

Servicio civil y profesionalización

Contra la corrupción



Coordinador

HÉCTOR RUÍZ-LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Servicio civil y profesionalización

Servicio civil y profesionalización Contra la corrupción

Coordinador:
HÉCTOR RUÍZ-LÓPEZ

MAURICIO MERINO, MARCELA RUBÍ AGUILAR ARÉVALO,
MARÍA DEL CARMEN PARDO, DAVID ARELLANO GAULT,
GABRIEL ROJAS SALAZAR, MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA,
ALBERTO CASAS BENÍTEZ, MARIANA CHUDNOVSKY,
CARMEN CASTAÑEDA, RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN,
JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ, GUILLERMO M. CEJUDO,
IVÁN MATA, ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas
y Combate a la Corrupción

2023

D.R. © 2023, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Juarez, 975, Centro
44100, Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-571-955-9

Editado y hecho en México

Índice

Prólogo	
MAURICIO MERINO	9
Introducción	
MARCELA RUBÍ AGUILAR ARÉVALO	13
Una política inacabada: el servicio profesional de carrera en México	
MARÍA DEL CARMEN PARDO	19
El servicio civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México	
HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ	43
Servicios civiles de carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: ideas, paradojas y limitaciones	
DAVID ARELLANO GAULT GABRIEL ROJAS SALAZAR	91

Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA ALBERTO CASAS BENÍTEZ	145
Mujeres en el servicio profesional de carrera en México: un debate sobre corrupción MARIANA CHUDNOVSKY CARMEN CASTAÑEDA	187
Nuevos desafíos de la profesionalización de la función pública en tiempos del covid y el uso intensivo de las tecnologías RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN	223
El régimen disciplinario de los servidores públicos en México JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ	249
Profesionalización y gobierno abierto: ¿cómo la inestabilidad burocrática afecta la transparencia y la participación? GUILLERMO M. CEJUDO IVÁN MATA	271
Capacidades institucionales para promover la integridad pública: gobierno abierto y transformación digital en la función pública ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS	289

Prólogo

MAURICIO MERINO

Desde su fundación, en el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) hemos propuesto y discutido que la apropiación ilegítima de lo público es la causa sustantiva del fenómeno que estudiamos; y también hemos insistido en que dar cuenta sobre el cumplimiento de los mandatos asumidos por quienes ocupan cargos públicos, es uno de los recursos principales para combatir la corrupción. Evitar que lo público sea vulnerado en aras de incrementar el poder o la riqueza de unos cuantos es, a nuestro juicio, el desafío más relevante para proteger la honestidad en la gestión de los asuntos públicos.

Llama la atención que esta mirada todavía esté ausente —o sea apenas perceptible, como un telón de fondo— en las ya muy añejadas discusiones sobre la profesionalización del servicio público en México. Me atrevo a especular que, de haberse planteado en estos términos desde que iniciaron las deliberaciones principales sobre la necesidad de contar con cuadros profesionales para la administración pública del país, hoy tendríamos avances mucho más relevantes en ambos planos: profesionalización y honestidad. Quizás ya se habría entendido que el acceso y el ascenso en la función pública no deben ser producto de las lealtades partidarias y de la obediencia al poderoso de turno, no sólo porque eso mina la experiencia y el conocimiento especializado en las trayectorias profesionales de quienes ocupan cargos públicos, sino porque esas prácticas constituyen

la primera forma de apropiación de los espacios públicos para fines personales. No es casual que, desde principios del siglo XX, a esos asaltos al poder se les conozca como «sistema de botín».

El daño que se ha documentado con amplitud atañe más a la impericia y a la improvisación o, si se prefiere, a la pérdida de la experiencia para lidiar con asuntos públicos que reclaman, a un tiempo, competencias específicas y capacidad de decisión operativa. Numerosos estudios sobre estos temas han probado la relación positiva entre una mayor profesionalización del sector público y un mejor desempeño de los gobiernos en el desarrollo y en la promoción de la igualdad social; tanto, que ese vínculo se asume ya como un axioma de la administración pública: más capacidad profesional y más experiencia acumulada significan, inequívocamente, mejores resultados de gobierno. El problema es que la fórmula opuesta no tiene la misma fuerza probatoria: algunos gobiernos fundados en el sistema de botín —o que han privilegiado abiertamente la lealtad sobre la competencia profesional— han tenido algunos éxitos temporales en políticas sociales redistributivas. Empero, ninguno ha logrado salvar la prueba del tiempo: son triunfos efímeros. En cambio, los servicios profesionales de carrera que han perdurado y se han arraigado sobre la base del mérito y la calidad, no sólo han ofrecido mejores resultados, sino que lo han hecho a lo largo de periodos mucho más extendidos y con mucha más honestidad.

Sin embargo, lo que no se ha dicho con la misma contundencia es que los países que carecen de sistemas de carrera estables y consolidados son también menos respetuosos de la ley y mucho más corruptos. El sistema de botín no sólo favorece la corrupción, sino que la produce sobre la base de una mecánica de incentivos perversos: quienes llegan a esos cargos por razones de lealtad política —ajenas a sus competencias, sus méritos o sus credenciales profesionales— saben que los dejarán tan pronto como cambien las condiciones políticas que los llevaron a ellos y saben, también, que su compromiso no está con los cargos que ocupan sino con quienes los designaron. Y saben, en fin, que deben aprovecharlos para favorecer los intereses del grupo al que pertenecen y, eventualmente, para hacerse de riquezas. Dado que no hay sistemas de carrera, esos servidores públicos están conscientes de su precariedad: como no están preparados para

ocuparlos, deben aprender sobre la marcha y reconocen que su condición de permanencia es la lealtad y la obediencia al líder político de turno. Todo esto también se ha documentado, pero no se ha subrayado con suficiente énfasis que ese conjunto se llama corrupción: es la captura de lo público por grupos que persiguen poder o dinero, o ambas cosas.

Este libro, coordinado por Héctor Ruíz —investigador del IIRCCC— responde a la necesidad de inscribir el tema de la profesionalización del servicio público como una de las condiciones sin las cuales no podrá erradicarse la corrupción. No es la única, pero sí es una de las principales. Y de aquí la importancia de esta publicación que, además, reúne un conjunto extraordinario de autores y de autoras que, desde hace lustros, ha producido investigación original y generado referencias obligadas para quienes estudiamos estos temas en México (o sobre México). Sin exageraciones, no puedo imaginar un grupo de personas más adecuado para tocar los temas aquí mencionados. Por eso nos enorgullece publicar esta obra con el sello de nuestro instituto, en el marco del proyecto editorial de la Universidad de Guadalajara. Si hemos de volver a las bases del combate a la corrupción, este libro está llamado a ser parte de una biblioteca indispensable, con un mensaje simple y nítido: si queremos avanzar en la materia, debemos erradicar el sistema de botín.

Guadalajara, Jalisco.
Enero del 2023.

Introducción

MARCELA RUBÍ AGUILAR ARÉVALO

El servicio profesional de carrera (SPC) en México fue aprobado en 2003 con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos públicos de la administración pública federal con base en el mérito y en las capacidades a fin de lograr un cuerpo estable y eficiente de funcionarios. En otras palabras, se esperaba que garantizara la coherencia entre el desempeño de los funcionarios y el cargo público que ocupan de manera imparcial y que fomentara la continuidad de programas y políticas cuyos resultados fueran positivos en la solución de problemas públicos.

A dos décadas de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), no hay claridad en los resultados esperados, sino más bien: retrocesos. A pesar de que la literatura en el tema ha mostrado que existe una correlación positiva entre la puesta en marcha de este instrumento de política y la calidad de los gobiernos, en México las batallas ganadas al inicio del tercer milenio han quedado inacabadas y desmanteladas, por decirlo menos —por distintas causas—¹, el SPC no ha logrado reducir la politización y el patronazgo en la función pública;²

¹ Véase Informe país 2020. Sobre el combate a la corrupción, <https://combatealacorrupcion.mx>

² Véase capítulo 4 y 5.

no ha mejorado la gestión y el uso de recursos públicos;³ y no ha logrado frenar las causas de la captura de puestos públicos y de la corrupción.

Y sin embargo, a dos décadas, garantizar que quienes ocupan los cargos públicos lo hagan a partir de sus competencias profesionales y de su autonomía política sigue siendo un tema urgente y relevante. Es necesario que las leyes y los procedimientos sean respetados en la selección de quienes ocupan cargos públicos, y que quienes lleguen, hagan valer los derechos y las funciones que les fueron encomendadas. Aunque se frasea sencillo, actualmente hay un rezago importante en el nombramiento de cargos públicos, en su mayoría correspondientes a organismos constitucionalmente autónomos. Por ello, es pertinente retomar el estudio, análisis y el debate a fin de lograr encontrar mecanismos para poner límites al poder y garantizar el orden social.

Ante este contexto, el esfuerzo de quienes participan en esta obra es entender —entre otras cuestiones—, ¿Si es el servicio civil de carrera es una herramienta para el combate a la corrupción? ¿Cuáles han sido los avances, retos, desafíos y principales retrocesos del servicio profesional de carrera en México? ¿Por qué ha quedado inacabado y en desuso? ¿Cuáles han sido los retos y desafíos en el diseño e implementación del SPC a partir del auge de nuevas tecnologías de la información y en situaciones de crisis como la pandemia por covid-19? ¿Es más difícil para las mujeres acceder a un sistema de servicio profesional de carrera? ¿Cómo el SPC en México afecta (o no) a la transparencia y socava (o no) al gobierno abierto?

Este libro es el resultado del análisis de entre quienes por varias décadas han estudiado ampliamente el tema, tomando como referencia la experiencia del caso mexicano a la luz de la evidencia. De la misma forma —aunque con menor énfasis—, la obra presenta el análisis y ejemplos de la relación entre corrupción y servicio civil de carrera en la región latinoamericana. Así, el hilo conductor que destaca en la obra es la idea según la cual el servicio profesional de carrera es una pieza fundamental para evitar la captura del Estado y para promover la apertura gubernamental; no obstante, su implementación ha sido sabotada y los avances

³ Véase capítulo 1, 2 y 8; por mencionar algunos.

han sido desmantelados. Es importante señalar que, aunque entre la literatura hay un debate importante acerca de la distinción conceptual entre servicio civil de carrera y servicio profesional de carrera,⁴ para los fines prácticos de esta obra, el término es utilizado de manera indistinta para referirse al instrumento de política pública que garantiza una administración pública estable y eficiente a partir de la igualdad en el acceso a los cargos públicos; basado en la selección por competencias profesionales y; de manera imparcial.

Así, el libro está organizado en nueve capítulos que de manera conjunta ofrecen un amplio panorama que será de utilidad para el trabajo académico, así como para la labor de repensar, analizar y empujar los esfuerzos sociales para fortalecer la profesionalización en el ámbito gubernamental.

En el primer artículo María del Carmen Pardo hace un recuento importante de los orígenes del SPC y su evolución a través del tiempo para situar su análisis en el balance del caso mexicano a dos décadas de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. De los resultados de este balance resalta la persistencia de la discrecionalidad en la designación de cargos públicos y la inestabilidad en las políticas y programas sujetos a vaivenes políticos. Posteriormente, la autora hace una comparación del modelo mexicano con los casos colombiano y argentino en el que la variable que predomina en la comparación es la tensión existente entre la aplicación real de la ley y la prevalencia de la discrecionalidad del Ejecutivo en las designaciones. Por último, concluye que las reformas al SPC no serán posibles sin consenso político y sin la presencia de liderazgo social comprometido.

En el artículo de Héctor Ruiz-López se analizan los retos y avances en la implementación del SPC en el ámbito subnacional (estados y municipios) y cómo la debilidad institucional de estos ámbitos de gobierno han favorecido la persistencia de la corrupción. De igual forma, Ruiz-López presenta datos acerca de la correlación negativa entre la confianza en las instituciones y la prevalencia de la corrupción, es decir, entre más corrupción existe, menos confianza depo-

⁴ Véase Mauricio Dussauge (2005) «Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México».

sitan los ciudadanos en sus gobiernos. Con base en estudios e informes señala que hay una relación positiva entre la profesionalización de los funcionarios y la reducción de conductas corruptas. No obstante, el panorama de los servicios profesionales en el ámbito estatal y municipal son cambiantes e inestables dado el porcentaje de rotación profesional. Esta situación inhibe la permanencia y promoción de funcionarios con base en el mérito y las capacidades.

En el tercer artículo David Arellano Gault y Gabriel Rojas Salazar argumentan que la debilidad de los servicios profesionales de carrera en México —y/o su inexistencia—, en parte se explica por los altos niveles de corrupción y la debilidad institucional para acotar al poder político en la designación de cargos. Los autores señalan que es la identidad, el sentido de pertenencia, es decir el *ethos*, la característica esencial para el buen funcionamiento de los servicios civiles de carrera. Lo anterior, al observar que los esfuerzos de profesionalización no han logrado contrarrestar el funcionamiento del sistema de botín, sino que siguen arraigados en la administración pública mexicana que no ha sido capaz de incentivar un sentido sólido de pertenencia capaz de afrontar los intentos de manipulación política de los gobernantes en turno.

El cuarto artículo trata acerca de la persistencia del patronazgo durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Mauricio Dussauge-Laguna y Alberto Casas Benítez estudian el nombramiento discrecional de actores políticos en puestos públicos clave y encuentran que el patronazgo es una práctica fuertemente arraigada en la designación de cargos en la administración pública federal durante el gobierno de Peña Nieto. Aunque, el capítulo destaca que el partido del gobernante durante el sexenio de Peña Nieto (PRI) parece tener una limitada injerencia en la designación de cargos, la lealtad personal a los líderes políticos sigue estando por encima de las capacidades y méritos. De igual forma, los autores concluyen que el grado de politización en las dependencias y secretarías varía de acuerdo con la misión, el enfoque y orientación de política pública que ostente.

Mariana Chudnovsky y Carmen Castañeda en su texto analizan la existencia de discriminación hacia las mujeres en el servicio profesional de carrera en México como consecuencia de las barreras estructurales que impiden a las mujeres

el acceso a altos puestos. De igual forma, argumentan que existe sobrerrepresentación de mujeres en los cargos asociados a los cuidados. Las autoras señalan que la discriminación ha sido un doble error pues hay una relación positiva entre la presencia de mujeres y menores índices de corrupción en el servicio público.

Rafael Martínez Puón en su artículo ahonda en responder si los servicios civiles de carrera y el personal que labora como parte de estos sistemas están respondiendo adecuadamente a los retos de la pandemia. Lo anterior a partir de que la llegada de la covid-19 al mundo modificó el funcionamiento de las estructuras burocráticas tradicionales. En este capítulo, Martínez Puón enfatiza en la importancia de entender ¿qué tendencias, competencias y habilidades debieran incorporarse al funcionamiento de los servicios profesionales de carrera, en situaciones de crisis como lo ha sido la covid-19? Lo anterior, toda vez que el autor argumenta que uno de los retos más importantes para garantizar el adecuado funcionamiento de la burocracia en situaciones de crisis es la especialización del capital humano.

El séptimo artículo de Juan José Rastrollo aporta un recuento acerca de las responsabilidades administrativas de los funcionarios en México como parte fundamental del proceso de profesionalización. El autor advierte que con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) —que surgió como parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)— no se establecieron de manera ordenada los supuestos en los que el funcionario podría cometer una falta, sino que solo describe las funciones que, de no cumplirse, podrían desencadenar infracciones. No obstante, la existencia de dicha ley supone un avance importante para la profesionalización del sector público mexicano.

En el artículo 8, Guillermo M. Cejudo e Iván Mata argumentan que el rezago en la profesionalización de los funcionarios no solo ha afectado la eficiencia y estabilidad burocrática, sino que también ha limitando las posibilidades de participación ciudadana al perjudicar las prácticas de transparencia y gobierno abierto. Los autores argumentan que la profesionalización es sustancial para el desarrollo de la democracia y para evitar que los políticos manipulen la designación de cargos públicos. Sin embargo, mencionan que el avance en los sistemas de profesionalización en el país ha sido mínima, en cuyo caso de existencia, los

criterios de incorporación entre ellos son heterogéneos, dificultando aún más su operatividad. Los autores concluyen que además de enfrentar los retos de la apertura gubernamental, es necesario enfrentar el reto de la profesionalización, así como combatir la rotación y baja institucionalización del personal en las dependencias gubernamentales.

Por último, en el artículo de Álvaro Ramírez Alujas señala la importancia de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos a partir de la profesionalización de perfiles capaces de hacer uso de la tecnología de manera ética y responsable, pues muchos de los problemas éticos actuales y del futuro están asociados con el uso de nuevas tecnologías. En este sentido, el autor propone —con base en las tendencias internacionales— que las administraciones públicas deben avanzar hacia la implementación de sistemas de integridad. Sin embargo, reconoce que es un reto, toda vez que, los altos niveles de politización han caracterizado los sistemas políticos en Latinoamérica. El autor concluye con la propuesta de incorporar en la profesionalización de los servidores, habilidades para la transformación digital y el uso de plataformas de tecnología y datos con ética y responsabilidad.

De esta manera, esperamos que esta publicación sea un material de consulta para el análisis y debate teórico que aporte un amplio panorama de los sistemas de profesionalización para el combate a la corrupción, así como contribuya en la proliferación de seminarios, congresos y espacios de intercambio que detonen en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública. El Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara se congratula con el esfuerzo de quienes participan en esta obra, así como con las contribuciones hechas en aras de una administración más eficiente, responsable y estable.

Una política inacabada: el servicio profesional de carrera en México*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

Definición y surgimiento del servicio profesional de carrera

En términos generales, el servicio profesional de carrera (servicio civil) es un recurso institucional para garantizar que el desempeño de los servidores públicos esté en sintonía con el puesto que ocupan y puedan desempeñarlo de manera lo más imparcial posible poniendo en el centro el servicio que prestan a la ciudadanía y no intereses partidistas o personales.¹ De ahí que, el servicio profesional de carrera (SPC) busque: fomentar el compromiso de los servidores públicos y capacitarlos para desempeñarse bajo los más altos estándares de calidad, favorezcan la continuidad de objetivos, metas y programas, y procuren ofrecer las mejores respuestas a las demandas ciudadanas. El SPC tiene como propósitos: *a*) garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y promoción a los cargos públicos con base en el mérito; *b*) aumentar la eficacia y la eficiencia gubernamentales; *c*) mejorar la productividad de las burocracias de la administración pública; *d*) fortalecer la certidumbre laboral; *e*) asegurar capacitación técnica permanente, pero sobre todo útil; y, finalmente, *f*) profesionalizar la función pública e impulsar su desarrollo.

*Agradezco la valiosa ayuda de María Sofía León para la realización de este capítulo.

¹ Merino, Mauricio. *La profesionalización municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 182, junio (2006). pp. 24-25.

El origen del servicio civil se remonta a las monarquías ilustradas europeas, que al derrotar a las fuerzas feudales, subordinaron a los funcionarios a un poder central estatal con el fin de tener control administrativo, combatir el patrimonialismo y asegurar que fueran capaces de cumplir con los objetivos del Estado. Durante el siglo XIX, con la instauración del Estado moderno, surgieron los primeros intentos de utilizar criterios racionales como base de la organización de la administración pública para buscar una burocracia neutral, que pusiera límites al poder político y mantuviera el orden social. Desde entonces, el servicio civil se ha consolidado como una herramienta afirmativa del Estado de derecho.²

La preocupación por la eficacia de los gobiernos se volvió más urgente a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando los gobiernos dejaron de verse como un conjunto de estructuras con atribuciones y funciones rígidas y permanentes y pasaron a ser organizaciones que debían participar activamente en el diseño y en la implementación de políticas, además de comprometerse con sus resultados. En consecuencia, la administración pública también adoptó un rol más activo y la organización burocrática tuvo que flexibilizarse y abrirse a nuevas exigencias del entorno, además de interiorizar la necesidad de contar con funcionarios capaces de afrontar responsabilidades y mostrar mejores resultados.³

El modelo llamado de tercera generación durante la Guerra Fría transformó el servicio civil en un servicio profesional de carrera, lo que puso en evidencia la demanda de la época para adaptar tanto los gobiernos como sus administraciones a los cambios del entorno y a la necesidad de contar con evidencia y subrayar el imperativo de ofrecer mejores resultados. En particular, creció la demanda de servidores capaces y la idea meritocrática del servicio público se vinculó con la de desarrollo profesional. La solución para los problemas públicos pasó por la propuesta de contar con burocracias estables que se encargaran de resolver estos problemas de manera más eficaz y transparente. Con la democratización de la agenda y de los problemas públicos, también las políticas públicas requirieron mayor rigor, exigiéndoles incorporar, por ejemplo, enfoques más acotados, como

² *Ibidem*, 24-46.

³ *Ibidem*, 24-46.

el de capacidades gerenciales. Como otras tendencias administrativas, la profesionalización se fue convirtiendo en un tema prioritario en la agenda pública.⁴

A finales de la década de los años setenta, principios de los ochenta, en paralelo con demandas de fortalecimiento de prácticas democráticas llegó el modelo de la nueva gerencia pública (NGP).⁵ Bajo este esquema, el gobierno asume la responsabilidad de cooperar con organizaciones sociales, empresas, y medios académicos para generar políticas públicas. La NGP llegó a desafiar los modelos más tradicionales del servicio profesional de carrera. En su visión, el SPC se aleja de la idea de una burocracia tradicional con normas rígidas y decisiones alejadas de la sociedad, y asume la necesidad de crear una burocracia profesional preparada cuyo centro debiera ser ofrecer buenos resultados y evitar caer en desempeños ineficaces y en prácticas que abrieran paso a la corrupción. En otras palabras, al igual que los movimientos reformistas anteriores, la NGP considera que los cuerpos burocráticos son indispensables para orientar la acción estatal.⁶

Bajo las ideas englobadas en el paraguas conceptual de la NGP la puesta en marcha de un SPC que «tutela» la selección, capacitación continua, vigilancia, seguimiento, control y evaluación del desempeño individual y de los cuerpos burocráticos, se deberían considerar, además, los siguientes aspectos: a) que los sistemas de capacitación se enfocaran en generar capacidades y actitudes y no sólo

⁴ Cuando la profesionalización se entiende como una política pública se desprende la necesidad de establecer un plan integral, estrategias delimitadas, normas y procedimientos adecuados para construir capital humano (en específico, una burocracia profesional). Esto con el fin de resolver el problema que representa tener funcionarios con falta de capacidades necesarias para desempeñar sus tareas y para cumplir con las atribuciones que le fueron previamente asignadas y con los propósitos de su organización. Véase *Ibidem*:18-40.

⁵ Merino señala que la NGP tiene, primero, un compromiso declarado con la gobernanza, es decir, con el involucramiento de la sociedad en la tarea de gobernar; segundo, una orientación hacia los mercados; y tercero, procesos, lenguaje y prácticas que toma prestado del sector privado. Véase *Ibidem*. p. 45.

⁶ *Ibidem*. pp.18-46

en aprendizajes técnicos; *b*) que los sistemas de incentivos se relacionaran con resultados del trabajo individual y en equipo; *c*) que la evaluación del desempeño estuviera vinculada con la rendición de cuentas; y, *d*) que existieran sistemas de información públicos sobre la evolución del sistema profesional en conjunto.⁷

El caso mexicano

La propuesta de un servicio profesional de carrera (SPC) como política pública llegó a México junto con las tendencias de la NGP, y con ella, se intentó llenar los vacíos que dejaron las fallas del modelo de administración pública tradicional *weberiano*. En México, como en otros países, mientras la administración pública se volvió más compleja, creció la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios capaces de cumplir con los objetivos y tareas inherentes a cada puesto.⁸ Durante los procesos de descentralización del aparato gubernamental en los años ochenta y noventa, la profesionalización fue también una condición necesaria para garantizar la eficacia de las actuaciones de los funcionarios en los gobiernos subnacionales.⁹

De esta manera, la SPC surgió en México como una herramienta y/o un mecanismo institucional formal, público, abierto y competitivo transformándose en un insumo muy importante de las políticas de modernización del gobierno mexicano. Se intentó crear una burocracia profesional y competente, e imprimir mayor coherencia a las decisiones encaminadas a lograrlo. El SPC mexicano combinó una variedad de experiencias extranjeras con las ideas de la nueva tendencia gerencialista e idealmente buscó enfocarse en fortalecer valores éticos y en promover un desempeño de los funcionarios públicos caracterizado como

⁷ *Ibidem*. pp. 22-47.

⁸ Pardo, María del Carmen, «La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio». *Foro Internacional* (2010): 393-421.

⁹ La profesionalización fue necesaria en los gobiernos municipales cuando el gobierno federal les comenzó a pedir mayor especialización en el manejo y la gestión de recursos públicos, pero estos sufrían de precariedad de capital humano. Véase Merino, *Op.cit*, pp. 17-18.

eficiente y honesto. El SPC se orientó en base a pautas de acción como fueron la igualdad de oportunidades, la competencia con base en mérito, neutralidad y estabilidad, que, a su vez, se rigieron por principios de calidad, objetividad, imparcialidad y equidad.¹⁰

De manera formal, esos principios se materializaron en normas y procedimientos para la práctica de la función pública federal a través de un sistema que regiría el SPC. Para ello, el sistema previó la aplicación de incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos (evaluaciones, y sanciones, entre otros). De manera informal, el SPC contempló procesos de socialización que en algún punto podrían, incluso generar un esquema de premios y castigos incluso de orden «moral», lo que sería reforzado por un compromiso ético y por el grupo mismo, más que por las autoridades. En ese sentido, de manera formal e informal, el SPC favorecería un comportamiento uniforme, previsible, profesional, legal y autónomo, que repercutiría de manera directa en la calidad y continuidad de las tareas de gobierno.¹¹

El SPC idealmente cumpliría con varias funciones. Primero, separar el aparato administrativo de la esfera política, lo que le permitiría distanciar su actividad de las influencias políticas coyunturales. En otras palabras, apearse a principios aceptados socialmente y plasmados en la Constitución. Con ello, la carrera administrativa adoptaría un carácter «trans-sexenal», alejándose y blindándose de la lógica partidista.¹² Esta situación, a su vez, contribuiría a enfrentar un grave problema: reducir la corrupción gubernamental.¹³ De cara a prácticas

¹⁰ Guerrero, Omar. «El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica». *Buen Gobierno* 2 (2007). pp. 46-56.

¹¹ *Ibidem.* pp. 46-57.

¹² *Ibidem.* p. 46.

¹³ Algunos autores (Evans y Rauch, 1995; Hyden *et al.*, 2003; y Dahlström *et al.*, 2009) han señalado que los países han basado sus burocracias en el mérito han tendido a presentar menos corrupción. Asimismo, argumentan que el simple hecho de incorporar el concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público representa una ruptura con la tradición que legitima al patrimonialismo.

como la transparencia y ejercicios de rendición de cuentas y al enfocarse en competencias el SPC ayudaría a abolir el efecto discrecional y las relaciones de lealtad política en la designación de servidores públicos para ocupar los cargos en la administración y en su permanencia.

De igual forma, contribuiría a facilitar la cooperación y coordinación entre distintas dependencias y gobiernos al generar entornos de trabajo más especializados. Por ejemplo, el SPC permitiría tener un acceso más directo a la información sobre el desempeño de los funcionarios en las distintas dependencias donde hayan laborado. El SPC también serviría para atraer y a retener personas calificadas para el servicio público al flexibilizar la movilidad de los funcionarios dentro de la administración pública. La profesionalización impulsaría una implementación más eficiente al promover la estandarización de procedimientos y una aplicación más ágil de políticas públicas, además de favorecer una visión de largo plazo. Finalmente, la estabilidad permitiría desarrollar una memoria institucional que favoreciera acumular esfuerzos a lo largo del tiempo y mantener sus aspectos positivos, en lugar de tener que «inventar un nuevo gobierno» cada seis años.

Todos los esfuerzos de profesionalización encaminados a contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales tendrían como último fin incrementar el capital social del país, recuperar la confianza ciudadana y garantizar la gobernabilidad democrática al asegurar el desarrollo de una función pública que ofreciera beneficios y servicios de calidad a la sociedad. En suma, se esperaba que el SPC ayudara a mejorar la calidad del gobierno, y que, por lo tanto, tuviera un impacto positivo en la realidad social del país.

Se generaron expectativas de los beneficios que podría traer el SPC incluso en la relación de México con el exterior. Primero, se esperaba que una burocracia más eficiente en la prestación de servicios aumentara la seguridad y la confianza al interior, y que esto, a su vez, fomentara la inversión extranjera. Segundo, con la entrada de México en la tendencia global de profesionalización como un factor importante para asegurar la calidad gubernamental, se pretendía mejorar la imagen institucional de México frente a otros países y organismos internacionales para facilitar la generación de vínculos y de cooperación.

Hay que decir, sin embargo, que, aunque la profesionalización de la función pública sigue estando presente en la agenda de la administración pública,¹⁴ el SP C no ha tenido los resultados esperados, ni ha cumplido con los objetivos para los que fue creado. Un breve repaso de lo que ha ocurrido: la decisión de establecer el SP C en México empezó a tomar forma a partir de los años ochenta, aunque los esfuerzos por contar con administraciones profesionales se pueden rastrear décadas antes.¹⁵ Entre 1983 y 2000 se dieron pasos importantes: el SP C se incluyó como propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, aunque fue hasta el sexenio de Ernesto Zedillo cuando aparecieron mecanismos encaminados a facilitar la profesionalización de los servidores públicos. El SP C resultó un importante insumo del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) 1995-2000, en el que para el servicio público se plantearon objetivos explícitos: garantizar adecuada selección, desarrollo profesional (actualización permanente) y retiro digno. Ese gobierno buscaba aprovechar la experiencia del personal, contribuir a relevos de titularidad y dar continuidad al funcionamiento del aparato administrativo.¹⁶

A pesar del reconocimiento del SP C como parte del plan rector de modernización administrativa que, sin duda, resultó un logro del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, las bases para poner en práctica el sistema de profesionalización no se sentaron sino hasta finales del sexenio, con lo que el *timing* para su cabal puesta en marcha, se perdió. Asimismo, el complejo entorno político y la imposibilidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales obstaculizaron que el gobierno zedillista llevara a cabo la modernización que había propuesto. Su administración sólo logró instaurar algunos mecanismos de capacitación y cambios graduales en materia de evaluación del desempeño, a pesar de un importan-

¹⁴ La Secretaría de la Función Pública organizó un foro de consulta del programa del servicio profesional de carrera (PSPC) 2021-2024, realizado en la Ciudad de México, (30 de marzo de 2021).

¹⁵ María del Carmen Pardo. «Viabilidad política del servicio civil de carrera en México», *RAP*, núm. 103, marzo, 2001.

¹⁶ Prado, *op cit.*, 2010, pp. 394-418.

te esfuerzo y recursos puesto en ello, los que resultaron una aportación para mejorar la gestión gubernamental de recursos humanos, pero no contribuyeron de forma cabal a la profesionalización de la función pública, de manera que uno de los principales objetivos del Promap quedó inconcluso, si no es que abortado.¹⁷

El cambio de gobierno abrió una ventana de oportunidad para la reforma administrativa. El hecho de que ningún partido tendría el acceso al poder garantizado en los sexenios subsecuentes presionó al gobierno del presidente Vicente Fox a instaurar un SPC que limitara el uso indiscriminado del poder a favor de intereses partidistas. En 2003, tercer año de ese gobierno, se aprobó la *Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal (LSPC)*, que resultaba un paso trascendente para llenar el vacío legislativo y operativo respecto de esa política. La aprobación de la Ley por unanimidad en la cámara de senadores habiendo pasado por la de diputados, en abril del mismo año, confirmó el consenso que existía entre las distintas fuerzas políticas en esa materia.¹⁸

La LSPC pretendió sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema en las dependencias de la administración pública centralizada, y dejó a las entidades paraestatales la potestad de instaurar sus propios servicios profesionales, pero tomando como base los principios contenidos en esta ley. Aunque la LSPC se moldeó bajo el paradigma y los principios de la NGP, recuperó principios de la administración tradicional; no sólo buscó crear mecanismos para mejorar el desempeño de los funcionarios, sino también garantizar, al menos de manera formal, su neutralidad política. La ley implicó una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo por su impacto en el concepto y en la concepción del servidor público, además de que el sistema institucional de selección y de concurso resultaba muy innovador para ese ámbito del gobierno.¹⁹

¹⁷ Pardo, María del Carmen. Congreso Cámara de Diputados 59º, El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

¹⁸ Prado, *op cit.*, 2010, pp. 398-415.

