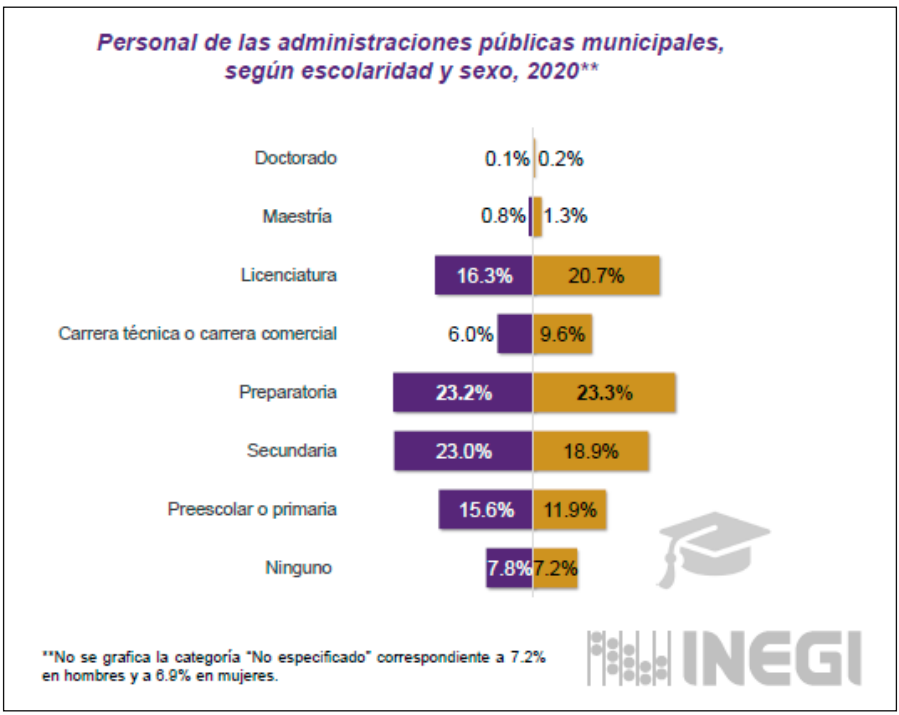
Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

El Gráfico No. 9 muestra el crecimiento sostenido del personal adscrito a las administraciones municipales en México durante la última década. Este aumento incluye tanto a hombres como a mujeres, siendo significativa la mayor participación femenina en los gobiernos locales. Este fenómeno puede atribuirse a la necesidad de atender una demanda creciente de servicios públicos y programas de desarrollo social y seguridad pública. No obstante, también plantea desafíos importantes en cuanto a la profesionalización y capacitación del personal.

El mayor número de empleados públicos municipales se concentra en tres áreas principales: 1) Servicios Públicos; 2) Seguridad Pública; y 3) Programas de Desarrollo Social.

En estos segmentos predominan los puestos operativos, como los de parques y jardines, recolección de basura, aseo público, alumbrado público y panteones. Estos representan la mayor parte de los empleados municipales y, en general, no requieren instrucción profesional avanzada.

Gráfico No. 10



Fuente: Censo Nacional a Gobiernos Municipales 2021 elaborado por el INEGI.

Sin embargo, al enfocar el análisis en la formación profesional, encontramos que

el nivel educativo de los empleados públicos municipales es bajo. Solo el 17.2% de los hombres y el 22.2% de las mujeres cuentan con estudios de licenciatura o superiores (véase Gráfico No. 10).

Al comparar estas cifras con las de los presidentes municipales (58.1%) y los titulares de las dependencias municipales (58.1%), se observa una notable disminución en el nivel de instrucción profesional entre el resto de los empleados públicos. Esto evidencia una marcada brecha en la profesionalización dentro de las estructuras municipales.

La carencia de formación profesional es preocupante. Mientras el 41.1% de los empleados municipales no necesariamente requieren instrucción profesional para desempeñar sus actividades —como jardineros, barrenderos o trabajadores de bacheo—, el 58.9% restante, involucrado en labores técnicas, se beneficiaría considerablemente de una mayor formación profesional.

Es urgente extender la implementación de sistemas meritocráticos de SCC en los municipios. Estos sistemas no solo servirían como filtros para el reclutamiento y selección de personal, asegurando la contratación de los candidatos más capacitados, sino que también promoverían la capacitación y el desarrollo profesional continuo de los empleados públicos. Esto redundaría en una prestación de servicios públicos más eficiente y de mayor calidad, alineada con las obligaciones constitucionales de los gobiernos municipales hacia la ciudadanía.

14. EL AVANCE DEL SCC EN GOBIERNOS SUBNACIONALES

Para evaluar el avance en la implementación de los Sistemas de Servicio Civil de Carrera en los gobiernos municipales de México, se utilizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019. Este censo incluyó preguntas dirigidas a los municipios sobre la existencia de normatividad en diversos temas, incluyendo la regulación de los SCC. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) clasificó esta regulación en ocho categorías: 1) Reglamentos; 2) Acuerdos; 3) Normas; 4) Lineamientos; 5) Manuales; 6) Bases; 7) Oficios o Circulares; y 8) Otras.

En el ámbito municipal, el pleno del ayuntamiento es la máxima autoridad. Este órgano, compuesto por el presidente municipal, síndicos y regidores, está facultado para expedir reglamentos, que representan la norma más robusta aprobada por los ayuntamientos. Sin embargo, la creación de leyes corresponde exclusivamente a los congresos locales de cada entidad federativa.

De acuerdo con los resultados del CNGM 2019, de los municipios censados en México, solo 201 cuentan con alguna normatividad en materia de SCC. Esto equivale al 8.08% del total de municipios del país. Este dato es significativo, ya que los reglamentos, al ser aprobados por el pleno del ayuntamiento, son instrumentos idóneos para regular actividades esenciales y brindar certeza jurídica en los procesos de administración de recursos humanos. Al comparar el número de municipios por estado con aquellos que reportaron contar con un reglamento en esta materia, es posible calcular el porcentaje de avance que las diferentes entidades federativas han alcanzado en sus municipios o alcaldías.

No obstante, los datos obtenidos en el CNGM 2019 presentan inconsistencias al compararlos con el CNGM 2021. En este último censo, el enfoque de las preguntas cambió: en lugar de indagar únicamente sobre la existencia de un reglamento, se consultó sobre la presencia de elementos, mecanismos o esquemas de profesionalización. Como resultado, en 2021 el número de municipios que reportaron tener un esquema de SCC disminuyó drásticamente a solo 43 municipios.

El CNGM 2021 también introdujo consultas sobre procesos inherentes a un sistema de SCC, como la realización de concursos públicos abiertos para la contra-

tación, mecanismos de evaluación del desempeño, programas de capacitación, evaluación de impacto de la capacitación, programas de estímulos y recompensas, así como procedimientos para la separación del servicio.

Tabla No. 27

Municipios con existencia de normatividad y componentes de Sistemas del Servicio Civil de Carrera 2021

Componentes Básicos de un Servicio Civil de Carrera				Resto de componentes de los Sistemas del Servicio Civil de Carrera						
Reglamento del Servicio Civil de Carrera	Reclutamiento, selección e inducción	Concursos públicos y abiertos para la contratación	Mecanismos de evaluación del desempeño	Programas de capacitación	Diseño y selección de pruebas de ingreso	Diseño Curricular	Actualización de perfiles de puestos	Diseño y validación de competencias	Evaluación de impacto de la capacitación	Programas de estímulos y recompensas
SI 43	**SI** 24 (56%)	**SI** 13 (30%)	**SI** 17 (40%)	**SI** 30 (70%)	**SI** 14 (33%)	**SI** 9 (21%)	**SI** **27 (63%)**	**SI** 11 (26%)	**SI** 11 (26%)	**SI** 9 (21%)
	NO 19 (44%)	**NO** 30 (70%)	**NO** 26 (60%)	**NO** 13 (30%)	**NO** 29 (67%)	**NO** **34 (79%)**	**NO** 16 (37%)	**NO** 32 (74%)	**NO** 32 (74%)	**NO** **34 (79%)**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Censo a Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI 2021.

Las entidades federativas con mayor porcentaje de avance en la implementación del SCC, basado en la existencia de un reglamento, son Baja California, Colima, Quintana Roo, Querétaro, Guanajuato y Morelos. Por otro lado, en términos absolutos, destacan entidades como el Estado de México, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Michoacán por el número de municipios que han adoptado un reglamento de SCC (véase Tabla No. 28).

Hasta aquí la información obtenida a través del CNGM 2019, misma que no es consistente cuando la comparamos con los datos obtenidos del CNGM 2021. Sin embargo, creemos que es nuestro deber exponer ambos datos que, a pesar de sus discrepancias, representan un nivel bajo del porcentaje de avance en la implementación del SCC en los municipios.

Para el CNGM 2021, al revisar los microdatos del censo, notamos que se redujo considerablemente el número de municipios que reportan contar con un Sistema del SCC en su municipio. En este año, la pregunta cambió ya que en el 2019 se les cuestionó sobre si contaban o no con alguna normatividad que regulara el SCC. Se indagó desde el enfoque normativo; sin embargo, ocurre que existen reglamentos aprobados, pero como se dice coloquialmente, son letra muerta, ya que no se hacen valer o respetar, y simplemente son ignorados.

Tabla No. 28

Municipios con Reglamento en materia del Servicio Civil de Carrera 2019

Estados	Municipios existentes por Estado	Municipios con Reglamento del SCC	% con relación a sus Municipios
Aguascalientes	11	2	18%
Baja California	7	5	71%
Baja California Sur	5	1	20%
Campeche	13	3	23%
Coahuila de Zaragoza	38	7	18%
Colima	10	4	40%
Chiapas	124	4	3%
Chihuahua	67	3	7%
Ciudad de México	16	3	19%
Durango	39	3	8%
Guanajuato	46	13	33%
Guerrero	81	3	4%
Hidalgo	84	7	8%
Jalisco	125	9	12%
Estado de México	125	21	19%
Michoacán de Ocampo	113	7	8%
Morelos	36	11	31%
Nayarit	20	3	15%
Nuevo León	51	9	18%
Oaxaca	570	1	0%
Puebla	217	15	7%
Querétaro	18	6	33%
Quintana Roo	11	4	36%
San Luis Potosí	58	3	12%
Sinaloa	18	2	11%
Sonora	72	4	8%
Tabasco	17	3	18%
Tamaulipas	43	1	2%
Tlaxcala	60	5	8%
Veracruz	212	8	2%
Yucatán	106	4	8%
Zacatecas	58	4	2%
Totales	2,471	178	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

Las entidades federativas con mayor porcentaje de avance en la implementación del SCC, basado en la existencia de un reglamento, son Baja California, Colima, Quintana Roo, Querétaro, Guanajuato y Morelos. Por otro lado, en términos absolutos, destacan entidades como el Estado de México, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Michoacán por el número de municipios que han adoptado un reglamento de SCC (véase Tabla No. 28).

En el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2021, no se limitaron a preguntar sobre la existencia de un reglamento que regulara el Servicio Civil de Carrera (SCC) en los municipios, como ocurrió en el CNGM 2019. En su lugar, las preguntas profundizaron sobre la existencia de un esquema de profesionalización llamado SCC. Este cambio en el enfoque redujo considerablemente el ya limitado avance reportado: de los 201 municipios que en 2019 afirmaron contar con un reglamento en materia de SCC, solo 43 señalaron en 2021 tener un esquema de profesionalización.

Adicionalmente, el CNGM 2021 incluyó preguntas más específicas sobre procesos inherentes a un sistema de SCC, lo que permitió evaluar si los 43 municipios que reportaron contar con un sistema realmente operan bajo los elementos mínimos que lo definen. Las consultas abordaron temas como concursos públicos y abiertos para la contratación, mecanismos de evaluación del desempeño, programas de capacitación, evaluación de impacto de la capacitación, programas de estímulos y recompensas, así como procesos de separación del servicio.

En nuestra opinión, este cambio metodológico otorga mayor confiabilidad al CNGM 2021 por dos razones principales: en primer lugar, es el censo más reciente y, por lo tanto, el más actualizado; y en segundo lugar, profundiza en los elementos básicos que constituyen un SCC. Recordemos que en nuestro marco teórico identificamos tres componentes mínimos que debe incluir un sistema de este tipo:

1. **Ingreso y promoción por concurso de oposición:** Procesos que garanticen igualdad de circunstancias, capacidades y mérito.
2. **Formación y capacitación:** Esfuerzos permanentes del gobierno para especializar y profesionalizar a los servidores públicos.

3. **Evaluación del desempeño:** Herramienta clave para medir y mejorar la gestión pública.

De acuerdo con los datos del CNGM 2021, de los 43 municipios que afirmaron contar con un reglamento del SCC, solo 24 reconocieron tener un subsistema de reclutamiento, selección e inducción del personal. Además, únicamente 13 municipios declararon realizar contrataciones a través de concursos públicos y abiertos, y solo 17 señalaron tener mecanismos de evaluación del desempeño. Estos tres componentes básicos son esenciales para determinar si realmente existe un sistema funcional de SCC a nivel municipal.

Avance por entidades federativas

En términos normativos, los estados con mayor porcentaje de avance en la implementación del SCC son aquellos con el mayor número de municipios que cuentan con un reglamento municipal de SCC. Estos estados son: Baja California (71%); Colima (40%); Quintana Roo (36%); Querétaro (33%); Guanajuato (33%); y Morelos (31%).

Si el análisis se realiza considerando únicamente la cantidad de municipios con reglamento de SCC, destacan: Estado de México (24 municipios); Puebla (15 municipios); Guanajuato (15 municipios); Jalisco (15 municipios); Morelos (11 municipios); Nuevo León (9 municipios); y Michoacán (9 municipios) (véase

Tabla No. 29).

Estos datos refuerzan nuestra hipótesis sobre el grave rezago en la implementación de los SCC en los gobiernos municipales de México. Los municipios que reportan contar con un reglamento en esta materia representan solo el 1.7% del total en el país. Si además consideramos únicamente aquellos municipios que cuentan con los componentes básicos mencionados, el panorama es aún más desalentador.

En México, la implementación de los SCC en los gobiernos municipales sigue siendo una asignatura pendiente. A pesar de que han pasado más de dos décadas desde la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal, los gobiernos subnacionales han mostrado un desinterés alarmante en adoptar estos sistemas. Esta apatía responde, en gran medida, a intereses políti-

cos y particulares que priorizan la captura de las instituciones a través del control de la nómina, manteniendo puestos estratégicos como herramientas para perpetuar lealtades políticas o personales hacia el gobernante, partido o grupo político en turno, en lugar de servir a la ciudadanía y fortalecer las instituciones que representan.

El SCC en materia de Seguridad Pública Municipal

En capítulos previos identificamos las entidades federativas que reportaron contar con un reglamento en materia de Servicio Civil de Carrera. Sin embargo, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019 amplió su alcance al cuestionar a los municipios no solo sobre la existencia de un SCC implementado, sino también sobre los sistemas aplicados en materia policial. En este contexto, investigamos cuáles municipios cuentan con un SCC en materia policial y examinamos los componentes que integran dichos sistemas. Este análisis permite una visión más profunda sobre el estado de la profesionalización del sistema policial en México.

En materia de Servicio Profesional Policial Municipal, solo 48 de los 2,471 municipios afirmaron tener un Sistema de Servicio Civil implementado en esta área. De estos:

- **28 municipios** reportaron contar con un subsistema de reclutamiento y selección del personal.
- **15 municipios** diseñan y aplican pruebas para garantizar que el ingreso se base en el mérito y la capacidad.
- **16 municipios** elaboran diseños curriculares fundamentados en las necesidades de los cargos, rangos o puestos vacantes a ocupar.
- **20 municipios** mantienen actualizados los perfiles de puestos (véase Tabla No. 29).

Un aspecto clave en estos sistemas es la realización de concursos de oposición para cubrir vacantes. Estos concursos pueden realizarse bajo dos modalidades:

1. **Sistema cerrado:** Limitado a empleados de la corporación policial o del propio ayuntamiento.
2. **Sistema abierto:** Abierto a cualquier persona que cumpla con los requisitos legales establecidos.

De los 48 municipios con SCC en materia policial, 15 realizan concursos de oposición para ocupar sus plazas.