¹⁹ Pardo, *op.cit.*, 2005, pp. 22-47; Guerrero, *op.cit.*, 2007, pp. 46-56.

Como complemento de la LSPC y para lograr operarla se aprobó un reglamento en 2004, que establecía que el SPC sería responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP), recayendo en ella la operación del sistema de profesionalización. Dentro de la SFP, se creó la Unidad de Servicio Profesional como entidad encargada directamente de poner en marcha el sistema. Además, se instaló el consejo consultivo del sistema integrado por cuatro secretarías (SFP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Gobernación (Segob) y Secretaría de Trabajo y Previsión Social) (STPS), representantes de sectores social, académico y privado como instancia asesora para dar recomendaciones sobre el funcionamiento del SFP y sobre procesos de profesionalización. El SPC se integró por los subsistemas: Planeación de recursos humanos, Ingreso, Desarrollo profesional, Capacitación y certificación de capacidades, Evaluación del desempeño, Separación, Control y Evaluación.²⁰

En la práctica, el sistema de SPC vinculó tres estructuras: *a)* la organizativa, que fijó la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; *b)* la de recursos humanos empleados por el gobierno, que incorporó reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y, *c)* la salarial, que estableció los incentivos materiales que recompensaran el trabajo y dedicación del personal al servicio del gobierno. Después de fuertes resistencias y negociaciones, el arreglo fue que el SFP asumiera la responsabilidad organizacional y la SHCP, la presupuestal.²¹

A pesar de las enormes expectativas que se generaron sobre las bondades de la LSPC, en la práctica fue evidente que normó el servicio de carrera de manera muy limitada. Desde el inicio, la ley previó, contrario a sus propósitos, la libre designación de funcionarios para ocupar altos puestos con una clara vinculación política. Mientras que, para el personal de base, el concurso por mérito (que contempló requisitos de formación y preparación previas) se tradujo en una muy limitada posibilidad de poder acceder al sistema de profesionalización, entre otras cosas, por la dificultad para acceder al propio sistema en línea. En suma, la LSPC

²⁰ Pardo, *op.cit.*, 2010, pp. 400-420.

²¹ *Ibidem.* pp. 395-418.

no transformó las bases de la estabilidad tradicional, pues dejó intacta la legislación laboral.²²

Los problemas no sólo se presentaron por la dificultad para hacer operativa la ley, sino que aparecieron desde el planteamiento general del sistema. Un error fue la ausencia de una definición clara de lo que se esperaba del sistema; esa ambigüedad y falta de claridad, permitieron abrir espacios para interpretar la propuesta más como una respuesta a la lógica partidista, que a los objetivos de modernización. A pesar de los esfuerzos por tratar de insistir en la necesaria renovación de la administración pública en México para volverla no sólo más eficiente, sino más adaptable respecto a las necesidades y demandas sociales, no dejó de operar bajo esquemas tradicionales y su insumo «gerencial» generó resultados mixtos, inconexos e incompletos. En consecuencia, el diseño del SPC combinó lógicas distintas que después dificultaron su aplicación: elementos del modelo *weberiano* tradicional (como el mérito) con mecanismos de la NGP (como la medición y evaluación del desempeño como pautas para el ascenso y promoción).²³

Aunados a esto, aparecieron otros problemas en el proceso de implementación. Primero, para evitar que la ley no se aprobara, el gobierno omitió negociaciones con sindicatos fuertes, de manera que sectores importantes de funcionarios (como médicos, maestros y cuerpos de seguridad) quedaron excluidos del sistema de profesionalización. Segundo, en sus inicios aparecieron obstáculos estructurales y organizacionales que no se resolvieron a tiempo, como el paso previo de someter para su aprobación a la SFP las estructuras administrativas con las que operarían las dependencias. Tercero, las pruebas y exámenes diseñados para certificar a los funcionarios fueron inadecuados para valorar capacidades y mostraron lagunas y favoritismos, que, una vez más, facilitaron decisiones discrecionales y generaron desconfianza. Cuarto, el sistema no se pudo consolidar porque los tiempos establecidos para su implementación fueron muy cortos.²⁴

De esta manera, al terminar el sexenio de Vicente Fox los resultados del SPC

²² Guerrero, *op.cit.*, 2007, p. 45-57.

²³ Pardo, *op.cit.*, 2010, pp. 395-417; Pardo, *op.cit.*, 2005, pp. 7-70.

²⁴ Pardo, *op.cit.*, 2010, pp. 400-410; Pardo, *op.cit.*, 2005, pp. 15-66.

fueron pobres y su viabilidad se puso en entredicho. El proceso de profesionalización no cumplió cabalmente con su propósito y el esquema administrativo quedó incompleto y no logró transformar su carácter clientelar y patrimonialista. El estilo gerencial de empresa privada no resultó el insumo adecuado para dotar al SPC de contenido basado en la ética y en la lógica del sector público vinculada con el compromiso y con la vocación de servicio. Asimismo, el SPC acabó respondiendo más a un sistema de empleo apropiado para el mercado laboral abierto que para un sistema de carrera.²⁵

Con la llegada de Felipe Calderón al poder, se aprobó un nuevo reglamento para la operación del SPC que se vinculó con su nueva propuesta de modernización administrativa sintetizada en el Programa de Mejora de la Gestión. El nuevo reglamento buscó enfrentar los problemas relacionados con la operación descentralizada del SPC y con las dificultades de la SFP para emitir lineamientos que permitieran el funcionamiento del sistema. Sin embargo, a pesar de que formalmente el SPC continuó enfatizando la convicción de convertir las lealtades personales y partidistas en lealtades institucionales, en la práctica las primeras siguieron pesando más.²⁶

Desde el inicio de su mandato, el presidente Enrique Peña Nieto mostró un compromiso con la profesionalización del servicio público, el cual quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018). En ellos, afirmó el interés de continuar con esfuerzos para desarrollar un servicio público abierto y transparente mediante la implementación de mecanismos institucionales de rendición de cuentas y de promoción de una ética de «legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia» entre servidores públicos. Su expresión más concreta tuvo lugar en 2015, con el anuncio de las «ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés», cuyo mandato de implementación recaía en la Secretaría de la Función Pública.²⁷

²⁵ Pardo, *op.cit.*, 2010, pp. 398-409; Pardo, *op.cit.*, 2005, pp. 25-70.

²⁶ Pardo, *op.cit.*, 2010, pp. 393-416; Pardo, *op.cit.*, 2005, pp. 65-78.

²⁷ Betanzos Torres, Omar Eber. «Acciones para el fomento de la ética y la integridad en la

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto dejó legados importantes para la profesionalización del servicio público, entre ellos destacan: la Creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEI-PPCI); la elaboración de un código de ética y reglas de integridad; el establecimiento de protocolos de actuación de los servidores públicos; y, la implementación de la declaración patrimonial y de posible conflicto de interés.²⁸ Sin embargo, el retorno del priísmo también supuso un revés formal a la profundización de la profesionalización del servicio público. La Ley del Servicio Profesional de Carrera sufrió una modificación que permitió al gobierno entrante disponer de cerca de un millón y medio de plazas sujetas a designación arbitraria,²⁹ de las cuales 3 500 eran puestos de alto mando. En la administración de Peña Nieto, el abuso del artículo 34, encargado de regular los nombramientos temporales por situaciones extraordinarias, persistió e incluso se agudizó.³⁰

Las políticas de austeridad de la administración pública federal y la militarización de las funciones burocráticas³¹ durante el mandato en turno del presidente López Obrador han ocasionado el debilitamiento administrativo estatal y han tenido un impacto negativo en términos de transparencia y rendición de

Administración Pública Federal Mexicana» en Carlos F. Matute González, Maximiliano García Guzmán, Christian M. Sánchez Jáuregui, *El Instituto Nacional de Administración Pública*, Reunión Nacional de Administración Pública Guadalajara, Jalisco 16, 17 y 18 de mayo de 2018, pp. 67-68.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Nexos. 1 de agosto de 2012. «Más de un millón y medio de plazas a repartir». Consultado en: <https://bit.ly/375fw02>

³⁰ Delgado, Rodrigo, 25 de junio de 2019. «El servicio profesional de carrera mecanismo al servicio de México no de la clase política». *Nexos: desarmar la corrupción*. Consultado en: <https://bit.ly/3KYDZTM>

³¹ Más de 246 funciones han cambiado de manos civiles a militares. *Véase*. Castillo Salas, Manlio F. 1 de marzo de 2021. «Los militares como gerentes o la militarización de la administración pública». *Administración Pública CIDE*. Consultado en: <https://bit.ly/3vzxaQY>

cuentas, pues no hay mecanismos para supervisar la gestión de las fuerzas armadas, las cuales no están sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Esto evidencia que la visión patrimonialista de la burocracia no ha perdido fuerza a casi dos décadas de la creación de la LSPC.³²

Aunque la profesionalización del servicio público es un elemento aparentemente transversal de la agenda del Ejecutivo, el SPC apenas se ha modificado en las dos décadas posteriores a su creación. México no ha seguido avanzando en la profesionalización de su burocracia debido a la tensión entre el órgano rector la SFP y las dependencias encargadas de su operación, lo que ha favorecido un sistema fragmentado abriendo puertas a un alto grado de discrecionalidad en los criterios de los exámenes y a generar filtraciones sobre el contenido de estos. Además, ha resultado evidente la incapacidad de generar condiciones de desarrollo para el personal sujeto al SPC, que permita su movilidad al interior de la institución a través de promociones verticales basadas en el mérito, y menos aún movimientos transversales.³³

Otra de las causas del estancamiento de la profesionalización de la función pública en México es que el diseño institucional del SPC no ha permitido crear sistemas eficientes de vigilancia de procedimientos ni ha logrado evitar la proliferación de estructuras paralelas de gestión de recursos humanos y el abuso de las cláusulas de provisionalidad laboral. Los factores estructurales y materiales, como recursos escasos, desigualdad y bajo capital social también contribuyen a que el sistema perpetúe su funcionamiento con base en intereses políticos y prácticas clientelares.³⁴

³² Romero, Jorge Javier. «AMLO está demoliendo el Estado civil en México». 6 de enero de 2022. *The Washington Post*. Consultado en: <https://wapo.st/3yf8Am6>

³³ Myers-Gallardo, Alfonso y Sousa Cordeiro, Roberto. «Análisis del servicio profesional de carrera en México». *Modelos en Latinoamérica, ventajas y desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC*. España: Universidad de Salamanca, 2012, pp.15-23.

³⁴ *Ibidem*.

Comparación con países latinoamericanos

Tal como constata la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización de la función pública es una meta común en América Latina, región que ha luchado por fortalecer sus capacidades estatales, mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos y garantizar la gobernabilidad democrática. Las burocracias latinoamericanas hoy son entidades más «corporativamente coherentes» de lo que eran a inicios del siglo XXI. A pesar de que los gobiernos han invertido una gran cantidad de recursos en la modernización del servicio civil de carrera y los niveles de éxito varían de un país a otro, la región en su conjunto no ha logrado avanzar sustancialmente, pues mantiene un nivel bajo de profesionalización.³⁵

En general, los servicios civiles latinoamericanos se han caracterizado por sus altos niveles de discrecionalidad, la falta de planeación estratégica en la gestión de recursos humanos, una visión patrimonialista de las estructuras estatales y dificultades para potencializar y retener el capital humano dentro de las burocracias. En ese sentido, México, como la mayoría de los países latinoamericanos, sigue atrapado en un proceso político continuo de construcción, deconstrucción y reconstrucción de su servicio civil de carrera.³⁶

De manera más específica, México se sitúa en el nivel medio y por encima del promedio regional en profesionalización de la función pública debido a su «mayor uso del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento».³⁷ No obstante, la iniciativa mexicana pertenece al cuadrante de bajo impacto del esfuerzo de reforma (junto con Brasil, Costa Rica, Colombia y Uruguay) y se ha difundido como uno de los casos de fracaso en profesionalización de la carrera administrativa entre los países de la región que han instaurado un servicio profesional de carrera.³⁸

³⁶ Grindle, Merilee Serrill. «Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America». *HKS Faculty Research Working Paper Series*, 2010.

³⁷ Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanguinés, Mario. *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014, p. 21.

³⁸ En un período de 10 años, el promedio del índice de desarrollo del servicio civil para

Naturalmente, la estructura y el funcionamiento administrativo en los países latinoamericanos son muy distintos, al igual que las trayectorias de sus respectivos procesos de profesionalización de la función pública. Sin embargo, México se asemeja más a los casos argentino y colombiano, que a los de Centroamérica.³⁹

Argentina, Colombia y México

Conscientes de que la modernización burocrática es una condición *sine qua non* para la ampliación de las capacidades estatales y la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos, México y Colombia iniciaron casi simultáneamente procesos de profesionalización de la función pública a inicios de la primera década del siglo XXI. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003 en México y la Ley 909/04, del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública de 2002 en Colombia marcaron el inicio de un proceso de profesionalización de la función pública que se ha extendido a lo largo de dos décadas de altibajos.⁴⁰

Argentina, por otra parte, inició su proceso de modernización burocrática más de una década antes, con la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa) en 1991. El Sinapa representó un intento por «lograr un escalafón general basado en criterios meritocráticos, y con una visión global de la gestión de recursos humanos en el Estado» que, a pesar de la ambición inicial, se fue erosionando con el pasar de las administraciones. Estos tres intentos de profesionalización han arrojado resultados subóptimos y no han logrado ascender en la clasificación.⁴¹

los países analizados se incrementó sólo seis puntos, pasando de 32 a 38 en una escala de 0 a 100. Véase, Strazza, *Op.cit.*

³⁹ Myers, *Op.cit.*, pp. 15-23.

⁴⁰ Flórez-López, J. R. «Servicio civil de carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización pública». *Revista Criterio Libre Jurídico*, 11(1), 2014: 21-38.

⁴¹ Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano; Zuvanic, Laura. *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: Caso de Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Consultado en: <https://bit.ly/3vzjHEZ>

Según la línea base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el momento de implementación de las reformas legislativas antes mencionadas, México y Colombia, al igual que Argentina, se encontraban situados por encima de la media regional, en el escalafón medio de nivel de profesionalización.⁴² Sin embargo, la imposibilidad de concretar una modernización total de la función pública ha producido el surgimiento de sistemas mixtos en los tres países. Los sistemas mixtos llevan este nombre debido a que en ellos coexisten fragmentos del aparato burocrático regidos por las antiguas prácticas patrimonialistas y clientelistas con fragmentos sujetos a un sistema de competencia, cuya jerarquía se fundamenta en el mérito y en la que predominan los criterios de rendimiento. Este tipo de sistema no sólo se caracteriza por la fragmentación del aparato burocrático, sino que suelen venir acompañados de un proceso de formación de estructuras paralelas, creadas para eludir la implementación íntegra de la normatividad del servicio civil.⁴³

En Argentina, este proceso de «paralelización» se remonta al segundo período del presidente Carlos Menem (1995-1999) y se ha extendido hasta el presente, encontrando en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2017-2015) su punto álgido. Fernández no sólo amplió las contrataciones por criterio de confianza, en línea con la estrategia de su antecesor, sino que explotó las designaciones transitorias y, producto de la ampliación de la estructura burocrática, aumentó el número de cargos de alto mando, cuya designación siempre había sido discrecional.⁴⁴

En el caso colombiano, la contratación fuera de la normatividad del servicio

⁴² Los países de este nivel «se caracterizan por una mayor coherencia estratégica [respecto a los países del escalafón bajo], relegada en una implantación más extendida del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento». Véase. Strazza, *Op.cit.*, p.10.

⁴³ Myers-Gallardo, *Op.cit.*, pp. 25-35.

⁴⁴ Chudnovsky, Mariana y Cafarelli, María Laura. «Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público». Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional* (FI) 232, LVIII, 2018 (2): 275-312.

civil de carrera ha estado sustentada en dos figuras: los cargos de libre nombramiento y remoción (contemplados dentro del diseño del servicio civil) y los contratos de prestación de servicios. Esto sin mencionar a los sistemas especiales, agencias gubernamentales que, debido a la naturaleza de sus funciones, no están sujetas al régimen general y mantienen autonomía regulatoria, y a los sistemas específicos, agencias gubernamentales que, a pesar de ser regidas por el sistema general de carrera, su búsqueda por la excepcionalidad les concedió un margen de autonomía superior al resto de las agencias, pero inferior a los sistemas especiales. Algunos académicos han calificado al servicio civil colombiano como uno de excepcionalidad permanente.⁴⁵

En México, el artículo 34 de la LSPCAPF establece las causas, todas estrictamente excepcionales, bajo las cuales es posible optar por la contratación temporal. Sin embargo, en la práctica, se suele recurrir habitualmente a este mecanismo con el fin de eludir los controles y requerimientos establecidos por la normatividad del servicio profesional de carrera, lo que produce al igual que en Colombia, pero tal vez en un menor nivel, un estado de excepcionalidad permanente en el que la regla se convierte en la excepción. La creación de estructuras paralelas tiene un doble objetivo. Por un lado, preservar la discrecionalidad en la designación de cargos para utilizarlo como arma de coacción o negociación política como lo han hecho los Ejecutivos a lo largo de los años en los períodos previos a las reformas. Por el otro lado, evitar pagar los costos asociados a la profesionalización, de modo que las obligaciones del Estado para con los trabajadores contratados bajo este esquema se mantenga al mínimo.⁴⁶

En suma, el proyecto mexicano, el colombiano y el argentino han estado marcados por una tensión entre los propósitos de un régimen de carrera administrativa, es decir, «la aplicación real de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, el mantenimiento y protección de la estabilidad en los cargos

⁴⁵ Isaza E., Carolina, «Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia», *Reflexión Política*, vol. 16, núm. 32, diciembre, *Universidad Autónoma de Bucaramanga*, Bucaramanga, Colombia, 2014, pp. 6-19.

⁴⁶ Flórez-López, , *Op.cit.*, pp. 22-25.

públicos, la erradicación del clientelismo y conductas inmorales y antiéticas» y la búsqueda por preservar la discrecionalidad en el Ejecutivo. En los tres países, la preponderancia del Ejecutivo ha obstaculizado la transición de un «sistema clientelar patrimonial a un sistema burocrático». En otras palabras, la implementación no generalizada de la normatividad del servicio civil de carrera ha permitido que se mantenga un amplio margen de discrecionalidad en la designación de cargos públicos de alto nivel.⁴⁷

Como se mencionó anteriormente, otro importante elemento común a los tres casos son los rasgos gerenciales y neo-gerenciales tanto en la normatividad como en la práctica administrativa. El neo-gerencialismo es un esquema de manejo de recursos humanos fundamentado en la lógica del mercado, con tendencia al empleo temporal, con ética y criterios de gestión de recursos humanos propios de la iniciativa privada, es decir, el contrario teórico a los principios de la burocracia weberiana, a saber, «el mérito, la estabilidad del empleo y el fuerte énfasis en la ética pública».⁴⁸

El principio neo-gerencial más socorrido es el de la flexibilidad laboral, encarnado en la figura de la provisionalidad. La provisionalidad establece la contratación transitoria de personal para cumplir con las necesidades de un momento específico sin necesidad de cumplir con los requerimientos del servicio civil y sin los beneficios que hacerlo supone para el trabajador. Si bien cierto grado de flexibilidad es necesario en todo sistema administrativo, en la práctica, este principio ha sido punta de lanza para erosionar el esfuerzo por homogeneizar la normativa y los controles de la función pública.⁴⁹

De los tres intentos de implementación del servicio civil de carrera, el argentino es probablemente en el que los esfuerzos iniciales se disolvieron más rápidamente y la proliferación de estructuras paralelas fue en aumento sostenido conforme avanzaba el tiempo, incluso a pesar de los esfuerzos del presidente Macri por solucionar la extrema discrecionalidad heredada del período kirchnerista.

⁴⁷ Isaza, *Op.cit.*, pp. 12-15.

⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 23-27.

⁴⁹ Myers-Gallardo, *Op.cit.*, pp. 25-35.

En el caso mexicano, a pesar de los pocos intentos de continuidad que se logran trazar entre administraciones, ha habido importantes reveses que han frenado e incluso dado marcha atrás al intento por profesionalizar la administración pública y limitar la discrecionalidad del Ejecutivo, siendo la reforma de 2012 y la Ley de Austeridad Republicana los ejemplos más recientes. En Colombia, de manera similar a México, hubo intentos por enderezar el camino de la expansión del servicio civil de carrera, aunque no prosperaron.

A pesar de que, en un inicio, los tres proyectos de modernización eran sumamente promisorios por la solidez de su propuesta normativa, ninguno de los tres países logró escapar a la órbita regional de logros modestos en la profesionalización del servicio público. Los casos de Argentina, Colombia y México muestran que las prácticas patrimonialistas están anquilosadas en su respectiva estructura administrativa. Además, los tres proyectos de servicio profesional de carrera mostraron deficiencias importantes desde etapas tempranas de su planeación, que se profundizaron conforme creció la brecha de su implementación. Esto deja entrever que una reforma de gran calado a la administración pública es insostenible sin la previa construcción de consensos entre las diversas fuerzas sociales y políticas involucradas y sin la presencia constante y proactiva de un liderazgo comprometido.

Conclusión y propuesta

México, como la mayoría de los países de América Latina, ha recorrido un largo camino de modernización con el fin de separar la carrera administrativa de la lógica partidista, someter la burocracia a mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, y mejorar la calidad de los servicios estatales. Aunque los procedimientos administrativos están más estandarizados, el proceso de neutralización partidista ha sido parcial y limitado. Y, si bien la profesionalización y especialización de la función pública no ha abandonado la agenda de la administración pública, los esfuerzos sustantivos por llevarla a cabo han sido variables e insuficientes.

No se ha logrado la difusión generalizada de una ética de servicio público mexicano, en parte debido a la influencia gerencial de la normativa y las prácticas

vigentes, lo que implica que las lealtades personales y partidistas siguen teniendo un gran peso en la operación de la función pública. Tras su implementación, y desde la perspectiva de la ejecución, al SPC debe sobrevenir una etapa de cambios que permitan superar errores normativos, técnicos y operativos que pongan en el centro de la acción la profesionalización del factor humano basado en el mérito. Recapturar el control de aquellos fragmentos del aparato burocrático que siguen sujetos a prácticas clientelares y dismantelar las estructuras paralelas es una prioridad inaplazable.

Asimismo, la discusión jurídica y el replanteamiento político, financiero y legal del SPC debe estar acompañado de esfuerzos de construcción de consensos sociales y políticos. La carrera administrativa debe pender y depender de la constitución política, adquiriendo una legalidad plena y legitimidad completa. Algunas recomendaciones que podrían contribuir a que los esfuerzos de profesionalización de la función pública en México se traduzcan en una reducción sustancial de la corrupción y un incremento en la confianza en el gobierno son:

- Convocar al diálogo entre los sectores políticos y sociales involucrados en la reforma del SPC con el fin de construir el consenso político necesario para resolver el conflicto entre profesionalización y clientelismo que ha bloqueado el progreso del SPC.
- Fortalecer a la SFP y dotarla de los recursos tanto monetarios como administrativos necesarios para impulsar y supervisar la profesionalización en el ámbito federal.
- Crear comisiones transexenales al interior de las agencias gubernamentales que mantengan estrecha comunicación con la SFP de modo que facilite la implementación de reformas y la vigilancia del cumplimiento de la normatividad.
- Desarrollar programas piloto para expandir la profesionalización a las esferas estatales y locales, siempre en colaboración y con la participación de las autoridades de esos niveles de gobierno.
- Evaluar y regularizar a los trabajadores que conforman las estructuras paralelas y formarlos con una ética de servicio público.
- Hacer una revisión exhaustiva de la normatividad vigente y reformarla de tal

forma que haya un equilibrio entre la estabilidad y homogeneidad buscada por el SPC y la flexibilidad laboral necesaria para el correcto funcionamiento de las estructuras administrativas.

- Establecer diálogo con gobiernos que estén en una situación similar a la de México con el fin de intercambiar experiencias y colaborar en la resolución de retos comunes.
- Emplear la Carta Iberoamericana de la Función Pública como hoja de ruta y adaptar los principios generales ahí expuestos al contexto mexicano para revitalizar el proceso de profesionalización del servicio público en el país.

Referencias

- Betanzos Torres, Omar Eber. «Acciones para el fomento de la ética y la integridad en la Administración Pública Federal Mexicana», en Carlos F. Matute González, Maximiliano García Guzmán, Christian M. Sánchez Jáuregui. *El Instituto Nacional de Administración Pública*, Reunión Nacional de Administración Pública Guadalajara, Jalisco 16, 17 y 18 de mayo de 2018.
- Bruce, Joshua Robert. *Career Dynamics in the US Civil Service*. Diss. Duke University. 2019.
- Castillo Salas, Manlio F. 1 de marzo de 2021. «Los militares como gerentes o la militarización de la administración pública». *Administración Pública CIDE*. Consultado en: <https://bit.ly/3vzxaqy>
- Cortázar Velarde, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanguinés, Mario. *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.
- Chudnovsky, Mariana y Cafarelli, María Laura. «Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016». *Foro Internacional (FI)* 232, LVIII, 2018 (2), 275-312.
- Delgado, Rodrigo. 25 de junio de 2019. «El servicio profesional de carrera mecanismo al servicio de México no de la clase política». *Nexos: desarmar la corrupción*. *Nexos*. Consultado en: <https://bit.ly/3KYDZTM>
- Dror, Yehezkel. «El profesionalismo en el arte de gobernar». *Revista de Administración Pública*, INAP, num. 91, México. 1996.

- Flórez-López, J. R. «Servicio civil de carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización pública». *Revista Criterio Libre Jurídico*, 11(1), 2014: 21-38.
- Grindle, Merilee Serrill. «Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America». *HKS Faculty Research Working Paper Series*. 2010.
- Guerrero, Omar. «El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica». *Buen Gobierno* 2, 2007: 44-60.
- Herrera, Rolando. 5 de febrero de 2020. «Deja gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera». *Reforma*. Consultado en: <https://bit.ly/39pwis p>
- Isaza E., Carolina. «Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia», *Reflexión Política*, vol. 16, núm. 32, diciembre, pp. 6-19, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia, 2014.
- Merino Huerta, Mauricio. *La profesionalización municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 182, junio 2006.
- Myers-Gallardo, Alfonso y Sousa Cordeiro, Roberto. «Análisis del servicio profesional de carrera en México». *Modelos en Latinoamérica, ventajas y desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC*. España: Universidad de Salamanca. 2012.
- Monroy, Jorge. «Sigue pendiente una nueva ley del servicio profesional». 27 de febrero de 2018. *El Economista*. Consultado en: <https://bit.ly/39kz9Y0>
- Nexos. 1 de agosto de 2012. «Más de un millón y medio de plazas a repartir». Consultado en: <https://bit.ly/375fw02>
- Pardo, María del Carmen. Congreso Cámara de Diputados 59°. *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación. 2005.
- Pardo, María del Carmen. «La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio». *Foro Internacional* (2010): 393-421.
- Romero, Jorge Javier. «AMLO está demoliendo el Estado civil en México». 6 de enero de 2022. *The Washington Post*. Consultado en: <https://wapo.st/3yf8Am6>
- Romano Romero, Claudia Angelina. *Perspectivas comparadas globales del servicio civil de carrera*. Universidad Autónoma de Baja California. 2016.
- Sánchez Ildefonso, Luis Alfredo. «Análisis del servicio profesional de carrera: la necesi-

dad de cambio». *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* 27 (2017): 19-39.

Strazza, Luciano. «Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México.». *Washington, DC: BID*. 2014.

El servicio civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México

HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ

Introducción

Desde diferentes visiones y enfoques se han realizado estudios sobre la corrupción, dentro de los cuales, se ha logrado establecer que es un fenómeno multifactorial que no respeta fronteras, continentes o nacionalidades, así como estatus social o económico; algunos países han logrado controlarlo (minimizarlo) unos en mayor medida que otros, pero ninguna nación se escapa de esta práctica nociva para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de las sociedades.

Las pretensiones de este documento, es abonar al desarrollo de estudios que analicen los factores y mejores prácticas que favorecen al combate a la corrupción, de entre ellos, y específicamente abordaremos, por un lado, a la corrupción en el sector público, entiéndase las malas prácticas cometidas por los empleados públicos en el desempeño de sus funciones, que por supuesto, van en detrimento de lo público, así como de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, también analizamos a la profesionalización de los servidores públicos, como herramienta o conducto para inhibir y combatir la corrupción; sin perder de vista, que uno de los medios idóneos, sólidos y más estables para asegurar la profesionalización de los servidores públicos, así como su estabilidad laboral y la posibilidad del reconocimiento al mérito, es el servicio civil de carrera (scc) con énfasis en la profesionalización de la función pública.

Por ello, nos proponemos realizar el análisis sobre hasta qué punto es que ha avanzado México en la implementación de los SCC, esto a casi dos décadas de haberse promulgado la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LFSPC); enfocándonos principalmente en la parte que consideramos más endeble y con menor avance, los gobiernos subnacionales, es decir, las 32 entidades federativas y los 2 471 municipios que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) existen en la república mexicana.

Con ello, pretendemos establecer un mapa nacional sobre la implementación del SCC en México, evidenciando en el mejor de los casos, la falta de voluntad e incentivos para impulsar la implementación de un sistema meritocrático como lo son los SCC en gobiernos estatales y sus municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, que como ya lo estableceremos más adelante, el SCC favorece a la profesionalización de los servidores públicos y coadyuva al combate a la corrupción en todos los ámbitos de la administración pública.

La percepción de la corrupción en México

Una de las múltiples repercusiones negativas que provoca la corrupción en las administraciones públicas, es que incentivan desconfianza sobre las instituciones del gobierno, la corrupción y la impunidad propician que las sociedades tengan una mayor desconfianza en las instituciones;¹ y está demostrado que la existencia de altos índices de impunidad en países de América Latina sobre hechos de corrupción, en especial, sobre impunidad política, es decir, corrupción, captura del Estado, así como amenazas a la libertad de expresión, han generado una gran desconfianza ciudadana en las instituciones, a quienes le atribuyen una cualidad negativa al asociarlas casi en forma generalizada con atributos de corrupción e impunidad.

¹ Le Clerq, J. A. y Rodríguez, G. (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice global de impunidad 2020*. Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Recuperado el 08 de abril de 2022, en <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf>

El Índice Global de Impunidad (IGI) 2020,² establece lo que pareciera obvio, a mayor impunidad, mayor corrupción, lo cual se traduce que en la medida que exista una mayor impunidad, se eleva considerablemente la percepción de corrupción en los países; aunado a ello, el estudio también identifica que mientras menos democrático es un país, más impunidad existe o mayor percepción de impunidad se percibe en las sociedades.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en conjunto con otros organismos internacionales, publicaron el estudio denominado «Perspectivas económicas de América Latina 2021»,³ estableciendo como resultado, que las principales demandas sociales en América Latina son consecuencia de los altos índices de desigualdad social, percepción de la corrupción generalizada, debilidad institucional y la escasa eficiencia de los gobiernos para obtener mejores resultados en su gestión.⁴

Durante las dos últimas décadas, preocupantemente se ha incrementado en forma gradual la percepción de corrupción en países de América Latina, destacando a la clase política y los funcionarios públicos como los más corruptos, además, de existir la percepción que los gobiernos no están haciendo una lucha eficiente en materia de combate a la corrupción, afectando con ello a la confianza en los gobiernos, y erosionando considerablemente la legitimidad de estos ante la población.⁵

En ese mismo sentido, Transparencia Internacional publicó el estudio deno-

² Para mayores detalles, véase: *Escalas de impunidad en el mundo, basado en el Índice global de impunidad 2020*, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf>

³ La OCDE, CEPAL, Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Europea editaron y publicaron el estudio denominado: «Perspectivas económicas de América Latina 2021, avanzando juntos hacia una mejor recuperación».

⁴ OCDE. (2021). «Perspectivas económicas de América Latina 2021: avanzando juntos hacia una mejor recuperación». París, Francia: OCDE. Disponible en <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>. p. 171.

⁵ *Ibidem*. p. 173.

minado «Barómetro global de la corrupción: América Latina y el Caribe 2019»,⁶ el cual muestra, el bajo nivel de confianza que los países latinoamericanos depositan en sus gobiernos, por ejemplo, tan solo el 21% de las personas tienen confianza en su gobierno. Y en torno a la corrupción, el estudio concluye que: «La corrupción contribuye al debilitamiento de la confianza de los ciudadanos en su gobierno».⁷

Por lo tanto, se refuerza el argumento que afirma que la corrupción propicia desconfianza en las instituciones y sus integrantes, por ello, en la medida en que se controle este fenómeno y se ataquen no solo las consecuencias —hechos delictivos o de corrupción— sino que se atiendan las causas que lo provocan, se logrará disminuir considerablemente los altos índices de corrupción en los países y sus instituciones de gobierno.

En México, el Inegi realiza la Encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública (Envipe) 2022,⁸ estudio que revela diversos datos interesantes, entre ellos, por ejemplo, que el 14.8% de las víctimas de algún delito cometido no lo denuncian debido a la desconfianza en la autoridad, mientras que el 33.5% lo consideran una pérdida de tiempo, es decir, no denuncian porque al final no hay castigo (impunidad) y no confían en que las autoridades hagan algo al respecto.

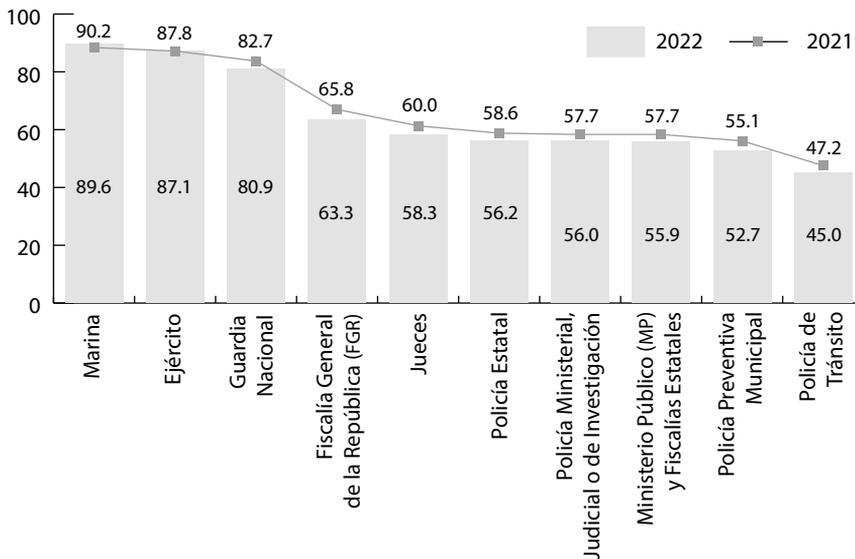
En ese mismo sentido, se hace evidente la desconfianza que inspiran las diferentes autoridades en materia de procuración y seguridad pública de México, al medir el nivel de confianza de la sociedad en las instituciones, y siendo las

⁶ Para mayores detalles, véase «Barómetro global de la corrupción: América Latina y El Caribe 2019», disponible en: <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

⁷ Transparency International. (2019). «Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019: opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción». Transparency International. p. 11.

⁸ Para mayores detalles, véase Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2022, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

Gráfica 1.
Nivel de percepción de *confianza*
de la sociedad en autoridades



Fuente: Encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública 2022, del Inegi.

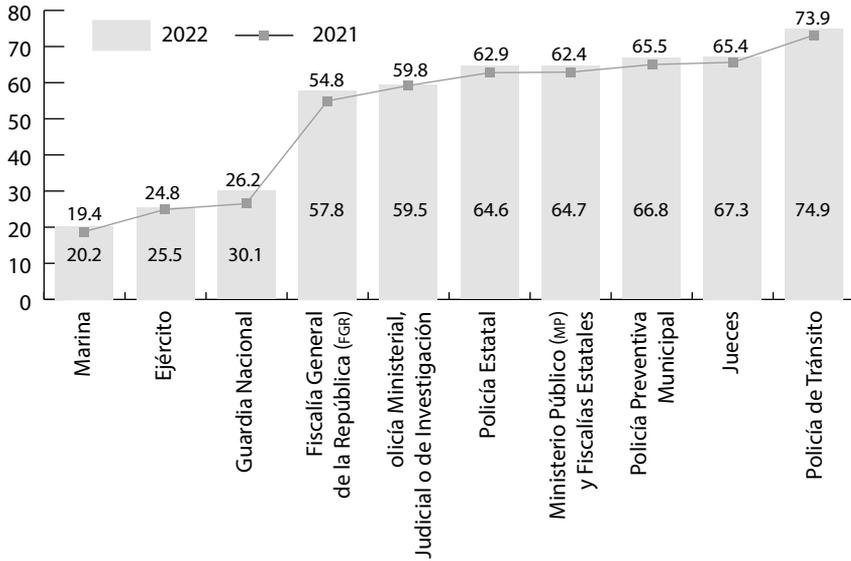
policías de tránsito (45%), policías preventivas municipales (52.7%), y ministerios públicos y fiscalías estatales (52.7%), las autoridades en las que la población menos confía (véase gráfica 1).

Además, la Envipe destaca la percepción de corrupción que la sociedad tiene respecto de las autoridades, donde señalan a los policías de tránsito, jueces, policía preventiva municipal, ministerios públicos y fiscalías estatales, como las autoridades más corruptas (véase gráfica 2).

Siendo notorio que se ha mantenido en rangos elevados la desconfianza en las autoridades de procuración de justicia (percepción de la corrupción), y no se ha logrado reducir significativamente respecto a años anteriores que reporta la Envipe del Inegi, y que prevalece la desconfianza y percepción de la corrupción en este tipo de autoridades en México.

Ahora bien, para reforzar el argumento de la existencia de altos índices de

Gráfica 2.
Nivel de percepción sobre la corrupción en autoridades

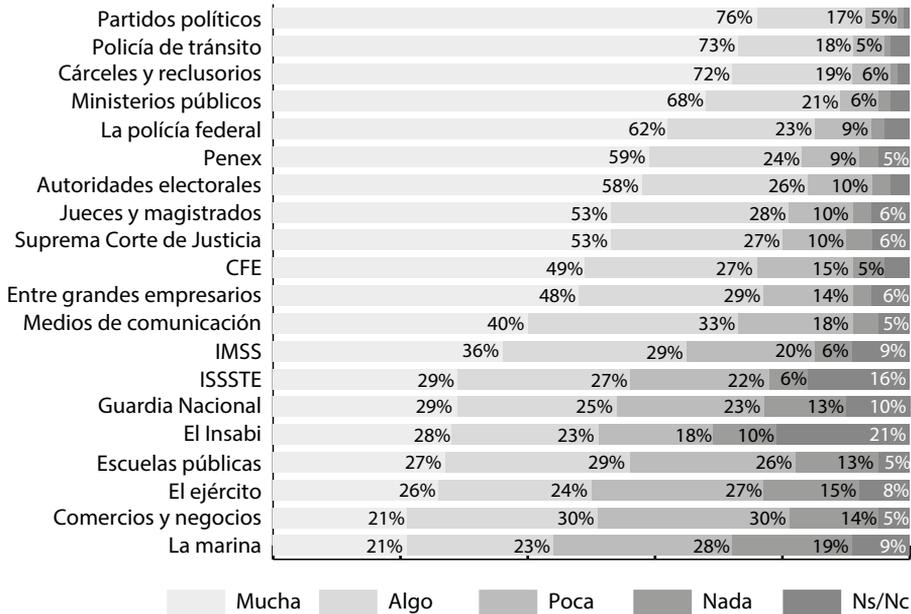


Fuente: Encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública 2022, del Inegi.

percepción de la corrupción en México, revisemos la Encuesta nacional sobre corrupción e impunidad realizada por Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad, y el grupo Reforma, la cual lleva tres ediciones (2019, 2020 y 2021);⁹ por ello, resulta relevante revisar los resultados que arroja, por ejemplo, al preguntarle a las personas encuestadas: En los últimos doce meses, ¿diría usted que la corrupción en México ha...?, a lo cual respondieron: 47% cree que ha aumentado, 28% que sigue igual, y 25% que ha disminuido; y al cuestionarles sobre las causas de la corrupción en México, 41% la atribuye a la impunidad, 35% a los gobiernos anteriores y 21% a la pobreza y desigualdad.

⁹ Para mayores detalles, véase: Tercera Encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf>

Gráfica 3.
¿Cuánta corrupción cree que hay en...?



Fuente: Ricardo Alvarado Andalón (2021).

Ahora bien, sobre la presencia de corrupción en las instituciones, los peor evaluados con mucha presencia de la corrupción son: partidos políticos 76%, policía de tránsito 73%, cárceles y reclusorios 72%, y ministerios públicos con 68% (véase gráfica 3).

Con los datos revisados hasta aquí, queda claro que existe un alto índice de desconfianza en las instituciones públicas, sobre todo en aquellas que tienen relación con la procuración de justicia. Ahora bien, desconfianza existe, pero propiciada ¿por qué?, y ante esta pregunta, los diversos estudios, índices e indicadores reflejan la realidad que aqueja no solo a México, sino a la mayoría de los países latinoamericanos, es decir, los fenómenos de corrupción y de impunidad.

Sobre esa temática, el Barómetro Global de la Corrupción (BGC)¹⁰ nos re-

¹⁰ Transparency International. (2019). «Barómetro global de la corrupción América La-

vela que el 57% de las personas consideran que su gobierno realiza un mal trabajo en la lucha contra la corrupción, el mismo estudio sitúa a México con una percepción del 36% (lo hace mal), 3% (no sabe) y 61% (bien), siendo uno de los mejor evaluados en la región solo por debajo de Guayana y Barbados en el año 2019; además, se concluye que uno de cada cinco ciudadanos paga sobornos para poder tener acceso a servicios básicos, en ese rubro, en México el 34% de los usuarios reconoce haber pagado un soborno durante los últimos 12 meses, revela el BGC.

Por otra parte, el Índice de Estado de Derecho en México (IEDM)¹¹ indica que existe un *estancamiento en la lucha contra la corrupción y un deterioro de los sistemas de justicia en México*, refiriéndose a gobiernos subnacionales, es decir, a gobiernos de las entidades federativas del país. En ese mismo sentido, el *World Justice Project* encargado de la elaboración y publicación del (*Rule of Law Index*) o Índice de Estado de Derecho (IED),¹² dio a conocer que México se sitúa en el lugar 115 de los 140 países estudiados en el índice para el reporte del 2022,¹³ destacando que el IED se ha debilitado no solo en México, sino que por quinto año consecutivo el debilitamiento ha sido a nivel global; y que México está situado en el lugar 27 de las 32 naciones en la región de América Latina y el Caribe, es decir, se encuentra ubicado como uno de los países peor evaluados de la región y a nivel global también.

El IED establece que un Estado de Derecho Efectivo, es aquel que: *reduce*

tina y el Caribe 2019: opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción». Transparency International.

¹¹ Para mayores detalles, véase el Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022, el cual se enfoca sólo a gobiernos de las 32 entidades federativas de la república mexicana, y se encuentra disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf

¹² Para mayores detalles, véase el *Rule of Law Index 2021*, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

¹³ El Índice de Estado de Derecho venía evaluado a un total de 180 países, sin embargo, para la edición del IDE 2022 tan solo se evaluaron 140 naciones.

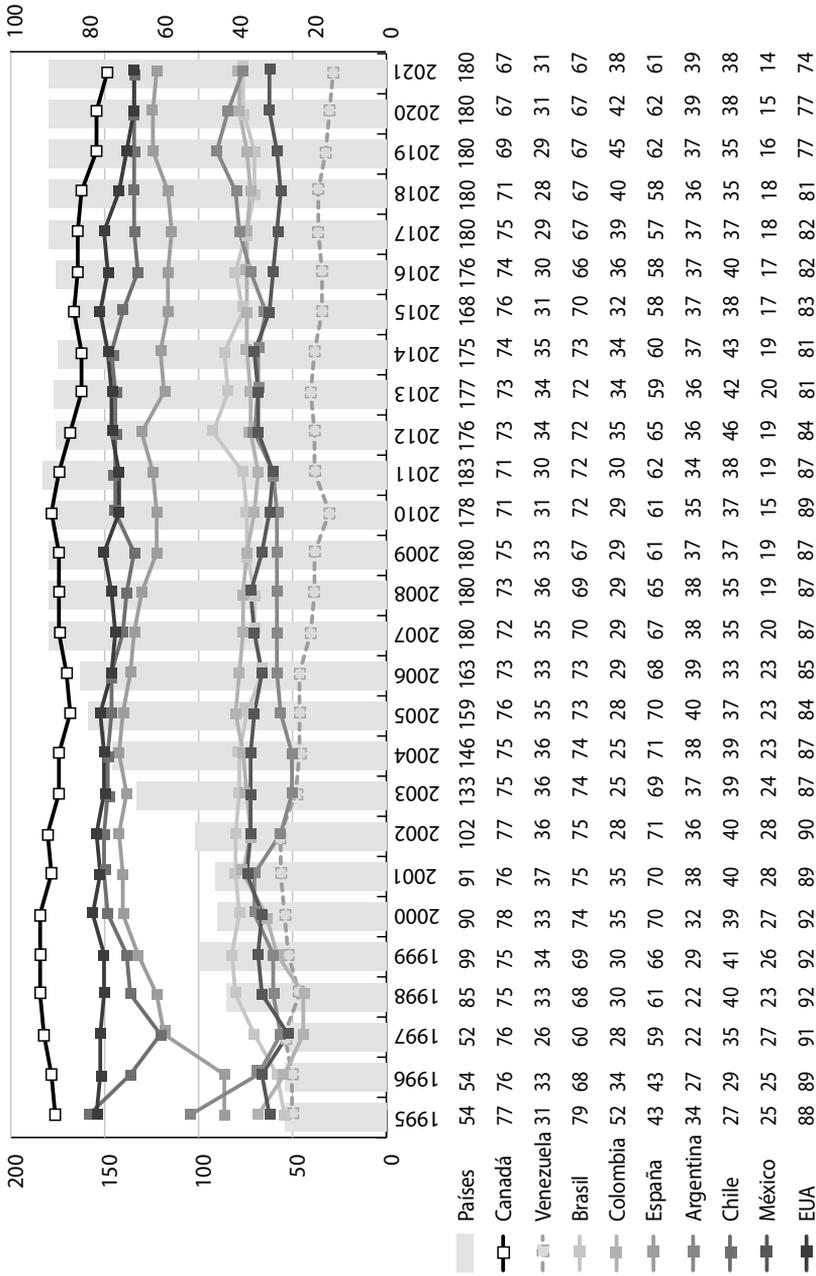
la corrupción y protege a las personas de injusticias, funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales; en este sentido, el índice define como los cuatro principios del Estado de Derecho a los siguientes: 1) Rendición de cuentas, 2) Leyes justas, 3) Gobierno abierto, 4) Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas. Resaltando que, para nuestro estudio, los cuatro principios son importantes, pero destacamos el principio de la rendición de cuentas, ya que, a nuestro juicio, va de la mano con el combate a la corrupción y la impunidad. Y en ese rubro, el IED al calificar la ausencia de corrupción en las naciones, evalúa a México con un puntaje de 0.26, y en la posición 134 de 140, sólo por arriba de Bolivia, Haití, Gambón, Camerún, Cambodia, y la República del Congo; lugar nada honroso para México, y que lo coloca como uno de los países peor evaluados del IED.

Asumamos entonces que, de acuerdo con los estudios del IED, México no se encuentra bien evaluado, y si a ello añadimos el reporte de Transparencia Internacional denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),¹⁴ que en su edición correspondiente al año 2021 sitúa a México en el lugar 124 de 180 naciones valoradas, con una puntuación de 31 puntos sobre 100, siendo que a mayor sea la calificación, menor será la percepción de la corrupción entre la población (véase grafica 4).

Entonces, podemos inferir que los resultados no son nada alentadores en materia de corrupción y su combate en México; cabe resaltar, que México forma parte de los países evaluados desde que se comenzó a publicar este estudio en el año de 1995, donde incluimos países que al igual que México fueron analizados desde la primer publicación del IPC. En la gráfica 4 se observa el comportamiento de la evaluación del Índice de Percepción de la Corrupción en: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, España, Estados Unidos, México y Venezuela; observando que México ha tenido un comportamiento constante a lo largo del tiempo, ocupando un lugar dentro del último tercio de los países evaluados por

¹⁴ Transparencia Internacional (2020). «Índice de Percepción de la Corrupción». Transparencia Internacional, Berlín. Recuperado el 23 de septiembre de 2021, de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Gráfica 4. Índice de percepción de la corrupción 1995-2021



NOTA: Las barras representan el total de países evaluados por año.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IPC de Transparencia Internacional.

el estudio, y que al igual que el Índice de Estado de Derecho, la república mexicana se encuentra dentro de las naciones peor evaluadas, y con una notoria presencia de corrupción en sus instituciones.

Ahora bien, aunque ya sustentamos que México es uno de los países con más alto índice de percepción de la corrupción y peor evaluados en términos del Estado de Derecho en la región de acuerdo con el IED y el IPC, creemos que tenemos la obligación de destacar que ambos índices deben ser tomados con ciertas reservas, puesto que a nuestro juicio, si bien es cierto reflejan parte de la realidad que se vive en México, también es cierto, que tales indicadores no necesariamente son fiel reflejo de la percepción de la población general, y por ello, es necesario, como lo haremos, sustentar con datos duros los altos índices de corrupción en México. Pero advertimos que tanto el IED y el IPC son confiables hasta cierto punto por los siguientes motivos.

*Apuntes sobre los índices de Transparencia Internacional
y del Word Justice Project*

Los índices del *Word Justice Project (WJP)*¹⁵ y de *Transparencia Internacional (TI)*¹⁶ tienen desde nuestra perspectiva por lo menos dos errores típicos al intentar medir el Estado de Derecho y la percepción de la corrupción: 1) No saber qué es lo que se mide; y 2) No saber quiénes son los «expertos» que lo miden.

No saber qué se mide: en diversos comunicados o reportes periodísticos donde se da a conocer el reporte del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), se señala que la corrupción ha disminuido o aumentado,¹⁷ según sea el caso, sin

¹⁵ Índice de Estado de Derecho.

¹⁶ Índice de percepción de la corrupción.

¹⁷ Como ejemplo, la ex secretaria de la función pública del gobierno federal en México, la Dra. Irma Eréndira Sandoval a través de su cuenta de Twitter: @Irma_Sandoval, publicó el día 28 de enero de 2021 un *tweet* donde se daba a entender que México se había disminuido la corrupción (procesos de limpieza profunda de las instituciones públicas). Otro ejemplo, se presentó en el estado de Veracruz cuando se dio a conocer el escándalo de corrupción conocido como «La estafa maestra», y que trajo como resultado que, de un

embargo, los comunicados son erróneos, pues el IPC no revela los niveles de la corrupción, sino da a conocer la percepción de la corrupción; existiendo una diferencia entre hechos concretos y percepción, de hecho, existe la posibilidad de modificar los niveles de percepción de la corrupción sin modificar los hechos concretos de actos corruptos cometidos.

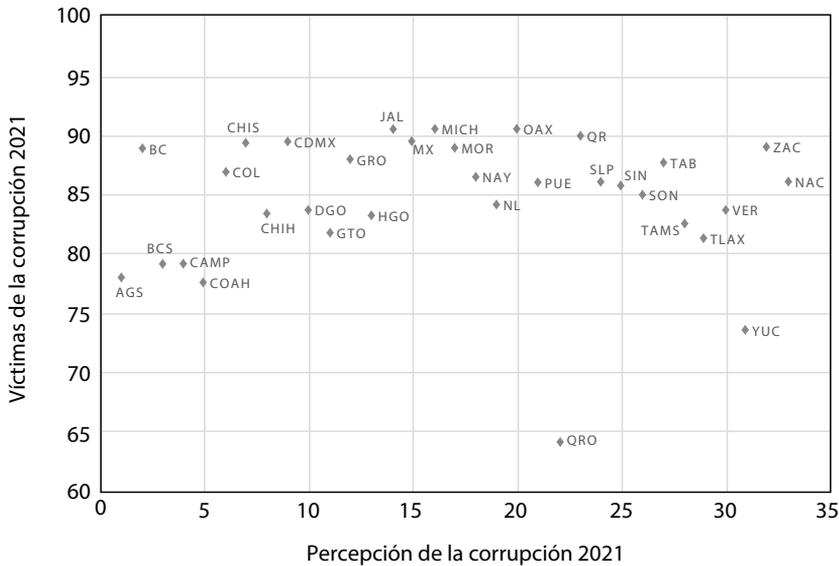
Para comparar a los países, se necesita estandarizar los indicadores, de los cuales Transparencia Internacional en su metodología da a conocer que se utilizan en total trece variables para construir el índice, sin embargo, las trece variables no se aplican a todos los países por igual, es decir, hay países a los cuales se les aplica sólo algunas variables, mientras que a otros países se aplican otras. Aunado a ello, algunos indicadores corresponden a un año y otros a años diferentes, por ejemplo: los indicadores sobre gobernabilidad sostenible corresponden al año 2020, mientras que el índice de transformación corresponde al año 2022, y el índice de servicio de riesgo país corresponde al 2021.

Un ejemplo gráfico que nos ayudará a comprender que percepción y realidad no necesariamente son lo mismo, lo podemos observar en la gráfica 5, donde por un lado está representada la tasa de víctimas de corrupción, y por el otro, la tasa de percepción de la corrupción; y con ella, logramos identificar estados como Querétaro y Yucatán que a pesar de tener poca incidencia en la tasa de víctimas de corrupción (realidad) con relación al resto de las entidades federativas, tienen un alto índice de percepción de la corrupción (percepción). O caso contrario, el grupo de estados de Baja California, Colima, y Chiapas, que se destacan por tener una baja percepción de la corrupción, a pesar de contar con una elevada tasa de víctimas de corrupción.

No saber quiénes son los expertos: Los índices (IED y IPC) en comento no realizan propiamente una encuesta o sondeo a población abierta, por lo que no son reflejo de cómo es que se sienten los ciudadanos con respecto a la corrupción o el Estado de Derecho, sino que es una medida de cómo se sienten los empresarios, expertos invitados, y algunas personas con poder. Donde, por ejemplo, en

año a otro, la percepción de la corrupción en Veracruz se triplicó, sin embargo, esto no quiere decir que los actos de corrupción en dicho estado se hayan triplicado.

Gráfica 5.
Víctimas de corrupción vs. percepción de la corrupción 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2021.

el indicador de gobernabilidad sostenible del índice de percepción de la corrupción, la fundación *Bertelsmann Stiftung* les solicita a dos «expertos» que evalúen ¿en qué medida se evita que funcionarios públicos abusen de su posición para favorecer intereses particulares?, siendo este indicador reflejo de la opinión de sólo dos personas. Mismo caso, *Bertelsmann Stiftung* al construir el índice de transformación que forma parte del modelo del IPC menciona que, para el caso de México, se consulta a dos «expertos».

En ese mismo sentido, la revista de prestigio *The Economist* tiene un Instituto de Investigación denominado *Economist Intelligence Unit (EIU)*, el cual construye el indicador denominado Servicio de riesgo país, y se construye a partir de la opinión de «expertos» e integrantes del *staff* de dicho instituto; por lo que a

nuestro decir estos índices no son propiamente el reflejo de la percepción de la población en México, sino del análisis y opinión de sólo dos expertos.

Por lo tanto, concluimos que hay que tomar con recelo los resultados del IPC e IED puesto que como lo hemos evidenciado, no necesariamente son el reflejo de la percepción de los mexicanos, sino más bien, lo son de la opinión, análisis y estudio de «expertos». Y que no dudamos que su opinión y análisis se encuentra cercano a la percepción de la población, pero con esto, no queremos descalificar los estudios en general, sino sólo evidenciar que sus resultados deben de ser tomados con reservas, y quizás contrastarlos y enriquecerlos con otros estudios o encuestas, tal y como lo hemos realizado en el presente estudio.

Además, creemos que ayudaría mucho conocer los datos duros sobre el combate a la corrupción, y en este sentido, es que nos propusimos investigar cómo es que se combate a la corrupción en México.

El combate a la corrupción en México

De acuerdo con lo anterior, desde nuestra perspectiva, se corrobora que la corrupción es un problema que se ha venido acrecentando en los últimos años en México, y que su trato y atención requiere ir más allá de índices que no necesariamente reflejan la realidad de la corrupción y su combate. Pero ¿cómo se ha combatido?, pregunta que contestaremos a través de indagar ¿cómo se ha sancionado la corrupción en México?, por lo que, comenzaremos por revisar las sanciones administrativas impuestas, a partir del histórico proporcionado en los informes del presidente de la república y la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal en México; así entonces, analizamos los últimos cuatro informes anuales del presidente Andrés Manuel López Obrador, en el rubro de sanciones administrativas impuestas en la administración pública federal en el periodo del año 2000 al 2022.

Para ello, primero habría que establecer que el título cuarto de la Constitución en México, prevé las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado; estableciendo que pueden ser susceptibles de ser sancionados a través del juicio político (art. 109 fracc. 1), hechos de corrupción y enri-

quecimiento ilícito (art. 109 fracc. II), responsabilidades y faltas administrativas graves (art. 109 fracc. III).¹⁸

La facultad y atribución de aplicar medidas correctivas y preventivas a los servidores públicos a través de sanciones administrativas es de la Secretaría de la Función Pública (SFP) por medio de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyas sanciones previstas son: *a*) apercibimientos; *b*) amonestaciones; *c*) suspensiones; *d*) destituciones; y *e*) inhabilitaciones.¹⁹ En este sentido, revisaremos, cómo es que el gobierno federal a través de la SFP ha sancionado a los servidores públicos de la administración pública federal como medio de control y prevención de actos de corrupción.

Como resultado del análisis, podemos observar (véase tabla 1) que en todos los rubros se puede identificar una notoria disminución de las sanciones impuestas a los servidores públicos, algunos podrían pensar o tratar de defender estas estadísticas diciendo que en el gobierno actual se imponen menos sanciones porque son más honestos, sin embargo, basta observar los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021;²⁰ así como, el Índice de riesgos de corrupción del Instituto Mexicano para la Competitividad;²¹ y los escándalos de corrupción reportados todos los días por las

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de diciembre de 2020). México: Secretaría de Servicios Parlamentarios.

¹⁹ Para mayores detalles, véase, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, fracciones IX, X, XI, XII, XIII, y XVIII.

²⁰ Inegi, (2021). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

²¹ El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha desarrollado el índice de riesgos de corrupción: compras públicas 2018-2021, a través del cual se establece que cuatro de cada diez pesos en compras públicas se gastaron a través de procedimientos sin competencia; así como que las instituciones federales incumplieron las leyes de contrataciones

diferentes fuentes de información pública, así como las denuncias públicas en redes sociales,²² donde se refleja que lejos de disminuir los actos o hechos de corrupción cometidos, estos van en aumento, y con ello darse cuenta que se ha incrementado la corrupción en el país.

Podemos observar en la Tabla 1 la reducción considerable de las sanciones impuestas al comparar el año 2000 contra el año 2022, teniendo como datos relevantes que ha habido una disminución en: apercibimientos -100%, amonestaciones -85%, suspensiones -80%, destituciones -90%, y las inhabilitaciones -70%. Desde nuestro análisis, es notorio que se ha dejado de sancionar, habría que analizar con mayor profundidad las razones y motivos puntualmente, pero en un análisis y diagnóstico a priori, podemos inferir que el gobierno federal ha dejado de darle prioridad al combate a la corrupción a través de las sanciones administrativas a sus servidores públicos, lo cual se ha hecho notorio en el último quinquenio.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación (PJF) a través del Censo Nacional de Impartición de Justicia federal 2021,²³ refiere haber recibido 3 174 denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos durante el año 2020, lo cual representa una disminución con respecto al año 2019 donde se recibieron en total 3 805, es decir, un 17.5% menor al año anterior.

En cuanto a los procedimientos de responsabilidad administrativa impuestos por el PJF, se reportan 376 procedimientos en contra de un total de 446 servidores públicos pertenecientes al poder judicial; en este sentido, es notoria la disminución de los procedimientos administrativos cuando los comparamos

al adjudicar más de nueve mil millones de pesos a proveedores riesgosos como empresas fantasma, sancionadas y de reciente creación. Para mayores detalles, véase: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/>

²² En los últimos meses se han denunciado importantes casos emblemáticos de hechos de corrupción, tales como la «estafa maestra», el caso de Odebrecht, Segalmex, entre otros.

²³ Para mayores detalles, véase el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2021-08/cnijf_2021_resultados.pdf

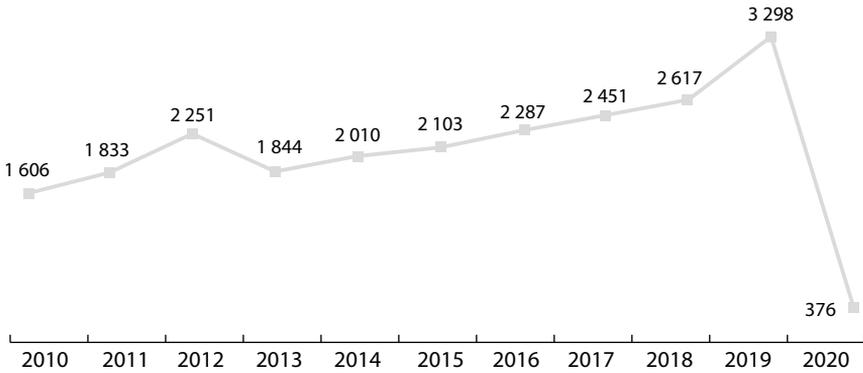
Tabla 1
Sanciones Administrativas impuestas por la APF 2000-2022

Año	Apercibimientos	Amonestaciones	Suspensiones	Destituciones	Inhabilitaciones
2000	5 651	2 075	1 345	957	1 939
2001	2 035	1 846	1 254	864	1 952
2002	353	1 919	1 317	535	1 440
2003	266	1 578	1 072	307	1 155
2004	194	1 579	1 183	313	1 437
2005	72	1 622	1 093	398	1 303
2006	56	1 680	1 576	456	1 887
2007	0	2 389	1 586	357	946
2008	1	6 611	1 352	364	1 006
2009	1	4 451	1 790	243	981
2010	0	3 320	2 708	396	1 130
2011	0	3 657	2 970	502	1 523
2012	1	5 011	3 870	642	2 660
2013	0	5 009	3 247	467	2 038
2014	0	8 776	3 728	422	3 093
2015	0	4 314	2 603	403	2 543
2016	0	3 117	2 760	394	2 304
2017	0	2 323	2 957	441	2 700
2018	0	1 609	1 453	272	1 310
2019	0	422	250	34	404
2020	0	530	344	120	769
2021	0	309	275	100	586

Fuente: elaboración propia a partir de los informes presidenciales.

con los años anteriores, disminuyendo en 88.5% con respecto al año 2019. Lo mismo ocurre cuando comparamos a los servidores públicos sancionados en el PJE, en el recuento de los últimos diez años, teniendo una disminución significativa a partir del año 2019 y posteriormente el año 2020, donde tan solo del 2018 al 2019 hubo una disminución de 62%, mientras que del 2019 al 2020 la disminución representó 60.1% de servidores públicos sancionados (véase gráfica 6).

Gráfica 6.
Procedimientos de responsabilidad administrativa
iniciados en el Poder Judicial de la Federación 2010-2020



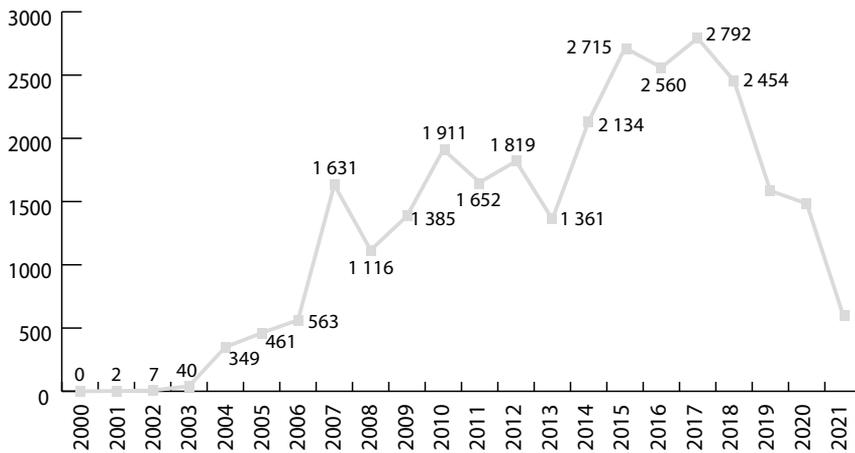
Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2021- INEGI.