Tabla No. 29

Sub-sistemas de profesionalización en materia de Seguridad Pública en los Gobiernos Municipales en México 2019

Nombre del Sub-Sistema	Abreviatura	SCC	Reclutamiento	Pruebas	Diseño Curricular	Perfiles	Competencias	Concursos	Evaluación	Capacitación	Evaluación Capacitación	Estímulos	Separación	Otro
Servicio Civil de Carrera	SCC	48	28	15	16	20	11	15	22	30	15	15	13	5
Sistema de reclutamiento, selección e inducción	Reclutamiento	28	69	31	26	36	21	22	41	51	25	24	20	5
Diseño y selección de pruebas de ingreso	Pruebas	15	31	39	17	21	13	15	28	31	16	14	10	2
Diseño curricular	Diseño Curricular	16	26	17	39	23	15	16	25	29	20	14	14	2
Actualización de perfiles de puesto	Perfiles	20	36	21	23	53	21	17	33	38	22	19	14	2
Diseño y validación de competencias	Competencias	11	21	13	15	21	29	13	22	24	18	15	13	2
Concursos públicos y abiertos para la promoción y el ingreso	Concursos	15	22	15	16	17	13	31	19	28	15	10	12	1
Mecanismos de evaluación del desempeño	Evaluación	22	41	28	25	33	22	19	72	51	25	22	17	5
Programas de capacitación	Capacitación	30	51	31	29	38	24	28	51	131	32	29	21	7
Evaluación del impacto de la capacitación	Evaluación Capacitación	15	25	16	20	22	18	15	25	32	35	18	13	4
Programas de estímulos y recompensas	Estímulos	15	24	14	14	19	15	10	22	29	18	31	12	1
Separación del servicio	Separación	13	20	10	14	14	13	12	17	21	13	12	25	2
Otro	Otro	5	5	2	2	2	2	1	5	7	4	1	2	13
Totales		48	69	39	39	53	29	31	72	131	35	31	25	13

Fuente: Elaboración propia

Otro componente indispensable de los SCC es la evaluación del desempeño. Sin embargo, solo 22 municipios reconocieron realizar evaluaciones periódicas de desempeño. Adicionalmente, 15 municipios evalúan la efectividad de la capacitación proporcionada, aunque únicamente 30 municipios capacitan a su personal de seguridad pública, según los datos del CNGM 2019.

Por último, solo 15 municipios declararon contar con un programa de estímulos para su personal, y únicamente 13 municipios indicaron tener un subsistema establecido para la separación de "malos elementos" cuando sea necesario.

En resumen, el porcentaje de municipios en México que cuentan con un Sistema

de Servicio de Carrera Policial es apenas del 1.9% del total de municipios del país. Además, entre estos municipios, muchos tienen implementados sistemas incompletos que carecen de características esenciales de un servicio civil profesional, como subsistemas para el ingreso, permanencia, capacitación, evaluación del desempeño, diseño y actualización de perfiles de puestos, promoción o ascenso, estímulos o reconocimientos, y la separación del puesto por mal desempeño.

No obstante, se observa que algunos municipios, aunque no cuentan con un Servicio Civil implementado en su totalidad, sí disponen de ciertos subsistemas que forman parte de un esquema meritocrático, como la capacitación, la realización de concursos de oposición o el otorgamiento de estímulos.

Es importante destacar que las corporaciones de policía municipal tienen un rol crucial en la prevención de delitos. En México, la policía municipal es de proximidad y de carácter preventivo; su labor consiste principalmente en el patrullaje, a través del cual previenen delitos del fuero común y, en caso de flagrancia, persiguen a los responsables. Por esta razón, la profesionalización de los cuerpos policiales en los municipios es fundamental para fortalecer su capacidad preventiva y su desempeño en beneficio de la seguridad pública.

Hallazgos de capítulo

En esta parte, hemos analizado el estado y desarrollo del Servicio Civil de Carrera (SCC) en los gobiernos subnacionales de México, con un enfoque particular en los municipios. Las conclusiones derivadas de este análisis son diversas y reflejan avances, rezagos y desafíos importantes en la materia:

1. Profesionalización Insuficiente en los Gobiernos Municipales

El análisis de los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales (CNGM) evidencia que la implementación de sistemas de SCC en los municipios de México es limitada. A pesar de los esfuerzos normativos en algunos municipios, los datos del CNGM 2019 y 2021 muestran que solo un pequeño porcentaje cuenta con esquemas efectivos. Esto confirma que la profesionalización de los servidores públicos municipales sigue siendo una asignatura pendiente.

2. Alta Rotación de Personal

La investigación revela una alta rotación en los titulares de dependencias municipales, con más del 75% de los funcionarios con menos de tres años en sus cargos. Este fenómeno afecta negativamente la acumulación de experiencia y la continuidad administrativa, es decir, la memoria institucional, esencial para una gestión eficiente. Asimismo, la prevalencia del sistema de botín, donde las decisiones de nombramiento están influenciadas más por razones políticas que por mérito, agrava la situación.

3. Discrepancias en la Implementación del SCC

El análisis comparativo de los censos 2019 y 2021 muestra discrepancias significativas en la implementación del SCC. Aunque algunos municipios reportan tener reglamentos, estos no siempre se traducen en sistemas operativos funcionales. La falta de procesos transparentes, como concursos públicos y mecanismos de evaluación del desempeño, resalta la necesidad de fortalecer tanto la normativa como su aplicación práctica.

4. Formación Profesional de los Servidores Públicos

Un porcentaje considerable de servidores públicos municipales carece de estudios de licenciatura, lo que limita su capacidad para desempeñar sus funciones de manera eficaz. Es fundamental que los municipios implementen políticas de capacitación y desarrollo profesional continuo para mejorar la calidad del servicio público.

5. Necesidad de un Sistema Meritocrático

Para mejorar la administración pública municipal, es imprescindible avanzar hacia un sistema meritocrático de SCC. Este debe incluir procesos transparentes y justos para el reclutamiento, selección, capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos. La profesionalización y la estabilidad laboral son pilares esenciales para garantizar una administración pública eficiente y receptiva a las necesidades ciudadanas.

6. Desafíos en la Seguridad Pública

Aunque existen normativas para el Servicio Profesional de Carrera Policial en todos los estados, los altos índices de criminalidad y la percepción de inseguridad

reflejan una falta de efectividad en la profesionalización de las fuerzas de seguridad. Es urgente revisar y fortalecer los sistemas de formación y evaluación de los cuerpos policiales municipales para mejorar su desempeño.

7. Desigualdad en la Implementación del SCC entre entidades Federativas

La implementación del SCC varía significativamente entre entidades federativas. Estados como Baja California y Quintana Roo han avanzado más en la regulación del SCC que otras entidades, lo que evidencia la necesidad de una estrategia nacional coherente que promueva la implementación efectiva del SCC en todos los niveles de gobierno.

Este capítulo subraya la importancia de profesionalizar la administración pública municipal en México. La implementación efectiva de sistemas de SCC puede mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de los servicios públicos, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en sus instituciones gubernamentales.

15. ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Partimos de una premisa: al igual que en cualquier empresa del sector privado, el nivel de satisfacción de sus clientes es esencial para que estos regresen y se conviertan en clientes habituales. En el sector gubernamental, la situación no es muy diferente. Se han desarrollado estudios para medir la satisfacción de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos proporcionados por el gobierno. Un ejemplo de esto es el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), denominado Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). El ENCIG es una encuesta que, entre otros temas, mide la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que reciben del gobierno municipal en el que residen. Estos servicios incluyen agua, drenaje, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, calles y avenidas, y policía (seguridad preventiva). Según el artículo 115 de la Constitución, estos servicios son responsabilidad y atribución de los municipios en México.

Gracias al ENCIG, ya contamos con un primer indicador de calidad gubernamental sobre los servicios públicos para nuestro análisis, que desde nuestra perspectiva representa una parte importante de lo que podríamos llamar buena administración pública municipal. Es decir, los servicios públicos percibidos como aceptables o de buena calidad podrían ser considerados como parte del derecho humano a la buena administración pública.

Aunado a ello, nuestro análisis busca identificar qué factores contribuyen al aumento o disminución de esta satisfacción ciudadana. Por lo tanto, partimos de algunas suposiciones o hipótesis que queremos verificar:

1. La presencia de servidores públicos y directivos municipales mejor preparados, es decir, con un mayor nivel de educación, contribuye a mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos municipales, lo que a su vez ayuda a aumentar la satisfacción ciudadana.
2. La presencia de servidores públicos y funcionarios con mayor experiencia, ya sea en el cargo o en el sector gubernamental, ayuda a aumentar la satisfacción ciudadana.

Tabla No. 30

Índices sobre los cuales se basa nuestro análisis

Fuente de información	¿Qué mide?	¿Cómo lo mide?	Unidad de Medida	Nombre del Índice	Acrónimo
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019	Satisfacción en la prestación de los servicios públicos municipales	Promediando el valor (calificación) que la sociedad (ciudadanos encuestados) le otorgan a los servicios públicos municipales de: agua, drenaje, alumbrado, parques y jardines, recolección de basura, calles y seguridad.	Servicios Públicos Municipales	Índice de Evaluación a Servicios Públicos Municipales	IESPM
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019	Formación Profesional (escolaridad)	Promediando el grado de estudios de todos los servidores públicos censados en el municipio, y dividiéndolo entre el resultado máximo esperado, que sería el número total de empleados censados multiplicado por el 8, que representa el grado máximo de estudios (doctorado) en la escala representada.	Funcionarios Públicos	Índice de Formación Profesional de los Funcionarios Públicos Municipales	IFPfP
	Experiencia	Sumando y promediando el número de años de antigüedad en el sector público o en el empleo, según sea el caso del total de los servidores públicos o funcionarios públicos censados. Para así conocer, cuál es el promedio general de antigüedad en el sector público y en el empleo público.	Antigüedad en el Empleo actual	Índice de Experiencia en el Empleo	IExpE

Fuente: Elaboración propia

Para verificar o descartar estas suposiciones, analizamos y comparamos el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) correspondiente al año 2019, así como las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del mismo año, ambos del INEGI.

A partir de estos datos, construimos una serie de índices para medir la satisfacción de los ciudadanos a lo largo del tiempo, que pueden reflejar una buena o mala administración pública. Por otro lado, medimos el nivel de educación de los funcionarios públicos, lo que representa una parte importante de la profesionalización en la función pública, medida por el nivel de educación de quienes toman decisiones y llevan a cabo programas y políticas públicas en los gobiernos.

Es importante aclarar que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) se realizó en 2019 en un total de 46,000 viviendas a nivel urbano nacional en México, específicamente en 32 áreas metropolitanas de interés. La población encuestada fue de personas de 18 años o más, que residen en viviendas particulares de áreas urbanas con 100,000 habitantes o más. Según el INEGI, en México existen un total de 82 áreas urbanas con esta población, con una estimación de 50.2 millones de personas de 18 años o más a diciembre de 2023. Esta información es crucial para entender el alcance y la representatividad de los datos de la ENCIG.

Por otro lado, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) 2019 tuvo una muestra de 2,447 municipios y las mismas 16 demarcaciones territoriales de la CDMX. Esto asegura que la evaluación de la calidad de los servicios públicos concuerde con los datos obtenidos del CNGM 2019. En otras palabras, las características de las administraciones municipales (como la escolaridad y la antigüedad) corresponden a los gobiernos evaluados por el ENCIG en los mismos periodos de tiempo. Esta correspondencia es crucial para garantizar la validez de nuestras conclusiones.

Ahora bien, a efecto de conocer si existe o no una correlación positiva, e indagar qué grado de significancia tienen las variables propuestas, sometimos al análisis las siguientes variables: 1) Índice de Evaluación de los Servicios Públicos Municipales; 2) Índice de Formación Profesional de los Funcionarios Públicos Municipales; 3) Índice de Experiencia en el Empleo Público Municipal; además de adicionar, la existencia o no de un sistema servicio civil de carrera en el municipio. Para ello, el CNGM 2019 nos permite conocer si los municipios encuestados cuentan con estos mecanismos de profesionalización y administración de los recursos humanos en el municipio.[442]

442 El CNGM 2019 nos permite conocer a aquellos municipios que cuenta con un reglamento que regule al Servicio Civil de Carrera en su respectivo municipio. Asimismo, el CNGM 2021 permite conocer aquellos municipios que afirman tener

En este sentido, realizamos un análisis de regresión lineal múltiple apoyándonos en el programa: *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Obteniendo como resultados los siguientes. Corriendo en el nuestro modelo correspondiente al año 2019, donde se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla No. 31

Resumen del modelo[b]

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio				
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F
1	.331[a]	.110	.099	.092669	.110	10.320	3	251	<.001

a. Predictores: (Constante), Municipios que cuentan con Reglamento del SCC, Índice de Antigëdad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales

b. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

El modelo tiene un R cuadrado ajustado de **0.099**, lo que indica que aproximadamente el **9.9%** de la variabilidad en el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales se puede explicar por las tres variables independientes incluidas en el modelo. El valor F del modelo es **10.320** y es significativo ($p < 0.001$), lo que indica que el modelo es significativamente mejor para predecir el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales que simplemente usar la media.

Tabla No. 32

ANOVA[a]

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	.266	3	.089	10.320	<.001[b]
	Residuo	2.155	251	.009		
	Total	2.421	254			

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

b. Predictores: (Constante), Municipios que cuentan con Reglamento del SCC, Índice de Antigëdad en el Empleo Públicos, Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Al observar los coeficientes individuales, podemos ver que todas las variables independientes son significativas ($p < 0.05$). El Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales tiene el mayor coeficiente estandarizado (Beta = **0.226**), lo que indica que esta variable tiene la mayor relación con el Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales cuando se controlan las otras

en funcionamiento un Sistema de Profesionalización basado en el Servicio Civil de Carrera.

variables en el modelo.

Tabla No. 33

Coeficientes[a]

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados			95.0% intervalo de confianza para B		Estadísticas de colinealidad	
		B	Desv. Error	Beta	t	Sig.	Límite inferior	Límite superior	Tolerancia	VIF
1	(Constante)	.407	.044		9.313	<.001	.321	.493		
	Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales	.223	.059	.226	3.751	<.001	.106	.340	.978	1.023
	Índice de Antigëdad en el Empleo Públicos	.020	.007	.182	3.037	.003	.007	.033	.988	1.012
	Municipios que cuentan con Reglamento del SCC	.050	.024	.129	2.138	.033	.004	.097	.976	1.025

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Los diagnósticos de colinealidad muestran que no hay problemas importantes de colinealidad en el modelo, ya que todos los valores VIF son menores a 5 y las proporciones de varianza para cada variable independiente son menores al **0.95**.

Tabla No. 34

Diagnósticos de colinealidad[a]

Modelo	Dimensión	Autovalor	Índice de condición	Proporciones de varianza			
				(Constante)	Índice de Formación Profesional de Funcionarios Públicos Municipales	Índice de Antigëdad en el Empleo Públicos	Municipios que cuentan con Reglamento del SCC
1	1	2.993	1.000	.00	.00	.01	.01
	2	.909	1.814	.00	.00	.00	.95
	3	.089	5.803	.03	.04	.97	.02
	4	.009	17.806	.97	.96	.01	.01

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Las estadísticas de residuos muestran que los residuos están distribuidos normalmente y no hay valores atípicos importantes.