Es de resaltar, que el número de empleados adscritos al P J F se ha incrementado en los últimos cinco años en 14.5%, lo que representa que el P J F tuvo 6 439 más empleados en el año 2020 con respecto al año 2015; por ello, nos llama la atención que, a pesar de tener un universo de empleados mayor, las sanciones administrativas hayan disminuido drásticamente.

El P J F reportó haber sancionado a un total de setenta servidores públicos por faltas consideradas como no graves: omisión en la presentación de declaración patrimonial y/o conflicto de interés (32); negligencia administrativa (8), violación a leyes y normatividad presupuestaria (5); y otras faltas no graves (25). Y en cuanto a las faltas consideradas como graves, se reportó que se aplicaron sanciones a un total de 69 servidores públicos: abuso de poder (3) y otras faltas graves (63). En total, como ya se había mencionado antes, durante el 2020 se fueron sancionados 139 servidores públicos.²⁴

²⁴ Notamos un error de concordancia en las cifras reportadas en el censo, por un lado, en la gráfica titulada Sanciones impuestas a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación 2010-2020, refieren que durante el año 2020 sancionaron a 136 servidores,

Gráfica 7.
Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria 2020-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del portal de la ASF: www.asfdatos.gob.mx

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) órgano técnico especializado encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la unión; presenta también una tendencia a la baja en materia del procedimiento de promoción de Responsabilidad (PRAS), tal y como puede observarse en la gráfica 7, donde podemos observar que a partir del año 2018 es evidente la tendencia a la baja en cuanto a los PRAS impuestos por la ASF.

Por último, el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara, publicó el informe sobre el combate a la corrupción en México: «Informe país 2020»,²⁵ el cual

sin embargo, en la siguiente gráfica que hace referencia a las faltas no graves y graves, se menciona que fueron sancionados un total de 70 servidores por faltas no graves, y 69 servidores por faltas graves, que si hacemos la sumatoria nos da 139 servidores públicos sancionados, es decir, tres más que los que se reportan en la gráfica antes mencionada.

²⁵ Para mayores detalles, véase: «Informe país 2020: sobre el combate a la corrupción en

Tabla 2
Informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA)

Año	Número de IPRAS en respuesta a solicitud de información	Número de IPRAS en la base de datos	Diferencia
2017	52	22	30
2018	315	271	44
2019	459	434	25
2020	610	600	10
2021	822	752	70
Total	2 258	2 079	179

Fuente: Informe sobre el Combate a la Corrupción en México: informe país 2020, del IIRCCC.

reporta las sanciones por faltas graves llevadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) del periodo que comprende del 1 de enero de 2017 al 30 de septiembre de 2021, y se da a conocer que se han emitido un total de 4 960 sentencias correspondientes a expedientes iniciados en el periodo antes mencionado; de las cuales, 2 258 corresponde a Informes de presunta responsabilidad Administrativa (IPRA); sin embargo, el IIRCCC identificó discrepancias en los informes presentados por el TFJA a través de dos vías: 1) Dirección General de Sistemas de Información del TFJA, y 2) Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves (véase tabla 2).

Además, la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves (SAMRAG) refiere haber emitido sentencias definitivas: 277 en 2021, treinta en 2020, doce en 2019, y cuatro en 2018; de las cuales, 179 fueron reconocidas como procedentes o válidas y una como procedente fundado, el resto fueron desechadas por diversas causas.

Ahora bien, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se previó la creación de una Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC), la cual, de acuerdo con el informe del IIRCCC refiere que durante el

México del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), disponible en: https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_REPORTE-completo-1.pdf

año 2020 se iniciaron 2 831 carpetas de investigación por presuntos delitos de corrupción, siendo los delitos más recurrentes: peculado; uso ilícito de atribuciones y facultades; ejercicio ilícito de servicio público; enriquecimiento ilícito; y cohecho. Asimismo, la FEMCC confirmó que, durante el 2020, en total hubo 529 personas imputadas.

Las conclusiones a las que llegó el IIRCCC en su informe país 2020 son interesantes y relevadoras, de las cuales destacamos los siguientes hallazgos:

1. No hay conexión de sentido entre las sanciones impuestas y las causas de la corrupción: los procedimientos de sanción no sólo han sido complejos y confusos, sino que desaprovechados como fuente de información para bloquear las oportunidades de la apropiación y el abuso de las atribuciones y los recursos públicos.
2. México no carece de normas o de instituciones para combatir a la corrupción, después de varias reformas y creación de instituciones, se ha logrado construir un andamiaje institucional suficiente para el combate a la corrupción, sin embargo, concluye el informe que, para combatirla, ya no se necesitan más normas o reformas a estas, sino cumplir a cabalidad con las ya existentes.
3. Se observan tres defectos en cuanto a la aplicación de las normas:
 - I. La procrastinación de las obligaciones y funciones necesarias para darle vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
 - II. La simulación en cumplimiento e implementación del servicio profesional de carrera (SPC), necesario para inhibir la captura de los puestos, presupuestos y de la información pública.
 - III. La burocratización excesiva de procedimientos, al menos en dos casos emblemáticos: *i*) el Derecho de acceso a la información Pública (DAI), y *ii*) las sanciones a particulares o servidores públicos presuntos responsables de faltas administrativas o delitos de corrupción.
4. El combate a la corrupción ha fracasado por múltiples defectos de implementación (procrastinación, simulación y burocratización).
5. Que sigue imperando el *sistema de botín* en los procesos de contratación y designación de los cargos públicos en la administración pública federal.
6. Los cargos susceptibles del SPC fueron marginales, y a pesar de ello, en los

pocos puestos no se ha garantizado el cumplimiento de los procesos establecidos por la norma en la materia.

Estos son algunos de las conclusiones del informe del IIRCCC que nos parecen más relevantes para el objeto primordial de nuestro estudio, primero, por un lado, evidenciar que no se está realizando un combate adecuado contra la corrupción, y por otro lado, que sigue imperando el *sistema de botín*, entiéndase sigue prevaleciendo la captura de las instituciones a través de la nómina, y por último, el endeble sistema profesional de carrera que existe en México, y que es ignorado o simulado en su aplicación.

En conclusión, podemos resumir que observamos un panorama sombrío en términos del combate a la corrupción, pues si bien fue creado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), lo cierto es que su actuar, desarrollo y vida como sistema de combate a la corrupción ha sido lento y aletargado quizás en forma deliberada o por el desdén de autoridades de los diferentes poderes de la unión, prueba de ello, es lo mucho que tardó el Poder Legislativo en nombrar a través de su comisión de selección a los integrantes del comité de participación ciudadana del SNA. Aunado a ello, es evidente que ha habido un decremento significativo en cuanto a las sanciones impuestas a servidores públicos o particulares desde el poder ejecutivo y el poder judicial, así como la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control dependientes de la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal; lo cual resulta preocupante, puesto que la percepción de la corrupción se ha venido incrementando, mientras que el número de sanciones impuestas ha venido disminuyendo, lo cual, desde nuestra perspectiva es un contra sentido. Aunado a lo anterior, recordemos que ya establecimos que la percepción y la realidad (incidencia), no necesariamente concuerdan.

Ahora bien, una vez establecido el combate a la corrupción como una asignatura pendiente en México, nos enfocaremos a revisar una de las herramientas recomendadas para el combate a la corrupción, refiriendonos a la profesionalización de la función pública a través de la implementación del servicio civil de carrera; para lo cual destacamos la importancia de implementar servicios civiles de carrera como medio para administrar a los recursos humanos basados en el mérito, la igualdad, la legalidad, el respeto y la integridad, así como la pro-

fesionalización de los servidores públicos, a efecto de favorecer el combate a la corrupción y mejorar el buen desempeño de las administraciones públicas.

Primero analizaremos, estudios que corroboran la correlación positiva entre la existencia de los SCC y la ausencia de hechos de corrupción, es decir, haremos referencia a aquellos estudios empíricos que demuestran que los servicios civiles de carrera si bien no resuelven por completo el fenómeno de la corrupción, si contribuyen en un porcentaje importante para que no se sigan reproduciendo la corrupción burocrática en las administraciones públicas.

El servicio civil de carrera como medio de combate a la corrupción

México se adhirió y suscribió los acuerdos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC) del 2003, donde se estableció que su finalidad es la de: «promover y fortalecer las medidas y combatir más eficazmente la corrupción, facilitar la cooperación internacional y asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción»; haciendo énfasis en que los países miembros deberán promover la «integridad», así como la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.²⁶ Asimismo, la convención destaca que, para prevenir y combatir a la corrupción, los estados parte deberán adoptar sistemas de selección y reclutamiento con criterios objetivos de mérito, es decir, implementar servicios civiles de carrera (art. 7º de la CNUC); además, añade que deben adoptarse medidas tendientes a promover la transparencia e integridad y evitar los conflictos de interés de los servidores públicos, como medio para combatir a la corrupción.²⁷

En ese mismo sentido, en el 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó el documento denominado «Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública»,²⁸ a través del cual destaca los tres ámbitos que conforman a la «Integridad Pública», siendo estos:

²⁶ ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. New York: Naciones Unidas. p. 21.

²⁷ *Ibidem*. p. 28.

²⁸ OCDE, O. p. (2017). «Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Públi-

- Un sistema de integridad coherente y completo;
- Una cultura de integridad pública; y
- Una rendición de cuentas eficaz.

Dentro de estos tres ámbitos, se destaca el énfasis que hace la OCDE en cuanto a la importancia de contar con una cultura de integridad, misma que se sostiene en cinco elementos: 1) Sociedad; 2) Liderazgo; 3) Meritocracia; 4) Formación; y 5) Apertura.²⁹ Se refiere que, desde su visión, la meritocracia vista como parte de la cultura de integridad pública, implica que el sector público deberá procurar seleccionar y reclutar a servidores públicos profesionales, cualificados, con valores de integridad en el servicio público (honestidad, honradez, responsabilidad, puntualidad, lealtad, disciplina, congruencia y con firmes convicciones). En pocas palabras, que exista una real selección y contratación imparcial de los empleados públicos; asimismo, añaden el elemento de la formación, la cual implica que no sólo basta con tener valores de integridad, sino que además debe observarse que estos, cuenten con las habilidades y aptitudes, así como la capacitación requerida para desempeñar satisfactoriamente el encargo y funciones conferidas, y poner en práctica las normas de integridad de la organización.

Así entonces, la OCDE recomienda implícitamente la implementación de los SCC como medio idóneo para lograr una *integridad pública*, y resalta la importancia de contar con servidores públicos profesionales.

Asimismo, también la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado la importancia de contar con SCC como medio para prevenir y combatir la corrupción entre los servidores públicos; advirtiendo que la ausencia de los SCC y por ende, el uso y abuso inadecuado de los recursos humanos son factores que propician prácticas clientelares, de sistema de botín y corrupción.³⁰

ca». Francia: OCDE. Recuperado el 16 de noviembre de 2022, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ CEPAL. (2014). «Servicio Civil en América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: Naciones Unidas. Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). «La importancia del servicio

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado que los cambios constantes en la burocracia contribuyen a hechos de corrupción, y en caso contrario, una adecuada administración de los recursos humanos que propicie reconocimiento al mérito, estabilidad laboral, capacitación y profesionalización de la función pública tienen como beneficio una mejor implementación, así como continuidad en programas y políticas públicas gubernamentales, evitando e inhibiendo así el que sean desviados los intereses públicos para objetivos diferentes a los establecidos.³¹

A lo anterior, podemos añadir los destacados estudios realizados por Meyer-Sahlig, Mikkelsen, y Schuster (2018),³² así como los elaborados por Dahlström, Lapuente y Teorell (2012),³³ y el estudio de Oliveros y Schuster (2018);³⁴ cuyos hallazgos, utilizando diferentes metodologías, unidades de análisis (casos), y momentos, los han llevado a confirmar por separado, que existe una correla-

civil en el desarrollo de capacidades en América Latina». Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>

³¹ BID. (2006). «La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006». New York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>

³² Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't». *Public Administration*, 1-10. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>

³³ Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/106591291140810>

³⁴ Oliveros, V., & Schuester, C. (2018). «Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 6(51), 759-792. Recuperado el 22 de octubre de 2022, de <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1566859/1/Oliveros%20and%20Schuster%20-%20Manuscript.pdf>

ción positiva entre los SCC y/o reclutamiento basado en el mérito, y la ausencia de corrupción o disminución significativa de hechos de corrupción.

Por ejemplo, Meyer-Sahling y otros, destacan que cuando se contratan a los servidores públicos con base en el mérito profesional, los empleados tienden a ser menos corruptos, además, de que un empleado público bien remunerado es menos propenso a ser corrupto. Así como Dahlström y otros, llegaron a la conclusión que las burocracias profesionales (ingreso basado en el mérito) favorecen a la ausencia de corrupción en gobiernos. Y por último, Oliveros y Shuster, también confirmaron en su estudio que el ingreso por concurso de oposición (mérito) y la estabilidad laboral se encuentran asociados a una menor presencia de corrupción.

Aunado a lo anterior, Francisco Longo,³⁵ Manuel Villoria,³⁶ María del Carmen Pardo,³⁷ Rafael Martínez Puón³⁸ y Jaime Cárdenas,³⁹ coinciden en que la implementación de los SCC promueven la profesionalización de la función pública, a través de la cual se construyen y refuerzan códigos de conducta, normatividad, la transparencia y la integridad, cuyo propósito es disuadir la corrupción, y recobrar la confianza en las instituciones públicas; siendo el SCC una de las herramientas más importantes para el combate a la corrupción, al tener una estrecha relación los servicios civiles y el combate a la corrupción.

³⁵ Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington, D.C. Estados Unidos de Norte América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

³⁶ Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción*. España: Tecnos.

³⁷ Pardo, M. d. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/RC8.pdf

³⁸ Martínez Puón, R. (2005). *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?*. México: Miguel Ángel Porrúa.

³⁹ Cárdenas, J. (2010). «Herramientas para enfrentar la corrupción». En R. Méndez Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (pp. 11-78). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

En resumen, hasta aquí hemos enumerado a diversas investigaciones, artículos y estudios de organizaciones de carácter internacional, así como acuerdos o convenciones, que han abordado a la implementación de sistemas meritocráticos como medio para promover la profesionalización e integridad en la función pública que, a su vez, tienen como objetivo y función el inhibir a los hechos de corrupción y su respectivo combate.

Es decir, los servicios civiles de carrera son una herramienta muy útil para el combate a la corrupción en las administraciones públicas, pues rompen con la cadena de complicidad o lealtad política entre gobernante y burocracia, combate la captura de las instituciones públicas y su nómina, evitando que se siga reproduciendo el sistema de botín o compadrazgo que tanto daño le hace a la función pública; además de facilitar la continuidad de programas y políticas públicas con éxito, para que trasciendan de una administración a otra sin mayor problema.

Con ello, a nuestro juicio queda demostrado y se refuerza la teoría del uso de los SCC como medio para el combate a la corrupción en la función pública; pero ahora habría que preguntarse, ¿hasta que punto se ha logrado avanzar en la implementación de los SCC en México?, y para ello, haremos un breve análisis sobre nuestra investigación de campo realizada, la cual se encuentra soportada y contratada con estudios similares realizados por otras fuentes, con la finalidad de enriquecerlas y/o complementar la información sobre el *status quo* del servicio civil de carrera en México.

El servicio civil de carrera en México

A manera de contexto, nos gustaría establecer que fue en el año 2003 cuando fue promulgada la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC), y hoy, a dos décadas de su promulgación, damos cuenta de lo que México ha avanzado en el ámbito de su implementación en la administración pública federal.

Habría que aclarar, que tanto el término de servicio profesional de carrera (SPC), como el de servicio civil de carrera (SCC) se han utilizado indistintamente como sinónimos en múltiples estudios y artículos, y que desde nuestra pers-

pectiva, ambos se refieren a lo mismo, es decir, a un sistema de administración de los recursos humanos basado en principios y valores del mérito, la imparcialidad, legalidad, transparencia, confiabilidad, que promueven la integridad y ética profesional, así como el combate a la corrupción entre los servidores públicos; y el cual, implica una composición mínima de los subsistemas de:

- *Ingreso*: reclutamiento y selección a través del mérito (concursos de oposición);
- *Permanencia*: estabilidad y certeza laboral;
- *Capacitación*: instrucción y profesionalización de los servidores públicos;
- *Evaluación del desempeño*: una permanente valoración de aptitudes, actitudes, capacidades y conocimiento profesional de las diferentes áreas de la administración pública;
- *Promoción*: la posibilidad de crecer y ser promovido en forma vertical u horizontal en la estructura orgánica de la administración pública, como premio o recompensa al mérito (experiencia y profesionalización);
- *Separación del cargo*: como medio de castigo al mal desempeño o uso indebido de las facultades y atribuciones conferidas o asignadas.

Luego entonces, para el presente análisis, se utilizan indistintamente, ya que por ejemplo en el ámbito federal se le llama servicio profesional de carrera, pero que en otros órdenes de gobierno (estatales y municipales), utilizan el término de servicio civil de carrera, sin haber pretendido hacer algún tipo de distinción conceptual o de modelo por parte de los poderes legislativos que han aprobado y sancionado las diferentes normatividades de los servicios civiles en México.

Ahora bien, utilizaremos diversas fuentes de información, siendo la primera de ellas, los datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) obtenidos a través de solicitud de transparencia vía portal nacional de transparencia, así como del propio portal web de la SFP,⁴⁰ la segunda tiene que ver con el Informe País 2020

⁴⁰ Para mayores detalles, véase: Instituciones sujetas al servicio profesional de carrera (SPC) registradas en RHNET, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf

presentado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC),⁴¹ la tercera proviene del censo nacional de gobierno federal 2021 y los censos nacionales de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México del Inegi,⁴² y por último, la investigación y consulta directa que hemos realizado a las páginas web de los congresos locales en las 32 entidades federativas, y sus respectivos municipios.

LOS DATOS DE LA SFP SOBRE EL SPC

EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

En cuanto a los datos obtenidos en el portal web de la SFP (rhnet.gob.mx), mismo que se encuentra actualizado al 30 de septiembre de 2022, el cual, reporta un total de 67 instituciones de la administración pública federal (APF) sujetas al servicio profesional de carrera,⁴³ dentro de las cuales, se encuentran dieciséis secretarías del gabinete (incluida la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) de las veinte existentes,⁴⁴ quedando fuera del SPC las siguientes dependencias: 1) Secretaría de Relaciones Exteriores; 2) Secretaría de la Defensa Nacional; 3) Secretaría de Marina; y 4) Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; el resto de las 68 dependencias pertenecientes al SPC forman parte de la administración

⁴¹ Para mayores detalles, véase: «Informe sobre el combate a la corrupción», del IIRCCC, disponible en: https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf

⁴² Para mayores detalles, véase: Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>

⁴³ Para mayores detalles, véase Instituciones sujetas al servicio profesional de carrera de la APF disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UD-LAP.pdf>

⁴⁴ De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, establece que: «Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con...», y ahí se enlistan las veinte dependencias de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo Federal.

pública centralizada, pero se encuentran adscritas a algunas de las secretarías del gabinete.

Datos que de entrada suponen un retroceso en términos de las dependencias adscritas al SPC, ya que según la propia SFP en octubre de 2019 se reportaban 79 dependencias adscritas al SPC.⁴⁵ Entonces, podríamos afirmar que dentro de una misma fuente de información (página web: rhnet.gob.mx) encontramos que lejos de incrementarse la cobertura del SPC en las dependencias de la APF, hay un decremento, y áreas sensibles de la administración pública como lo es la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente quedo fuera del SPC, que dicho sea de paso, está área es una de las encargadas de supervisar al servicio profesional docente en México (véase tabla 3).

Ahora bien, con relación a los servidores públicos sujetos al SPC, la Unidad de Política de Recursos Humanos en la APF reporta que, al 31 de marzo del 2022, en total son 21 367 servidores públicos sujetos al SPC,⁴⁶ de un universo de 1 583 355 empleados públicos de las Instituciones de la APF, que el INEGI refiere que existen a través del Censo nacional de gobierno federal 2021 (CNGF), con corte a diciembre de 2020.⁴⁷ Es decir, tan solo 1.3% de los empleados públicos de la APF se encuentran sujetos al SPC.

Sin embargo, habría que decir que este porcentaje mínimo se debe a que la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) refiere en su artículo 5° que el sistema del servicio profesional de carrera comprenderá los rangos y/o puestos de: a) Directores generales; b) Directores de área; c) Subdirectores de

⁴⁵ El reporte en comento puede consultarse en el siguiente link: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf

⁴⁶ El reporte en comento puede consultarse en el siguiente link: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf

⁴⁷ INEGI. (2021). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2021*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 21 de noviembre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/>

Tabla 3

Dependencias excluidas y/o incluidas del SPC de la APC (2019 vs. 2022)

Dependencia	Adscrita a:	Status 2019	Status 2022
Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	Secretaría de Gobernación	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	Secretaría de Gobernación	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Instituto Nacional del Empleado	Secretaría de Economía	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	Secretaría de Educación Pública	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Secretaría de Educación Pública	Fuera del SPC	Incorporado al SPC
Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	Secretaría de Educación Pública	Fuera del SPC	Incorporado al SPC
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	Secretaría de Salud	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social	Secretaría del Bienestar	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Instituto de Competitividad Turística	Secretaría de Turismo	Incorporado al SPC	Fuera del SPC
Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes	Secretaría de Turismo	Incorporado al SPC	Fuera del SPC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del portal web RHnet.

área; *d*) Jefes de departamento; y *e*) El personal de enlace. Lo cual propicia que el universo de servidores públicos sujetos al SPC sea muy limitado.⁴⁸ Otro dato que destacar es que, de acuerdo con el CNGF 2021 del Inegi refiere al cierre del 2020 en total 293 instituciones de la APF contaron con elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización para su personal, que comparado con el año anterior (2019), hubo una disminución del 5.5% durante el 2020.⁴⁹

Asimismo, mediante solicitud de transparencia realizada a través del Portal Nacional de Transparencia (PNT), cuya respuesta fechada de 19 de mayo de 2022, la SFP a través de la Unidad de Política y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (UPRHAPF) nos responde el listado de dependencias de la APF pertenecientes al SPC, de lo cual se destaca que el listado proporcionado indica que son 76 las dependencias sujetas al SPC, con lo cual, no deja de sorprendernos que de una misma fuente de información existan discrepancias en la información (véase tabla 4).

Además, los datos obtenidos de la SFP difieren de los reportados por el IIRCCC de la Universidad de Guadalajara, que en su «Informe sobre el combate a la corrupción en México: informe país, 2020», da a conocer que son 71 dependencias de la APF en el año 2020 las que se encuentran sujetas al SPC, lo cual representa a decir del IIRCCC 70.30% de las dependencias totales pertenecientes al gobierno federal, y que concentran 84.95% de los funcionarios públicos (véase tabla 5).

⁴⁸ No se cuenta con el dato exacto sobre el número de directores generales, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento, personal de enlace de la administración pública federal, sin embargo, lo que sí se conoce es el régimen de contratación del personal, el cual de acuerdo al Inegi en su Censo nacional de gobierno federal 2021, indica que son en total 1 112 871 empleados de confianza, a los cuales habría que restarles a los titulares de las dependencias (305), que con base en la LSPC no son sujetos del SPC, y lo cual nos daría como resultado que un universo de 1 112 566 empleados de confianza.

⁴⁹ Para mayores detalles, puede consultarse la presentación de resultados generales del Censo nacional de gobierno federal 2021, disponible para su consulta en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngf/2021/doc/cngf_2021_resultados.pdf

Tabla 4

Discrepancia y/o evolución de las dependencias de la APF centralizada con SPC

# de informe	Fecha de la Información	Dependencias con SPC	Fuente de la Información
1	30 de septiembre de 2022	67	Portal web: RHnet de la SFP
2	30 de junio de 2022	68	Portal web: RHnet de la SFP
3	19 de mayo de 2022	76	SFP vía solicitud de Transparencia a través del PNT
4	31 de marzo de 2022	68	Portal web: RHnet de la SFP
6	2020	71	Informe país 2020 del IIRCCC
5	10 de octubre de 2019	79	Portal web: RHnet de la SFP

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de diferentes fuentes de información.

Tabla 5

Dependencias y funcionarios de la administración pública federal adscritas al servicio profesional de carrera año 2020

Tipo de dependencias/funcionarios	Dependencias		Funcionarios públicos	
	Número	%	Número	%
Miembros del servicio profesional de carrera	71	70.30	17 632	84.95
No miembros del servicio profesional de carrera	30	29.70	3 123	15.05
Total	101	100	20 755	100

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Cierto es que existe una discrepancia entre el número de dependencias sujetas al SPC en la APF centralizada, las cuales se presentan y se exponen en este documento, ya que creemos que es nuestro deber exponer la falta de consistencia y/o confiabilidad en los datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública, aunado a nuestra preocupación que queremos evidenciar, puesto que en el gobierno federal lejos de incrementarse la cobertura de dependencias con un SPC, estas van en franco decremento (véase tabla 4). Lo cual es fiel reflejo de la poca importancia que el actual gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador le ha otorgado al servicio profesional de carrera.

Por último, se encuentran los organismos constitucionales autónomos (OCA), los que no se encuentran jerárquicamente adscritos o subordinados a la APF, por lo que habría que analizarlos por separado, y por ello, nuestra investiga-

Tabla 6
Organismos constitucionales autónomos con SPC

	Nombre	Siglas	Año de creación	Año de Autonomía Constitucional	Cuenta con SPC
1	Banco de México	Banxico	1925	1994	NO
2	Instituto Nacional Electoral	IFE/INE	1990	1996	SI
3	Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH	1990	1999	SI
4	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Inegi	1983	2008	SI
5	Instituto Federal de Telecomunicaciones	IFT	1996	2013	SI
6	Comisión Federal de Competencia Económica	Cofece	1993	2013	NO
7	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	IFAI/INAI	2002	2014	SI*
8	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social	Coneval	2004	2014	NO
9	Fiscalía General de la República	PGR/FGR	2018	2018	SI
* En junio de 2022 se aprobó la creación el SPC del INAI, el cual se encuentra en proceso de implementación.					
Fuente: Elaboración propia a partir de investigación propia					

ción refiere que de los nueve OCA actualmente existentes, sólo seis cuentan con un servicio civil de carrera (véase tabla 6).

El servicio civil de carrera en las entidades federativas

Comenzaremos revisando el «Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las Entidades Federativas de México» (ECSCC), publicado en noviembre de 2020 por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa.⁵⁰ Mismo que refiere que son en total ocho las entidades federativas

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Parlamentarias, C. (2020). «Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México». Instituto de Investigaciones

Tabla 7
Revisión a leyes estatales sobre el servicio civil de carrera

Estado	Separación del servicio de carrera en la ley	Claridad en reglas de evaluación	Reglas para castigar al patronazgo en ley	Reglas para aplicación de exámenes y evaluaciones en ley	Reglas sobre ingreso, desarrollo, evaluación y resultados en ley
Aguascalientes	No	Sí	No	Sí	Sí
Baja California	No	No	No	No	No
Baja California Sur	No	No	No	No	No
Campeche	No	Sí	No	Sí	Sí
Chiapas	No	No	No	No	No
Ciudad de México	No	Sí	No	Sí	Sí
Morelos	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No	No
Veracruz	No	Sí	No	Sí	Sí
Quintana Roo	No	Sí	No	Sí	Sí
Zacatecas	No	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del documento: Profesionalización y modernización en gobiernos estatales en México.

que poseen una ley exclusiva en materia del servicio civil de carrera, de las cuales, solo siete: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas, afirma el estudio, cuentan con un sistema completo de SCC. Añade el ECSCC que son en total nueve estados que hacen alusión dentro de alguna de sus normas al SCC: Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Sonora y Tabasco, pero en ninguno de ellos, se encontró con alguna norma específica en materia del SCC, a diferencia de los ocho estados que sí cuentan con una Ley en la materia.

Por su parte, Arellano Gault y Gabriel Rojas (2022), publicaron un estudio al

Parlamentarias. Congreso del Estado de Sinaloa. Recuperado el 13 de enero de 2022, de <https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf>

cual denominaron: «Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México»,⁵¹ en el cual realizan una investigación sobre el grado de avance de los Sistemas de Servicios Civiles y de profesionalización en los gobiernos estatales de México. Y sostiene su investigación, que *son trece los estados que cuentan con al menos un instrumento normativo sobre servicios profesionales de carrera*, y realizaron un análisis conceptual a un total de doce leyes sobre el servicio civil.

Como reflexiones finales, Arellano y Rojas tuvieron los siguientes hallazgos:⁵²

1. En México ningún gobierno estatal ha instaurado formalmente un SCC.
2. Algunos estados muestran pasos iniciales y otros estados (la minoría), muestran pasos incipientes sin que se materialicen en SCC creíbles.
3. Es necesario distinguir entre los SCC y la profesionalización, para poder medir adecuadamente los avances.
4. En materia de profesionalización se han realizado acciones para mejorar las condiciones laborales y capacidades de los servidores públicos; y se han incrementado la responsabilidad junto con las habilidades a través de las capacidades.
5. Se identificó que existe una tendencia de modernización en materia de fiscalización, transparencia y combate a la corrupción, la cual ha impulsado la capacitación (profesionalización) de los servidores públicos.
6. Se han incrementado los mecanismos de evaluación y gobernanza desde el punto de vista normativo.
7. Se identificó un avance sobre la profesionalización, siendo los estados de Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo y Querétaro los que mostraron más avance en este rubro.
8. La información disponible acerca de los SCC y la profesionalización no es cuantiosa y la poca existente, no se encuentra debidamente sistematizada.⁵³

En este sentido, consideramos valioso el aporte que realizan tanto David

⁵¹ Arellano Gault, D., & Rojas, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». (CIDE-KAS, Ed.) *Federalismo Responsable en México*.

⁵² *Ibidem*. p. 28.

⁵³ *Ibidem*.

Arellano, como Gabriel Rojas en su estudio, ya que como bien lo refieren, la información existente es escasa y dispersa, y el reto es recabarla y sistematizarla a efecto de que el análisis que se pueda realizar a partir de ello, sirva para una mejor toma de decisiones en materia de políticas públicas sobre la profesionalización e implementación de los SCC en los tres órdenes de gobierno.

Al respecto, y partiendo de los dos estudios antes mencionados, nos abocamos a realizar nuestra propia investigación sobre el grado de avance de los SCC en las entidades federativas en México, obteniendo como resultado que son doce los estados que cuentan con una normatividad exclusiva (ley o reglamento) para regular al Servicio Civil de Carrera (SCC) en el poder ejecutivo: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas. Mientras que los estados de Nuevo León, Oaxaca y Sonora tienen leyes que se denominan Ley del Servicio Civil; sin embargo, al revisar su contenido nos percatamos que no hacen referencia o no regulan propiamente un sistema de SCC. Asimismo, los estados de Coahuila, Jalisco y Nayarit en normas secundarias (constitución, y/o ley orgánica) hacen mención al SCC, pero no existe evidencia de contar con un reglamento que regule al sistema del SCC (véase tabla 8).

A pesar de existir recomendaciones, estudios y análisis que resaltan las bondades y beneficios de los SCC, hay estados de la república mexicana que lejos de implementar al servicio civil como buena práctica en materia de administración de los recursos humanos, así como el reconocimiento al mérito, la profesionalización y por supuesto, su uso para inhibir y/o combatir a la corrupción, terminan por rechazar las iniciativas legislativas que pretenden crear normas relativas al SCC, tal y como es el caso de los estados de Durango⁵⁴ y el Estado de Hidalgo.⁵⁵

⁵⁴ Para mayores detalles, véase el «Dictamen que desestima la iniciativa de la ley del servicio profesional de carrera del estado de Durango», disponible para su consulta en el link: https://congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/dictamenes_de_acuerdo/DICTAMEN%20DE%20ACUERDO%2004.04.18%20DESECHO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20PROFESIONAL%20DE%20CARRERA%20%287%29.pdf

⁵⁵ Para mayores detalles, pueden consultarse notas periodísticas o boletines de prensa

En este sentido, se revela el largo camino que todavía habría que recorrer para lograr la implementación del SCC en el total de las 32 entidades federativas, y lo difícil que ha sido remar a contracorriente, ya que la nómina aún es vista como un botín político a través del cual se ejerce poder y cacicazgos, así como premios a quienes son leales al partido político o gobernante en turno, haciendo a un lado el mérito y la integridad, así como la experiencia de los servidores públicos, quienes en gran porcentaje son removidos de sus cargos cada cambio de administración o gestión de gobierno.

El SCC en los municipios de México

Analizaremos ahora el avance en los gobiernos municipales, mismo que a través del Censo nacional a gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 del Inegi, podemos conocer que sólo 178 municipios afirman contar con un reglamento exclusivo que regula al servicio civil de carrera, esto sobre una muestra de 2 447 municipios y dieciséis demarcaciones territoriales que el CNGMD 2019 censó, y que dicho sea de paso, el Inegi reporta que existen 2 471 municipios en México. En resumen, podríamos decir que solo el 7.2% de los municipios en México afirman contar con un marco regulatorio para normar al servicio civil de carrera (Véase tabla 9).

Además, el CNGMD 2019 da a conocer que 8.9% de los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México contó con una institución que coordina los esfuerzos en materia de profesionalización, siendo los programas de capacitación el elemento mayormente utilizado como medio para la profesionalización de los empleados públicos municipales. Un dato a considerar, es que mientras mayor sea el grado de marginación municipal de los municipios,

del Congreso del Estado de Hidalgo. Iniciativa: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/transparencia/servicios%20legislativos/2016/OCTUBRE%202016/13-oct-2016/INICIATIVA/INICIATIVA11.pdf> Boletín de prensa del congreso local de Hidalgo: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/boletines/Boletin%2021%20Sesion%20Ordinaria%2013.10.16.pdf> Notas de periódicos locales: <https://criteriohidalgo.com/noticias/deja-congreso-local-iniciativas-sin-dictaminar>

Tabla 8
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	SÍ	Sí**	SÍ	SÍ
2	Baja California	SÍ	Sí***	SÍ	SÍ
3	Baja California Sur	SÍ	NO	SÍ	SÍ
4	Campeche	SÍ	Sí*	SÍ	SÍ
5	Coahuila	Sí**	Sí**	SÍ	SÍ
6	Colima	NO	NO	SÍ	SÍ
7	Chiapas	SÍ	Sí**	SÍ	SÍ
8	Chihuahua	NO	Sí**	SÍ	SÍ
9	Ciudad de México	SÍ	Sí**	SÍ	SÍ
10	Durango	NO	Sí**	SÍ	SÍ
11	Guanajuato	SÍ	Sí*	SÍ	SÍ
12	Guerrero	NO	Sí**	SÍ	SÍ
13	Hidalgo	NO	NO	SÍ	SÍ
14	Jalisco	Sí**	Sí*	SÍ	SÍ
15	Estado de México	NO	NO	SÍ	SÍ
16	Michoacán	SÍ	Sí*	SÍ	SÍ
17	Morelos	SÍ	Sí*	SÍ	SÍ
18	Nayarit	Sí**	Sí**	SÍ	SÍ
19	Nuevo León	NO*	NO	SÍ	SÍ
20	Oaxaca	NO*	NO	SÍ	SÍ
21	Puebla	NO	Sí**	SÍ	SÍ
22	Querétaro	NO	Sí*	SÍ	SÍ
23	Quintana Roo	SÍ	Sí***	SÍ	SÍ
24	San Luis Potosí	NO	Sí**	SÍ	SÍ
25	Sinaloa	NO	Sí**	SÍ	SÍ
26	Sonora	NO*	Sí**	SÍ	SÍ
27	Tabasco	NO	Sí**	SÍ	SÍ
28	Tamaulipas	NO	NO	SÍ	SÍ
29	Tlaxcala	NO	Sí**	SÍ	SÍ

continúa →

30	Veracruz	SÍ	SÍ*	SÍ	SÍ
31	Yucatán	NO	SÍ**	SÍ	SÍ
32	Zacatecas	SÍ	SÍ**	SÍ**	SÍ
Totales con regulación		12	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.

SÍ* Estados que cuentan con normatividad exclusiva que regula el SCC en el parlamento local.

SÍ** Estados que NO cuentan con un ordenamiento jurídico del SCC, pero en sus leyes orgánicas y/o ley de los servidores públicos se menciona al SCC.

SÍ*** Estados que cuentan con una ley que regula a los tres poderes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9
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	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	113	7	8%
Morelos	36	11	31%
Nayarit	20	3	15%
Nuevo León	51	9	18%

continúa →

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.

se refleja una menor presencia de instituciones en materia de profesionalización (IMP): Marginación muy alta (3.7% IMP); alto (15.5% IMP); medio (18.3% IMP); bajo (18.7% IMP); muy bajo (43.8% IMP).⁵⁶

Y aunado a lo anterior, la formación profesional de los servidores públicos en México de acuerdo con el CNGMD 2021, refiere que sólo 17.2% de los hombres y 22.2% de las mujeres tienen estudios concluidos de licenciatura o más, siendo una cifra elevada (82.8% hombres y 77.8% mujeres) la de quienes no cuentan con una formación profesional (licenciatura o más).

Conclusiones y hallazgos

Hasta aquí hemos revisado en el ámbito del gobierno federal al servicio profe-

⁵⁶ Para mayores detalles, véase la presentación de resultados generales del Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2019/doc/cngmd_2019_resultados.pdf

sional de Carrera, que lejos de irse consolidando y ampliando su cobertura, el sistema va en franco decremento, y eso es preocupante, puesto que es un signo inequívoco de que se siguen reproduciendo patrones y viejos esquemas de contratación de los empleados públicos, que se creía que tras implementar el SPC en la administración pública federal irían quedando atrás. Pero la evidencia con la que contamos y analizamos, permite afirmar que tras veinte años de la creación del SPC en México, ha quedado en el olvido y ha dejado de ser prioridad del gobierno, ya que le permite capturar a las instituciones a través del sistema de botín, a efecto de incentivar lealtades políticas y personales por encima de las sociales.

En cuanto al grado de avance del SCC en los gobiernos subnacionales, el panorama es todavía más sombrío, puesto que la evidencia reunida nos permite afirmar lo siguiente:

Captura de las instituciones: En gobiernos municipales es donde más se reproducen las prácticas de cacicazgo o compadrazgo, también conocidas como sistema de botín, provocando una excesiva rotación de titulares de las dependencias municipales en México, y de los propios servidores públicos de confianza. Afirmación que se robustece ya que tan sólo 85.9% de las mujeres y 84.3% de los hombres titulares de las dependencias municipales, tienen una antigüedad menor a tres años, siendo que los gobiernos municipales tienen una duración en su gestión de tres años con posibilidad a una reelección consecutiva, por lo que los datos confirman el gran porcentaje de rotación del personal en los municipios. De igual manera, al controlar el ingreso y salida del personal sin mayores consecuencias, es un síntoma inequívoco de la captura de las instituciones colocando a personas leales al gobernante en turno.

Profesionalización: Son pobres los esfuerzos que se realizan en materia de profesionalización de los servidores públicos municipales, teniendo un porcentaje mínimo de instituciones enfocadas a la profesionalización. Además, el reclutamiento, selección y contratación del personal en los municipios da cabida a un gran porcentaje de personas sin una instrucción profesional, sobre todo en áreas que en teoría deberían de contar con los conocimientos, capacidades, aptitudes y habilidades para el desempeño de sus funciones de forma correcta, entiéndase, no se contrata al personal basándose en el mérito profesional.

Implementación de los servicios civiles de carrera: Con los datos expuestos aquí, es evidente que el avance en la implementación de los SCC en gobiernos estatales y municipales es pírrico, es notoria la falta de voluntad política y acuerdos de quienes gobiernan o han gobernado, para lograr su implementación, puesto que para ellos, el SCC representa un impedimento de seguir controlando la nómina e ir gestando cotos de poder a través de lealtades políticas y personales. Mientras no se logre consolidar un gran acuerdo nacional, que implique la voluntad política de los 2 471 municipios en México, seguirán siendo infructuosos los esfuerzos por profesionalizar la función pública.

Combate a la corrupción desde los SCC: Establecimos con estudios fehacientes las bondades que trae consigo la implementación de sistemas meritocráticos de ingreso, promoción y capacitación del personal adscrito a las instituciones públicas. Una de las que cobra más relevancia para nuestro análisis es que la instauración de los SCC favorece en gran medida, es decir, hay una correlación positiva entre la presencia de SCC y el combate a la corrupción y/o ausencia de hechos de corrupción en las burocracias.

La corrupción en México: A pesar de los avances en cuanto a la creación y actualización de normas relativas al combate a la corrupción, así como la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y todo su andamiaje institucional, los hechos de corrupción gubernamental no se han podido controlar o aminorar considerablemente. Y por otro lado, las instituciones del estado han dejado de castigar o sancionar a quienes comenten estos actos; por ello, resulta necesario, que se implementen en los tres órdenes de gobierno a los SCC como una herramienta para combatir la corrupción, a través de la profesionalización de la función pública, así como fomentar a la *integridad pública* entre los servidores públicos.

Hay todavía un largo camino por recorrer en este sentido, y no se debe desfallecer en la lucha por democratizar y transparentar los procesos de administración y profesionalización de los recursos humanos, poniendo énfasis en los gobiernos municipales, que han demostrado ser el caldo de cultivo para la creación de redes del mal, redes perversas cuyos objetivos primordiales no necesariamente son el de eficientar a la gestión pública municipal en México.

Referencias

- Arellano Gault, D., y Rojas, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». (CIDEL-KAS, Ed.) *Federalismo responsable en México*.
- ASF (2020). «Estadísticas de la fiscalización superior de la cuenta pública en México (2001-2018)». México: Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/217_transp_fraccion30/Estadisticas_de_Fiscalizacion_Superior.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (19 de noviembre de 2022). ASF «Datos». Obtenido de <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. New York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%A9tica-de-las-pol%C3%A9ticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (9 de septiembre de 2022). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Ley*. México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- (5 de abril de 2022). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Cárdenas, J. (2010). «Herramientas para enfrentar la corrupción». En R. Méndez Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (pp. 11-78). México: UNAM. Recuperado el 7 de abril de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/5.pdf>
- CEPAL (2014). «Servicio civil en América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado*. Santa Cruz, Bolivia: CLAD-Naciones Unidas. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/9-Carta-Iberoamericana-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-CLAD.pdf>

- Congreso del Estado de Durango. (21 de marzo de 2018). «Dictamen que desestima la iniciativa de ley del servicio profesional de carrera del estado de Durango». Durango, México. Recuperado el 23 de noviembre de 2022 de https://congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/dictamenes_de_acuerdo/DICTAMEN%20DE%20ACUERDO%2004.04.18%20DESECHO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20PROFESIONAL%20DE%20CARRERA%20%287%29.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de Diciembre de 2020). México: Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/106591291140810>
- Iacoviello, M., y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>
- IIRCCC (2020). «Sobre el combate a la corrupción en México: Informe país», 2020. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Obtenido de https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf
- Inegi (2020). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatales 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 21 de noviembre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/>
- (2021). Censo nacional de gobierno federal 2021. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 21 de noviembre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/>
- (2021). *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias, C. (2020). *Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México*. Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Congreso del Estado de Sinaloa. Recuperado el 13 de enero de 2022, de <https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf>

- Le Clerq, J. A., y Rodríguez, G. (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Recuperado el 8 de abril de 2022 de <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington, D.C. Estados Unidos de Norte América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez Puón, R. (2005). *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't». *Public Administration*, 1-10. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>
- OCDE (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos*. París: OECD Publishing.
- (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. París: OCDE. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.
- (2017). *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*. París: OCDE. Recuperado el 16 de noviembre de 2022 de <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- Oliveros, V., y Schuester, C. (2018). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 6(51), 759-792. Recuperado el 22 de octubre de 2022 de <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1566859/1/Oliveros%20and%20Schuster%20-%20Manuscript.pdf>
- ONU, O. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. New York: Naciones Unidas. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convenci%c3%b3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupci%c3%b3n.pdf
- Pardo, M. D. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf

- Presidencia de la República (2020). 2 *Informe de gobierno 2019-2020*. México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado el 5 de agosto de 2022 de <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/PRESIDENTE%20AMLO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202019-2020.pdf>
- Presidencia de la República (2021). 3 *Informe de Gobierno 2020-2021*. México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbdo2a8e444abfb44.pdf>
- Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. España: Tirant lo blach.
- República, P. d. (2019). 1 *Informe de gobierno 2018-2019*. México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado el 5 de agosto de 2022 de <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>
- Rodríguez Arana, J. (2012). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. En J. Ruiz, *Estudios jurídicos sobre administración pública* (p. 231). México: UNAM. Recuperado el 8 de septiembre de 2022, de http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- Rodríguez-Arana, J. (2013). «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa». *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6(6), 23-56. Recuperado el 23 de marzo de 2022 de <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (21 de noviembre de 2022). *RHnet*. Obtenido de <https://rhnet.gob.mx/>
- Transparencia Internacional (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Transparencia Internacional, Berlín. Recuperado el 23 de septiembre de 2021 de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Transparency International (2019). *Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019: opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Transparency International.
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción*. España: Tecnos.

Servicios civiles de carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistémica: Ideas, paradojas y limitaciones

DAVID ARELLANO GAULT

GABRIEL ROJAS SALAZAR

Introducción

La corrupción se mantiene como uno de los principales problemas públicos en México. Las prácticas de corrupción están ampliamente extendidas no sólo al interior de la administración pública, sino también en la sociedad mexicana. En ese sentido, en México existe una corrupción sistémica que puede explicarse por distintos factores que contribuyen a que se mantengan y reproduzcan distintos tipos de actos que pueden ser clasificados como ilegales o al menos indebidos. En un país como México, la corrupción está normalizada a través de relaciones sociales de favores e intercambios como la palanca, creando un entramado político y social propenso a una amplia gama de actos como soborno, patrimonialismo, favoritismo, nepotismo, conflicto de interés, enriquecimiento ilícito, entre otros.¹

En el presente capítulo, argumentamos que uno de los factores que pueden explicar, al menos en parte, los altos niveles de corrupción en el país, es la debilidad (casi inexistencia) de servicios civiles de carrera (scc) en todos los niveles de gobierno.² Es más, el uso de la administración pública como un botín a nivel federal y local, forma parte endógena del sistema de corrupción. Esto debido

¹ Arellano Gault, D. (2020). *Corruption in Latin America*. New York: Routledge.

² Klingner, D, y Arellano-Gault, D. (2006). Mexico's Federal Professional Career service. en Riccucci, N. *Public Personnel Management*. Nueva York: Longman.

a que las burocracias se mantienen como un espacio manipulable a través de lógicas de patronazgo e inestabilidad (sistema de botín) que permite el patrimonialismo y el uso de la administración pública como una herramienta al servicio de los actores políticos en el poder.

En esa línea, Lovell (2005)³ resalta el rol de las burocracias y su impacto en la corrupción sistémica, puesto que ocurre en gobiernos donde aún no se ha logrado instaurar burocracias sólidas y profesionales. Así, es más probable que en los países donde la corrupción existe, pero no está normalizada socialmente, sus burocracias públicas estén protegidas, a través de algunos mecanismos legitimados política y socialmente, de la manipulación y el patronazgo. Un SCC es, antes que nada, una institución política que legitima y construye un dique separador entre la carrera política y la burocrática.

De esta manera, los actores políticos se «auto amarran» las manos (legal y políticamente) creando límites a su capacidad para manipular discrecionalmente las posiciones y puestos administrativos. Es sustantivo señalar que un SCC también genera problemas, por ejemplo, rigidez y burocratismo. Sin embargo, en una democracia, este costo es mínimo, puesto que sirve para limitar los efectos más perniciosos del sistema de botín: patronazgo, favoritismo, nepotismo o patrimonialismo.⁴ Asimismo, los SCC legitimados como una institución política reducen la normalización de actos indebidos en el aparato administrativo, pues los servidores públicos no deben lealtad política a sus superiores designados o electos: deben lealtad profesional, lo que hace más posible «hablarle con la verdad al poder».⁵

³ Lovell, D. (2005). Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States, en: Haller, D., Shore, C. (eds.). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.

⁴ Kingdom, J. (ed.) (1990). *The civil service in liberal democracies*. Abingdon, Oxon UK: Routledge

⁵ Wildavsky, A. B. (1979). *Speaking truth to power*. Transaction Publishers. Pardo, M., (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación. Arellano

Es fundamental aclarar en qué consiste un servicio civil de carrera, debido a que su conceptualización frecuentemente se equipara con la creación de un sistema de profesionalización de recursos humanos.⁶ Un SCC implica un sistema que permite la protección de los puestos de la administración pública a través de criterios de ingreso, evaluación del desempeño y carrera al interior de las organizaciones. Esto implica entonces un sistema de carrera que permite el desarrollo de las capacidades dentro de una institución política que legitima al servicio civil, y que genera un espacio profesional protegido de los vaivenes políticos possibilitando la construcción de un *ethos* y un espíritu de cuerpo. Esto es, pertenecer a la administración pública se convierte en una carrera basada en un sentido de pertenencia e identidad del servicio público, sin importar el partido que esté en el poder. Este sistema es una protección mínima necesaria para la estabilidad e inteligencia de cualquier régimen democrático.⁷

En este sentido, es claro que un SCC requiere de un sistema de profesionali-

Gault, D. (2019). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE. Arellano Gault, D. (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México». En Longo, F. Ramió, C (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, España: Fundación CIDOB.

⁶ Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (Ed.). *Federalismo responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE. Méndez, J. (2016). «La Gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada». En del Carmen Pardo, M., y Cejudo, G. M. (Eds.). *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. México: El Colegio de México.

⁷ Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo Responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.; Arellano-Gault, D. (2019). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.; Kingdom, J. (Ed). (1990). *The Civil Service in Liberal Democracies*. Abingdon, Oxon UK: Routledge.

zación y de técnicas de recursos humanos. No obstante, la lógica administrativa no puede sustituir la indispensable legitimidad política que permita la protección del servicio civil ante la tendencia de los actores políticos a preferir un sistema de botín. Justamente, un servicio civil de carrera es más complejo de desarrollar e implementar al requerir de acuerdos políticos clave como muestran estudios como el de Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster (2018),⁸ Dahlström, Lapuente y Teorell (2012)⁹ y Silberman (1993).¹⁰ Entonces, los SCC son aquellos sistemas que crean cuerpos para reducir y limitar el control político, propio del sistema de botín. De acuerdo con Dussauge (2005),¹¹ los SCC cuentan con tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y estabilidad. El mérito consiste en asegurar que los servidores públicos que ingresan al SCC sean los profesionales con mayor expertise y las mejores habilidades y competencias para realizar sus funciones, así como la implementación de estos criterios en el desarrollo y promoción, además de sus sanciones y separación del SCC. En cuanto a la igualdad, se refiere a que cualquier persona que cumpla con las condiciones y perfil de una posición, puede ingresar sin importar su ideología política, religión, género o etnia, y que en ese sentido, una vez dentro del SCC, serán tratados de la misma forma en cuanto a ascensos y sanciones. Por último, la estabilidad implica que los funcionarios de un SCC tienen garantizada su permanencia si cumplen con

⁸ Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't». *Public Administration*, 96(2), 276-285. Arellano Gault, D. y Cabrero, E. (2014). «Civil Service: A Critical Feature of Stability for Reducing Corruption in a Country Such as Mexico?». En Klingner, D. y Moreno, R. *Using the Narcotrafic Threat to Build Public Administration Capacity between the us and Mexico*. Nueva York: Routledge.

⁹ Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

¹⁰ Silberman, B. (1993). *Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.

¹¹ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 1-21.

los criterios de desempeño, pero impide que sean despedidos discrecionalmente por cambios políticos, o por la separación de sus superiores. Entonces para alcanzar algunos elementos clave en los SCC, como son la autonomía, el mérito y la estabilidad se han construido distintas aproximaciones de los SCC, específicamente en sí son abiertos o cerrados. Los cerrados suelen ser las burocracias más tradicionales, mientras que los abiertos incorporan elementos gerencialistas, estrechamente vinculados a la nueva gestión pública. De este modo, Dussauge (2005),¹² los clasifica como SCC cerrados o de empleo. En este capítulo no profundizamos en esta discusión conceptual, y señalamos que ambas modalidades pueden ser efectivas si forman un espíritu de cuerpo. En el caso de México, el segundo modelo es el que persiguió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública (LSPC), puesto que no promovió un *ethos* ni un espíritu de cuerpo, sino un sistema orientado únicamente hacia la profesionalización.¹³

Los SCC (de aquí en adelante nos referimos a cualquier sistema de servicio civil, profesional, de carrera, que busque reducir o eliminar el sistema de botín a través de reglas y procesos basados en el mérito, la estabilidad y la igualdad) tienen costos elevados, puesto que si se protege a los aparatos burocráticos es lógico que puedan convertirse en actores con poder e influencia.¹⁴ De este modo, un SCC entonces se instaura a través de procesos políticos de negociación y regateo. Crear las condiciones para la instauración de un SCC es clave pues los actores políticos generalmente no tienen incentivos para abandonar la lógica del botín.¹⁵ Es por ello común que incluso boicoteen la implementación de un servicio civil como ha sido la historia del limitado y poco efectivo servicio profesional de ca-

¹² *Ibidem*.

¹³ Arellano Gault, D. (2013). ¿«Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). «Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem». *Governance*, 26(3), 449-471. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x.

rriera a escala federal. El fracaso de la LSPC de 2003 es más que evidente, ante la nula fortaleza del pacto político que le dé sentido al cumplimiento de dicha ley, de por sí limitada. Al respecto, se reconoce una falla sistemática en mantener al servicio profesional de carrera, así como limitaciones en su alcance y cobertura.¹⁶

El reto para un país como México, con SCC prácticamente inexistentes a escala federal y local es enorme, si además se añade la cuestión de la corrupción. De alguna forma, el dilema de la corrupción es similar: se enfrenta una grave contradicción original.¹⁷ Esta contradicción ocurre en contextos de corrupción sistemática, en donde los actores encargados de desarrollar, implementar y apoyar los esfuerzos para limitar la corrupción son los mismos que más se benefician de ella. De ese modo, difícilmente emprenderán acciones que afecten su *statu quo*. Por ello, un SCC robusto sería una institución política crítica, como una cuña, para incrementar la probabilidad de romper con la contradicción original.¹⁸ Un servicio civil legitimado afecta equilibrios de poder, delimita el área de influencia de los políticos y pueden dar un sentido concreto, a través de la experiencia y la memoria institucional, a las narrativas, generalmente simplistas y sobre optimistas, construidas desde las cúpulas políticas.¹⁹

¹⁶ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37; Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

¹⁷ Arellano Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2021). «Dealing with the «original contradiction» in Fighting Corruption in Countries with Systemic Corruption: A Critique of the Cases of Brazil and Mexico and their Multiorganizational Strategies». En Pozsgai-Alvarez, J. (Ed.). *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*. Londres: Routledge.

¹⁸ Arellano Gault, D.; Medina, A. y Rodríguez, R. (2019). «Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción». En Arellano-Gault, D. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.

¹⁹ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias*

La importancia de los SCC, entonces, es evidente, pero también es cierto que, como instituciones políticas, enfrentan diversos dilemas, limitaciones y paradojas. Este capítulo ofrece una reflexión que trata de incorporar distintos elementos de la discusión de los SCC. El texto está dividido en seis secciones, en donde en cada una se examina un elemento sustantivo en el análisis de los SCC, su importancia y estado presente. En la primera se brinda un panorama breve sobre la corrupción sistémica en México, en la que se señalan aspectos de normalización e institucionalización. La segunda aclara por qué los SCC son una respuesta lógica para intentar reducir la corrupción. La tercera estudia que para que los SCC sean efectivos, requieren de un *ethos*, un espíritu de cuerpo, un sentimiento de pertenencia e identidad. De este modo, los SCC son autónomos e independientes de los intereses y vaivenes políticos.

En la sección cuatro, se discuten algunas limitaciones que enfrentan los SCC, como la contradicción original debido a que como otros mecanismos anti-corrupción, dependen de la volubilidad de la voluntad política de los tomadores de decisión, además de fuertes intereses capaces de desafiar fuertemente su instauración, como son los sindicatos (que en el caso mexicano, además, devienen de un fuerte patrón corporativista original). En la quinta, se examina el estado de los SCC de tres formas: por medio de un diagnóstico realizado a través del estudio de los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y del Censo nacional de gobierno federal 2021, que expone un acercamiento sobre el nivel de corrupción existente; un estudio realizado por Arellano-Gault y Rojas Salazar (2022)²⁰ sobre el avance en los SCC en los gobier-

Políticas y Sociales, 58(219), 135-156. Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (Eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University. Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series.

²⁰ Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en

nos estatales; y mediante un estudio introductorio sobre las diferentes prácticas de corrupción a nivel estatal.²¹

En la última sección, se presentan las reflexiones finales a partir de la fotografía expuesta en la sección anterior. La conclusión principal es que el sistema de botín está más sano que nunca, y no se vislumbra ninguna intención de cambio. Esto resulta alarmante, porque difícilmente se puede alcanzar una democracia saludable sin un SCC funcional, independiente y autónomo.

Corrupción sistémica: Normalización e institucionalización de la corrupción

La corrupción es un fenómeno intrincado, dinámico y social.²² Contrario a la concepción universal del fenómeno promovida por organizaciones internacionales, la corrupción no es un asunto de manzanas podridas, ni ocurre a partir de cálculos racionales por parte de los actores, es decir, no es un fenómeno individual, sino social-relacional (Haller y Shore, 2005).²³ Por lo tanto, la corrupción se reproduce en lógicas de interacción entre los actores, por ejemplo, mediante redes de corrupción o prácticas de corrupción colusiva.²⁴

En esa línea, la corrupción sistémica ocurre cuando el comportamiento corrupto se convierte en la conducta esperada, de forma que se reproduce no sólo en la administración pública, sino también en la sociedad.²⁵ La corrupción per-

los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.

²¹ Rojas-Salazar, G. y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y normalización». *Nexos*.

²² Arellano Gault, D. (2020). *Corruption in Latin America*. New York: Routledge.

²³ Haller, D., Shore, C. (eds.). (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.

²⁴ Arellano Gault, D. y Castillo, M. (eds.) (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE. Jancsics, D., y Jávör, I. (2012). «Corrupt Governmental Networks». *International Public Management Journal*, 15(1), 62-99.

²⁵ Klitgaard, R. (2000). «Subverting corruption». *Finance and Development*, 37(2), 2-2.

mea en las interacciones sociales, de forma que es necesaria para transitar por el sistema, que a su vez exige que se mantengan estas prácticas informales para poder interactuar adecuadamente, es decir, es un problema de acción colectiva.²⁶ De esta forma, la corrupción se estabiliza. Los miembros al interior de una organización generan relaciones de intercambios no sólo monetarios, sino también de favores, como mecanismos de colusión.²⁷

Al interior de las burocracias, la corrupción se convierte en un elemento crucial, puesto que se convierte en una forma de integración, cooperación y hasta para reducir la rigidez administrativa.²⁸ Entonces, las personas incluso llegan a justificar y legitimar la corrupción, de modo que ocurre una disonancia cognitiva pues, aunque existe un rechazo hacia la corrupción, al mismo tiempo se reconoce su utilidad y valor. De este modo, se desarrolla un sistema de relaciones informales a la par de la estructura formal, en la que a través de estas relaciones se disputan y conforman arenas que delimitan los equilibrios de poder.²⁹ Al mismo tiempo, produce y replica desigualdades, puesto que aquellos actores con mayor capital social, económico y político tienen acceso a contactos más influyentes.

En esa línea, surge una práctica aún más problemática: el sistema de botín, el cual está ampliamente extendido al interior de las organizaciones públicas en México. El sistema de botín se define como una separación endeble o nula entre los fines políticos y los administrativos de una burocracia (Arellano-Gault, 2013).³⁰

²⁶ Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). «Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem». *Governance*, 26(3), 449-471. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x

²⁷ Andersson, S. y Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control*. New York: Routledge. Arellano Gault, D. y Castillo, M. (eds.) (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.

³⁰ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

El sistema de botín convierte a la administración pública en una herramienta a disposición de la voluntad política de los actores y partidos políticos en el poder. De esta forma, las burocracias que deben velar por los intereses públicos terminan como instrumentos particulares para servir los objetivos de un partido, pero no necesariamente el de la ciudadanía.³¹

Johnston (2005)³² sostiene que existen síndromes de corrupción que están basados en cómo se busca, usa e intercambia la riqueza y el poder, y cómo las estructuras estatales, sociales y políticas toleran las actividades corruptas. México entra en la categoría de oligarcas y clanes, que consiste en una separación nula entre los miembros del gobiernos y las élites político-económicas. A esta lógica permeable entre el poder político y el económico, podría sumarse probablemente su extensión en un sistema de botín: el aparato administrativo gubernamental está al servicio de ambos poderes, principalmente. Por consiguiente, este fenómeno facilita la presencia de otras prácticas corruptas, por ejemplo, el favoritismo, el nepotismo, desviación de recursos, corrupción de la gobernanza, compadrazgo, conflicto de interés, el patronazgo, entre otras.³³

Bajo un sistema de botín, se deforma gravemente el *ethos* gubernamental: en vez de ser un aparato que debe su legitimidad al servicio público, la debe primero a estar al servicio de sus financiadores. Es decir, el aparato administrativo gubernamental es fácilmente manipulable para apoyar a los actores políticos que generalmente tienen sólidos vínculos de negocio y contubernio con diversos actores empresariales.

Aparte de la arista del contubernio entre poder político y gubernamental, se puede añadir un segundo problema: lealtad partidista más que lealtad profesio-

³¹ Rojas Salazar, G. (2022). Abuso de lo público y su percepción desde la 4T. *Nexos*. Recuperado en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/abuso-de-lo-publico-y-su-percepcion-desde-la-4t/>

³² Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

³³ Andersson, S. y Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control*. New York: Routledge.

nal de un aparato gubernamental genera graves consecuencias estructurales en el actuar de una administración pública.³⁴ Los sistemas de botín justamente se construyen en torno a selección de funcionarios afines a una ideología o interés político, sobre factores críticos para las burocracias profesionales como la experiencia profesional y el *expertise*. De tal forma que, existen controles mínimos al interior de los gobiernos que impidan que los políticos actúen de acuerdo con sus intereses particulares, así que los burócratas están expuestos a los vaivenes políticos, y con una mínima influencia en la formulación de políticas.³⁵ En consecuencia, la administración pública produce políticas públicas menos eficaces, y con un diseño limitado que no atiende a los problemas públicos ni a las necesidades de la ciudadanía.³⁶

Desafortunadamente, lo normal y legitimado en México es el sistema de botín bajo una lógica política de clanes y oligarquías. Esto tanto a nivel federal, estatal y municipal. Distintos estudios comprueban la presencia de este en los tres niveles, tal como el trabajo de Pérez-Chiqués y Meza (2021)³⁷ que comprueban la institucionalización de distintas formas de redes de corrupción en gobiernos municipales, así como el estudio introductorio de Rojas Salazar y Pineda (2022).³⁸

³⁴ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

³⁵ Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (Eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

³⁶ Cejudo, G. M., y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, 54(1), 57-83.

³⁷ Pérez-Chiqués, E., y Meza, O. (2021). «Trust-Based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments. *Governance*, 34(4), 1039-1056.

³⁸ Rojas Salazar, G., y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y normalización». *Nexos*.

Este análisis no sólo muestra como el sistema de botín promueve formas variadas en que se reproduce la corrupción, sino cómo esta se normaliza, al punto de que se convierte en una práctica aceptable. Aceptable porque puede estar racionalizada («no es tan grave el problema», «todos lo hacen», «si no lo hago yo otros lo harán», «entre dos males, escoger el menor») y normalizada («en realidad no es corrupción, es un favor o un reconocimiento»). En otras palabras, la corrupción puede convertirse paradójicamente en norma implícita: visible y aceptada como herramienta de control y ordenación de las interacciones con contratistas, servidores públicos y opositores con el fin de que todo «funcione como siempre».

Una razón fundamental por la que el sistema de botín subsiste es porque genera estabilidad. Por ejemplo, se alternan islas de profesionalización junto con camarillas políticas. De acuerdo con Arellano-Gault (2013),³⁹ la historia en México refleja el funcionamiento estable del sistema de botín:

Incluso se puede decir que creó una administración pública profesional a lo largo del tiempo: la mayor parte de los servidores públicos eran gente que no pertenecía a una camarilla política sino que eran contratados por los grupos o camarillas políticas en la administración pública a partir de su capacidad o experiencia profesional (pp.15-16).