Tabla No. 35

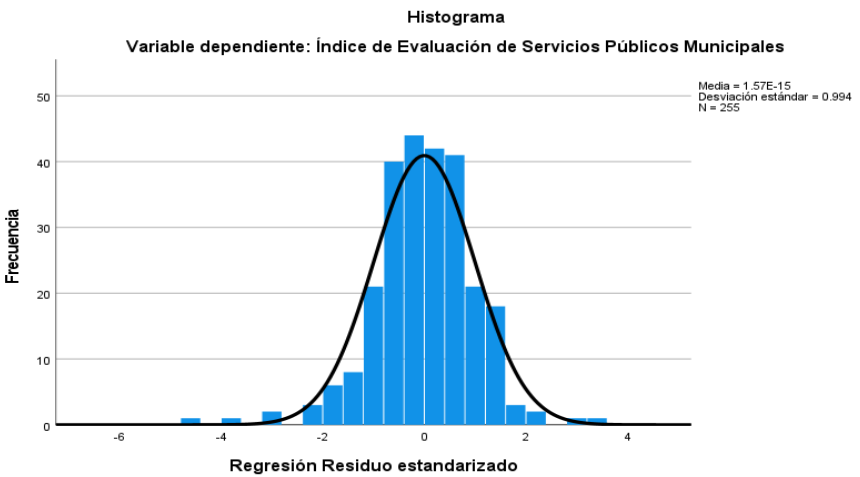
Estadísticas de residuos[a]

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. estándar	N
Valor pronosticado	.48980	.69769	.61309	.032353	255
Desv. Valor pronosticado	-3.811	2.615	.000	1.000	255
Error estándar de valor pronosticado	.006	.029	.010	.005	255
Valor pronosticado corregido	.49053	.69403	.61299	.032409	255
Residuo	-.428081	.311829	.000000	.092120	255
Desv. Residuo	-4.619	3.365	.000	.994	255
Residuo estud.	-4.629	3.413	.001	1.001	255
Residuo eliminado	-.429920	.320743	.000103	.093492	255
Residuo eliminado estud.	-4.831	3.488	-.001	1.011	255
Distancia Mahal.	.080	23.073	2.988	4.443	255
Distancia de Cook	.000	.083	.004	.009	255
Valor de influencia centrado	.000	.091	.012	.017	255

a. Variable dependiente: Índice de Evaluación de Servicios Públicos Municipales

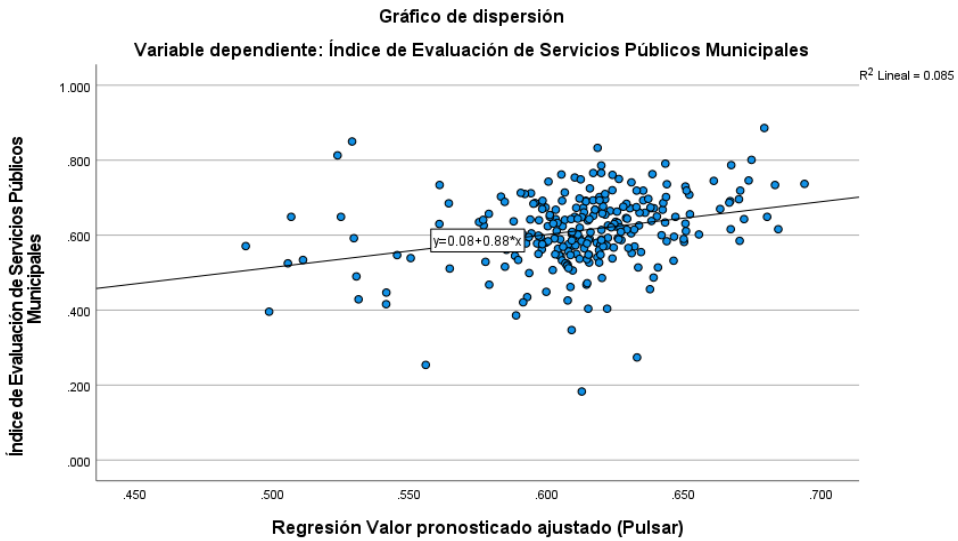
Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Gráfico No. 11



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Gráfico No. 12



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

En resumen, la línea de tendencia positiva en el gráfico de dispersión sugiere que existe una correlación positiva entre estas dos variables; es decir, a medida que aumenta el valor pronosticado ajustado, también lo hace el índice de evaluación. Sin embargo, el valor de R^2 Lineal de 0.085 indica que solo un 8.5% de la variabilidad en el índice de evaluación puede ser explicada por este modelo de regresión. Esto implica que hay otros factores significativos que influyen en el índice que no están incluidos en el modelo actual.

Es importante tener en cuenta estas limitaciones al interpretar los resultados y al considerar aplicaciones prácticas del modelo. Investigaciones futuras deberían explorar qué otras variables podrían contribuir a la variabilidad del índice y cómo mejorar la precisión del modelo actual.

Concluyendo que este modelo sugiere que hay una relación significativa entre el IESPM y las tres variables independientes incluidas en el modelo, y no hay problemas importantes de colinealidad o valores atípicos en los datos.

Por último, podríamos concluir con lo siguiente: de acuerdo con los resultados del ejercicio de regresión lineal múltiple que realizamos correspondiente al año 2019:

1. El modelo parece ser útil para predecir la variable dependiente y se ajusta razonablemente bien a los datos.
2. En el análisis de datos, es importante tener en cuenta el contexto y las limitaciones del estudio al interpretar los resultados.
3. Sin embargo, dado que el R cuadrado ajustado es relativamente bajo, puede haber otras variables importantes que no se han incluido en el modelo y que podrían mejorar su capacidad predictiva.
4. Por lo que creemos que este modelo tiene una mayor relevancia para la comprobación de nuestra hipótesis planteada.

En síntesis, de acuerdo a las pruebas realizadas, podemos afirmar que se comprueba nuestra hipótesis que afirma que "la profesionalización de la función pública", representada a través de las variables de formación profesional (grado de escolaridad) y la experiencia (años de antigüedad en el empleo), influyen en la mejora en la gestión pública, entiéndase una buena administración, representada por la satisfacción (evaluación ciudadana) de los servicios públicos municipales en México.

Cabe destacar, que la experiencia en el empleo público o cargo, es contraria a lo que conocemos como sistema de botín. Mientras una promueve que mientras más tiempo permanezcas en el cargo, mayor conocimiento y experiencia adquirirá sobre sus responsabilidades y funciones el funcionario público, el sistema de botín es una práctica y fenómeno que cuarta esa posibilidad, desplazando a quienes tienen el conocimiento por aquellos que son leales al partido, gobernante o grupo político en turno.

16. CONCLUSIONES GENERALES

En este libro, hemos examinado a profundidad los retos, avances y áreas de oportunidad en la profesionalización de la administración pública en México. A través de un análisis exhaustivo de su evolución histórica, las normativas aplicables y las prácticas actuales, hemos identificado aspectos críticos que demandan atención y mejora urgente.

Este capítulo final sintetiza las conclusiones generales derivadas del análisis realizado a lo largo de los diferentes capítulos del libro. Estas conclusiones integran los hallazgos más relevantes y reflexionan sobre sus implicaciones teóricas y prácticas, ofreciendo una visión integral que permite comprender el estado actual de la profesionalización de la administración pública en México, así como su impacto en la gobernabilidad y la prestación de servicios públicos.

A continuación, se presentan las principales conclusiones generales de nuestra investigación, organizadas por los temas clave abordados en cada capítulo.

Radiografía de la Administración Pública Mexicana

En la primer parte de nuestra investigación se centró en ofrecer una radiografía de la administración pública en México, resaltando las limitaciones estructurales e institucionales que dificultan su capacidad para abordar eficazmente los problemas sociales. Esta ineficacia es atribuible, en gran medida, a un diseño institucional deficiente y a la ausencia de un marco normativo actualizado que responda a los desafíos contemporáneos en un mundo globalizado. Entre los principales retos que enfrenta la administración pública mexicana se encuentran la migración, las crisis económicas, la inseguridad y la salud, problemas que se ven agravados por la falta de un "núcleo estratégico" de servidores públicos profesionalizados.

A lo largo de la historia, diversos modelos de gestión pública —desde la burocracia clásica hasta la nueva gestión pública y la post-nueva gestión pública— han subrayado la necesidad de contar con una función pública profesionalizada. Es imprescindible reclutar y seleccionar a los individuos más capacitados, basándose en criterios de mérito, y garantizar programas permanentes de profesio-

nalización y actualización. Como hemos evidenciado, diversos estudios y recomendaciones internacionales han demostrado que los modelos meritocráticos fortalecen la gestión pública, incrementan la confianza en los servidores públicos y consolidan la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Quedó demostrado que los Servicios Civiles de Carrera son esenciales para buscar la profesionalización en el servicio público y garantizar la eficiencia y eficacia en la administración pública. Sin embargo, en México, la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera ha enfrentado serias limitaciones. A nivel federal, el sistema se ha estancado y, lejos de avanzar, ha retrocedido significativamente en su operación. En los gobiernos subnacionales, la situación es aún más crítica: pocas entidades federativas cuentan con una regulación adecuada al respecto, y en el ámbito municipal la situación es todavía más alarmante. En los municipios, el SCC se ha convertido prácticamente en letra muerta, ignorándose los esfuerzos por promover su implementación.

Esta problemática es especialmente grave en los gobiernos municipales, que, al ser la instancia más cercana a la ciudadanía y responsables de la prestación de servicios públicos esenciales, deberían constituirse en el motor de una administración pública moderna, profesionalizada y orientada a satisfacer las necesidades de la población de manera eficiente y transparente.

Nuestro análisis destaca la necesidad urgente de fortalecer la profesionalización en los gobiernos subnacionales como una estrategia clave para mejorar la gestión pública y garantizar el derecho a una buena administración. La implementación de sistemas meritocráticos en estos niveles de gobierno no solo es esencial para combatir la corrupción, sino también para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. La profesionalización debe ser entendida no solo como un medio para mejorar la capacidad administrativa, sino también como una herramienta estratégica para fortalecer la gobernabilidad y restaurar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. En definitiva, se convierte en un pilar fundamental en la búsqueda de un buen gobierno.

Evolución de la Profesionalización en México

En la segunda parte del estudio se ha ofrecido un recorrido histórico detallado

sobre la evolución de la administración pública en México, destacando los cambios y continuidades en la profesionalización de los servidores públicos desde la época prehispánica hasta la actualidad. Este análisis histórico permite comprender las raíces y el desarrollo de la estructura administrativa mexicana, así como los desafíos persistentes en el camino hacia una administración pública eficiente y profesional.

En la época azteca, ya se evidenciaban elementos rudimentarios de un sistema de servicio civil, con un énfasis en la selección de funcionarios basada en virtudes como la honestidad, la capacidad intelectual y física, y el espíritu de servicio. Estos principios sentaron las bases para los modelos administrativos que, con el tiempo, se adaptarían a los diversos contextos políticos y sociales que México ha atravesado.

Durante el período colonial y los primeros años del México independiente, la influencia de la corona española y las ideas liberales de la independencia contribuyeron a la formación de una administración pública más estructurada. Sin embargo, las luchas ideológicas entre federalistas y centralistas, así como entre liberales y conservadores, dificultaron la consolidación de un sistema meritocrático en el servicio público.

El Porfiriato, aunque marcado por un régimen autoritario, introdujo reformas importantes en la administración pública, como la creación de manuales y reglas para la selección y capacitación de empleados públicos. A pesar de estos avances, prácticas como la venta de cargos públicos y el clientelismo político limitaron significativamente el progreso hacia una verdadera profesionalización.

La Revolución Mexicana y la posterior promulgación de la Constitución de 1917 representaron un punto de inflexión en la administración pública mexicana. Estas transformaciones introdujeron derechos sociales y establecieron bases legales para un servicio civil más equitativo. Sin embargo, los avances continuaron enfrentando barreras, como la influencia política en los nombramientos y la falta de continuidad en las reformas administrativas.

En la etapa moderna, se han intensificado los esfuerzos por implementar un Servicio Civil de Carrera y fomentar la profesionalización de los servidores públicos. Las reformas administrativas y la adopción de modelos de gestión como la Nueva Gestión Pública han buscado mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de

cuentas en la administración pública. Sin embargo, el camino hacia una administración completamente profesionalizada aún enfrenta desafíos significativos, incluidos el arraigo de prácticas clientelistas y la necesidad de una implementación más efectiva de sistemas meritocráticos en todos los niveles de gobierno.

Estas conclusiones subrayan la importancia de continuar avanzando en la profesionalización de la administración pública en México. Reconocer los logros históricos y abordar con determinación los desafíos actuales es crucial para garantizar una gestión pública eficiente, transparente y confiable, al servicio de la ciudadanía.

La Profesionalización y sus retos contemporáneos

En la tercera parte de este estudio, se analiza la importancia y los retos de la implementación del Servicio Civil de Carrera en México, destacando sus virtudes y desafíos. La profesionalización del servicio público, a través de sistemas meritocráticos como el SCC, es esencial para mejorar la eficiencia, la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública. Este capítulo resalta cómo una adecuada implementación del SCC puede conducir a una mejor gestión pública y a un gobierno más eficaz y confiable.

Uno de los puntos más relevantes es la relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública profesionalizados y la eficacia gubernamental. Estudios internacionales, como los realizados por el Banco Mundial y la OCDE, han demostrado que los sistemas de SCC contribuyen significativamente a la gobernabilidad y al crecimiento económico sostenible. Estos sistemas no solo promueven la profesionalización de los empleados públicos, sino que también los protegen de ser rehenes de intereses políticos, fomentando una cultura basada en el mérito y la responsabilidad.

El capítulo examina la situación en México, donde la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, promulgada en 2003, representó un avance importante. Sin embargo, su implementación ha sido limitada, especialmente en los niveles subnacionales. Los gobiernos estatales y municipales han progresado poco en la adopción de estos sistemas, lo que restringe su capacidad para mejorar la administración pública en todos los niveles.

Se destacan diversas ventajas del SCC, entre las cuales están:

- La profesionalización continua de los empleados públicos.
- La transparencia en los procesos de reclutamiento y selección.
- La reducción de la corrupción.
- La garantía de continuidad en la ejecución de políticas públicas.
- La promoción de la eficiencia en la gestión gubernamental.

No obstante, también se abordan desafíos significativos, como la resistencia al cambio, la influencia de sindicatos y grupos de poder, y la falta de voluntad política para implementar plenamente estos sistemas.

En conclusión, este capítulo subraya que la implementación del SCC es crucial para la modernización de la administración pública en México. Aunque los desafíos son numerosos, los beneficios de contar con un servicio civil profesionalizado y basado en el mérito son invaluables para garantizar una buena administración pública. La profesionalización de los servidores públicos a través del SCC constituye una herramienta indispensable para mejorar la eficiencia, la transparencia y la legitimidad del gobierno, contribuyendo así al desarrollo sostenible del país.

En Búsqueda del Buen Gobierno

En la cuarta parte de este libro, se analiza la búsqueda del buen gobierno a través de la profesionalización de la función pública en México, destacando el papel central de la meritocracia. Este capítulo pone de manifiesto cómo la implementación de un sistema meritocrático puede contribuir significativamente a la eficiencia y transparencia en la administración pública, promoviendo un entorno donde las decisiones se basen en el mérito y las competencias individuales, en lugar de conexiones políticas.

Un aspecto clave del análisis es el concepto de meritocracia, originalmente desarrollado por Michael Young, y su adopción y crítica en diferentes contextos. La meritocracia sostiene que los recursos económicos y el poder deben asignarse a las personas en función de su talento, esfuerzo y logros. No obstante, se advierte sobre los riesgos de una "élite autoperpetuante" y las injusticias que pueden surgir cuando no se garantizan oportunidades equitativas para desarrollar habilidades y competencias.

El capítulo revisa las teorías del conflicto y las teorías funcionales de la estratificación social, proporcionando un marco teórico sobre cómo las desigualdades sociales pueden influir en la implementación de sistemas meritocráticos. Según las teorías del conflicto, la desigualdad social es producto de la lucha entre grupos por recursos y poder, mientras que las teorías funcionales argumentan que la estratificación social es necesaria para garantizar que los roles más importantes sean ocupados por las personas más capacitadas.

Además, se abordan las críticas contemporáneas a la meritocracia, como las planteadas por Michael Sandel en su obra La tiranía del mérito. Sandel sostiene que la meritocracia puede exacerbar la polarización y la desigualdad en las sociedades, subrayando la importancia de recuperar el sentido del bien común. Propone considerar no solo las habilidades técnicas de los aspirantes a cargos públicos, sino también su experiencia de vida y su capacidad para trabajar en equipo y colaborar con otros.

La discusión incluye una comparación entre los modelos de gestión pública, como la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP), y su relación con la profesionalización y la meritocracia. Estos modelos buscan modernizar la administración pública, promoviendo la eficiencia y la transparencia en la gestión gubernamental, al tiempo que reducen los excesos burocráticos.

El capítulo concluye que la implementación de sistemas meritocráticos en la administración pública es esencial para mejorar la eficiencia, la transparencia y la legitimidad del gobierno en México. Sin embargo, también enfatiza la necesidad de equilibrar la meritocracia con valores de igualdad y justicia social para evitar la creación de élites autoperpetuantes. Solo garantizando oportunidades equitativas para que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus habilidades y contribuir al bien común se podrá consolidar un sistema administrativo verdaderamente justo y eficaz.

En última instancia, la profesionalización de la función pública basada en el mérito es vista como una herramienta indispensable para construir una administración pública que sirva a la sociedad de manera eficiente, justa y transparente, respondiendo efectivamente a sus necesidades y fortaleciendo la confianza en las instituciones.

La Profesionalización en Gobiernos Subnacionales en México

En la quinta parte de este libro, se analiza la implementación y efectividad del Servicio Civil de Carrera en los gobiernos subnacionales de México, con un enfoque en los niveles estatal y municipal. Este análisis pone de manifiesto importantes disparidades y desafíos en la profesionalización de los servidores públicos en estos ámbitos.

Uno de los hallazgos más relevantes es la falta de consenso y uniformidad en la nomenclatura y regulación del SCC en las entidades federativas. A pesar de la existencia de diversas denominaciones, como "Servicio de Carrera", "Servicio Civil de Carrera Parlamentario" y "Servicio Profesional de Carrera", no existe un estándar uniforme que garantice la consistencia y efectividad de estos sistemas en todo el país. Solo el 21.8% de las entidades federativas cuentan con una Ley del Servicio Civil de Carrera, y dentro de este grupo, la calidad y alcance de estas leyes varían considerablemente.

En los poderes legislativos estatales, se observa que 25 de los 32 estados tienen algún tipo de normatividad para el SCC parlamentario. Sin embargo, solo unos pocos Estados, como Baja California y Quintana Roo, han promulgado leyes que abarcan a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Esto refleja una disparidad significativa en la implementación y una preocupante simulación normativa, donde algunas leyes, aunque denominadas Leyes del Servicio Civil de Carrera, no cumplen con los requisitos básicos para ser consideradas funcionales y efectivas.

La situación en los gobiernos municipales es aún más crítica. Solo el 1.7% de los municipios en México reportan tener un reglamento del SCC, y un porcentaje aún menor cuenta con los componentes básicos de un sistema meritocrático efectivo. Esta falta de implementación resulta en una alta rotación de personal y una marcada ausencia de profesionalización, factores que afectan negativamente la eficiencia y calidad de la administración pública local.

En términos de formación profesional, los datos revelan un panorama preocupante. Solo el 17.2% de los hombres y el 22.2% de las mujeres servidores(as) públicos municipales tienen estudios de licenciatura o niveles superiores. Esta carencia de formación académica limita la capacidad de los gobiernos locales para

responder eficazmente a las demandas ciudadanas y optimizar la gestión pública.

La profesionalización de los cuerpos policiales también enfrenta grandes desafíos. Aunque todos los estados afirman contar con un Servicio Profesional de Carrera Policial, los elevados índices de criminalidad y la percepción generalizada de inseguridad sugieren una falta de efectividad en estos sistemas. Esto indica que, aunque existen normativas, su implementación y operatividad no están generando los resultados esperados en términos de seguridad pública.

En síntesis, esta parte resalta la necesidad urgente de fortalecer y uniformar los sistemas de Servicio Civil de Carrera en los gobiernos subnacionales de México. La profesionalización de los servidores públicos mediante sistemas meritocráticos efectivos es fundamental para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de la administración pública en todos los niveles de gobierno. Solo a través de una implementación consistente y rigurosa del SCC se podrá construir una administración pública que responda adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía y contribuya al desarrollo sostenible del país.

17. PROPUESTAS

Con base en el análisis realizado, concluimos que es imprescindible diseñar e implementar políticas públicas orientadas a favorecer y promover la profesionalización del servicio público en los tres órdenes de gobierno, con especial énfasis en las entidades federativas y los gobiernos municipales en México. Una de las medidas más efectivas para alcanzar este objetivo es la implementación de sistemas meritocráticos que regulen el acceso, la permanencia y la promoción en la función pública, como lo son los Servicios Civiles de Carrera.

A pesar de que en México se inició hace poco más de dos décadas la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el tiempo transcurrido, los esfuerzos realizados y la voluntad política de las autoridades en turno han resultado insuficientes para extender y replicar este modelo de manera efectiva en los otros órdenes de gobierno. En otras palabras, la profesionalización y la implementación de los Servicios Civiles de Carrera no han ocupado un lugar prioritario en la agenda política de los gobiernos en México. Salvo honrosas excepciones y esfuerzos aislados de algunas administraciones que han comprendido la relevancia del tema, el avance ha sido limitado y carece de un enfoque integral.

En este sentido, desde la academia y las organizaciones civiles encargadas de fiscalizar a las instituciones públicas, se han realizado esfuerzos significativos por encontrar consensos y unificar visiones que han implicado décadas de investigación y experiencia en el ejercicio público. Un ejemplo destacado es el "Comité Experto para la Profesionalización del Servicio Público", integrado por investigadores y estudiosos del fenómeno administrativo, quienes, ya sea de forma individual o grupal, han impulsado incansablemente la profesionalización del servicio público en México.

A pesar de múltiples proyectos, compromisos e iniciativas incumplidas o abandonadas en el pasado, este comité sigue trabajando para proponer políticas públicas y acciones contundentes que permitan la implementación efectiva de un Servicio Profesional de Carrera en el país. Aunque los retos han sido numerosos, los ánimos no han decaído del todo, y la esperanza de encontrar eco en actores clave para promover la profesionalización del servicio público en México sigue

vigente.

Como primer paso tangible en esta dirección, el comité ha desarrollado el documento de trabajo titulado "25 Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público", elaborado por expertos con amplia trayectoria académica y experiencia en el ámbito público. Este documento se presenta como un parteaguas para México, delineando acciones concretas que deberían implementarse en los tres órdenes de gobierno para alcanzar la tan necesaria profesionalización del servicio público. Su propósito final es claro: contribuir a la consolidación de administraciones públicas más eficaces, transparentes y orientadas al bien común.

Siguiendo el hilo conductor de estos esfuerzos y caminando en la misma dirección, como se ha argumentado a lo largo de este libro, la estabilidad en el ejercicio del servicio público representa una oportunidad invaluable para profesionalizar y especializar esta función. Esta estabilidad permite dotar a los servidores públicos de nuevas habilidades y capacidades, fundamentales para enfrentar los retos y paradigmas emergentes que desafían a las administraciones públicas contemporáneas.

En este contexto, el fortalecimiento de los Servicios Civiles de Carrera no debe entenderse únicamente como una estrategia administrativa, sino como un pilar indispensable para la consolidación de instituciones públicas resilientes, eficaces y orientadas al bien común. La implementación de sistemas meritocráticos asegura que las instituciones puedan operar con independencia y continuidad, más allá de las alternancias políticas o ideológicas, promoviendo una administración pública profesional y confiable que esté al servicio de la ciudadanía.

Por ello, consideramos indispensable que en México se trabaje en la creación de normas conjuntas y coordinadas entre los tres órdenes de gobierno. Ha quedado demostrado que los esfuerzos aislados tienen un impacto limitado o nulo si el resto de las administraciones públicas no avanza en la misma dirección en materia de profesionalización, o si cada gobierno, partido político o grupo de interés maneja conceptos o percepciones divergentes sobre lo que implica la profesionalización del servicio público.

En este sentido, estamos convencidos de que una de las vías más factibles y viables para encontrar consensos y coordinación en esta materia es la construcción de propuestas normativas generales que impulsen la implementación de los Ser-

vicios Civiles de Carrera como una estrategia clave para profesionalizar la función pública en el país. Este objetivo podría alcanzarse si el Congreso de la Unión impulsa la creación de una "Ley General de Profesionalización en la Función Pública", una norma que, además de establecer estándares mínimos, permitiría construir consensos y contrarrestar inercias que han convertido a los gobiernos en espacios donde se crean y perpetúan cotos de poder, en detrimento de la calidad de los servicios públicos y de una buena administración pública.

Para explicar y contextualizar nuestra propuesta, tomamos como ejemplo otras normas de carácter general que han logrado, hasta cierto punto, armonizar y consolidar estándares en el ámbito del servicio público en México. Un caso destacado de éxito es el Servicio Profesional Docente (SPD), consagrado en la fracción III del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual deriva la Ley General del Servicio Profesional Docente, promulgada en septiembre de 2013. Esta ley tiene como objetivos:

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

Además, la ley establece claramente quiénes son los sujetos del servicio:

> *Artículo 3. Son sujetos del Servicio que regula esta Ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, las entidades federativas y municipios, así como los asesores técnicos pedagógicos, en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.*

Este caso demuestra la viabilidad de regular, a través de una ley de carácter general expedida por el Poder Legislativo Federal, un sistema de servicio profesional o servicio civil que abarque tanto a los estados como a los municipios. Así como sucede con la Ley del Servicio Profesional Docente, desde nuestra perspectiva, sería posible crear un marco normativo nacional que fomente la adopción de sistemas meritocráticos en los gobiernos subnacionales, garantizando la profesionalización, transparencia y eficiencia en la gestión pública.

En este sentido, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que:

> *"El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior".*

En este contexto, el término "Estado" incluye a la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los municipios, lo que implica que la Ley General del Servicio Profesional Docente obliga a todas estas entidades a sujetarse a sus disposiciones. Este ejemplo ilustra cómo una ley general puede establecer reglas aplicables de manera uniforme a los tres órdenes de gobierno, promoviendo la coordinación y el cumplimiento de objetivos comunes.

El ejemplo del Servicio Profesional Docente demuestra que un modelo basado en la meritocracia, la profesionalización y la coordinación entre órdenes de gobierno es posible en México. Su estructura puede ser replicada para diseñar e implementar un Servicio Civil de Carrera en los tres órdenes de gobierno, promoviendo así la eficiencia, transparencia y profesionalización del servicio público en todo el país. Este sería un paso clave para fortalecer el buen gobierno y el Estado de Derecho.

Por ello, defendemos la idea y la propuesta de que, ante la evidente falta de voluntad política de la mayoría de los congresos locales y los municipios en México, es necesario que desde el Poder Legislativo Federal se regule e impulse la implementación de los Servicios Civiles de Carrera en los gobiernos subnacionales —entidades federativas y municipios— mediante una Ley General. Esta ley debe establecer claramente la distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los municipios en materia de regulación sobre los SCC.

La Constitución Mexicana otorga competencias específicas a cada orden de gobierno, pero también reconoce la necesidad de coordinación y concurrencia en la prestación de diversos servicios públicos que involucran a la Federación, Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías. Desde esta perspectiva, consideramos que existe una concurrencia de competencias en el diseño e implementación de sistemas de SCC. Por lo tanto, es factible y necesario que una Ley General establezca los lineamientos básicos que garanticen un estándar mínimo de profesionalización, meritocracia y eficiencia en los gobiernos subnacionales.

Esta regulación permitiría superar las barreras que actualmente impiden la profesionalización efectiva en los niveles estatal y municipal, promoviendo una administración pública que sirva con transparencia, eficacia y compromiso al interés ciudadano.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Federación ciertas facultades expresamente conferidas, mientras que el artículo 124 establece que las facultades no otorgadas explícitamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Asimismo, a los Estados les corresponden no solo las funciones que no están reservadas a la Federación, sino también aquellas que la Constitución no les prohíbe.

Con base en esto, las facultades constitucionales se han clasificado de la siguiente manera:

1. Facultades de la Federación, concedidas expresamente dentro de las 29 fracciones del artículo 73 de la Constitución.
2. Facultades exclusivas de legislar en materia de culto público e iglesias, establecidas en el artículo 130.
3. Facultades expresas de los Estados, consagradas en el artículo 102, apartado "B".
4. Facultades de los Estados por exclusión de la Federación.
5. Facultades prohibitivas hacia la Federación, como la prohibición de establecer algún culto religioso (artículo 24 de la Constitución).
6. Facultades coincidentes o simultáneas.
7. Facultades coexistentes.
8. Facultades de auxilio.

En cuanto a la regulación normativa, existen leyes que pueden normar sobre un mismo tema distinguiéndose por su ámbito de validez, clasificándose en:

1. Normas estrictamente federales.
2. Normas estrictamente locales.
3. Normas federales por el ámbito espacial de validez.
4. Normas locales por su ámbito de validez especial.[443]

Las facultades concurrentes permiten que tanto la Federación como los Esta-

443 SCJN, "La distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios," en *La división de poderes* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005), 67-134.

dos ejerzan ciertas competencias, siempre que la Federación no haya ejercido previamente la facultad en cuestión. Sin embargo, existen temas nacionales que, debido a su relevancia, requieren una regulación uniforme. En estos casos, solo el Congreso de la Unión puede legislar para garantizar la uniformidad en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Para la aprobación de una Ley General se deben cumplir dos aspectos clave:

1. **Distribuir las competencias** entre la Federación y los Estados, estableciendo las bases para que las leyes locales se coordinen y se ajusten al marco previsto por la Ley General.
2. **Establecer un régimen federal** que permita regular, desde un ente general, al resto de las entidades federativas en la materia.

El SCC y las relaciones laborales en México

Un sistema de Servicio Civil de Carrera administra los recursos humanos, incluyendo los procesos de contratación, desarrollo profesional y separación del cargo. Está estrechamente relacionado con las relaciones laborales y el estatus de los trabajadores dentro de la estructura administrativa a la que están adscritos.

El artículo 123 de la Constitución regula las relaciones laborales entre el "Estado" y sus trabajadores. El apartado "B" de este artículo regula específicamente las relaciones laborales entre los poderes de la Unión y sus trabajadores, dando origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Cada entidad federativa cuenta con normatividad específica para regular las relaciones laborales con sus respectivos trabajadores. Por lo tanto, tanto la Federación como los Estados y los municipios están implicados en la concurrencia de competencias en esta materia.

Propuesta: Hacia una Ley General de Profesionalización

En el contexto actual de la administración pública mexicana, consideramos indispensable que el Congreso de la Unión legisle y promueva la creación de una Ley General en materia de Profesionalización de la Función Pública que abarque los tres órdenes de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios.

Esta ley debe establecer un marco normativo integral que proporcione las bases mínimas para implementar sistemas meritocráticos, asegurando estándares de calidad en el servicio público, adaptados a las necesidades específicas de cada nivel gubernamental.

Objetivos principales de la propuesta:

1. **Promover la profesionalización integral de los servidores públicos:**
   - Garantizar la contratación, promoción y permanencia de los servidores públicos más capacitados y preparados mediante procesos transparentes y basados en el mérito.
   - Establecer programas permanentes de capacitación y actualización que permitan a los servidores públicos adquirir competencias técnicas, éticas y gerenciales, necesarias para enfrentar los desafíos contemporáneos.
2. **Uniformar la normativa a nivel nacional:**
   - Crear un marco común que armonice las disposiciones sobre el SCC en los tres órdenes de gobierno, respetando las particularidades de cada entidad federativa y municipio, pero asegurando consistencia en los principios fundamentales.
3. **Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas:**
   - Implementar sistemas claros de evaluación del desempeño que garanticen una gestión eficiente y permitan medir resultados de manera objetiva.
   - Establecer mecanismos de supervisión para prevenir la corrupción y asegurar la correcta aplicación de los recursos humanos y financieros.
4. **Consolidar administraciones públicas resilientes y orientadas al bien común:**
   - Reducir la alta rotación de personal derivada de cambios políticos mediante la implementación de sistemas que promuevan la estabilidad y continuidad administrativa.
   - Promover un servicio público que trascienda intereses partidistas o ideológicos, consolidando instituciones sólidas y confiables.

Elementos clave de la Ley General propuesta:

1. **Establecimiento de un órgano nacional rector:**
   - Crear un Consejo Nacional para la Profesionalización y el Servicio Civil de Carrera, encargado de coordinar, supervisar y evaluar la implementación del

SCC en todo el país, así como de diseñar estándares, guías técnicas y programas de capacitación.

2. **Definición de competencias claras:**
   - Distribuir las responsabilidades entre la Federación, los estados y los municipios, asegurando que cada orden de gobierno cumpla con su rol en la profesionalización del servicio público.
   - Incluir lineamientos que permitan la colaboración entre los tres niveles de gobierno en áreas clave, como seguridad pública, salud y educación, así como en materia de capacitación y profesionalización de la función pública.
3. **Creación de incentivos:**
   - Establecer estímulos financieros y técnicos para las entidades y municipios que adopten e implementen sistemas meritocráticos de manera efectiva.
   - Facilitar el acceso a recursos federales para la capacitación de servidores públicos y la implementación de tecnologías de gestión administrativa.
4. **Evaluación y ajuste continuo:**
   - Incorporar mecanismos periódicos de evaluación del impacto de la Ley General, asegurando su actualización y ajuste conforme a los cambios en el entorno político, social y económico.
5. **Campañas de sensibilización y capacitación inicial:**
   - Promover un cambio cultural en la administración pública a través de campañas que informen sobre los beneficios de la profesionalización y fomenten la adopción de prácticas meritocráticas en todos los niveles.

Impacto esperado:

La implementación de esta Ley General permitirá:

- Consolidar un servicio público profesional, estable y eficiente que genere confianza ciudadana.
- Reducir las prácticas clientelares y patrimoniales que históricamente han minado la calidad de la administración pública en México.
- Promover una administración pública capaz de responder de manera efectiva y transparente a las necesidades de la ciudadanía, contribuyendo al desarrollo sostenible y fortaleciendo el Estado de Derecho.

Esta propuesta no es solo una estrategia técnica, sino un llamado a la acción para transformar la administración pública en México, sentando las bases para un gobierno moderno, justo y orientado al servicio del bienestar colectivo.