Las camarillas políticas delimitan el rol de las burocracias como una herramienta al servicio de sus intereses. En el proceso también se altera la concepción de la ciudadanía sobre la administración pública y el Estado. Gupta (1995)⁴⁰ ilustra este fenómeno en India, donde relata cómo un servidor público local atiende a los ciudadanos desde su propia casa, por lo que se elimina la separación entre lo público y privado hasta en el espacio. De ese modo, incluso en el imaginario la idea del Estado se trastorna, volviendo al gobierno un asunto personalista, propio de individuos que controlan aspectos de la vida cotidiana. A su vez, este simbolis-

³⁹ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

⁴⁰ Gupta, A. (1995). «Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State». *American Ethnologist*, vol. 22, núm. 2, pp. 375-402.

mo moldea las interacciones de la ciudadanía con el Estado, mediándolas a través del funcionario público, de forma que surgen diferencias en el trato, favoritismo y la necesidad de sobornos, intercambios de favores y regalos. La corrupción entonces es la única manera en que los ciudadanos conciben la relación con el Estado.⁴¹

Es así como la percepción corrupta de la interacción ciudadano-Estado, se replica en la sociedad. Un ejemplo son los sobornos a policías de tránsito o el uso de las palancas para acceder a servicios públicos o de mayor calidad.⁴² Por lo tanto, la normalización de la corrupción también radica en su incorporación en el lenguaje cotidiano como señalan Tapia y Zalpa (2011)⁴³ y Zalpa, Tapia y Reyes (2014).⁴⁴ La corrupción se reproduce mediante símbolos, frases, refranes y rituales específicos. Un ejemplo de esto es el término «el año de Hidalgo», que refleja nítidamente la lógica del sistema de botín, en tanto la administración pública es vista como un recurso que le pertenece al partido y a sus miembros en el poder.

A partir de este breve repaso se puede comprender la corrupción sistémica en México, desde una perspectiva social y política. Particularmente, se realizó un énfasis en el sistema de botín, qué es y sus implicaciones en la reproducción de la propia corrupción. Sin embargo, las siguientes preguntas que debemos formular son ¿cómo reducir la corrupción? ¿esos instrumentos son útiles para aminorar el sistema de botín? En la siguiente sección se discuten estas interrogantes.

¿Cómo reducir el sistema de botín?: algunos instrumentos

Para responder las preguntas planteadas al final de la sección anterior se pre-

⁴¹ Harrison, E. (2006). «Unpacking the Anti-corruption Agenda: Dilemmas for Anthropologists». *Oxford Development Studies*, 34(1), 15-29, DOI: 10.1080/13600810500495915.

⁴² Arellano Gault, D., y Castillo, M. (eds.) (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.

⁴³ Tapia, E. y Zalpa, G. (2011). «La corrupción a la luz de los dichos y refranes.» *Relaciones*, 21-65.

⁴⁴ Zalpa, G.; Tapia, E.; y Reyes, J. (2014). ««El que a buen árbol se arrima...» Intercambio de favores y corrupción». *Cultura y representaciones sociales*, 149-176.

sentan algunos instrumentos que contribuyen al control y prevención de la corrupción. De este modo, se exponen cinco sistemas, instrumentos, mecanismos y alternativas anticorrupción, los cuales son: sistemas de reglas; sistemas de valores; auditorías; controles internos; y los s.c.c. Sin embargo, ¿estos instrumentos también son útiles en un contexto de sistema de botín? La primera respuesta es que no necesariamente, puesto que tienen una lógica distinta, o bien, están basados en una conceptualización diferente de lo que es la corrupción. Bajo la lógica de un sistema de botín, todos estos instrumentos, de por sí con limitaciones y problemas, se convierten todavía en más limitados e inefectivos. Una paradoja grave que una sociedad como la mexicana tiene que enfrentar. A continuación, se describe brevemente cada uno de ellos, sus ventajas y limitaciones.

SISTEMAS DE REGLAS

Los sistemas de (o basados en) reglas (*rules-based*) consisten en regulaciones y marcos normativos para formular pautas de comportamiento estandarizadas, además de establecer marcos de referencia sobre prácticas adecuadas. Estos sistemas están conformados por regulaciones gubernamentales establecidas por una agencia o más agencias especializadas, así como de organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial o Transparencia Internacional. En otras palabras, los casos de buenas prácticas o *benchmarking*.⁴⁵

Este sistema presupone que las propias organizaciones no son capaces de asegurar el cumplimiento de las normas o son propensos a que se institucionalicen prácticas corruptas, por lo que las reglas de comportamiento deben establecerse por actores externos que estén fuera de la lógica de corrupción de la organización. Asimismo, parte de un gran supuesto: es posible diseñar y ejecutar intervenciones uniformes y universales en cualquier organización, sin importar la cultura, ni el contexto. En ese sentido, los sistemas de reglas son implementados como recetas infalibles, manuales rígidos que deben concretarse cabalmente.

⁴⁵ Andersson, S. y Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control*. New York: Routledge.

Los sistemas de reglas parten desde una visión limitada de la corrupción, asociada a una concepción del problema como uno de manzanas podridas, en donde los actores de forma racional deciden actuar de forma corrupta, puesto que les produce mayores beneficios. En consecuencia, mediante la modificación de la estructura de incentivos es como se pueden eliminar la corrupción al interior de una organización. Por lo tanto, la corrupción es una decisión individual, de modo que se elimina el componente social-relacional de esta. Las reglas entonces son instrumentos racionales que delimitan el comportamiento, aunque su efectividad se ve considerablemente reducida considerando los elementos sociales y culturales de la corrupción, así como condiciones inherentes al comportamiento organizacional, como la constante negociación con la norma que señala Crozier (1964),⁴⁶ así como la importancia del secreto y la actuación tras bambalinas⁴⁷ o el doblamiento de reglas (*rule bending*) necesario para poder cumplir con los objetivos de una organización (que en casos extremos llega a la franca desobediencia de las reglas o *rule breaking*).

Por un lado, los sistemas de reglas, si bien pueden incorporar elementos cruciales para limitar la intromisión de la política en la administración pública. Por otro lado, no resuelve otros factores asociados al sistema de botín. Por ejemplo, como se mencionó antes, las reglas están en constante interacción con los actores y en la realidad, son fácilmente vulneradas, dobladas o aplicadas de forma subjetiva debido a la ambigüedad propia de las organizaciones.⁴⁸ De tal modo que, las reglas por sí solas difícilmente son una solución efectiva, pues el propio sistema de botín puede ser parte de las reglas, sobre todo considerando la estabilidad que aporta al sistema político. Finalmente, Lovell (2005),⁴⁹ sostiene que los sistemas

⁴⁶ Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.

⁴⁷ Goffman, E. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires. Amorrortu.

⁴⁸ March, J.G., y Olsen, J.P. (2011). «The Logic of Appropriateness». *Oxford Handbooks Online*. doi:10.1093/oxfordhb/978019960445. March, J. G. (2010). *The ambiguities of experience*. Nueva York: Cornell University Press.

⁴⁹ Lovell, D. (2005). «Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding En-

de reglas son soluciones coherentes en países con corrupción incidental, pero en países con altos niveles de corrupción son menos efectivos, pues paradójicamente requieren de una separación clara entre las burocracias técnicas profesionales y los políticos.

SISTEMAS DE VALORES

En el otro extremo, están los sistemas de valores basados en principios que radican en que las propias organizaciones establecen sus propios códigos y manuales de conducta, el compromiso de los miembros es fundamental pues estos deciden los valores que son perseguidos y defendidos.⁵⁰ En este enfoque, los propios miembros de la organización determinan cuales son las conductas apropiadas y a su vez, son los encargados de su cumplimiento, es decir, en este enfoque las pautas de comportamiento son autorreguladas por las propias organizaciones.

En los sistemas de valores se presupone que los servidores públicos comparten valores, creencias y principios, es decir, un *ethos*, que va dirigiendo su comportamiento y que establece parámetros organizacionales de desempeño, así como de integridad y profesionalidad. De este modo, al interior de las organizaciones se forjan grupos con una identidad y sentido de pertenencia que los alienta a tener un mejor comportamiento, pues incurrir en prácticas corruptas implica no solo una sanción formal, sino el rechazo social. En ese sentido, se genera una lógica de lo apropiado, es decir la forma en la que las organizaciones lidian con la incertidumbre.⁵¹ De esta manera, la lógica de lo apropiado produce formas de comportamiento aceptables al interior de la organización. Por lo que, si los miembros quieren transitar e interactuar exitosamente en la organización, deben seguir esa lógica social.

demic Corruption in Postcommunist States». En Haller, D., Shore, C. (eds.). (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.

⁵⁰ Andersson, S. y Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control*. Nueva York: Routledge.

⁵¹ March, J.G., y Olsen, J.P. (2011). «The Logic of Appropriateness». *Oxford Handbooks Online*. doi:10.1093/oxfordhb/978019960445

Empero, los principios al interior de una organización pueden estar orientados hacia la reproducción de la corrupción o el mantenimiento de un sistema corrupto. Esto es aún más probable en contextos de corrupción sistémica, donde los intercambios informales se han normalizado e institucionalizado como se explicó en la sección anterior. Igualmente, las lógicas de lo apropiado pueden normalizar la corrupción: las personas pueden caer en prácticas de corrupción cuando la ambigüedad es alta debido a que las reglas no son claras, por lo que la corrupción puede ser apropiada en contextos específicos en los cuales el umbral es amplio, lo que implica que las reglas son demasiado ambiguas y los principios débilmente acoplados. Al mismo tiempo, el *statu quo* se basa en instituciones informales, por lo que la corrupción no sólo es una regla, sino que también instituye un sistema de valores.

En el caso de los sistemas de botín, en tanto la lógica de lo apropiado está ligada a una visión política de la burocracia, por lo tanto, los principios al interior de las organizaciones públicas reproducen las lógicas patrimonialistas. Así que los sistemas de valores por sí solos son poco efectivos para impactar en el sistema de botín. Incluso, los sistemas de valores pueden contribuir a la normalización de la corrupción, puesto que, en el proceso de aprendizaje organizacional, los nuevos miembros aprenden e ingresan en las dinámicas corruptas. En las primeras etapas de ingreso es cuando las personas aprenden cómo son las dinámicas en una organización, y comprenden la cultura de esta.⁵² De tal forma que, cuando una persona ingresa a una organización pública embebida en este sistema de botín asimilará sus principios, asumiéndolo como normal y aceptable.

AUDITORÍAS

Las auditorías se han convertido en un instrumento sustantivo en el análisis y vigilancia de la corrupción. No obstante, las auditorías inicialmente no tenían este objetivo, sino que se han ido diversificando como instrumentos que han ido adquiriendo una naturaleza de técnica de control para evaluar distintos aspectos organizacionales, desde recursos humanos, financieros y materiales empleados

⁵² Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, 330.

hasta los procedimientos de operativos y de planeación.⁵³ La auditoría también es un instrumento de rendición de cuentas, en donde se revisan aspectos asociados a la calidad del desempeño de los miembros de la organización, el gasto público y el cumplimiento de metas y objetivos de las organizaciones.

Las auditorías se han orientado hacia la detección de prácticas asociadas a la corrupción, como el fraude. A través de investigaciones sistematizadas se detectan irregularidades que presuponen posibles actos de corrupción. Avis, Ferraz y Finan (2018)⁵⁴ arguyen que las auditorías en efecto reducen la corrupción. Sin embargo, Khan (2006)⁵⁵ señala algunas limitaciones de estos mecanismos en la detección y control de la corrupción. Uno de los principales impedimentos, es que los auditores no pueden hacer mucho para atajar la corrupción, pues, aunque puedan suponer que exista, no tienen herramientas para solucionarla ni atajarla. Una segunda limitación, es que en tanto las prácticas de corrupción son ocultas, para las auditorías es sumamente difícil detectarlas y revelarlas. Por consiguiente, los costos y sofisticación de las auditorías pueden ser demasiado elevados sin que esto se traduzca en que sean exitosas, al punto que solo permiten adquirir indicios de la corrupción sin que se compruebe definitivamente cuándo, cómo y quiénes actuaron de forma corrupta. La tercera limitación es que de acuerdo con Khan (2006),⁵⁶ las auditorías difícilmente logran lidiar con la corrupción social, cultural y política.

⁵³ Arellano Gault, D., y Coronilla, R. (2019). «La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En Arellano-Gault, D. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.

⁵⁴ Avis, E., Ferraz, C., y Finan, F. (2018). «Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians». *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964.

⁵⁵ Kahn, M. (2006). *Role of Audit in Fighting Corruption*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

⁵⁶ *Ibidem*.

En esa línea, las auditorías enfrentarán problemas considerables para lidiar con los sistemas de botín, puesto que, en un contexto de corrupción sistémica, la información disponible será limitada y de baja calidad, además de que, retomando la primera limitación, los auditores no podrán tener un rol clave. Adicionalmente, los miembros de una organización corrupta establecerán alternativas para evadir las auditorías, o alterar los resultados de estas mediante información de baja calidad u opacidad.⁵⁷ El sistema de botín hace, en otras palabras, poco creíble a las auditorías: siempre existirá la duda o sospecha de que las auditorías son manipulables para afectar sólo a aquellos que los jefes políticos deseen afectar sin tocar a los actores cómplices u obedientes a la voluntad de tales jefes políticos.

Finalmente, las auditorías no son instrumentos sólidos para reducir la corrupción, ni siquiera para investigarla, sino más bien para sugerir indicios de su existencia para su posterior investigación y análisis.⁵⁸ En contextos de corrupción sistémica, también es factible que exista colusión entre los auditores y funcionarios públicos de alto nivel. Principalmente, porque en los sistemas de botín, las interacciones e intercambios políticos ocurren de forma generalizada en distintos espacios burocráticos.

CONTROLES INTERNOS

Los controles internos están presentes en la administración pública en México como los Órganos Internos de Control (OIC), estos consisten en mecanismos desconcentrados al interior de las dependencias y organizaciones públicas. Su función es la vigilancia y monitoreo de su gestión y el cumplimiento normativo, a través de diferentes mecanismos, como las auditorías y revisiones. Estos sistemas internos cuentan con autonomía, al mismo tiempo que, se destacan elementos técnicos para el cumplimiento de sus funciones.

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Arellano Gault, D., y Coronilla, R. (2019). «La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías». En Arellano-Gault, D. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.

En el papel, los OIC representan un mecanismo útil de control normativo, pero también de fiscalización, así como para la imposición de sanciones por faltas administrativas. Como se mencionó, los OIC funcionan como sistemas de monitoreo principalmente de la gestión y el desempeño de los funcionarios públicos, aunque con el paso del tiempo, también se han añadido tareas relacionadas a la transparencia, la rendición de cuentas y anticorrupción. Así mismo, los OIC deben implementar y acompañar sistemas de *whistleblowers*, así como investigar posibles casos de conflicto de interés.⁵⁹

No obstante, los OICs cuentan con herramientas mínimas para la investigación y detección de actos de corrupción. Quizá la mayor deficiencia es su limitación en términos de recursos estratégicos y de inteligencia que impiden que estos sean mecanismos útiles. De este modo, los OIC no cuentan con las herramientas suficientes para lidiar con la corrupción sistémica, debido a que la propia estructura y naturaleza de estos mecanismos no está creada para dicha tarea. Esto es similar a los problemas que enfrentan las auditorías, solo que en el caso de los controles internos, habría que cuestionarse si estos mecanismos de hecho pueden coadyuvar a demostrar indicios de corrupción. La propia conformación y relación de los OICs con las organizaciones en los que están insertados ocasionan problemas de cooperación, en el intercambio de información y en el conocimiento real que tiene el órgano del resto de la organización.

En el caso de los sistemas de botín, estos mecanismos de control difícilmente son efectivos, pues muy rápidamente pierden su sentido o son deformados en su lógica. En efecto, bajo el sistema de botín los controles internos se han deformado como instrumentos de castigo y vigilancia, no de dirección y aprendizaje. Una simulación completa: no pueden ser instrumentos anticorrupción sólidos, pero son retóricamente planteados como tales ante la incapacidad por producir una perspectiva estable y de largo plazo de la estrategia de los aparatos

⁵⁹ Arellano Gault, D., y Zamudio-González, L. (2009). «Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México». *Convergencia*, 16(49), 145-173.

administrativos para lograr sus propios objetivos. También, es altamente probable que enfrenten obstáculos en la recolección de información, así como en la profundidad de las investigaciones realizadas. En todo caso, puede afirmarse que los controles internos son poco efectivos bajo la institucionalización de los sistemas de botín.

SERVICIOS CIVILES DE CARRERA

Los SCC son instituciones políticas, que busca generar una burocracia profesional autónoma del poder político. Este cuerpo burocrático está basado en el modelo burocrático-racional weberiano (1922/1983). En el ideal burocrático, los servidores públicos actúan conforme a un marco normativo que establece los parámetros de comportamiento, el poder es impersonal, y la selección de los miembros está establecida bajo elementos objetivos-técnicos, por lo que resulta una estructura basada en el mérito. Dentro de esta burocracia profesional, las personas con mayores habilidades, experiencia y conocimientos son los que dirigen la organización. De esta forma, los servidores públicos comparten y defienden los intereses de su organización, creando un *ethos* burocrático, o una mística como la define Goodsell (2010).⁶⁰ Por lo tanto, para el surgimiento de una burocracia profesional, este cuerpo debe estar claramente separado de los grupos y camarillas políticas.

En ese sentido, para la conformación de los SCC se requieren una serie de condiciones relacionadas a la profesionalización y al desarrollo de un sistema de carrera, es decir, facilitar que los servidores públicos pueden desarrollar su carrera profesional al interior de la burocracia a partir de esquemas de mérito, como evaluaciones de desempeño. Van Bork (2014)⁶¹ presenta algunas condiciones crí-

⁶⁰ Goodsell, C. T. (2010). *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*. Washington, D.C.: Sage.

⁶¹ Van Bork, G. (2014). *Developing Administrative Capacities: Requirements for Sound EU Programme Implementation Actions to Solve Bottlenecks*. Training to Managing Authorities, Brussels. Recuperado en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/admin_capacity_en.pdf

ticas de los SCC, como: el alcance de la protección del servicio civil: que exista una separación de carrera administrativa; claridad en las reglas de evaluación; consecuencias creíbles de la evaluaciones; reglas explícitas para evitar y castigar el patronazgo; existencia y fortaleza de los mecanismos de gobernanza legítima e independiente; protección y credibilidad de los méritos, en particular de los exámenes, evaluaciones y reglas; rango y alcance de la aplicación del sistema, es decir, cuáles funcionarios forman parte del sistema; integralidad del sistema: que existan mecanismos que regulen el ingreso, desarrollo de la carrera, evaluaciones y resultados; y un espíritu de cuerpo: sentido de identidad y pertinencia de un grupo.

Sin embargo, los SCC se han reducido a elementos de profesionalización, volviéndolos únicamente sistemas de recursos humanos, es decir, centrándose en elementos técnicos, dejando de lado su aspecto político.⁶² De tal modo que, la implementación de los SCC implica un esfuerzo técnico, ignorando la naturaleza política de los SCC. Un servicio profesional puede analizarse en tres niveles diferentes: como un sistema de recursos humanos, como un sistema de gobernanza y como un sistema de símbolos.⁶³ Así, los SCC radican en distintos aspectos más allá de capacitar a los servidores públicos, ofrecer programas de entrenamiento y promover habilidades gerenciales.⁶⁴ La cualidad fundamental de los servicios profesionales es que posibilitan una separación nítida entre las lógicas técnicas de las burocracias profesionales de las políticas, por lo que los SCC deben blindarse reconociendo su condición política.

Esto a su vez, se refleja en sus costos, pero también en su influencia en el diseño de políticas públicas y la calidad en la gestión pública.⁶⁵ Los SCC induda-

⁶² Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.

⁶³ Bekke, H.; Perry, J. y Toonen A. (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

⁶⁴ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 1-21.

⁶⁵ Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureau-

blemente son costosos, puesto que si se fortalecen demasiado, pueden paralizar los intentos y proyectos de políticas públicas pensados por los gobiernos electos, bajo argumentos técnicos. Dentro de las burocracias también existen intereses políticos e incentivos diversos como arguyen Shepsle (2010),⁶⁶ Niskanen (1975)⁶⁷ y Hojnacki (1996).⁶⁸

No obstante, los SCC pueden ser una base estable e institucional que a la larga resulten sumamente efectivos para reducir la corrupción. Meyer-Sahling *et al.* (2018).⁶⁹ y Dahlström *et al.* (2012).⁷⁰ en dos estudios comprueban el efecto de contar con sistemas profesionales en la reducción de la corrupción. Meyer-Sa-

cracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University. Iacoviello, M., y Chudnovsky, M. (2015). «La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina». Documento de Trabajo. Banco de Desarrollo de América Latina. Cejudo, G. M., y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, 54(1), 57-83.

⁶⁶ Shepsle, K. (2010). «Bureaucracy and Intergovernmental Relations». En *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York: W.W Norton.

⁶⁷ Niskanen, W. A. (1975). «Bureaucrats and Politicians». *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.

⁶⁸ Hojnacki, W. (1996), «Politicization as a Civil Service Dilemma». En Bekke, H.; Perry, J. y Toonen A. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

⁶⁹ Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't». *Public Administration*, 96(2), 276-285.

⁷⁰ Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

hling *et al.* (2018).⁷¹ demuestra como factores como el *ethos* es crucial para aumentar la integridad en el comportamiento de los funcionarios. Dahlström *et al.* (2012)⁷² y Charron, Dahlström, Fazekas y Lapuente (2017)⁷³ señalan que la separación entre los fines políticos y burocráticos es un factor determinante para reducir la captura política de los servidores públicos. Neshkova y Kostadinova (2012)⁷⁴ demuestran que la implementación de SCC tiene efectos en los niveles de corrupción en países con democracias en desarrollo. Zuvanic *et al.* (2010)⁷⁵ también sostienen como la profesionalización y la autonomía de la burocracia profesional orientada a objetivos técnicos mejora la coherencia de las políticas públicas y limita la discrecionalidad de los actores políticos. Finalmente, Arellano-Gault (2013),⁷⁶ Arellano-Gault y Cabrero (2014)⁷⁷ y Arellano-Gault *et al.*

⁷¹ Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285.

⁷² Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

⁷³ Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., y Lapuente, V. (2017). «Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes». *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.

⁷⁴ Neshkova, M. I., y Kostadinova, T. (2012). «The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies». *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.

⁷⁵ Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (Eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

⁷⁶ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

⁷⁷ Arellano Gault, D., y Cabrero, E. (2014). «Civil Service: A Critical Feature of Stability for Reducing Corruption in a Country Such as Mexico?». In Klingner, D. y Moreno, R.

(2019)⁷⁸ sostienen que los SCC son instrumentos esenciales para limitar al sistema de botín: con ello rompiendo al menos parcialmente las limitaciones de los instrumentos anticorrupción que antes se describieron.

El reto es que un SCC no es algo que se construya de la noche a la mañana: toma tiempo y complejos acuerdos políticos para implementarse. Aparte de tal acuerdo político, condición prácticamente indispensable para la existencia de un SCC, queda el reto de la consolidación de un *ethos*, es decir, de una visión o espíritu de cuerpo compartido que genere identidad, identificación especializada del servicio público. ¿quién habla por un servicio civil, quién lo defiende? Primero que nada, la propia gente de un servicio civil.

En México se inició con un proyecto de servicio profesional que básicamente vació de *ethos* la posibilidad de un SCC: diseñado como un régimen de recursos humanos, puesto que los servidores públicos son únicamente individuos persiguiendo fines propios como la promoción y desarrollo de sus carreras, la posibilidad de crear un SCC fue prácticamente cancelada.⁷⁹ En la siguiente sección se examina más a detalle qué es el *ethos* burocrático, cómo puede originarse y por qué los sistemas civiles que se limitan a la profesionalización fracasan en este aspecto.

A partir de esta revisión pueden delimitarse algunas reflexiones iniciales. Quizá la más importante es que la mayoría de los instrumentos que tenemos a nuestro alcance no son aptos para desactivar a los sistemas de botín, que como observamos en la sección I, son una de las principales causas de la corrupción sistémica; por ende, frecuentemente las estrategias anticorrupción que parten de estos instrumentos resultan inocuas y con resultados mínimos. Pero no todo está perdido, los SCC son instituciones complejas pero valiosas que permiten pensar que pueden ayudar a disminuir la presencia de los sistemas de botín. Para

Using the Narcotrafic Threat to Build Public Administration Capacity between the US and Mexico. Nueva York: Routledge.

⁷⁸ Arellano Gault, D. (2019). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance.* México: CIDE.

⁷⁹ *Ibidem.*

Tabla 1
Instrumentos para la reducción de la corrupción y su pertinencia en la reducción del sistema de botín

Instrumento	¿Qué es?	¿Es efectivo en contextos de corrupción sistémica?	¿Es efectivo para limitar los sistemas de botín?
<i>Sistemas de reglas</i>	Regulaciones y marcos normativos estandarizados, establecidos por actores externos	No, parte de una conceptualización limitada de la corrupción, como un fenómeno individual-racional.	No, puesto que requiere de una separación entre la burocracia y los políticos, además de que los sistemas de botín pueden ser parte de las normas.
<i>Sistemas de valores</i>	Códigos y manuales de conducta establecidos de acuerdo con los principios.	No. Los principios dentro de las organizaciones pueden estar orientados para producir prácticas corruptas.	No. Los sistemas de valores están basados en lógicas de apropiado donde el sistema de botín está normalizado, de forma que las organizaciones reproducirán estos principios
<i>Auditorías</i>	Técnica de control para evaluar distintos aspectos organizacionales	No, no son instrumentos para reducir la corrupción, sino más bien para examinar indicios de corrupción	No. Debido a que no son instrumentos para solucionar la corrupción, sino detectarla.
<i>Controles internos</i>	Mecanismos de control normativo, fiscalización, y sanción	No, enfrentan varias tareas que no pueden cumplir, debido a esto enfrentan problemas como falta de información, y nulos recursos e inteligencia anticorrupción.	No. Su función está orientada a tareas relacionadas al control normativo, detección de casos de conflicto de interés y sistemas de denuncia.
<i>Servicios profesionales de carrera</i>	Burocracias profesionales con autonomía de los intereses y vaivenes políticos	Sí pero con condiciones. La autonomía de las burocracias profesionales reduce el uso discrecional de esta por parte de intereses políticos. Los SCC son instituciones políticas que se blindan para mantener criterios técnicos en la formulación de políticas.	Sí, con condiciones. Se requiere que los cuerpos burocráticos generen un <i>ethos</i> que establezca un sentido de identidad, pertinencia y compromiso que en efecto separe los intereses de los servidores públicos de los políticos.

Fuente: Elaboración propia.

finalizar esta sección se ofrece una tabla donde se resumen los instrumentos, si son adecuados en contextos de corrupción y si son pertinentes para limitar los sistemas de botín.

Servicios civiles: la necesidad de un ethos para su éxito

Para continuar con el análisis de los SCC, vale la pena puntualizar la diferencia entre un sistema de profesionalización y un servicio civil. Como se adelantaba, el primero consiste en un sistema de recursos humanos, en donde se priorizan aspectos de entrenamiento, promoción y desarrollo de habilidades gerenciales en la administración pública; el segundo se refiere a una burocracia que establece un espíritu de cuerpo, de forma que es autónoma y está blindada de los intereses políticos. En ese sentido, que exista uno no implica necesariamente que surja el otro a la par. Sin embargo, un sistema de profesionalización no incluye un servicio civil, mientras que un servicio civil sí puede contener un sistema de profesionalización.⁸⁰

Por lo tanto, en esta sección se ofrecen algunos argumentos de por qué el *ethos* o espíritu de cuerpo es fundamental para garantizar el éxito de los SCC para reducir la corrupción.⁸¹ Para empezar, es esencial definir qué es un espíritu de cuerpo. Posteriormente, se retoman algunos análisis que estudian el efecto de este cuerpo para limitar el comportamiento corrupto de servidores públicos. Finalmente, se ofrece una reflexión sobre qué ocurre con los servicios profesionales que persiguen una visión de profesionalización o de recursos humanos.

El espíritu de cuerpo es un sentimiento de pertenencia, de identificación y de compromiso que surge en un grupo. Este *ethos* surge a partir de la socialización de principios, valores y creencias que existen al interior de una organización.⁸²

⁸⁰ Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo Responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

En el caso de un SCC, el espíritu de cuerpo se cimienta mediante la separación y autonomía de los burócratas de los intereses y lógicas políticas. De esta forma, las lógicas de lo apropiado están orientadas a valores meritocráticos, la notabilidad de los conocimientos técnicos y el *expertise*, el fomento a las decisiones basadas en evidencia y la integridad y ética profesional. Este espíritu de cuerpo no se mandata, sino que se construye en las interacciones de los miembros de este grupo. Para ello es esencial mantener comunicación entre los distintos miembros. En el caso de los SCC, es sustantivo que exista comunicación entre los servidores públicos de toda la administración pública para solidificarlo y sostenerlo en el tiempo.⁸³ Asimismo, debe haber una institucionalidad que efectivamente blinde a los servidores públicos de los intereses de los políticos, así como les brinde algún grado de autonomía en la toma de decisiones, asignación de recursos y participación en las políticas públicas.

Meyer-Sahling *et al.* (2018)⁸⁴ estudian 36 países en el que revisan la relación entre la gestión del servicio civil y la lucha contra la corrupción. En el estudio se incluye diferentes variables como la contratación meritocrática, los niveles de pago, así como elementos de profesionalización como la promoción, transferencia y prácticas de estabilidad laboral. Las conclusiones de este estudio es que existe una relación sólida entre el reclutamiento por mérito y una menor corrupción. De ese modo, cuando los empleados se contratan en función de sus méritos profesionales, en lugar de criterios políticos o personales, tienden a ser menos corruptos. La explicación es que esta relación se consolida por el surgimiento de un espíritu de cuerpo, responsabilidad recíproca o mayor protección frente a presiones políticas, entre otros mecanismos.⁸⁵

Dahlström *et al.* (2012)⁸⁶ realizan un estudio similar, sólo que con una

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't». *Public Administration*, 96(2), 276-285.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Poli-

muestra mayor y con la inclusión de países con democracias en desarrollo. En este análisis, se estudian tres estructuras burocráticas y su efecto en la corrupción, que son los siguientes: burocracia cerrada: la creación de un *ethos* burocrático que los aísla de agentes externos; burocracia bien retribuida: los salarios y condiciones laborales competitivas que reducen la corrupción; y una burocracia profesional: separación entre los intereses y rendición de cuentas entre los agentes políticos y burocráticos.⁸⁷ La estructura más efectiva fue la burocracia profesional, aunque en la conceptualización de los autores sobre el espíritu de cuerpo se restringe a factores de profesionalización como exámenes formales competitivos, estabilidad de carrera, y leyes específicas para el empleo público.⁸⁸ Asimismo, la burocracia profesional incluye lo que aquí definimos como *ethos*, es decir, la necesidad de una separación y construcción de un sentido de identidad a partir de promociones internas y creación, reclutamiento meritocrático y control en la politización de los servidores públicos.

Por su parte, Zuvanic *et al.* (2010)⁸⁹ proponen una tipología de configuraciones burocráticas de acuerdo con dos factores: autonomía y capacidad. Estos factores se alinean con la distinción propuesta al inicio de esta sección. En esta clasificación existen cuatro tipos de configuración: las burocracias administrativas, las burocracias patronales, las burocracias meritocráticas y las burocracias paralelas. Las burocracias administrativas son aquellas que tienen altos niveles de autonomía pero bajos niveles de capacidad, algunas características son: existencia de criterios de mérito pero apenas aplicados, selección de personal basada en aspectos políticos pero estables, con una habilidad limitada en la formulación

itics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

⁸⁷ *Ibidem.*, pp. 658-660.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

e implementación de políticas públicas. Las burocracias patronales cuentan con baja autonomía y baja capacidad, que se caracterizan por ser inestables, ingreso basado en la lealtad hacia actores y partidos políticos, su rol es nulo en la formulación de política pública, y suelen encargarse de funciones básicas. Las burocracias meritocráticas son aquellas con alta autonomía y alta capacidad, cuyos funcionarios públicos ingresaron a través de esquemas de carrera, con bases de mérito y conocimientos específicos sobre sectores de política pública. Las burocracias paralelas tienen baja autonomía, pero capacidades altas, son personal con contratos flexibles y eventuales, así que no están integrados en la administración pública formalmente, colaboran en la formulación de políticas públicas pero aportan poca estabilidad a su continuidad y a las capacidades del Estado.