BIBLIOGRAFÍA

Abitbol, Pablo, y Felipe Botero. 2005. «Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente.» *Colombia Internacional* (62): 132-145. Último acceso: 10 de febrero de 2023. http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n62/n62a09.pdf.

1847. «Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.» 11 de mayo. Último acceso: 28 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf.

1813. «Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional.» 6 de noviembre. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia15.pdf.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2022. *Acerca del Gobierno: propuesta teórica.* Tirant lo blanch. Último acceso: 01 de julio de 2023. https://clad.org/wp-content/uploads/2023/05/Acerca-del-Gobierno_Luis-Aguilar-Villanueva-2023.pdf.

—. 2020. «Conferencias Magistrales temas de la democracia.» *Democracia, gobernabilidad y gobernanza.* México: Instituto Nacional Electoral. Último acceso: 21 de marzo de 2022. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf.

—. 2016. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza.* Instituto Nacional Electoral (INE). Último acceso: 18 de julio de 2023. https://lumen.uv.mx/resources/files/documents/2022/1/28/6285/fdfd84da-f51a-4f1d-9793-124a43ceebf2.pdf.

—. 2003. *El estudio de las políticas públicas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2003. «Estudio introductorio.» En *El estudio de las Políticas Públicas*, de Luis F. Aguilar Villanueva, 15-74. Miguel Ángel Porrúa.

—. 2006. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

—. 2013. *Gobierno y administración pública.* Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

—. 2012. *Política Pública.* México: Siglo XXI editores. Último acceso: 20 de abril de 2022. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf.

—. 2003. «Profesionalización del Servicio Público en México, Hacia la Innovación y la Democracia.» *Memorias de Congreso.* México: Universidad Iberoamericana.

Alcántara Sáez, Manuel. 2011. «Calidad de los políticos, profesionalización y formación.» *Revista Opera* 11: 31-46. Último acceso: 23 de marzo de 2022. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5147326.pdf.

Alcántara Sáez, Manuel. 2013. «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público.» *Perfiles Latinoamericanos* 21 (41): 19-44. Último acceso: 23 de marzo de 2022. http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf.

Amaro Guzmán, Raymundo. 1996. *Derecho y práctica de la función pública.* Santo Domingo, República Dominicana: Editorial Punto Mágico.

Andersson, Thomas, Liff, Roy. 2012. «Multiprofessional Cooperation and Accountability Pressures.» *Public Management Review* 6 (14): 835-855. doi:10.1080/14719037.2011.650053.

Annunziata, Rocío. 2016. «La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon.» *Andamios. Revista de Investigación* (Universidad Autónoma de la Ciudad de México) 13 (30): 39-62. Último acceso: 23 de marzo de 2022. http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v13n30/1870-0063-anda-13-30-00039.pdf.

Araiza, Luis. 1975. *Historia del movimiento obrero mexicano.* México: Ediciones Casa del Obrero Mundial. Último acceso: 04 de julio de 2024. https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/IM/Araiza-I_y_II.pdf.

Arámbula Quiñones, Héctor Rafael. 2015. «La profesionalización y el desarrollo

de la alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección en Chile.» ESADE Business School. *(Tesis Doctoral).* Barcelona, España.

Arellano Gault, David. 2004. *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE.

Arellano Gault, David, y Gabriel Rojas. 2023. «Servicios Civiles de Carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: ideas, paradojas y limitaciones.» En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López, 91-143. México: Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Arellano, David. 2008. «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México.» En *La profesionalización del empleo público en América Latina*, de Francisco Longo y Carles Ramió, 144 y 152. Barcelona: CIDOB.

Arias Pineda, Andrés Alberto. 2008. «El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización.» *Revista Gestión y Región* (6): 31-64. Último acceso: 28 de marzo de 2023. https://revistas.ucp.edu.co/index.php/gestionyregion/article/view/927/913.

Arriaga, Ricardo. 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica.* Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

Arroyo Alejandre, Jesús, y Julieta Guzmán Flores. 2008. «Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local.» *Carta Económica Regional* septiembre-diciembre (100): 7-30. Último acceso: 13 de marzo de 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7950836.pdf.

Arroyo Guzmán, Juana Mónica. 2013. «La profesionalización de los Servidores Públicos Municipales: una propuesta normativa.» Instituto Politécnico

Nacional - IPN. *(Tesis de Maestría).* México. Último acceso: 07 de abril de 2022. https://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/14394/1/2013%20JUANA%20MONICA%20ARROYO%20GUZMAN.pdf.

Ascencio Aceves, Luis Saul. 2021. «El servicio civil de carrera en México: un proceso estancado.» Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Tesis Maestría.* México. Último acceso: 2021 de octubre de 11. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4490.

ASF. 2013. *Evaluación Número 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal.* México: Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados Federal. Último acceso: 10 de octubre de 2021. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1572_a.pdf.

ASF. 2019. *Grado de Desarrollo Institucional Municipal.* México: Auditoría Superior de la Federación. Último acceso: 06 de abril de 2023. https://www.asf.gob.mx/idim.html.

ASF, Auditoría Superior de la Federación. 2018. *Evaluación número 1572-GB: Política pública de la gestión del capital humano en la administración pública federal.* México: Cámara de Diputados. Último acceso: 27 de marzo de 2022. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1572_a.pdf.

Bank, Word. 2017. «A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service.» Último acceso: 18 de junio de 2023. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fb597c5f-3d78-543d-9aec-8cf7d4f17f0b/content.

Bank, Word. 2005. «Capacity Building for the Civil Service.» Último acceso: 18 de junio de 2023. https://documents.worldbank.org/curated/en/508621468194652888/pdf/343380AFR0Civil1service1reform.pdf.

Barraza de la Rocha, Melanye. 2020. «Profesionalización Parlamentaria: La consolidación del Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.» *Derecho & Opinión Ciudadana* (Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Congreso del Estado de Sinaloa) 4 (7): 34-64. Último acceso: 27 de abril de 2022. http://iip.congresosinaloa.gob.mx/

Rev_IIP/rev/007/002.pdf.

Barzelay, Michael, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortazar - Velarde, y Guillermo Cejudo. 2002. «Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso.» BID - Banco Interamericano de Desarrollo. *Documento de Trabajo.* Washington, D.C. Último acceso: 28 de marzo de 2023. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Investigaci%C3%B3n-sobre-reformas-a-la-pol%C3%ADtica-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-la-regi%C3%B3n-de-Am%C3%A9rica-Latina-Marco-conceptual-gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-y-estudios-de-caso.pdf.

BID. 1999. *¿De burócratas a gerentes?* Editado por Carlos Losada i Marrodán. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13).* Banco Interamericano de Desarrollo. Último acceso: 04 de agosto de 2023. https://publications.iadb.org/en/serving-citizens-decade-civil-service-reforms-latin-america-2004-13.

BID. 2021. «Capacidades institucionales en políticas de innovación orientadas por misiones en México: Estudios de caso sobre, elección, diseño y evaluación de las políticas.» Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Último acceso: 05 de abril de 2023. doi:10.18235/0003154.

BID. 2014. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México.* Banco Interamericano de Desarrollo. Último acceso: 06 de agosto de 2023. https://publications.iadb.org/es/publicacion/13800/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-mexico.

—. 1997. «Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.» Banco Interamericano de Desarrollo, marzo. Último acceso: 16 de marzo de 2023. https://ciberinnova.edu.co:10004/archivos/plantilla-ovas1-slide/documents-UCN-Canvas/Formulacion%20y%20evaluacion%20de%20proyectos%20ambientales/Lecturas/Recursos%20de%20profundizacion%20tema%202_unidad%203/BID.%201997.%20Evaluaci%E2%94%9C%E2%94%82n%20de%.

—. 2015. *Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI).* 20 de noviembre. Último acceso: 19 de junio de 2023. https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh.

BID. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington, D . C .: Banco Interamericano de Desarrollo. Último acceso: 18 de febrero de 2022. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf.

BID. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006.* New York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf.

BID. 2023. *Latinobarómetro 2023.* Santiago, Chile: BID. Último acceso: 08 de abril de 2022. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

BID. 2016. *Profesionalización de la función pública en los estados de México.* Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo. Último acceso: 06 de agosto de 2023. https://publications.iadb.org/es/profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-mexico.

Birdsall, Nancy M., José Edgardo L. Campos, Chang-Shik Kim, y W. Max Corden. 1993. «The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report.» Editado por Lawrence MacDonald. *The journal of Asian Studies* (Oxford university Press) 54 (1). doi:10.2307/2058969.

Bousta, Rhita. 2019. «Pour une approche conceptuelle de a notion de bonne administration.» *Revista Digital de Derecho Administrativo* (Universidad Esternado de Colombia) (21): 23-45. Último acceso: 23 de marzo de 2022. https://www.redalyc.org/journal/5038/503859254004/.

Bumgarner, John, y Chand B. Newswander. 2012. «Governing Alone and With Partners: Presidential Governance in a Post-NPM environment.» *Administration & Society* 5 (44): 546-570. doi:10.1177/0095399711413869.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2004. «Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?» *Gestión y Política Pública* II semestre (3): 753-784. Último acceso: 16 de marzo de 2023. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf.

Cabrero Mendoza, Enrique. 1998. «Estudio Introductorio.» En *La gestión pública su situación actual*, de Barry Bozeman, 19-36. México: Fondo de Cultura Económica.

—. 2003. *Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cabrero Mendoza, Enrique, y Andy Carrera. 2000. *Fiscal descentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the Mexican case.* México: CIDE. Último acceso: 28 de abril de 2022. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4120/34169.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Cabrero, Enrique. 1999. *Gerencia pública municipal.* México: CIDE.

Cabrero, Enrique, y Gabriela Nava. 1999. *Conceptos básicos y estudios de caso.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Gerencia pública municipal.

Cabrero, Enrique; Arellano, David;. 2011. *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cai, Changkun, Qiyao Shen, y Na Tang. 2022. «Meet all changes with constancy: The dynamic adaptation process of county governments in China.» *Public Administration* 1-23. doi:10.1111/padm.12891.

Camacho, César; Fernández Ruíz, Jorge;. 2017. *Fuentes históricas, Consti-*

tución de 1917 Vol. II. Documentos históricos desde el año 1821 a 1826. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Miguel Ángel Porrúa. Último acceso: 27 de marzo de 2022. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/fue_hist_cons_1917-II.pdf.

Cámara de Diputados. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Gallardo Editores.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1917, 28 de mayo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

—. 2006, 09 de enero. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf.

—. 2021, 22 de noviembre. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.* Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTSE.pdf.

—. 2016, 18 de julio. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.* Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf.

—. 2021, 22 de noviembre. *Ley General de Responsabilidades Administrativas.* Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf.

—. 2022, 05 de abril. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf.

Campo García, María Esther del. 2018. «Buen gobierno y confianza institucional.» *Dilemata* (27): 55-71. Último acceso: 10 de mayo de 2023. https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000214/574.

Cárdenas, Jaime. 2010. «Herramientas para enfrentar la corrupción.» En *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, de Ricardo Méndez Silva, 11-78. México: Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Último acceso: 07 de abril de 2022. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/5.pdf.

Castañeda Coria, Héctor. 2006. «La nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo como modalidades de los estudios organizacionales en la fiscalización y rendición de cuentas en México.» UNAM. *Tesis de Maestría.* México. Último acceso: 28 de marzo de 2023. https://ru.dgb.unam.mx/bitstream/DGB_UNAM/TES01000609563/3/0609563.pdf.

Castillo Blanco, Federico Amador, y Javier Eduardo Quesada Lumbreras. 2011. «La profesionalización de la Función Pública Local en América Latina: evolución, modelos y propuestas.» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (302): 161-183. doi:10.24965/reala.vi302.9321.

Castillo Restrepo, Liliana María. 2019. «Gobierno Abierto, un nuevo paradigma de gobernanza pública: una descripción desde el caso colombiano.» Universidad EAFIT. *Tesis de Maestría.* Último acceso: 31 de marzo de 2023. http://hdl.handle.net/10784/16127.

CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2018. *Análisis de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos y sus implicaciones para el desarrollo.* México: Centro de Estudios de las Finanzas Pública.

CEPAL. 2005. «Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.» Santiago de Chile: Naciones Unidas. Último acceso: 16 de marzo de 2023. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf.

CEPAL. 2014. *Servicio civil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unidas. Último acceso: 19 de junio de 2023. https://www.cepal.org/es/publicaciones/36968-servicio-civil-america-latina-caribe.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. *Panorama Social de América Latina 2019.* Santiago, Chile: Naciones Unidas. Último acceso: 06 de julio de 2024. https://repositorio.cepal.org/server/

api/core/bitstreams/d72d0e2f-76bb-4857-9a02-101784439750/content.

Chanes Nieto, José. 1974. «Logros y avances de la reforma administrativa.» *Reforma Administrativa* (INAP - Instituto Nacional de Administración Pública A.C.) 1 (2): 13-23. Último acceso: 04 de julio de 2024. https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/1974LRAPPT2.pdf.

Chávez Alcázar, Margarita. 1985. *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, Primera Edición.* México.

Chica-Vélez, Sergio Alberto, y Cristian Andrés Salazar-Ortiz. 2016. «Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?» *Administración & Desarrollo* 46 (1): 100-125. Último acceso: 17 de mayo de 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403495.pdf.

Christensen, Tom, y Per Lægreid. 2007. «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.» *The Whole-of-Government Approach to Public* 67 (6): 1059-1066. Último acceso: 18 de Mayo de 2023. Th e Whole-of-Government Approach to Public.

CLAD. 2018. «Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica.» *Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030.* Lima, Perú: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Último acceso: 2022 de octubre de 23. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Avances-y-propuestas-sobre-la-Agenda-2030-y-los-ODS-en-Iberoamerica-LIBRO-2018.pdf.

—. 2003. «Carta Iberoamericana de la Función Pública.» *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado.* Santa Cruz, Bolivia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Último acceso: 20 de marzo de 2021. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/9-Carta-Iberoamericana-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-CLAD.pdf.

—. 2013. «Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.» *XV Conferencia Iberoameri-*

cana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Último acceso: 12 de enero de 2022. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-del-Ciudadano-en-Relacion-con-la-Administracion-Publica-10-2013.pdf.

—. 2006. «Código Iberoamericano de Buen Gobierno.» Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Último acceso: 23 de marzo de 2022. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf.

CLAD. 1998. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina.* Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Último acceso: 09 de febrero de 2023. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf.

Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. 2006. *Evaluación de proyectos sociales.* Vol. Septima Edición en Español. México: Siglo XXI Editores.

Çolak, Çağri D. 2019. «Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of ths Post-New Public Management Trends.» *Croatian and Comparative Public Administration* 4 (19): 517-536. doi:10.31297/hkju.19.4.1.

Comité Experto. 2024. *25 propuestas para la profesionalización del servicio público.* México: Comité de Participación Social del Sistema Nacional Anticorrupción.

Concepción Montiel, Luis; Moctezuma Hernández, Patricia;. 2010. *Gobernanza global y democracia.* México: Miguel Ángel Porrúa.

1824. «Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.» 04 de octubre. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1.

1812. «Constitución Política de la Monarquía Española.» Cádiz, 19 de marzo. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://www.congreso.es/docu/

constituciones/1812/P-0004-00002.pdf.

1857. «Constitución Política de la República Mexicana.» Cámara de Diputados Federal, 05 de febrero. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1.

2020. «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» Secretaría de Servicios Parlamentarios, 24 de Diciembre.

Cornelio Zamudio, Leticia del Rocío. 2018. «Derecho Humano a la Buena Administración.» *Perfiles de las Ciencias Sociales* 5 (10): 315-344. Último acceso: 08 de septiembre de 2022. http://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/2483/1/434-1866-A.pdf.

Cruz Villalobos, Osvaldo. 2009. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Dahlström, Carl, Victor Lapuente, y Jan Teorell. 2012. «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.» *Political Research Quarterly* 65 (3): 656-668. doi:10.1177/106591291140810.

De Alba González, Ana Cecilia, y David Gómez Álvarez. 2010. «Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo.» En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, de David Gómez Álvarez, 31-81. Miguel Ángel Porrúa.

De la Hoz Reyes, Remberto. 2016. «Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas.» *Justicia* 30: 107-121. Último acceso: 10 de febrero de 2023. doi:10.17081/just.21.30.1353.

De la Madrid Hurtado, Miguel. 2004. *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia.* México: Turner.

De la Torre Sifuentes, Guillermo. 2021. *Evaluación municipal en México: el desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados.* Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Último acce-

so: 16 de marzo de 2023. https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/02/Evaluacion-municipal-en-Mexico.pdf.

De Vries, Michiel S., y Juraj Nemec. 2013. «Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths.» *International Journal of Public Sector Management* (26): 4-16. doi:10.1108/09513551311293408.

De Waele, Lode, Liselore Berghman, y Paul Matthyssens. 2015. «Defining Hybridity and Hybrid Contingencies in Public Organizations: An Alternative Conceptual Model.» En *Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance*, de Luca Gnan, Alessandro Hinna y Fabio Monteduro, 113-154. Emerald Publishing Limited. doi:10.1108/S2051-663020150000004005.

Diamandouros, P. Nikiforos. 2013. «Ombusman Europeo.» *Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia.* 21 de marzo. https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/es/50715.

Díaz y Díaz, María Cruz. 2010. «El empleo público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración.» Universidad de Salamanca. *(Tesis Doctoral).* Salamanca, España.

Díaz-Rato, Aurora. 2006. «La Cooperación Española y la Gobernabilidad Democrática en América Latina.» En *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, de Ludolfo Paramio y Marisela Revilla, 243-262. España: Fundación Carolina. Último acceso: 02 de mayo de 2022. https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/327037.pdf.

1996. «Diccionario de Política y Administración Pública.» México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.

Dogaru, Tatiana-Camelia. 2016. «The Effect op Public Administration Reforms under the Post-New Public Management Paradigm.» *Economic and Social Development - Book of Proceedings* 743-753. Último acceso: 18 de Mayo de 2023. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/94399/.

Dussauge Laguna, Mauricio I. 2005. «¿Servicio civil de carrera o servicio civil

de empleo? Una breve discusión conceptual.» *Revista Servicio Profesional de Carrera* (3).

Dussauge Laguna, Mauricio I. 2008. «Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado.» *Revista Servicio Profesional de Carrera* 33-49. Último acceso: 24 de abril de 2022. http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_3.pdf.

Dussauge Laguna, Mauricio I. 2007. «De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles.» *Revista Servicio Profesional de Carrera* Enero - Junio (5): 161-170. Último acceso: 31 de marzo de 31. https://www.researchgate.net/publication/298434169_De_la_profesionalizacion_administrativa_a_la_profesionalizacion_de_los_estudios_sobre_servicios_civiles.

Dussauge Laguna, Mauricio I. 2005. «Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México.» *Foro Internacional* (Colegio de México) 45 (4): 761-794. Último acceso: 07 de abril de 2022. https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf.

Dussauge Laguna, Mauricio I., y Alberto Casas Benítez. 2023. «Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto.» En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López, 145-185. UdeG - IIRCCC.

Echeberría, Koldo. 2003. «La visión del Banco Interamericano de Desarrollo.» En *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia*, de Luis F. Aguilar Villanueva, 60-64. México: Universidad Iberoamericana.

EIU, The Economist Intelligence. 2023. *Democracy Index 2023: Age of conflict.* London, England: The Economist Intelligence Unit Limited 2023. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023-download-confirmation.

Encarnación Romero, María Gisela. 2018. «La profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana: avances y perspectivas.» Universidad Complutense de Madrid. *(Tesis*

Doctoral). Madrid, España.

Estrada Gallego, Fernando. 2006. «Estado mínimo, agencias de protección y control territorial.» *Análisis Político* 19 (56): 115-130. Último acceso: 17 de abril de 2022. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052006000100006&lng=en&tlng=es.

Estrella de Noriega, Antonio. 2020. «Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado.» *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)* Segunda Época (34). Último acceso: 24 de junio de 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7442203.pdf.

Etzioni, Amitai. 1964. *Organizaciones modernas.* México: Uteha.

Federal, Poder Ejecutivo. 1989. «Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.» 31 de mayo. Último acceso: 27 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf.

—. 1995. «Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.» 31 de mayo. Último acceso: 27 de octubre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4874787&fecha=31/05/1995&cod_diario=209144.

—. 2007. «Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.» 31 de mayo. Último acceso: 29 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc.

—. 2013. «Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.» 20 de mayo. Último acceso: 29 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc.

—. 2019. «Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.» 12 de julio. Último acceso: 29 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2019-2024_12jul19.doc.

Ferlie: Ewan, Hartley Jean, y Martinw Steve. 2003. «Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects.» *British Journal of Management* 14: S1-S14. doi:10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x.

Fernández Delpuech, Lucía. 2015. *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público.* Madrid: Agencia Estatal

Boletín Oficial del Estado.

Fernández Ruiz, Jorge. 2016. *Derecho Administrativo.* México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

—. 2010. *La administración pública durante la tercera república (federal liberal) 1855-1910.* México: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/6.pdf.

Ferraro, Agustín E. 2009. *Reinventando el estado: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Fix-Zamudio, Héctor; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo;. 2017. *Influencia extranjera y trascendencia internacional.* Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, IIJ. Último acceso: 17 de junio de 2023. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/34.pdf.

Flores Salgado, Lucerito Ludmila. 2015. *Temas actuales de los derechos humanos de última generación.* Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Último acceso: 08 de septiembre de 2022. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4304/13.pdf.

Fócil Ortega, Mario Alberto. 2009. «Servicio Profesional de Carrera en México: de "Esperando a Godot" al "Gatopardo".» *Buen Gobierno* (6): 151-167. Último acceso: 19 de junio de 2023. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528007.

Fuenzalida, Javier; González, Pablo;. 2019. *Desafíos emergentes de la modernización del estado: reflexiones y casos desde América Latina y Europa.* Santiago de Chile: JC Sáez Editor SpA. Último acceso: 27 de marzo de 2022. https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2019/11/desafos-emergentes-de-la-modernizacin-del-estado.pdf.

Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes, y Khalid Malik. 2022. *Capacity for development: new solutions to old problems.* New York: United Nations Development Programme. Último acceso: 24 de marzo de 2023. http://

sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2013/01/CapacityForDevelopmentBook2002.pdf.

Gamboa Montejano, Claudia; Valdés Robledo, Sandra;. 2018. *El Servicio Civil de Carrera en el ámbito legislativo.* México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis del Poder Legislativo - Cámara de Diputados.

García Cárdenas, Luis. 1983. «Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México.» *Revista de Administración Pública* (Instituto Nacional de Administración Pública) abril-junio 1983 (54): 207-334. Último acceso: 27 de marzo de 2021. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_54-1983.pdf.

García del Castillo, Rodolfo, y Gerardo Rivera Navarro. 2006. *La profesionalización en los municipios de México, hacia un diagnóstico propositivo: Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado.* México: SEDESOL.

García Martínez, Rosa Laura. 2006. «Evaluación de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la STPS.» Tecnológico de Monterrey. *(Proyecto de investigación aplicada).* México.

García Ramírez, Sergio, y Erika Uribe Vargas. 2014. *Derecho de los Servidores Públicos.* México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Universidad Autónoma Nacional de México.

García Rivero, Carlos, y Hennie Kotsè. 2018. «Crisis de confianza institucional en las democracias contemporáneas.» *Dilemata - Revista Internacional de Éticas Aplicadas* 27 (Debate: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho): 17-36. Último acceso: 24 de junio de 2023. https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/issue/view/28.

García Sánchez, María Isabel. 2007. «La nueva gestión pública: evolución y tendencias.» *Presupuesto y gasto público* (Instituto de Estudios Fiscales) (47): 37-64. Último acceso: 27 de marzo de 2023. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257B-

CA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf.

Garciadiego, Javier. 2011. «Marco histórico, México a través de este siglo: su evolución política.» En *México y sus constituciones*, de Patricia Galeana, 314 - 336. México: Fondo de Cultura Económica.

Gargantini, Daniela Mariana, y Carolina Inés Pedrottini. 2018. «Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales.» *Economía, Sociedad y Territorio* XVIII (57): 319-357. Último acceso: 09 de marzo de 2023. doi:10.22136/est20181131.

Geddes, Barbara. 1991. «A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies.» *American Political Science Review* 85 (2): 371-392. Último acceso: 11 de febrero de 2023. https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/game-theoretic-model-of-reform-in-latin-american-democracies/E19389631FDFC09C2F31BBC4042E7DFC.

Giles Navarro, César Alejandro. 2018. *Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Goldfinch, Shaun, y Kiyoshi Yamamoto. 2018. «Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand.» *Australian Journal of Public Administration* (78): 79-94. doi:10.1111/1467-8500.12330.

Gómez Díaz, María del Rocío. 2011. «La gestión del conocimiento en el desarrollo municipal. Caso Texcalycac, Estado de México.» *Gestión y Estrategia* (39): 59-73. Último acceso: 08 de octubre de 2022. http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/2976/la-gestion-del-conocimiento-en-el-desarrollo-municipal-caso-texcalyacac-estado-de-mexico.pdf?sequence=1.

Goodin, Robert E. 2003. *Teoría del diseño institucional.* España: Gedisa.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. 2000. «Consideraciones sobre la instauración

del servicio civil en México.» Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública - CIDE. *(Documento de Trabajo).* México.

—. 2002. *Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado, visión multidimensional del Servicio Profesionalizado.* México: Plaza y Valdés.

Guerrero Galván, Luis René. 2018. *Manual de historia del derecho mexicano.* México: Fondo de Cultura Económica.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2005. *Retos, dilemas y oportunidades en la implementación del cambio.* México: Instituto Federal Electoral (IFE) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Guerrero Olvera, Miguel. 2008. *La Nueva Gestión Pública: un modelo privatizador del proceder del estado.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. Último acceso: 24 de marzo de 2023. https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/2008LLNGPUNMPPEAC.pdf.

Guerrero, Omar. 1989. *El Estado y la Administración Pública en México.* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

—. 1998. *El funcionario, el Diplomático y el Juez.* México: Universidad de Guanajuato - Instituto de Administración Pública de Guanajuato - Instituto Nacional de Administración Pública. http://www.omarguerrero.org/libros/El_funcionario_el_diplomatico_y_el_juez.pdf.

—. 2003. *Gerencia pública en la globalización.* México: Miguel Ángel Porrúa. Último acceso: 15 de julio de 2024. https://omarguerrero.org/pdfs/libros/gerencia_publica.pdf.

—. 2011. *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas y los testimonios.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Guerrero, Omar. 2010. «La administración pública durante la lucha de independencia y la primera república federal (1810-1836).» México: Instituto Nacional de Administración Pública. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/4.pdf.

—. 1995. *La formación profesional de Administradores Públicos en México.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México - Universidad Autónoma del Estado de México.

—. 1994. *Las raíces Borbónicas del Estado Mexicano.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Guerrero, Omar. 2015. «Servicio Civil de Carrera en México: origen y evolución.» *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015: III La política y la Administración Pública* (Instituto Nacional de Administración Pública) Tomo III. Último acceso: 20 de marzo de 2021. http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf.

Guevara Sanginés, Alejandro, Ana Paula García Teruel, Isidro Soloaga, José Alberto Lara Pulido, Margarita Guevara Sangunés, y Vanessa Pérez-Cirera Langenscheidt. 2018. *Propuesta para cumplir la Agenda 2030 en México.* México: Universidad Ibero - Ciudad de México. Último acceso: 06 de julio de 2024. https://ibero.mx/files/2019/giz_integrador.pdf.

Gullón Abao, Alberto, y Antonio Gutiérrez Escudero. 2012. *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América.* Cádiz: Universidad de Cádiz. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://www.colmich.edu.mx/files/ceh/rdiego/publicaciones/pdf/005_ConstitucionGaditana.pdf.

Guzmán Salazar, Marcela, y Marcela Menz Queirolo. 2020. «Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos.» FLACSO - Chile. *Serie de documentos electrónicos - Programa Economía y Políticas Públicas.* Chile. Último acceso: 28 de marzo de 2023. https://flacsochile.org/doc/2020/Doc_Electronico_Post_Nueva_Gestion_Publica_noviembre_2020.pdf.

Hall, J. S. 2002. «Reconsidering the Connection between Capacity and Governance.» *Public Organization Review* (2): 23-43. doi:10.1023/A:1016071303640.

Hansen, Roger D. 1980. *La política del desarrollo mexicano.* México: Editorial Siglo XXI.

Hauriou, Maurice. 2002. *Précis de droit administratif et de droit public.* Paris,

Francia: Editions Dalloz.

Heckscher, Charles. 1994. «Defining the post-bureaucratic type.» En *The Post-Bureaucratic Organization: new perspectives on organizational change*, de Charles Heckscher y Anne Donnellon, 14-53. SAGE Publicaciones, Inc. Último acceso: 30 de marzo de 2023. https://www.researchgate.net/profile/Charles-Heckscher/publication/245853595_Defining_the_Post-Bureaucratic_Type/links/54f4ba2e0cf2ba615063d218/Defining-the-Post-Bureaucratic-Type.pdf?origin=publicationDetail&_sg%5B0%5D=DUak3OreX9zbuA2AI5GDVmb06KoIeZIk5KL.

Heredia, Blanca. 2002. *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Último acceso: 03 de octubre de 2021. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-la-creaci%C3%B3n-de-servicios-civiles-de-carrera-La-experiencia-de-M%C3%A9xico-en-los-a%C3%B1os-90.pdf.

Hernández Vaca, Jorónimo. 2005. «La administración comunitaria del pueblo azteca.» *Estudios Políticos* (Universidad Autónoma Nacional de México) Septiembre - Diciembre (6). Último acceso: 02 de octubre de 2021. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162005000300113.

Herrera, Rolando. 2020. «Dejan Gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera.» *Reforma*, 05 de febrero: https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/ar1867868.

Hood, Christopher. 1991. «A public managment for all seasons?» *Public Administration* (Royal Institute of Public Administration) 69: 3-19. Último acceso: 27 de marzo de 2023. https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf.

Howard, Cosmo. 2015. «Rethinking Post-NPM Governance: The Bureaucratic Struggle to Implement One-Stop-Shopping for Government Services in Alberta.» *Public Organization Review* (15): 237-254. doi:10.1007/

s11115-014-0272-0.

Huerta Cuervo, Rocío, y Magda Venegas López. 2020. «Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM).» *Sobre México. Temas de Economía* 1 (2): 101-133. Último acceso: 16 de marzo de 2023. https://sobremexico-revista.ibero.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80/38.

Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX.* España: Paidós Ibérica.

Hurtado Cisneros, Alfredo. 2015. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Último acceso: 04 de julio de 2024. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3938/11.pdf.

Iacoviello, Mercedes, y Mariana Chudnovsky. 2015. *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades en América Latina.* Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757.

Iacoviello, Mercedes, y Sebastián Essayag. 2011. *El desafío de profesionalizar la función pública en América Latiba.* Área de Gobernabilidad Local y Descentralización del Centro Regional del PNUD. Último acceso: 20 de junio de 2023. https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoessaypnud2011.pdf.

IBAP. 2024. *Blavatnik Index of Public Administration 2024.* Londres: The Blavatnik School of Government, University of Oxford. Último acceso: 19 de diciembre de 2024. https://index.bsg.ox.ac.uk/index-results-2024/.

IIRCCC. 2020. *Sobre el combate a la corrupción en México: Informe país, 2020.* Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf.

IMCO. 2012. *Índice de Competitividad 2012. El Municipio: una institución diseñada para el fracaso, propuesta para la gestión profesional de las*

ciudades. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Último acceso: 16 de marzo de 2023. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf.

IMCO. 2022. *Índice de Competitividad Urbana 2022.* Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Último acceso: 16 de marzo de 2023. https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2022-11-28_0900%20%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana%202022/Documentos%20de%20resultados/ICU%202022%20Reporte.pdf.

INAFED. 2020. *La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal.* 02 de abril. Último acceso: 19 de junio de 2023. https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal#:~:text=de%20la%20profesionalizaci%C3%B3n.-,La%20profesionalizaci%C3%B3n%20significa%20la%20preparaci%C3%B3n%20antes%20y%20durante%20el%20desempe%.

INAP. 2015. *Los avances del México contemporáneo: 1995-2015, Tomo III. La política y la Administración Pública.* México: Cámara de Diputados. LXII Legislatura - INAP, Instituto Nacional de Administración Pública. Último acceso: 04 de julio de 2024. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/amc_pol_adm_pub3.pdf.

InCiSE. 2017. *International Civil Service Effective (InCiSE) Index 2017.* Index, Londres: The Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government. Último acceso: 19 de diciembre de 2024. https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017.

InCiSE. 2019. *The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2019.* Index, Londres: The Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government. Último acceso: 03 de abril de 2024. https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019.

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2021. *Causas y efectos de la corrupción burocrática.* México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975.* Stanford University Press.

Kaasa, Anneli, y Luca Andriani. 2022. «Determinants of institutional trust: the role of cultural context.» *Journal of Institutional Economics* (18): 45-65. doi:10.1017/S1744137421000199.