A partir de esta tipología puede identificarse la distinción entre un servicio profesional civil y un servicio civil. Por un lado, los sistemas de recursos humanos relativos a los sistemas de profesionalización incrementan las capacidades, claves en la formulación de políticas públicas pero que no tienen ningún efecto en la corrupción. Por otro lado, los servicios civiles que promueven la autonomía

Tabla 2
Configuración burocrática y casos en México

Configuración burocrática y un ejemplo en México			
Autonomía	Alta	Burocracia administrativa • Personal de base en la Administración Pública Federal (APF)	Burocracia meritocrática • Sistema de carrera del Instituto Nacional Electoral • Servicio exterior mexicano • Funcionarios de organismos constitucionalmente autónomos (OCAs) como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el INEGI.
	Baja	Burocracia patronal • Personal de mantenimiento y vigilancia en la APF • Particulares, asistentes de servidores de alto rango	Burocracia paralela • Asesores y consultores • Personal eventual
	Baja		Alta
Capacidades			

Fuente: Elaboración propia con información de Zuvanic *et al.* (2010).

burocrática no sólo mejoran la gestión sino que también tienen un efecto en la corrupción. Para finalizar esta sección, se presenta una tabla en la que se utiliza esta tipología y se caracteriza en qué configuración entran los distintos cuerpos burocráticos en México

Con relación a esta tabla, es posible identificar las variaciones al interior de la burocracia mexicana. Tal como se demuestra, no existe una única configuración, y aunque sí hay burocracias meritocráticas, estas son islas de profesionalización, casos puntuales que no reflejan el resto de la administración pública. En realidad, las burocracias patronales y administrativas son las configuraciones más comunes en México. De este modo, se reflejan los avances mínimos del SCC, pues si estuviera más extendido, la burocracia meritocrática sería la configuración más habitual. También con esta tabla se exponen los alcances de las burocracias cuando son más capaces pero menos autónomas, y viceversa. La autonomía está asociada con el espíritu de cuerpo que fue revisado en esta sección. Los SCC deben crear un *ethos* que ayude a establecer una separación bien definida, pero también requiere de una mayor profesionalización. Sólo no debe olvidarse que puede existir un sistema de profesionalización dentro de un servicio civil, pero ese sistema de profesionalización no crea un espíritu de cuerpo inherentemente.

*Limitaciones: la contradicción original,
voluntad política e intereses encontrados*

Debido a que los SCC son instituciones políticas, inexorablemente enfrentan problemas y limitaciones por parte de los intereses de distintos actores políticos. De este modo, para que los servicios profesionales sean robustos deben ser capaces no sólo de estar aislados de los intereses políticos, sino que también deben negociar y cooperar con estos actores de los cuales deben mantenerse autónomos y separados. Las limitaciones que enfrentan los SCC varían desde factores institucionales, como que en efecto se le otorguen las herramientas necesarias para que sean autónomas *de facto*, con criterios de mérito y estables; la necesidad de cooperar con actores con intereses enfrentados; aceptar la volatilidad de la voluntad política necesaria para implementar y fortalecer estos servicios; así como enfrentar algunas paradojas que enfrentan las políticas anticorrupción.

En principio, los SCC enfrentan un problema propio de todas las estrategias anticorrupción: la contradicción original.⁹⁰ Esta contradicción consiste en que en contextos de corrupción sistemática, los actores encargados de desarrollar, implementar y apoyar los esfuerzos para limitar la corrupción son los mismos que más se benefician de ella. De ese modo, difícilmente emprenderán acciones que afecten su *statu quo*.

En esa línea, los SCC requieren de soporte, e implican intervenciones políticas y no sólo técnicas, o asociadas únicamente a elementos de recursos humanos. Los SCC afectan equilibrios de poder, delimitan el área de influencia de los políticos y contravienen con narrativas construidas a partir del poder. Neshkova y Kostadinova (2012)⁹¹ examinan los obstáculos que enfrentan las reformas administrativas en países con democracias en desarrollo, específicamente discuten la implementación de SCC en contextos en los cuales también es sustantivo el incremento de la profesionalización, pero también despolitización, o como arguye Peters (2018),⁹² requieren definir con claridad qué tipo de politización es deseable que generen. No obstante, ambos enfrentan constantes frenos, pesimismo y críticas que afectan su implementación y resultados. Al mismo tiempo, los efectos de los SCC son paulatinos, de modo que, los políticos puedan perder el interés de los políticos al pensar que estos esfuerzos son altamente costosos en términos de tiempo y recursos.

En el trabajo de Grindle (2010),⁹³ los mecanismos de resistencia a la imple-

⁹⁰ Arellano Gault, D., y Rojas Salazar, G. (2021). «Dealing With the «Original Ccontradiction» in fighting corruption in countries with systemic corruption: A critique of the cases of Brazil and Mexico and their multiorganizational strategies. En Pozsgai-Alvarez, J. (ed.). *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*. London: Routledge.

⁹¹ Neshkova, M. I., y Kostadinova, T. (2012). «The Effectiveness of Administrative Reform in new Democracies». *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.

⁹² Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.

⁹³ Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series.

Tabla 3
Mecanismos de resistencia y casos en México

Mecanismo	Definición	Ejemplo en México
No participar	Resistencia a la incorporación del nuevo régimen de SPC.	Durante el proceso de legislación de la LSPC, se pretendía que la cobertura de este abarcara toda la APF, sin embargo, enfrentaron resistencias de grupos sindicales y de camarillas políticas (Arellano-Gault, 2008)
Disolución	Legislar la eliminación de una agencia o comisión encargada de administrar un sistema de servicio civil.	En México, no existe una dependencia encargada como tal de administrar al SPC, pero está integrada dentro de las áreas de revisión de la Secretaría de Función Pública (SPF), la cual ha enfrentado distintos cambios, incluso su eliminación durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.
Inanición	Reducir el presupuesto de la agencia ejecutora para impedir su función; cancelar oportunidades para exámenes o concursos.	A lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, se ha emprendido una política de austeridad, que como resultado ha reducido los niveles de profesionalización de la APF, se han eliminado miles de plazas y se ha afectado los salarios de funcionarios públicos. Asimismo, se ha incrementado la discrecionalidad en la selección del personal, por lo que han aumentado los perfiles que no cuentan con las habilidades necesarias para los puestos que desempeñan.
Redefinición	Legislar cobertura reducida del sistema de servicio civil	Como se mencionó en el primer ejemplo, la LSPC en 2003, cuenta con excepciones, no incorpora al personal de base, se limita hasta ciertos niveles de la APF y cuenta con cargos de libre designación excepciones, que se han convertido más bien en la norma. (Méndez, 2016; Merino, 2013).
Reingeniería	Inventar medios para contratar funcionarios públicos fuera de las regulaciones de un sistema de servicio civil	Se han creado medios para contratar funcionarios de forma eventual, lo que permite la selección discrecional de personal, que a la postre se quedará en el puesto pues tendrá más información y experiencia para afrontar las evaluaciones de ingreso.

Fuente: Elaboración propia con información de Grindle (2010).

mentación de sistemas de servicio civil en América Latina demuestran la contradicción original. La autora plantea distintas formas en la que los gobiernos van moldeando los alcances de los SCC. A continuación, se presentan algunos de estos mecanismos y un ejemplo para ilustrarlo en México.

En cada uno de estos mecanismos se refleja claramente la contradicción original. Aunque se promulguen leyes para crear SCC, estos requieren de apoyo inmanente por parte de los políticos y otros grupos, que no tienen incentivos para hacerlo y que boicotarán los intentos de establecer un SCC robusto. En consecuencia, los SCC que no enfrentan con la contradicción original, serán proyectos de reforma incompletos, insuficientes y endeble, por lo que no resolverán los problemas para los que están diseñados, es decir, no alterarán el sistema de botín. Grindle (2010) define el caso de México como de «reforma y retirada»,⁹⁴ debido a que los intentos paulatinos durante el proceso de legislación e implementación de la LSPC afectaron radicalmente sus lógicas, principalmente porque requería de reglamentos y modificaciones posteriores que no fueron realizadas por la presión política de las camarillas partidistas y de los sindicatos del gobierno. Esta crítica también es defendida por Arellano-Gault (2013),⁹⁵ Merino (2013)⁹⁶ y Méndez (2016).⁹⁷ Para que los SCC sean implementados requieren de lidiar con la contradicción original; paradójicamente, este instrumento es el más efectivo para reducir la corrupción sistémica que, en consecuencia, también debilita la influencia de los actores que más se benefician del sistema, es decir, ataca la fuente de la contradicción original.

⁹⁴ *Ibidem.*, p. 15.

⁹⁵ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

⁹⁶ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

⁹⁷ Méndez, J. (2016). «La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada». En del Carmen Pardo, M., y Cejudo, G. M. (eds.). *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. México: El Colegio de México.

Por lo tanto, en la implementación de los SCC debe considerarse la voluntad política. Esta variable es sustantiva en el desarrollo de SCC robustos, porque precisamente es un elemento de la contradicción original. Sin embargo, precisar si existe voluntad política y en qué medida no es sencillo. La voluntad política es un concepto ambiguo, difícil de medir y de comprobar si en efecto es real o solamente es discursiva.⁹⁸ Si bien los discursos reflejan las intenciones de los actores, es cuando lo llevan a la acción cuando verdaderamente implica una voluntad para modificar el sistema corrupto. Aun así, la voluntad política es dinámica, varía su intensidad en el tiempo. No hay que olvidar que los actores políticos persiguen fines distintos, como los fines electorales, por lo que al principio de su mandato puedan estar más comprometidos a emprender proyectos de reforma, que más adelante serán menos atractivos debido a los costos, implicaciones para sus intereses y de su partido, entre otros. La voluntad política como un factor exógeno hace que los proyectos de reforma como la implementación de los SCC sea inestable, tal como otras estrategias anticorrupción.⁹⁹ Entonces, ¿cómo asegurar que en efecto existe voluntad política? En los resultados tangibles, en los avances reales, como defienden Neshkova y Kostadinova (2012).¹⁰⁰ Estos por supuesto son paulatinos, lentos y poco atractivos, lo que puede generar escepticismo. Mantener el interés en la implementación de los SCC es sustantivo, por lo

⁹⁸ Fritzen, S. (2005). «Beyond «Political Will» How Institutional Context Shapes the Implementation of Anticorruption Policies». *Policy and Society*, 24(3), 79-96. Post, L. A., Raile, A. N., y Raile, E. D. (2010). «Defining Political Will». *Politics & Policy*, 38(4), 653-676. Brinkerhoff, D. (2000). «Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework». *Public Administration and Development*, 20, pp. 239-252.

⁹⁹ Marquette, H., y Peiffer, C. (2018). «Grappling With the «Real Politics» of Systemic Corruption: Theoretical Debates Versus «Real-World» Functions». *Governance*, 31(3), 499-514. Fritzen, S. (2005). «Beyond «Political Will» How Institutional Context Shapes the Implementation of Anticorruption Policies». *Policy and Society*, 24(3), 79-96.

¹⁰⁰ Neshkova, M. I., y Kostadinova, T. (2012). «The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies». *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.

que deben tenerse claros sus costos, beneficios y el impacto positivo en la democracia y en la calidad de las políticas públicas.

Intereses individuales, sindicatos y patrimonialismo

Los SCC también enfrentan distintas lógicas e intereses. A continuación, se discuten tres problemas asociados con estas lógicas e intereses en disputa: intereses individuales, intereses sindicales y patrimonialismo. En cada uno de estos problemas se describen por qué ocurren y sus consecuencias. De esta forma, se puede obtener un panorama integral sobre la compleja relación que los SCC enfrentan como institución política con otros actores y sus fines particulares.

Arellano-Gault (2013)¹⁰¹ discute sobre las diferencias entre un SCC y uno individualizado, que giran en torno a lo que se explicó en la sección III: un servicio profesional necesita la conformación de un *ethos*, es decir, un sentimiento de pertenencia e identidad a un grupo, que promueva principios y compromisos. De lo contrario, este es un sistema individualizado, que no pretende crear este *ethos*, sino que sólo está encaminado a la profesionalización y a la promoción individual de las carreras de los funcionarios. En otras palabras, los funcionarios públicos solo están interesados en mejorar sus condiciones laborales, conseguir salarios elevados y tener acceso a mejores posiciones.

Las consecuencias de esta visión individualizada son dos. La primera es que estos SCC están débilmente acoplados, apenas existen comunicación, retroalimentación y cooperación entre los servidores públicos de diferentes dependencias; por consiguiente, este SCC no blindo a las burocracias profesionales de los intereses políticos ni los protege de los vaivenes partidista, pues carecen de influencia política (*political leverage*) como defienden Zucanovic *et al.* (2010).¹⁰² La segunda es que los propios servidores públicos adquieran una agenda particular,

¹⁰¹ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

¹⁰² Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (Eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in*

en la cual se conviertan en actores fuertes que defienden sus propias metas y objetivos.¹⁰³ Los objetivos pueden coincidir con los de las organizaciones públicas,¹⁰⁴ por ejemplo negociar con los legisladores para obtener más presupuesto para diseñar mejores programas, ampliar la cobertura, etc. O defender políticas exitosas a pesar de los cambios electorales. Empero, también pueden desplazarse los objetivos, de forma que los servidores públicos buscan exclusivamente beneficios propios basados en aumentar su prestigio, sus ingresos, su influencia política.¹⁰⁵ De este modo, las burocracias profesionales pueden vetar políticas que contravengan sus intereses, sus análisis técnicos y hasta su visión política. Por consiguiente, las burocracias pueden maniatar a los políticos electos, un dilema de legitimidad complejo en las democracias. Discutir y reflexionar sobre este dilema no es un tema menor, sino que forma parte del SCC como institución política.

Un segundo grupo con el cual los SCC deben coincidir es con los sindicatos. En México, el personal de base, que pertenece a algún sindicato, representa 71% de servidores públicos.¹⁰⁶ La importancia de estos servidores no se limita a su número sino a su influencia en el desempeño de las dependencias. Aunque, es pertinente aclarar que su participación en la formulación de las políticas

Latin American Policymaking. Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

¹⁰³ Hojnacki, W. (1996). «Politicization as a Civil Service Dilemma». En Bekke, H.; Perry, J. y Toonen A. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press. Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.

¹⁰⁴ Shepsle, K. (2010). «Bureaucracy and Intergovernmental Relations». En *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York: W.W Norton. Niskanen, W. A. (1975). «Bureaucrats and Politicians». *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Censo nacional de gobierno federal 2021. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/#-Documentacion>.

es inexistente. Generalmente, el personal de base se encarga de las actividades operativas de la organización,¹⁰⁷ que son cruciales en el funcionamiento de las organizaciones y en la calidad de la gestión pública. Debido a que las condiciones laborales del personal de base no están sujetas a mediciones de desempeño, evaluaciones o mecanismos de control, su rendimiento suele ser deficiente. La razón, es que desde una concepción gerencialista, no tienen incentivos para mejorar su desempeño, puesto que su permanencia en la administración pública tiene que ver con acuerdos y condiciones políticas establecidas con el sindicato. Curiosamente, podría afirmarse que los grupos sindicales han sido tan exitosos debido a que han logrado desarrollar efectivamente un *ethos* que los protege y separa del resto de funcionarios de confianza y de entrada por concurso.

La presencia de dichos funcionarios debilita considerablemente el alcance de los SCC y modifica sustancialmente su lógica, pues disminuye la credibilidad de los sistemas de evaluación y mérito. ¿De qué manera legitimar un SCC que tiene casos de excepcionalidad y que no aplica a un alto porcentaje de burócratas? Además, el rendimiento del personal de base afecta elementos esenciales de la operación de las dependencias. Como resultado, los SCC deben negociar, transaccionar y discutir con los sindicatos para integrarlos en la medida de lo posible a la misión de los servicios, pero siempre reconociendo que los intereses de los sindicatos generan presiones y no pueden eliminarse ni ignorarse. Esta es una lección clave, puesto que la fuerza política que poseen los principales sindicatos es elevada. Los sindicatos son organizaciones complejas, con una ideología y estructuras rígidas jerarquizadas bien definidas.

Por último, la visión patrimonialista de la administración pública genera tensiones con los SCC. El patrimonialismo es «[el] supuesto de que una posición administrativa de mando es un privilegio —y en cierto sentido una posesión— de quien lo detenta, gracias a la cercanía con grupos poderosos que disponen de

¹⁰⁷ Zuvanic, L., Iacoviello, M., y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

dichas posiciones por razones políticas» (Arellano-Gault, 2013, p. 14).¹⁰⁸ Esta práctica ha sido común desde la colonia,¹⁰⁹ por lo que se ha normalizado e institucionalizado. Los SCC contravienen esta práctica, lo que produce resistencias y desequilibrios. El patrimonialismo crea estabilidad corrupta, pero estabilidad, al fin y al cabo. Los proyectos de SCC deben pensarse como cambios organizacionales, que trastocan equilibrios de poder, creencias, interpretaciones de la realidad y sentidos compartidos al interior de las organizaciones. En ese sentido, para enfrentar los intereses patrimonialistas, los SCC deben incluir en sus configuraciones elementos simbólicos e interpretativos, para intervenir sobre los conceptos y significados de la burocracia y sus fines.

El estado de los sistemas profesionales de carrera en México

En esta sección se examina el estado de los SCC en México, para eso se hace un recuento histórico sobre la evolución de los servicios profesionales, sus limitaciones, avances y retrocesos. Más adelante, se ofrecen algunos datos sobre la calidad del gobierno, los niveles de corrupción de acuerdo con la ENCIG de 2019 y Censo Nacional de Gobierno Federal 2021. Posteriormente, se revisa estos avances en los gobiernos estatales, en donde se toma como avance el análisis de Arellano-Gault y Rojas Salazar (2022)¹¹⁰ y el estudio introductorio de Rojas Salazar y Pineda (2022).¹¹¹ De esta manera, se puede esbozar un panorama inte-

¹⁰⁸ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

¹⁰⁹ Arellano Gault, D. (1999). «Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organizational Culture in México». *International Review of Public Administration*, 4(2), pp. 67-78. Lomnitz, C. (1996). «Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 21-51.

¹¹⁰ Arellano-Gault, D. y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo Responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.

¹¹¹ Rojas Salazar, G. y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y normalización». *Nexos*.

gral de los SCC en México. Hemos expuesto algunas pistas nada halagüeñas, por lo que es momento de comprobarlo en la realidad.

En 2003, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), con esta norma finalmente se pretendía acabar con la tendencia de los sistemas de botín y patrimonialismo que existían desde la colonia.¹¹² No obstante, la ley no dio los resultados esperados, puesto que enfrentó resistencias evidentes de grupos y camarillas políticas, así como de los sindicatos que miraban con recelo la implementación de un servicio profesional de carrera (SPC) que suponía un mayor control de patronazgo y corrupción. La solución supuso crear normas y reglamentos que complementaran esta ley. Desafortunadamente, estos intentos graduales tampoco fueron exitosos. De hecho, puede argüirse que esto incluso dañó aún más a la ley, permitiendo que se redujera su cobertura y modificando sus intenciones iniciales, lo que Grindle (2010)¹¹³ explica como mecanismos de resistencia. En la primera década de este siglo, la pertinencia, estructura y factores del SPC eran una discusión activa, que se replicaba a nivel estatal y local, como indica Gutiérrez (2012)¹¹⁴ en el Distrito Federal.

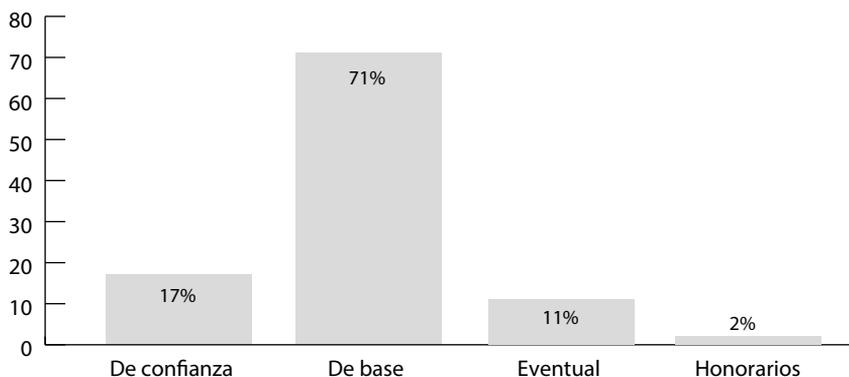
En la actualidad, México posee un intento de SPC con una profesionalización gradual, desorganizada, caracterizada por contrastes marcados entre islas de profesionalización y servidores públicos seleccionados por criterios políticos

¹¹² Arellano Gault, D., (1999). «Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organizational Culture in Mexico». *International Review of Public Administration*, 4(2), pp. 67-78. Lomnitz, C. (1996). «Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 21-51. Klingner, D, y Arellano-Gault, D. (2006). «Mexico's Federal Professional Career Service». En Riccucci, N. *Public Personnel Management*. Longman. Nueva York.

¹¹³ Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series.

¹¹⁴ Gutiérrez, E. B. (2012). «Los obstáculos políticos para la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno del Distrito Federal». *Buen Gobierno*, (12), 130-147.

Gráfica 1.
Porcentaje de servidores públicos de la APF
por régimen de contratación



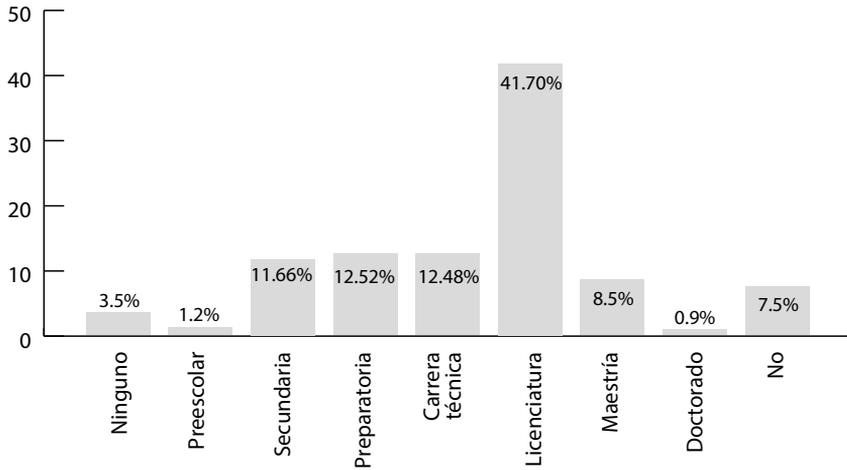
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo nacional de gobierno federal 2021.

discrecionales. En cuanto a un servicio civil, Arellano-Gault (2013)¹¹⁵ revela que no existe un espíritu de cuerpo burocrático entre los servidores de la APF. Los burócratas no tienen un sentido de identidad o pertenencia, y difícilmente tienen relaciones con servidores de dependencias distintas a las que laboran. Adicionalmente, no confían en las instituciones de los SCC y cuestionan la legitimidad y credibilidad de los instrumentos como los exámenes de concurso, las evaluaciones y el mismo sistema de carrera. De acuerdo con una encuesta realizada a servidores públicos, tan solo 23.81% y 16.24% consideraron estar de acuerdo y muy de acuerdo, respectivamente con que ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral (Arellano-Gault, 2013).¹¹⁶ Asimismo, casi 20% de servidores creen que los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un programa diferenciado, 36% afirmó que tiene un gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera, y apenas 25% cree que las reglas actuales del SPC son racionales y adecuadas.

¹¹⁵ Arellano Gault, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Gráfica 2.
Nivel de escolaridad en servidores públicos de la APF



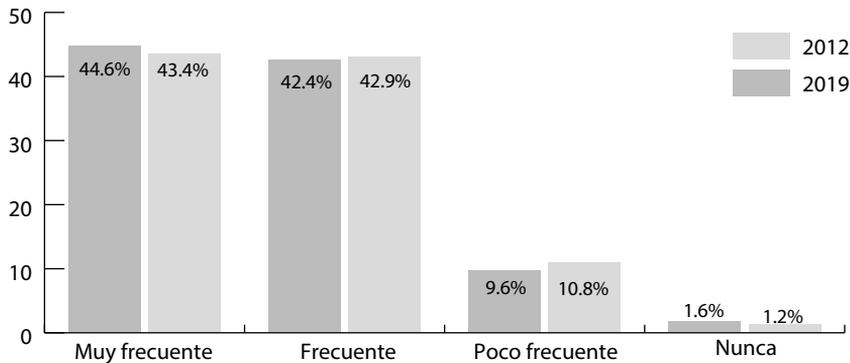
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Inegi.

En el Censo nacional de gobierno federal 2021, se reportó que existían 1 583 355 funcionarios públicos a nivel federal, de los cuales 264 362 son de confianza, 1 112 871 es personal de base o sindicalizado, 179 912 son personal eventual, y 26 068 de personal por honorarios.

En la gráfica puede comprobarse que los SPC tienen una cobertura limitada, en comparación con el personal de base o sindicalizado que alcanza 71%. Por lo tanto, el estado del SPC no corresponde con las necesidades y expectativas de la LSPC. En el Censo también se presentan datos sobre el nivel de escolaridad que representa un proxy sobre profesionalización.

Los datos revelan que un porcentaje considerable de servidores públicos cuenta con una licenciatura. En contraste, el número de los servidores públicos con estudios de nivel medio y medio superior es considerablemente más alto que los que cuentan con maestría y doctorado. Esta información tiene relación con las configuraciones de la burocracia que presentamos en la sección III, en la que se caracterizó a la burocracia mexicana como patronal y administrativa (véase Gráfica 2).

Gráfica 3.
Percepción sobre frecuencia de la corrupción en 2019 y 2021

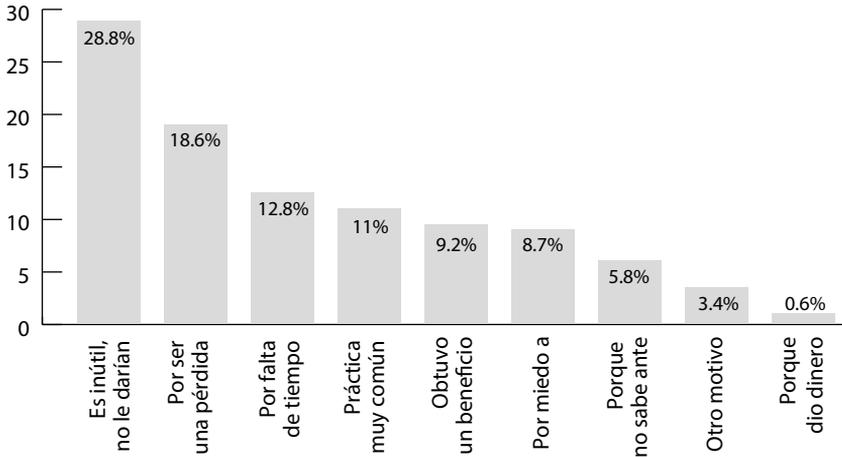


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENCIG (INEGI, 2019, 2021).

El estado de los SPC también puede estudiarse a partir de la percepción de corrupción. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)¹¹⁷ resulta una fuente sustanciosa para revisar los niveles de percepción de corrupción a nivel estatal y federal. A nivel federal, en 2019, se reportó que el 44.6% de la población encuestada señala que la corrupción es muy frecuente y el 42.4% dice que es frecuente. Esto refleja que más de 85% de la ciudadanía considera que las interacciones con el gobierno son corruptas, lo cual impacta definitivamente en su concepción del Estado, así como es un reflejo claro de la calidad de la gestión pública y la provisión de servicios. Finalmente, 1.6% nunca ha experimentado ningún acto de corrupción. En 2021 no se percibe una diferencia en los datos, más allá de que el incremento marginal en las personas que reportaron que apenas habían experimentado algún acto de corrupción. No

¹¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2019. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>. INEGI (2022). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2022. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>.

Gráfica 4.
Causas y frecuencia de las no denuncias



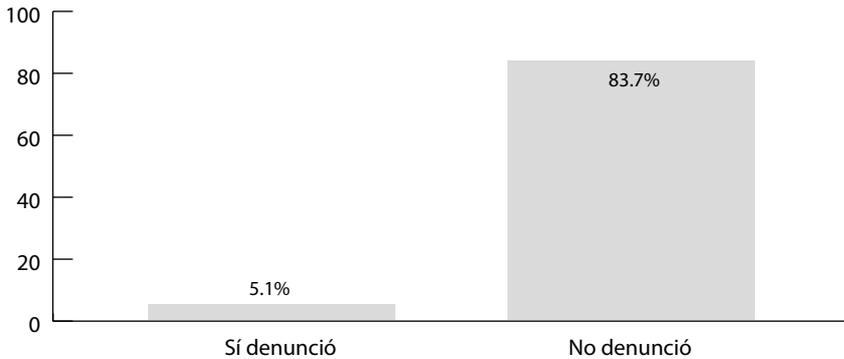
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENCIG (Inegi, 2019).

obstante, 42.9% y 43.4% afirmaron que a su ver, los actos de corrupción ocurren de manera frecuente y muy frecuente, respectivamente. Estos datos reflejan los niveles de corrupción en el país, la cotidianeidad de estas prácticas y cómo se reproducen socialmente. La corrupción sistémica como se definió en la sección I, es un fenómeno social, que se reproduce no sólo al interior de los gobiernos, sino también culturalmente.

Ante un contexto de corrupción sistémica, las denuncias y sanciones son sustantivas, ¿pero ocurren? La respuesta es que no tanto como deberían, ni como se esperaría. Existen distintas causas por la que las personas no denuncian casos de corrupción. En la ENCIG (2019), 4 702 516 de ciudadanos mencionaron que no habían denunciado a las autoridades que habían incurrido en casos de corrupción.

En 2021, la cifra de personas que no denunciaron fue similar, con 4 048 849 personas de 4 837 249 encuestadas. De tal forma que, casi 84% no denunció que sufrió un acto de corrupción.

Gráfica 5.
Porcentaje de la población que no denunció
ante alguna autoridad un acto de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENCIG, 2021.

La conformación de un SCC apoyaría a la rendición de cuentas, y generaría una mayor legitimidad que podría alentar a las personas a denunciar casos de corrupción y abusos de poder. En cambio, un sistema de botín fomenta la impunidad y la falta de confianza en los servidores públicos y en que estos cumplan con sus funciones, o que sean de calidad.

Para finalizar esta sección, se recuperan los avances a nivel estatal. Arellano-Gault y Rojas Salazar (2022),¹¹⁸ analizaron los avances de las normas relacionados con la conformación de un SPC en los gobiernos estatales. Tan sólo trece estados cuentan con al menos un instrumento normativo sobre SPC, y en términos de profesionalización, treinta entidades federativas cuentan con algún instrumento legal sobre la capacitación de servidores públicos de los gobiernos estatales. No obstante, en el caso de las normativas relativas al SPC, la conceptualización varía, puesto que se mezclan distintos elementos como: códigos de ética,

¹¹⁸ Arellano Gault, D.y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE.

normas de ingreso, evaluación y desempeño, leyes de responsabilidades, que son heterogéneas entre sí.¹¹⁹

En consecuencia, los avances los SPC a nivel estatal son mínimos, diferenciados y endebles. Así, estos hallazgos soportan la diferenciación entre sistema profesional y servicio civil, en el que existe una clara distinción entre ambos, incluso en aspectos normativos-legales. En cuanto a niveles de corrupción, Rojas Salazar y Pineda (2022)¹²⁰ recopilan los distintos casos y reportes de corrupción en los gobiernos estatales, identificando prácticas comunes estrechamente vinculadas al sistema de botín como redes de corrupción, conflicto de interés, nepotismo, compadrazgo, etcétera. Asimismo, comparan estas prácticas con factores de consolidación de la corrupción¹²¹ como: redes de corrupción, mecanismos de integración organizacional que favorecen la institucionalización de la corrupción, opacidad, y pesos y contrapesos débiles, demostrando que en los estados la corrupción persiste de forma sistémica. Además, estos factores están estrechamente vinculados con el sistema de botín.¹²² De esta manera, se comprueba que, tanto a nivel federal como estatal, el sistema de botín permanece más vivo que nunca.

Reflexiones finales

En este capítulo hicimos un recorrido sobre la corrupción sistémica en México, cómo puede observarse y cuáles son sus consecuencias, sobre todo una de las prácticas más dañinas para la democracia: el sistema de botín. Después, se

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Rojas Salazar y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y normalización». *Nexos*. Recuperado en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/06/corrupcion-en-gobiernos-estatales-escandalizacion-y-normalizacion/>

¹²¹ Pérez-Chiqués, E., y Meza, O. (2021) «Trust-Based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments». *Governance*, 34(4), pp. 1039-1056.

¹²² Rojas Salazar y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y normalización». *Nexos*. Recuperado en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/06/corrupcion-en-gobiernos-estatales-escandalizacion-y-normalizacion/>

analizaron distintos instrumentos a nuestro alcance para reducir la corrupción, aunque algunos de ellos resultan sumamente ineficaces para limitar al sistema de botín. Principalmente, el instrumento más útil son los SCC, que ayudan a limitar la influencia política en el ejercicio burocrático.