Karataş, Adnan. 2019. «Post-New Public Management Paradigm and its effects on public administration.» *Social Mentality and Researcher Thinkers Journal* 5 (26): 1796-1805. doi:10.31576/smryj.392.

Kerbo, Harold R. 2003. *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global.* Quinta Edición.

Kinder, Tony. 2012. «Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services.» *Public Management Review* 3 (14): 37-41. doi:10.1080/14719037.2011.637408.

Kingdom, J. E. 2004. *The civil service in liberal democracies: an introductory survey.* London and New York: Routledge.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption.* California, Estados Unidos de Norte América: University of California Press.

Kukovič, Simona, y Gorazd Justinek. 2020. «Modernisation Trends in Public Administration in Slovenia.» *HKJU-CCPA* 4 (20): 623-647. doi:10.31297/hkju.20.4.2.

Landavazo, Marco Antonio, y Agustín Sánchez Andrés. 2014. «La influencia de Cádiz en la América española: política, gobierno y constitucionalimo.» *Revista de Historiografía* 75 - 96. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn4cfDoO3zAhVUnWoFHRuoCFoQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fe-revistas.uc3m.es%2Findex.php%2FREVHISTO%2Farticle%2Fdownload%2F2366%-

2F1272&usg=AOvVaw0otIyU7wFEDg6oZ6yfpFU.

Lanzaro, Jorge. 2001. *tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.* Buenos Aires, Argentina: CLADSO - ASDI.

Le Clerq, Juan Antonio, Azucena Cháidez, y Gerardo Rodríguez. 2022. *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020.* Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Último acceso: 22 de junio de 2023. https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/IGI-MEX-2022-UDLAP.pdf.

Ledezma Rojas, Margarita. 1980. «El servicio civil de carrera y el mejoramiento de la calidad y productividad de la administración pública federal en México, ante la globalización de mercados.» Universidad Autónoma de Nuevo León. *(Tesis de Maestría).* Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. https://cd.dgb.uanl.mx/handle/201504211/3076.

León-Portilla, Miguel. 2018. «Organización social y política de los Aztecas, Segunda Reimpresión.» *Históricas Digital* (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas del Colegio de Ciencias y Humanidades). Último acceso: 2021 de octubre de 02. https://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/teotihuacan_aztecas/132_04_06_SocialPolitica.pdf.

1836. «Leyes Constitucionales.» 29 de diciembre. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1.

Linz, Juan José, y Arturo Valenzuela. 1998. *La crisis del presidencialismo.* España: Alianza.

Lipset, Seymour Martin. 1959. «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.» *The American Political Science Review* 53 (1): 69-105. Último acceso: 21 de junio de 2023. https://www.jstor.org/stable/1951731.

Longo, Francisco. 2001. *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.* Washington, D.C. Estados Unidos de Norte América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

—. 2002. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.* Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, Francisco, y Carles Ramió. 2008. *La profesionalización del empleo público en América Latina.* Barcelona: CIDOB.

Longo, Francisco, y Koldo Echabarria. 2000. «La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas.» *CLAD.*

López Olvera, Miguel Alejandro. 2013. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

López Ponce, Jannet. 2018. «AMLO destinará 444 mil mdp más a "nómina de servicios personales".» *Milenio*, 03 de noviembre: https://www.milenio.com/politica/amlo-destinara-444-mil-mdp-servicios-personales.

López Videla Mostajo, Bruno. 2021. «Essays on the Political Economy of Development.» University of California San Diego. *(Tesis Doctoral).* San Diego, EE. UU. Último acceso: 13 de julio de 2024. https://escholarship.org/uc/item/9n65x4jn.

Lovell, David. 2005. *Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States.* England: Pluto Press. Último acceso: 2022 de octubre de 22. https://www.academia.edu/8250635/Corruption_Anthropological_Perspectives.

Lugo Davila, Aida Alicia. 2013. «La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera.» Universidad Complutense de Madrid. *(Tesis Doctoral).* Madrid, España.

Magallón Diez, María Teresa. 2004. «La implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del enfoque neoconstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos.» *Revista Gestión y estrategia* (26): 9-20. doi:10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2004n26/Magallon.

1962. *Manual de Administración Pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo.* Nueva York: De-

partamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Último acceso: 20 de marzo de 2021. http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf.

March, James G., y Johan P. Olsen. 1997. «El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional.» *Gestión y Política Pública* VI (1): 41-73. Último acceso: 10 de febrero de 2023. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/MJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf.

—. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política.* Fondo de Cultura Económica. Último acceso: 13 de febrero de 2023. https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/vergara-el-redescubrimiento-de-las-instituciones-en-march-y-olsen.pdf.

—. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.* New Tork: The Free Press.

María Diez, Manuel, y Tomás Hutchinson. 1985. *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I.* Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra. Último acceso: 15 de octubre de 2021. https://drive.google.com/file/d/0Bx7Om1ou1oyIVjRmRHdBbzFZbWc/view?resourcekey=0-c9DUmTYHySubBUkZ2Sf6sQ.

Martínez Puón, Rafael. 2006. «Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México, un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación.» *Revista Gestión y Política Pública* XV (2): 457-483. http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v15n2/1405-1079-gpp-15-02-457.pdf.

—. 2011. *Directivos versus Políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

—. 2003. *La profesionalización de la administración pública en México.* España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Martínez Puón, Rafael. 2011. «La profesionalización de la burocracia del Distrito Federal: Una historia de buenas intenciones, pero cero resultados.» *Buen Gobierno* 92-111.

—. 2019. *La profesionalización de la función electoral.* México: Tirant lo blach.

—. 2013. *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica.* Venezuela: Colecciones de Gobierno y Administraciòn Pública del Gigep. Último acceso: 19 de marzo de 2021. http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/03/Libro-La-Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf.

—. 2024. *Profesionalización versus politización: el eterno vaivén de la burocracia mexicana.* México: Tinant lo blanch.

—. 2005. *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Puón, Rafael. 2008. «Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias.» *Revista Enfoques* VI (9): 127-143. Último acceso: 19 de junio de 2023. https://www.redalyc.org/pdf/960/96060905.pdf.

Máttar, Jorge. 2018. *Desafíos de un buen gobierno: La profesionalización de la función pública.* México: Colegio de México, Centro Tepoztlán y Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.

Meilán Gil, José Luis. 2013. «El paradigma de la buena administración.» Editado por Universidade Coruña. *Anuario da Facultade de Dereito da Universisade da Coruña* 17: 233-257. Último acceso: 26 de marzo de 2022. https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/12531.

Mejía Garza, Raúl Manuel, y Laura Patricia Rojas Zamudio. 2018. *Federalismo(s): El rompecabezas actual.* México: Fondo de Cultura Económica.

Mejía Lira, José. 2004. «Los sistemas de profesionalización: abrir la puerta a la competencia.» *Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.* Madrid, España: CLAD. Último acceso: 08 de marzo de 2023. https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=11142&query_desc=au%3A%22Mej%C3%ADa%20Lira%2C%20Jos%C3%A9%22.

Méndez, José Luis. 2018. «Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil.» *Enap Cadernos* (FLACSO Brasil - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)). Último acceso: 09 de oc-

tubre de 2021. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3952/1/Caderno-61_Comparaci%C3%B3n%20de%20los%20Servicios%20Profesionales%20de%20Carrera%20de%20M%C3%A9xico%20y%20Brasil.pdf.

Méndez, José Luis. 2008. «Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y retos.» *Servicio Civil de Carrera* enero-junio (9): 9-24. Último acceso: 07 de Abril de 2022. http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_1.pdf.

Méndez, José Luis. 2000. «La profesionalización del Estado Mexicano: ¿Olvido o esperando a Godot?» En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, de José Luis Méndez. México: Colegio de México. Último acceso: 19 de junio de 2023. https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articulo/la-profesionalizacion-del-estado-mexicano-olvidando-o-esperando-a-godot.

Mendoza Huerta, Rubén. 2016. «La visión anti sistémica del Servicio Profesional de Carrera en México.» CIDE. *(Tesis Maestría).* México. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1488.

Merino, Mauricio. 2013. «La captura de los puestos públicos.» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 135-156.

—. 2006. *La gestión profesional de los municipios en México: diagnostico, oportunidades y desafíos.* México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.

Merino, Mauricio. 2006. «La profesionalización municipal en México.» (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (182). https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/80/1/000069734_documento.pdf.

Merino, Mauricio, Guillermo M. Cejudo, David Arellano Gault, Teresa Bracho, María Amparo Caar, José Ramón Gil-García, Claudia Maldonado, Judith Mariscal, Lucrecia Santibáñez, y Laura Sour. 2000. *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

2020. «Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Municipales (ICIM).» *Sobre México. Temas de Economía* (2): 101-133. Último acceso: 13 de marzo de 2023. https://sobremexico-revista.ibero.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80/38.

Mexicano, Supremo Congreso. 1814. «Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.» 22 de octubre. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik , Kim Sass Mikkelsen, y Christian Schuster. 2018. «Civil service management and corruption: What we know and what we don't.» *Public Administration* 96 (2): 276-285. doi:10.1111/padm.12404.

Millán, Henio, Martagloria Morales Garza, y Luis Alberto Fernández García. 2010. *Cambio político y défiicit democrático en México.* México: Miguel Ángel Porrúa.

2007. *Modelo de profesionalización para los Servidores Públicos en las Entidades Federativas.* México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Foro Nacional de Profesionalización.

Molina Ramos, Moises. 2003. «Análisis del atículo 133 Constitucional.» Universidad Autónoma de Nuevo León. *(Tesis de Maestría).* Nuevo León, México. Último acceso: 28 de octubre de 2021. http://eprints.uanl.mx/5277/1/1020148595.PDF.

Moncayo Vives, Guido. 2021. «Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas.» *Sarance* (45): 118-142. doi:10.51306/ioasarance.045.08.

Moncayo, Patricio. 2020. «La calidad de gobierno.» *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 13 (1): 40-51. Último acceso: 23 de marzo de 2022. https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL13ART4.

Monsiváis Carrillo, Alejandro. 2019. «La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México.» *Región y sociedad* 31 (1-28). doi:10.22198/rys2019/31/1206.

Montané Moroyorqui, Amelia Elizabeth. 2004. «Panorama del servicio profesional de carrera en la legislación mexicana.» *INDETEC.* https://www.academia.edu/28490776/PANORAMA_DEL_SERVICIO_PROFESIONAL_DE_CARRERA_EN_LA_LEGISLACI%C3%93N_MEXICANA.

Morales Estay, Pablo. 2022. *The Democracy Index 2021: El desafío de China y el impacto negativo de la pandemia.* Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Último acceso: 07 de abril de 2022. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32877/1/The_Democracy_Index_2021.pdf.

Morales y Gómez, Juan Miguel. 2009. *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Moreno Espinosa, Roberto. 2004. «Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México.» *Revista Buen Goberno* (Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.) I (2 segundo semestre): 25-14. Último acceso: 19 de marzo de 2021. http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_2.pdf.

Moreno Jaimes, Carlos. 2008. *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México.* México: ITESO - Universidad Iberoamericana.

Moreno Jaimes, Carlos. 2010. «Nueva Gestión Pública.» En *Enciclopedia de Época, Jalisco en el mundo contemporáneo*, de Héctor Solís Gadea y Karla Planter. México: Universidad de Guadalajara.

Mota Parente, Juliano, y Lourdes Belén Espejo Villar. 2021. «Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil.» *Revista Portuguesa de Educação* 34 (2): 5-24. doi:10.21814/rpe.17555.

Moyado Estrada, Francisco. 2012. «Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012.» *Revista de Administración Pública* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) 45-70. Último acceso: 02 de mayo de 2022. https://revistas-colaboracion.

juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/19617/17632.

Myers Gallardo, Fco. Alfonso, y Cordeiro Roberto Sousa. 2012. «Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México.» Universidad de Salamanca. *Tesina de Master.* Salamanca, España: Universidad de Salamanca, Máster en Democracia y Buen Gobierno.

Nadal Padrón, Tara. 2014. «Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Pública como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis.» Universidad de la Laguna. *Memoria del trabajo de fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas.* España. Último acceso: 24 de marzo de 2023. https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/310/La%20nueva%20gestion%20publica%20como%20alternativa%20al%20nuevo%20servicio%20publico.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Nelissen, Nico. 2002. «The administrative capacity of new types of governance.» *Public Organitation Review* 1 (2): 5-22. Último acceso: 23 de marzo de 2023. doi:10.1023/A:1016019302732.

Nevado, Pedro T. 2003. «Calidad de los servicios.» Editado por Universidad del Rosario. *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 5 (1): 19-32. Último acceso: 21 de marzo de 2022. https://www.redalyc.org/pdf/733/73350101.pdf.

Nieto Morales, Fernando. 2021. «La profesionalización de los recursos humanos.» En *Repensando lo público: Estado, políticas y gobernanza*, de David Gómez-Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo, 578-595. México: Siglo XXI editores.

North, Douglas. 1993. *Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico.* Fondo de Cultura Económica.

Nuñez Estrada, Héctor R. 2002. «La teoría de la organización en la critica a lo racional en el proceso de toma de decisiones.» *Administración y Organizaciones* (noviembre): 84-101. Último acceso: 11 de febrero de 2023. https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/download/306/287/.

OCDE. 2011. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México.* México: OECD Publishing.

OCDE. 2019. *La integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos.* Paris: OECD Publishing.

OCDE. 2023. *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible.* Paris, Francia: OCDE. https://doi.org/10.1787/5cf30f87-es.

OCDE. 2017. *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.* Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Último acceso: 16 de noviembre de 2022. https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf.

—. 2001. «Un gobierno del futuro.» *Simposio de la OCDE "Un gobierno del futuro: trabajar hoy para el mañana".* Paris, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Último acceso: 06 de julio de 2023. https://www.oecd-ilibrary.org/government-of-the-future-summary-spanish_5lmqcr2khjvb.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F9789264189775-sum-es&mimeType=pdf.

OCDE, CAF, y UNIÓN EUROPEA. 2021. *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación.* OECD Publishing. doi:10.1787/2958a75d-es.

OCDE, y BID. 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020.* Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo. doi:https://doi.org/10.1787/1256b68d-es.

OEA. 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Editado por Organización de los Estados Americanos. noviembre. Último acceso: 12 de octubre de 2021. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.

Oliveros, Virginia, y Chistian Schuester. 2018. «Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic.» *Comparative Political Studies* 6 (51): 759-792. Último acceso: 22 de octubre de 2022. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1566859/1/Oliveros%20and%20Schuster%20-%20Manuscript.pdf.

ONU. 2004. «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.» New Tork: Organización de las Naciones Unidas. Último acceso: 06 de octubre de 2022. https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convenci%c3%b3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupci%c3%b3n.pdf.

—. 1984. «Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas.» New York: Naciones Unidas.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. 1948. *La Declaración Universal de Derechos Humanos.* 10 de diciembre. Último acceso: 12 de octubre de 2021. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

—. 1976. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* 23 de marzo. Último acceso: 12 de octubre de 2021. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.

2021. *Orden Jurídico: Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.* 09 de octubre. http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php#gsc.tab=0.

Ornelas, Netzahualcóyotl, y Héctor Ruiz-López. 2009. «Problemas de la implementación de la Nueva Gestión Pública en América Latina.» Instituto Universitario Ortega y Gasset. *Trabajo de Doctorado.* España.

Osborne, David, y Peter Plastrik. 1998. *La reducción de la burocracia.* España: Paidós.

Padilla Ruiz, Pedro. 2015. «La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público.» Universidad de Castilla La Mancha. *(Tesis Doctoral).* Albacete, España. https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/20351.

Paoli Bolio, Francisco José. 2016. *La Constitución de Cádiz en Iberoamérica.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4157/1.pdf.

Paramio, Ludolfo. 2006. «Crisis de gobernabilidad y populismo.» En *Una nueva*

agenda de reformas políticas en América Latina, de Ludolfo Paramio y Marisela Revilla, 47-65. España: Fundación Carolina. Último acceso: 02 de mayo de 2022. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/07/SXXI-FC-25.pdf.

Paramio, Ludolfo. 2006. «Crisis de Gobernabilidad y Populismo.» En *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, de Ludolfo Paramio y Marisa Revilla, 47-65. Fundación Carolina. Último acceso: 10 de mayo de 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/327037.pdf.

Pardo, María del Carmen. 1995. «El Servicio Civil de Carrera México: un imperativo de la modernización.» *Gestión y Política Pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE) IV (2). http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3018/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

—. 2005. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.* México: Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf.

Pardo, María del Carmen. 2005. «El Servicio Profesional de Carrera en México, de la tradición al cambio.» *Foro Internacional* (Colegio de México) XLV (4): 600 - 601.

Pardo, María del Carmen. 2015. «La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma.» *Foro Internacional* (El Colegio de México - Centro de Estudios Internacionales) LV (1): 83-115. Último acceso: 09 de octubre de 2021. http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v55n1/0185-013X-fi-55-01-00083.pdf.

—. 2009. *La modernización administrativa en México, 1940-2006.* México: Colegio de México. Último acceso: 02 de mayo de 2022. https://www.cervantesvirtual.com/descargaPdf/la-modernizacion-administrativa-en-mexico-1940-2006-924630/.

Pardo, María del Carmen. 2003. «La modernización administrativa Zedillista, ¿Más de los mismo?» *Foro Internacional* (El Colegio de México - Centro de Estudios Internacionales) LXI (246): 192 - 214. Último acceso:

07 de octubre de 2021. https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1680.

Pardo, María del Carmen. 2023. «Una política inacabada: El Servicio Profesional de Carrera en México.» En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López, 19-41. Universidad de Guadalajara - IIRCCC.

Parlamento Europeo. 2007. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.* Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Último acceso: 21 de marzo de 2022. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

Parreles Reyes, Jenny, Naritza Sandra Pibaque Pionce, y Dayan Alejandra Nieto Parrales. 2021. «Aplicación de la Post-burocracia en la Función Pública.» *Revista Publicando* 8 (31): 36-49. doi:10.51528/rp.vol8.id2232.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO - México.

Patrón Sánchez, Fernando, y Ma. Ofelia Camacho García. 2018. *La profesionalización legislativa en México: evidencias en congresos estatales y el congreso federal.* México: Tirant lo blanch.

Pendás, Benigno, ed. 2020. *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI.* Madrid, España: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://www.racmyp.es/imagenes/publicaciones/2020-0592_enciclopedia_ciencias_morales_acc_ee_final.pdf.

Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo.* México: Gedisa.

—. 1999. *La política de la burocracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Pinazo Hernandis, Javier. 2013. *Administración Pública y Gobernabilidad.* Valencia: Psylicom Distribuciones Editoriales. Último acceso: 31 de marzo de 2023. https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AdministracionPublicayGobernabilidad.pdf.

Pinazo Hernandis, Javier. 2020. «Economía, eficacia y eficiencia como facto-

res funcionales de buen gobierno y de gestión pública democrática.» En *Defender la democracia: estudios sobre la calidad democrática, buen gobierno y lucha contra la corrupción*, de Blanca Nicasio Varea y Marta Pérez Gabaldón, 267-288. Valencia: Tirant Lo Blanch.

—. 2007. *Empleo público para una nueva administración pública.* Tirant lo blanch.

Pinazo Hernandis, Javier. 2014. «Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la "acción pública": del discurso a una nueva dinámica normativa.» *Gestión y análisis de políticas públicas* (Instituto Nacional de Administración Pública de España) julio-diciembre (12). Último acceso: 29 de marzo de 2023. https://www.redalyc.org/pdf/2815/281532956004.pdf.

Pinazo, Javier. 2015. «Gobierno Abierto: burocracia y re-racionalización político-administrativa.» En *El paradigma del gobierno abierto*, de Lorenzo Cotino Hueso, Jose Luis Sahuquillo Orozco y Alfonso Loreto Corredoira, editado por Universidad Complutense de Madrid, 15-28. Último acceso: 29 de marzo de 2023. https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/03/el_paradigma_del_gobierno_abierto_ok.pdf.

PNUD. 2009. *Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Último acceso: 13 de marzo de 2023. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf.

—. 2016. «Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016.» Editado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Último acceso: 03 de abirl de 2023. https://www.idhmunicipalmexico.org/.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA). 2021. «Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200.» *Diario Oficial de la Federación.* 07 de octubre. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996.

Pollitt, Christopher, y Geert Bouchaert. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn).* OXFORD University Press.

Prats, Joan. 1998. «Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista.» *Revista del CLAD - Reforma y Democracia* (11): 1-25. Último acceso: 29 de marzo de 2023. https://www.academia.edu/7868188/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_y_desarrollo_en_Am%C3%A9rica_Latina._Un_enfoque_neoinstitucionalista.

Prats, Joan. 1995. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público.» *Función Pública y Gobernabilidad Democrática* 11-59.

1996. «Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.» Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo. Último acceso: 20 de marzo de 2022. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996.

Quijano Torres, Manuel. 2014. «Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México.» *Revista de Administración Pública* XLIX (133): 125-141. Último acceso: 02 de agosto de 2023. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_133-2014.pdf.

Rabasa, Emilio. 2017. «Análisis jurídico - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.» En *México y sus constituciones*, de Patricia Galeana. México: Fondo de Cultura Económica.

RAE, Real Academia de la Lengua Española. 2020. *Diccionario de la lengua española.* Último acceso: 12 de octubre de 2021. https://dle.rae.es/.

Ramió Matas, Carles. 2001. «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de estado y cultura institucional.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21): 1-28. Último acceso: 29 de marzo de 2023. http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf.

Ramió Matas, Carles. 2016. «Una propuesta de la postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial.» *GIGAPP Estudios Working Papers* (13): 1-32. Último acceso: 29 de marzo de 2023. https://www.gigapp.org/ad-

ministrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-13%20Ramio.pdf.

Ramió Matas, Carles, y Miguel Salvador Serna. 2007. «Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil.» *Buen Gobierno* (Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.) julio-diciembre (3): 92-110. Último acceso: 27 de marzo de 2023. https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660524009.pdf.

Ramió Matas, Carles, y Miquel Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.* España: CIDOB.

Ramírez León, Lucero. 2013. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de México.

Ramírez-Alujas, Álvaro. 2023. «Capacidades institucionales para promover la integridad pública: Gobierno Abierto y Transformación Digital en la Función Pública.» En *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López, 289-322. México: Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción - UdeG.

Rastrollo Suárez, Juan José. 2018. *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público.* España: Tirant lo blach.

Rastrollo Suárez, Juan José. 2021. «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México.» *Revista de la Facultad de Derecho México* 543-566. Último acceso: 20 de abril de 2022. http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.280-2.79395.

Reeder, Neil. 2020. «Organizational culture and career development in the British civil service.» *Public Money & Management* 8 (40): 559-568. doi:10.1080/09540962.2020.1754576.

1822. «Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.»

Reiter, Renate, y Tanja Klenk. 2019. «The manifold meanings of Post-New Pub-

lic Management.» *International Review of Administrative Sciences* 1 (85): 11-27. doi:10.1177/0020852318759736.

Rives Sánchez, Roberto. 2015. *La Administración Pública de México 1821 - 2012: elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas.* México: Auditoría Superior de la Federación. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf.

Rodríguez Arana, Jaime. 2012. «El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo.» En *Estudios Jurídicos sobre administración pública*, de Jorge Ruiz, 231. México: UNAM. Último acceso: 08 de septiembre de 2022. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf.

Rodríguez Zepeda, Jesús. 2019. *Estado de derecho y democracia.* México: Instituto Nacional Electoral. Último acceso: 17 de abril de 2022. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-12.pdf.

Rodríguez-Arana, Jaime. 2011. «IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo.» *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo.* México: UNAM. Último acceso: 23 de marzo de 2022. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/.

Rodríguez-Arana, Jaime. 2013. «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa.» *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 6 (6): 23-56. Último acceso: 23 de marzo de 2022. https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf.

Roemer, Andrés, y Esteban Moctezuma Barragán. 1999. *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México: Fondo de Cultura Económica.

Román Masedo, Laura. 2016. «Burocracia, Política y Corrupción en España.» *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* (27): 117-141.

Romano Romero, Claudia Angelina. 2016. «Perspectivas comparadas globales del servicio civil de carrera.» Universidad Autónoma de Baja California. *(Tesis Doctoral).* Tijuana, Baja California, México.

Rosales Ávalos, Eliseo. 2004. «Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.» En *Servicio Civil de Carrera en México*, de Javier Salinas Narváez y Eliseo Rosales Ávalos, 61-87. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Rosanvallon, Pierre. 2015. *El buen gobierno.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

Rosas, Angélica. 2019. «Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis.» *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (32): 81-107. Último acceso: 13 de marzo de 2023. doi:10.14409/daapge.v19i32.8482.

Ruiz López, Lorenzo Héctor. 2023. «Profesionalización en gobiernos subnacionales de México como estrategia para garantizar la buena administración pública.» Universidad de Salamanca. *Tesis Doctoral.* Salamanca, España. Último acceso: 17 de diciembre de 2024. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=322206.

Ruiz-López, Héctor. 2023. «El Servicio Civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México.» En *Servicio Civil y profesionalización contra la corrupción*, de Héctor Ruiz-López. Universidad de Guadalajara.

Ruiz-López, Héctor. 2009. «La crisis de legitimidad en América Latina: propuesta contra la crisis de legitimidad.» Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. *Ensayo.* Madrid, España.

Ruiz-López, Héctor. 2009. «La experiencia y formación profesional de los servidores públicos en el desempeño de los gobiernos municipales.» ITESO. *(Tesis de Maestría).* Tlaquepaque, México.

Ruiz-López, Héctor. 2024. «La Post-Nueva Gestión Pública: el nuevo paradigma de la gestión pública.»

Ruiz-López, Héctor. 2010. «La profesionalización de la burocracia local en México.» Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset. *(Ensayo para clases de Doctorado).* Madrid, España.

Sánchez Bernal, Antonio. 2016. «La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación.» *Carta Económica Regional* (113): 5-12. doi:10.32870/cer.v0i113.5481.

Sánchez González, Juan José. 2009. «El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana.» *Gestión Pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública) XVIII (1). http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a3.pdf.

—. 2009. *Historia del estudio de la administración pública en México.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Sandel, Michel J. 2020. *La tiranía del mérito.* Penguin Random House Grupo Editorial.

Savitch, Hank. 1998. «Global challenge and institutional capacity or how we can refir local administration for the next century.» *Administration & Society* 30: 248-273.

SCJN. 2005. «La distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios.» En *La división de poderes*, 67-134. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Último acceso: 04 de febrero de 2023. https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/Publicacion_oficial/LA_DIVISION_DE_PODERES/La_division_2.pdf.

Scott, Rodney, Flavia Donadelli, y Eleanor Merton. 2022. «Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is Post-New Public Management still a myth?» *International Review of Administrative Sciences* 1-17. doi:10.1177/00208523221101727.

SDN, Secretaría de la Defensa Nacional. 2021. *Plan de Veracruz del 02 de diciembre de 1822.* 21 de marzo. https://www.gob.mx/sedena/documentos/2-de-diciembre-de-1822-santa-anna-lanza-el-plan-de-veracruz.

Serna, Miquel Salvador. 2001. «El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas.» *Revista del CLAD - Reforma y democracia* 20 (5): 1-19.

SFP, Secretaría de la Función Pública. 2022. *Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal.* 21 de abril. http://usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP/.

Siklodi, Isabel. 2014. *Servicio Civil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason.* Chicago University Press.

Simonet, y Daniel. 2015. «Post-NPM Reforms or Administrative Hybridization in the French Health Care System?» *International Journal of Public Administration* 9 (38): 672-681. doi:10.1080/01900692.2014.955195.

Sordo Cedeño, Reynaldo. 2017. «Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836: El grupo centralista y la Constitución de las siete leyes, 1835-1837.» En *México y sus constituciones*, de Patricia Galeana, 97. México: Fondo de Cultura Económica.

Tinoco González, Edgar. 2016. «La profesionalización del servidor público como condición necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión municipal.» Universidad Autónoma de México. *(Tesis de Doctorado).* México.

Tobler, Hans Werner. 1984. «La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935.» *Historia Mexicana* (El Colegio de México, A.C.) 34: 213-237. Último acceso: 22 de junio de 2021. https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1866.

Torres Espinosa, Eduardo. 2015. «El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?» *Estudios Políticos* (34): 117-137. Último acceso: 10 de febrero de 2023. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006.

Transparency International. 2019. «Barómetro Globlal de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019 - Opiniones y Experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción.» Último acceso: 14 de enero de 2023. https://

files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Carribean-2019-ES.pdf.

Unión, Cámara de Diputados del Congreso de la. 1983. «Ley de Planeación.» México, 05 de enero. Último acceso: 27 de octubre de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.

Unión, Cámara de Diputados del H. Congreso de la. 2003. «Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.» *Ley Federal.* Ciudad de México, 10 de abril. Último acceso: 20 de marzo de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf.

Uribe Arzate, Enrique. 2006. «Principios Constitucionales y Reforma de la Constitución.» *Boletín mexicano de derecho comparado* 39 (115): 237 - 263. Último acceso: 28 de octubre de 2021. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3873/4858.

Uvalle Aguilera, Ricardo Alexis. 2022. *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional.* Universidad Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Último acceso: 27 de junio de 2023. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6672-organos-constitucionales-autonomos-en-mexico-analisis-y-propuestas-para-su-desarrollo-institucional.

Uvalle Berrones, Ricardo. 2000. *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas.* México: UNAM - Plaza y Valdés.

Valdés Rodríguez, Mauricio. 2016. «Foro Agenda para el Desarrollo Municipal INAFED 2016.» *¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos?* México: INAFED - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Último acceso: 09 de marzo de 2023. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION_IAPEM_Mtro_Mauricio_Valdes_Rodriguez.pdf.

Vargas Hernández, José Guadalupe. 2008. «Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo.» *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico* 1-33. Último acceso: 30 de

junio de 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5764587.pdf.

Vasak, Karel. 1977. «30-year struggle. The sustained efforts to give force of human rights.» *The Unesco Courier* (10): 29-32. Último acceso: 08 de septiembre de 2022. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063.

Vázquez Cardozo, Rodolfo. 2018. *Estado de Derecho, democracia y educación ciudadana.* Instituto Nacional Electoral (INE).

Velazco Macías, Carlos Enrique. 2016. «Servicio Civil de Carrera: meta pendiente de los gobiernos estatales.» ITESO. *(Tesis de Maestría).* México. Último acceso: 20 de abril de 2022. https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/4001/TOG%20Carlos%20Velazco.pdf;jsessionid=43183EF35693EB90E1CB7B7282EF54D8?sequence=2.

Villalobos Ortiz, Alejandro. 2014. *Una aproximación al Derecho del Trabajo de los Servidores Públicos Locales.* México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. - INAP México.

Villalpando César, José Manuel. 2014. «Los fines del estado Mexicano.» *Quid luris* (Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua) 25 (Año 8): 135 - 166. Último acceso: 25 de octubre de 2021. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/download/17514/15722.

Villoria Mendieta, Manuel. 2012. «El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo.» En *La promesa del Gobierno Abierto*, de Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto, 69-99. Último acceso: 30 de marzo de 2023. https://www.yumpu.com/es/document/download/29291957/498ff-cda5c-f2122-9872b-fc8f1-8348b-9fa8a-10e58.

—. 2007. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica.* España: INAP - España.

—. 2000. *Ética pública y corrupción.* España: Tecnos.

—. 2006. *La corrupción política.* España: Editorial Síntesis.

—. 1997. *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.* Madrid, España: Tecnos.

Wade, Robert. 1990. *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization.* Princenton University Press.

Weber, Max. 1977. *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade. Último acceso: 18 de julio de 2023. https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf.

Wildberger, Mateus, y José Gileá. 2020. «Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário.» *Research, Society and Development* 9 (8): 1-21. doi:10.33448/rsd-v9i8.6647.

Xifré, Ramon. 2020. «New development: Eloquent silence—civil service career development in the EU financial assistance programmes conditionality.» *Public Money & Management* 8 (40): 607-610. doi:10.1080/09540962.2020.1724400.

Young, Machael. 1958. *The rise of the meritocracy 1870-2033: an Essay on Education and Equality.* Penguin Books Ltd. Último acceso: 05 de mayo de 2023. https://kuangaliablog.files.wordpress.com/2017/04/michael_young_the_rise_of_the_meritocracy_classbookfi.pdf.

Z'graggen, Heidi, y Wolf Linder. 2004. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich.* Institut für Politikwissenschaft Universität Bern. Último acceso: 22 de mayo de 2023. https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-prof-parl-int.pdf.

Zicardi, Alicia; Cravacuore, Daniel. 2017. *Los gobiernos locales y las políticas de viviendo en México y América Latina.* UNAM. Último acceso: 25 de junio de 2023. https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2018/05/7_Ziccardi-y-Ceravacoure-LosGobiernosLocales.pdf.

Zoraida Vázquez, Josefina. 2017. «Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824:.» En *México y sus constituciones*, de Patricia Galeana. México: Fondo de Cultura Económica.