Sin embargo, los SCC no son únicamente regímenes de profesionalización o recursos humanos, por lo que los servicios profesionales que sólo destinan recursos para capacitar a servidores, promover habilidades gerencialistas y desarrollar sistemas de promoción individualizada, seguramente fracasaran en reducir la corrupción. Al contrario, los SCC requieren de un espíritu de cuerpo que genere un sentido de pertenencia, una identidad que separe a los servidores de intereses políticos. La autonomía de las burocracias profesionales es esencial para blindarlos de los vaivenes políticos. De esta manera, se pueden reducir elementos sustantivos del sistema de botín. Por consiguiente, un SCC sin este *ethos*, será un esfuerzo incompleto.

En México este ha sido el caso, el SPC está débilmente acoplado, sufre problemas de cobertura lo que afecta su legitimidad y credibilidad. El panorama no es alentador, tanto a nivel federal como estatal, en donde se nota un rezago considerable. Mientras tanto, el sistema de botín está más sólido que nunca, aunado a que parece no haber interés de prácticamente ningún partido político ni de sus dirigentes en crear las condiciones para abandonar el sistema de botín. Con un sistema de botín bien instalado, la corrupción endémica en el país muy probablemente continuará intacta. La contradicción original, bajo un sistema de botín, es todavía más fuerte pues las prácticas administrativas se doblan ante la voluntad política, normalizando el proceso de «limpieza» normativa y procedural con que la corrupción funciona generalmente al interior de la administración pública. El sistema de botín, entonces, perpetúa la corrupción, pero no sólo por la evidente manipulación política que implica un sistema de empleo público basado en el patronazgo. Es todavía más intrincado y sutil: el sistema de botín perpetúa los procesos sociales, culturales y administrativos que normalizan y racionalizan la corrupción como algo dado y estable.

La importancia y omnipresencia de la *palanca*, por ejemplo, como mecanismo informal pero potente para relacionarse social, económica y políticamente es

una muestra clara. La existencia de dos vías de acción, una formal que puede doblarse y una informal que es de hecho la más importante en la práctica, ha creado una clara paradoja. Es posible encontrar en varios espacios de la administración pública una «profesionalización» pero de las capacidades y conocimientos para llevar a cabo una limpieza normativa y administrativa. Es decir, existen operadores expertos en muchos niveles organizacionales capaces de, por orden de los servidores políticos electos y designados, «purificar» los actos administrativos (desde los dudosos hasta los francamente fraudulentos) para evadir o al menos complicar las investigaciones anticorrupción.

La relación entre servicio civil y reducción de la corrupción es entonces, indirecta pero probablemente importante. Al menos es claro que su contrario, un sistema de botín como el existente en México, sí está plausiblemente relacionado de manera directa con los altos niveles de corrupción en el país y con su estabilidad.

Referencias

- Andersson, S. y Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control*. New York: Routledge.
- Arellano Gault, D. (1999), «Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organizational Culture in Mexico». *International Review of Public Administration*, 4(2), 67-78.
- (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México». En Longo, F.; Ramió, C (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, España: Fundación CIDOB.
- (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». *Andamios*, 10(21), 13-37.
- (2019). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.
- (2020). *Corruption in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- ; Medina, A. y Rodríguez, R. (2019). «Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción». En Arellano-Gault, D. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.

- y Cabrero, E. (2014). «Civil Service: A Critical Feature of Stability for Reducing Corruption in a Country Such as Mexico?». En Klingner, D. y Moreno, R. *Using the Narcotraffic Threat to Build Public Administration Capacity Between the US and Mexico*. Nueva York: Routledge.
- y Castillo, M. (eds.) (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- y Coronilla, R. (2019). «La corrupción institucionalizada en México». Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En Arellano-Gault, D. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.
- y Rojas Salazar, G. (2021). «Dealing With the «original contradiction» in Fighting Corruption in Countries With Systemic Corruption: A Critique of the Cases of Brazil and Mexico and Their Multiorganizational Strategies». En Pozsgai-Alvarez, J. (ed.). *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*. Londres: Routledge.
- y Rojas Salazar, G. (2022). «Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México». En Schiavon, J. (ed.). *Federalismo Responsable en México*. México: Konrad Adenauer Stiftung-CIDE
- y Zamudio-González, L. (2009). «Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México». *Convergencia*, 16(49), 145-173.
- Avis, E., Ferraz, C., y Finan, F. (2018). «Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians». *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964.
- Bekke, H.; Perry, J. y Toonen A. (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Brinkerhoff, D. (2000). «Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework». *Public Administration and Development*, 20, 239-252.
- Cejudo, G. M., y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, 54(1), 57-83.

- Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., y Lapuente, V. (2017). «Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes». *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 1-21.
- Fritzen, S. (2005). «Beyond «Political Will» How Institutional Context Shapes the Implementation of Anticorruption Policies». *Policy and Society*, 24(3), 79-96.
- Goffman, E. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Goodsell, C. T. (2010). *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*. Sage.
- Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series.
- Gupta, A. (1995). «Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State». *American Ethnologist*, 375-402.
- Gutiérrez, E. B. (2012). «Los obstáculos políticos para la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno del Distrito Federal». *Buen Gobierno*, (12), 130-147.
- Haller, D. & Shore, C. (eds.) (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press
- H. Cámara de Diputados (2003). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación* (10 de abril de 2003). Recuperado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- Harrison, E. (2006). «Unpacking the Anti-corruption Agenda: Dilemmas for Anthropologists». *Oxford Development Studies*, 34:1, 15-29, DOI: 10.1080/13600810500495915
- Hojnacki, W. (1996). «Politicization as a Civil Service Dilemma». En Bekke, H.; Perry, J. y Toonen A. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

- Iacoviello, M., y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Documento de Trabajo. Banco de Desarrollo de América Latina.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2021). *Censo nacional de gobierno federal 2021*. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/#-Documentacion>
- (2019). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2019. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- (2022). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2022. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Jancsics, D. y Jávör, I. (2012). «Corrupt Governmental Networks». *International Public Management Journal*, 15(1), 62-99.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahn, M. (2006). *Role of Audit in Fighting Corruption*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Kingdom, J. (ed.) (1990). *The Civil Service in Liberal Democracies*. Abingdon, Oxon UK: Routledge
- Klingner, D. y Arellano-Gault, D. (2006). «Mexico's Federal Professional Career Service». En Riccucci, N. *Public Personnel Management*. Longman. Nueva York.
- Klitgaard, R. (2000). «Subverting Corruption». *Finance y Development*, 37(2), 2-2.
- Lomnitz, C. (1996). «Ritual, Rumor y Corrupción en la formación del espacio nacional en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 21-51.
- Lovell, D. (2005). «Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States». En Haller, D., Shore, C. (eds.) *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.
- March, J. G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Nueva York: Cornell University Press.
- y Olsen, J. P. (2011). The Logic of Appropriateness. *Oxford Handbooks Online*. doi: 10.1093/OXFORDHB/978019960445
- Marquette, H., y Peiffer, C. (2018). «Grappling With the «Real Politics» of Systemic Corruption: Theoretical Debates Versus «Real-World» Functions». *Governance*, 31(3), 499-514.

- Méndez, J. (2016). «La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada». En del Carmen Pardo, M., y Cejudo, G. M. (eds.) *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. México: El Colegio de México.
- Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., y Schuster, C. (2018). «Civil Service Management and Corruption: What we Know and What we Don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, 330.
- Neshkova, M. I., y Kostadinova, T. (2012). «The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies». *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.
- Niskanen, W. A. (1975). «Bureaucrats and Politicians». *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.
- Pardo, M., (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación.
- Pérez-Chiqués, E., y Meza, O. (2021). «Trust-Based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments». *Governance*, 34(4), 1039-1056.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). «Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem». *Governance*, 26(3), 449-471. doi: 10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.
- Post, L. A.; Raile, A. N. y Raile, E. D. (2010). «Defining Political Will». *Politics y Policy*, 38(4), 653-676
- Rojas Salazar, G. (2021). «Voluntad política: ¿Cuánto se hace en verdad?». *Nexos*. Recuperado en: <https://anticorruccion.nexos.com.mx/voluntad-politica-cuanto-se-hace-en-verdad/>
- (2022). «Abuso de lo público y su percepción desde la 4T». *Nexos*. Recuperado en: <https://anticorruccion.nexos.com.mx/abuso-de-lo-publico-y-su-percepcion-desde-la-4t/>
- y Pineda, L. (2022). «Corrupción en gobiernos estatales: Escandalización y nor-

- malización». *Nexos*. Recuperado en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/06/corruptcion-en-gobiernos-estatales-escandalizacion-y-normalizacion/>
- Shepsle, K. (2010). «Bureaucracy and Intergovernmental Relations». En *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York: W.W Norton.
- Silberman, B. (1993). *Cages of reason*. Chicago: Chicago University Press.
- Tapia, E. y Zalpa, G. (2011). «La corrupción a la luz de los dichos y refranes». *Relaciones*, 21-65.
- Van Bork, G. (2014). *Developing Administrative Capacities: Requirements for Sound EU Programme Implementation Actions to Solve Bottlenecks*. Training to Managing Authorities, Brussels. Recuperado en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/admin_capacity_en.pdf
- Weber, M. (1922/1983). *Economía y sociedad*. FCE. México.
- Wildavsky, A. B. (1979). *Speaking Truth to Power*. Transaction Publishers.
- Zalpa, G.; Tapia, E.; y Reyes, J. (2014). «El que a buen árbol se arrima...» Intercambio de favores y corrupción». *Cultura y representaciones sociales*, 149-176.
- Zuñanic, L.; Iacoviello, M. y Gusta, A. L. R. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M (eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard: Inter-American Development Bank y Harvard University.

Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto¹

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

ALBERTO CASAS BENÍTEZ

Introducción

El patronazgo ha sido durante mucho tiempo una característica de la administración pública mexicana. Desde por lo menos la instauración del llamado «régimen de la Revolución», en la década de 1920, el uso habitual del poder que tienen los actores políticos para el nombramiento discrecional de cargos no electivos en el sector público (ya sea legalmente o no)² se convirtió en el principal mecanismo por el cual los funcionarios públicos ingresaban y se movilizaban en el gobierno.³

¹ Este capítulo es una versión ligeramente distinta del texto en inglés publicado en Francisco Panizza, B. Guy Peters y Conrado Ramos (eds.) (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*, University of Pittsburgh Press.

² Panizza, F., Peters, B. G., y Ramos, C. R. (2019). «Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments». *Public Administration*, 97(1), 147-161. Panizza, F., Larraburu, C. R., & Scherlis, G. (2018). «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations». *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59-98.

³ Grindle, M. S. (1977). «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico». *Latin American Research Review*, 12(1), 37-66. Méndez, J. L. (2010). «Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico». En Jon Pierre y Patricia Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change*

Incluso después de la transición a la democracia y la creación del primer sistema de servicio profesional de carrera del país a principios de la década de 2000, los nombramientos discrecionales se han mantenido comunes en la administración pública federal.⁴ Por lo tanto, el patronazgo ha sido, históricamente, parte integral de los procesos de contratación, promoción y despido del sector público de México. Ha sido, también, uno de los medios por los cuales la corrupción (en este caso por medio de «la captura de puestos públicos»)⁵ se ha extendido en los gobiernos del país.

En este capítulo estudiamos las prácticas de patronazgo en el gobierno federal mexicano. Nos enfocamos particularmente en la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) para explorar el alcance del patronazgo en las secretarías federales, la forma en que opera el patronazgo, las motivaciones que tienen los actores políticos para nombrar discrecionalmente a servidores pú-

and Reform. Montreal: McGill-Queen's University Press. Arellano-Gault, D. (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El Caso de México». En Longo, F. y Ramió, C. (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB, 143-169. Merino, M. (2006c). «Los desafíos de una nueva ética pública». En M. Merino (Ed.). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 29-62.

⁴ Nieto, F. y Pardo, M. C. (2019). «La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012». En G. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge-Laguna (eds.) (2019). *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*. CIDE, 35-63. Méndez, J. L. (2010). «Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico». En Jon Pierre y Patricia Ingraham (eds.) *Comparative Administrative Change and Reform*, Montreal: McGill-Queen's University Press. Méndez, J. L. (2018). *Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil*, ENAP. Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156. Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

⁵ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

blicos, y los roles que estos desempeñan en la burocracia. Para llevar a cabo esta investigación, además de revisar la literatura académica, realizamos 36 entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos de cuatro secretarías de Estado en una variedad de áreas de política pública.⁶

Nuestra investigación proporciona dos conjuntos de hallazgos centrales. En primer lugar, tomando como base las discusiones sobre el tema, encontramos tanto continuidades como cambios en las prácticas de patronazgo tradicionales del caso mexicano. Como era de esperarse, el patronazgo sigue presente de forma generalizada, por lo menos en la administración pública federal: los funcionarios prefieren trabajar con personas en las que puedan «confiar» personalmente. Por lo tanto, desde secretarios de estado hasta funcionarios de nivel medio y analistas de políticas, los nombramientos discrecionales siguen siendo bastante comunes, a pesar de que existen normas meritocráticas establecidas desde la década de 2000. Sin embargo, también encontramos que algunas de las dinámicas administrativas que históricamente han rodeado al patronazgo han cambiado. Por ejemplo, tanto el partido de gobierno como las «camarillas» (grupos de servidores públicos vinculados por confianza personal) parecen haber perdido su lugar central en la dinámica burocrática. En segundo lugar, al colocar el caso mexicano en una perspectiva más amplia, encontramos que las prácticas de patronazgo son difíciles de ubicar en un solo cuadro porque varían mucho entre secretarías de Estado. Si bien encontramos evidencia de que el patronazgo se usa con frecuencia para nombrar *tecnócratas programáticos* (funcionarios que combinan capacidades técnicas con confianza personal, no partidista) y en línea con los patrones históricos del país,⁷ los *agentes políticos* (que combinan confianza partidista y habilidades políticas) y *profesionales de los partidos* (que combinan

⁶ Para ello seguimos una metodología propuesta por Panizza, Peters y Ramos para analizar cada caso nacional y facilitar la comparación en la región latinoamericana. Los detalles pueden encontrarse en Panizza, Peters y Ramos (2022).

⁷ Camp, R. A. (1983). «El tecnócrata en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 579-599. Morales, F. J. (1994). *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

habilidades técnico-profesionales y confianza partidista) parecen tener mucha menos demanda, excepto en algunos puestos (véase Panizza *et al.*, 2018 para las categorías aquí mencionadas).⁸

El capítulo se divide en cuatro secciones después de esta breve introducción. La siguiente describe los principales rasgos que, históricamente, han caracterizado al patronazgo en México, hasta finales de la década de 1990. La tercera sección presenta los cambios institucionales asociados a la creación de un nuevo servicio civil basado en el mérito a principios de la década de 2000 y describe la forma limitada en que el nuevo sistema de personal afectó el patronazgo. La cuarta sección presenta la principal contribución empírica de este capítulo y analiza los resultados de nuestras entrevistas sobre el patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Finalmente, ofrecemos algunas conclusiones sobre el patronazgo en el sector público mexicano.

Orígenes del patronazgo en México (décadas de 1920-1990)

La evolución del patronazgo en el sector público mexicano está claramente ligado al desarrollo del sistema político del país,⁹ primero con la construcción de un sistema de partido hegemónico¹⁰ y después con una dinámica política acotada por el clientelismo y su traslado hacia la construcción de cuerpos administrativos. Después de la revolución de 1910-1920, en México se estableció un nuevo marco institucional para garantizar cierta estabilidad social. La creación del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) a finales de la década de 1920, el llamado

⁸ Panizza, F., Larraburu, C. R., y Scherlis, G. (2018). «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations». *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59-98.

⁹ Pardo, M. C. (1995). «El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización». *Gestión y Política Pública*, 4(2), 277-302. Pardo, M. C. (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*. 45(4), 599-634.

¹⁰ Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. Oxford University Press

«partido de la revolución» (primero como *Partido Nacional Revolucionario*, luego como *Partido de la Revolución Mexicana* y finalmente como *Partido Revolucionario Institucional*), fue una respuesta para dotar de estabilidad institucional al ambiente de sucesiones presidenciales y magnicidios que caracterizaron el periodo posrevolucionario. Este partido rápidamente centralizó el poder político y proporcionó un mecanismo para asegurar una transmisión más o menos pacífica del poder dentro de la élite política. Sin embargo, con el devenir de los años y el desenvolvimiento de las jerarquías del movimiento revolucionario escalando espacio de poder, el PRI rápidamente se convirtió en el único partido político legítimo, socavando así el pluralismo y la competitividad necesarios para implementar procesos democráticos adecuados.

El crecimiento del partido oficial trajo consigo importantes consecuencias tanto en el sistema político como en la burocracia federal. En primera instancia, el partido brindó un fuerte apoyo político a sus respectivos candidatos presidenciales, así como la respectiva disposición de recursos para hacer frente a los periodos sexenales de gestión y sucesión presidencial. A su vez, los presidentes se convirtieron en el mecanismo de acción que vinculaba el sistema de partido con las dinámicas de gestión político-administrativas del Estado. A ello hay que sumar las dificultades normales de un entorno democrático incipiente y la falta de competencia electoral, las cuales permitieron que el esquema de partido consiguiera ampliar su repercusión hacia puestos estratégicos en el congreso; con ello, la figura presidencial pronto fue adquiriendo mayor preminencia política, dada su capacidad para hacer nombramientos discrecionales, así como para incidir en la selección de futuros legisladores, jueces e incluso gobernadores. La falta de competencia política en el terreno electoral transformó el aparato de la administración pública federal en el lugar donde se libraban las luchas políticas y se buscaba la influencia política.¹¹ Con el tiempo, el acceso a un cargo de gobierno configuró un estilo de carrera política, la cual prevaleció a lo largo del siglo

¹¹ Arellano-Gault, D. (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El Caso de México». En Longo, F. y Ramió, C. (eds.) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB. 143-169.

xx. Poco a poco, conseguir un cargo en el gobierno se convirtió en un punto de partida casi imprescindible para desarrollar una carrera política, desde la década de 1940, hasta convertirse en el camino a seguir para lograr la candidatura presidencial.¹²

El patronazgo fue, por lo tanto, un subproducto natural del sistema político posrevolucionario.¹³ Los presidentes entrantes generalmente pensarían en los cargos públicos como un «botín» susceptible de ser compartido y actuarían en consecuencia una vez en el cargo.¹⁴ Se construía así un sistema característico del patronazgo, dinamizado por influencias políticas, partidistas y hasta personales. En un momento donde el sistema burocrático carecía de regulaciones en materia de profesionalización, resultaba común que cada periodo de gobierno viniera acompañado por cientos de nombramientos en todo el gobierno federal. La lealtad personal era un valor central, muy por encima del compromiso institucional o la mentalidad de servicio público. Además, dada la relevancia que tenían los cargos públicos para desarrollar carreras políticas en torno a importantes personalidades, pronto fue posible observar la formación de varios grupos políticos, las llamadas «camarillas» o los «equipos»¹⁵ Esta dinámica de grupos, estimulada por el desarrollo de lealtades personales, significó también que el acceso a recursos políticos fuera una vía para perseguir objetivos de grupo en lugar de políticas institucionales. La lealtad hacia un grupo, más que el desempeño objetivo de cada persona, a menudo se consideró como el factor más importante a la hora de estimar el valor de los funcionarios.¹⁶ El circuito de

¹² Camp, R. A. (1996). *Reclutamiento político en México*. México: Siglo XXI.

¹³ Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

¹⁴ Merino, M. (2006c). «Los desafíos de una nueva ética pública». En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE-SFP, 29-62.

¹⁵ Grindle, M. S. (1977). «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico». *Latin American Research Review*, 12(1), 37-66.

¹⁶ Merino, M. (2006c). «Los desafíos de una nueva ética pública». En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE-SFP, 29-62.

desarrollo individual y colectivo acotado hizo del patronazgo un estilo político de gobierno y administración.

Con el cambio de estilo presidencial, cada vez menos militar-revolucionario y cada vez más de orientación civil, las características esenciales del «sistema de botín» mexicano (por ejemplo, la afiliación a un partido y la prevalencia de las lealtades personales sobre las calificaciones laborales) cambiaron de manera significativa.¹⁷ Por ejemplo, por lo menos desde la década de 1950, una vez que la vieja generación de revolucionarios comenzó a ceder espacios visibles de la vida política, la educación universitaria y las habilidades profesionales adquirieron mayor relevancia entre quienes seguían carreras políticas dentro del gobierno.¹⁸ Con esta transición, los cuadros políticos paulatinamente fueron incorporando atributos técnicos relacionados con su carrera política y el desarrollo de las tareas administrativas y de gobierno. Esto se volvió aún más importante en las décadas de 1980 y 1990, cuando varios «tecnócratas» con estudios de posgrado de universidades europeas y estadounidenses ocuparon puestos de alto nivel en todo el gobierno, incluida la presidencia.¹⁹ Por lo tanto, si bien las «camarillas» continuaron unidas por lealtades personales, también estaban compuestas por individuos con habilidades técnicas bien desarrolladas, dando paso a un sistema denominado «cuasi-botín».²⁰ Con el advenimiento de dicho sistema, los alcances y naturaleza del patronazgo se transformaron. Por una parte, algunas secretarías llegaron a requerir un nivel significativo de

¹⁷ Arellano-Gault, D. (2013). «The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?». *International Journal of Public Administration*, 36(13), 940-952.

¹⁸ Camp, R. A. (1983). «El tecnócrata en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 579-599.

¹⁹ Morales, F. J. (1994). *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

²⁰ Arellano-Gault, D. (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El Caso de México». En Longo, F. y Ramió, C. (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB. 143-169.

experiencia técnica, como salud, finanzas o telecomunicaciones. Por la otra, la centralidad de la adscripción personal al partido de gobierno tendió a disminuir y las lealtades individuales se mantuvieron como el factor esencial en las dinámicas del patronazgo.²¹

Transición democrática y patronazgo (2000-2012)

La transición a la democracia trajo consigo algunos cambios importantes en el sistema político-administrativo y, por ende, en las prácticas de patronazgo. La llegada de un nuevo partido al gobierno federal por primera vez en 2000, el *Partido Acción Nacional* (PAN), cambió la dinámica política tanto entre los poderes federales, como dentro del poder Ejecutivo. Rápidamente fue necesario promover un papel más activo e independiente de los poderes Legislativo y Judicial, para que el esquema de contrapesos pudiera preservar un sistema de transición conseguido tras años de lucha político-electoral y de construcción institucional. Frente a la necesidad creciente de los procesos electorales y la importancia de contar con organismos independientes en funciones estratégicas del Estado, la política multipartidista proporcionó una variación importante al sistema de patronazgo, si bien no terminó por eliminar la forma arraigada de politización en la administración federal. Con la apertura democrática, diversos actores de la sociedad civil comenzaron a adquirir importancia en los debates públicos sobre varios temas de política, como la libertad de información, el control de la pobreza, la lucha contra la corrupción y la reforma del servicio civil.²²

Uno de los cambios más significativos fue la creación, en 2003, del servicio profesional de carrera (SPC), el primer sistema meritocrático en la administra-

²¹ Grindle, M. S. (1977). «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico». *Latin American Research Review*, 12(1), 37-66. Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Merino, M. (2006b). Introducción. En M. Merino (ed.). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE-SFP, 15-28. Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

²² Méndez, J. L. y Dussauge-Laguna, M. I. (2017). *Policy Analysis in Mexico*. Policy Press.

ción pública federal. Aun cuando la idea de establecer un sistema de servicio civil había estado presente desde la década de 1980, la falta de interés político, las crisis económicas y las luchas interministeriales habían impedido su implementación.²³ Si bien se habían establecido algunos sistemas meritocráticos en periodos de gobiernos anteriores, estos se limitaban a agencias específicas (por ejemplo, el servicio diplomático o el servicio electoral profesional; ver Auditoría Superior de la Federación, 2014). Asimismo, con la alternancia política de la década de 2000, la diversidad política recuperó interés entre diferentes grupos políticos y sus respectivas agendas. Tanto miembros del partido de gobierno como de los diferentes grupos y partidos de oposición introdujeron sus propias iniciativas de ley de servicio civil en el Congreso. Fue de esta manera que, a partir de una iniciativa presidencial y luego de varias rondas de negociación entre actores políticos, con aportes de varios académicos y expertos de la sociedad civil, la ley del SPC se promulgó en abril de 2003. De manera complementaria, en 2004 se publicó el reglamento para guiar la implementación del sistema.²⁴

El SPC introdujo los principios de mérito e igualdad de oportunidades en el servicio público federal, cuestionando así directamente los fundamentos de las dinámicas de patronazgo. Un nuevo reglamento se redactó para reclutar, seleccionar, promover, evaluar, capacitar y despedir al personal, así como para el diseño y aprobación de cargos y estructuras en diversas secretarías o áreas de gobierno. Casi de manera simultánea, se comenzó a desarrollar una variedad de herramientas informáticas para implementar exámenes de oposición abierta y cursos de capacitación, así como para gestionar integralmente el sis-

²³ Pardo, M. C. (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México: El Colegio de México.

²⁴ Méndez, J. L. (2010). «Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico». En Jon Pierre y Patricia Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform*. Montreal: McGill-Queen's University Press. Dussauge Laguna, M. I. (2011). «The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience.» *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13(1), 51-73.

tema.²⁵ Una nueva estructura de gobernanza poco a poco fue tomando lugar para operar el SPC en todas las instituciones federales, bajo la coordinación central de la Secretaría de la Función Pública, incluyendo el desarrollo de herramientas de recursos humanos a ser aplicadas por todas las secretarías dentro de la administración pública federal. Por último, la ley estableció un marco de tres años para implementar el sistema, que coincidía con el cierre del gobierno de Fox en 2006.²⁶

En términos de cobertura, el SPC originalmente parecía tener un carácter integral, pero en su desarrollo e implementación terminó incluyendo un número muy limitado de puestos federales. El SPC abarcaba a todas las secretarías federales (excepto a las de Defensa, Marina y Relaciones Exteriores, en tanto que ya tenían sus respectivos sistemas de carrera) y sus correspondientes «organismos desconcentrados». La estructura del SPC cubría seis cargos en el núcleo de la estructura jerárquica burocrática: director general, subdirector general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace (analista de políticas); los dos primeros puestos suelen considerarse de nivel superior y el resto de nivel medio. Los cargos de secretario de Estado, subsecretario de Estado, jefe de unidad (que existe sólo en algunas secretarías), administradores generales («oficiales mayores») y asesores de gabinete permanecieron como nombramientos discrecionales en términos legales. Los puestos de nivel inferior (por ejemplo, asistentes, choferes y puestos de nivel de calle) también quedaron fuera del SPC. Al final, el SPC se aplicó inicialmente apenas a 77 de las 103 instituciones federales (dentro de la administración central) y a alrededor de 43 000 cargos de los 273 000 existentes en aquellas instituciones públicas incluidas en el sistema (o de los 610 000 cargos que formaban parte de la estructura central del gobierno federal; ver Merino, 2013).²⁷

²⁵ Dussauge-Laguna, M. I. (2008). «Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)». *International Public Management Review*, 9(1), 56-75.

²⁶ Merino, M. (2006b). Introducción. En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 15-28.

²⁷ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

La capacidad del nuevo SPC para erradicar el patronazgo del sector público mexicano se vio limitada por su diseño original, pero estuvo restringida aún más por otros problemas.²⁸ El SPC, por ejemplo, combinó características de sistemas abiertos basados en puestos y sistemas de carrera cerrados, lo que generó confusión entre todos los actores involucrados.²⁹ Por otra parte, el diseño de los subsistemas de recursos humanos fue igualmente complejo y difícil de seguir en la práctica.³⁰ Asimismo, las agencias federales no tenían la infraestructura básica de gestión de recursos humanos para hacer frente al nuevo sistema, el cual debieron atender con un espacio de tiempo muy corto (tres años) para la implementación. En general, la introducción del SPC estuvo lejos de ser exitosa.³¹ Se trató de un sistema muy ambicioso que resultó ser muy acotado en la práctica y con una implementación tan apresurada como errática.

En cuanto a sus resultados, el SPC sigue siendo objeto de evaluación.³² Hacia

²⁸ Nieto, F. y Pardo, M. C. (2019). «La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012». En G. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge-Laguna (eds.), *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*. CIDE, 35-63. Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

²⁹ Méndez, J. L. (2018). *Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil*. Brasil: ENAP. Dussauge-Laguna, M. I. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3. Martínez Puón, R. (2006b). «Los desafíos de la comparación internacional». En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 287-324.

³⁰ Pardo, M. C. (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*. 45(4), 599-634.

³¹ Dussauge-Laguna, M. I. (2008). «Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)». *International Public Management Review*, 9(1), 56-75. Dussauge Laguna, M. I. (2011). «The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13(1), 51-73.

³² Méndez, J. L. (2011). *Servicio Profesional de Carrera*. México: Siglo XXI.

el final del gobierno de Fox en 2006, el SPC había mostrado resultados mixtos en cuanto a su capacidad para establecer el mérito como principio y así reducir el patronazgo en el gobierno federal.³³ Por un lado, introdujo el uso regular de procedimientos de libre competencia, situación que antes había sido desarrollada con alcances menores o simplemente no existía. A pesar de las limitaciones que suelen enfrentar los procedimientos de reclutamiento y selección, tanto los funcionarios públicos como los postulantes externos por primera vez pudieron conocer un mecanismo de acceso sistemático, tanto para postularse a vacantes gubernamentales como para promoverse. De igual forma, el SPC trajo consigo un proceso de profesionalización de las actividades y procedimientos de gestión de recursos humanos. Por último, es posible asumir que el SPC provocó algunos cambios culturales dentro del gobierno federal que se desarrollarían en los años siguientes. Los funcionarios de carrera, por ejemplo, comenzaron a identificarse como miembros de una comunidad más amplia de profesionales (algunos incluso se alejaron de las lealtades personales), y preferían asociarse con subordinados y supervisores designados a través de los procedimientos meritocráticos.³⁴

Por otro lado, el SPC desató muchas críticas acerca de su implementación y sus resultados, particularmente en lo que toca a la discrecionalidad ejercida en los procedimientos de concurso abierto. Varios actores señalaron cómo los supervisores compartían ilegalmente los exámenes con sus candidatos preferidos, o cómo rechazaban a buenos candidatos cuando sus favoritos no llegaban a la ronda final de entrevistas.³⁵ Muchas otras personas también se quejaron acerca del uso irregular del artículo 34 de la ley del SPC, que preveía nombramientos temporales

³³ Martínez Puón, R. (2006a). «Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México». *Gestión y Política Pública*, 15(2), 457-483. Méndez, J. L. (2018). *Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil*. Brasil: ENAP.

³⁴ Arellano-Gault, D. (2013). «The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?». *International Journal of Public Administration*, 36(13), 940-952.

³⁵ Méndez, J. L. (2018). *Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil*. Brasil: ENAP.

no competitivos en caso de emergencia y propiciaba escenarios desiguales en los procesos futuros de concurso sobre esos mismos puestos. Sin las debidas justificaciones, los gerentes a menudo invocaban el artículo 34 para designar a personas que conocían,³⁶ quienes luego tendrían acceso a la información y capacitación necesarias para ganar la competencia abierta cuando al fin sucediera.

En 2006, Felipe Calderón (2006-2012) se convirtió en el segundo titular del ejecutivo proveniente del Partido Acción Nacional. A pesar de ser miembros del mismo partido, Calderón y Fox impulsaron agendas políticamente divergentes. Esto afectó la transición política y tuvo consecuencias significativas tanto para la institucionalización como para la dinámica de patronazgo en el SP C. Durante el gobierno de Calderón, las discusiones sobre esta reforma administrativa recibieron poca atención por parte del presidente, cuyas prioridades estaban enfocadas en otros temas. Más importante aún, el sistema de méritos sufrió reveses en varios frentes. Entre otras cosas, desde el inicio de la gestión, año tras año se redujeron los recursos presupuestales para su funcionamiento.³⁷ Como respuesta a las diversas quejas que las secretarías de Estado habían expresado contra la centralización de las decisiones de gestión de recursos humanos por parte de la Secretaría de la Función Pública, en 2007 se emitió un nuevo conjunto reglamentario para el SP C.³⁸ Entre los resultados de este nuevo conjunto normativo estuvo la descentralización de varios procedimientos, incluidos los relacionados con el reclutamiento y la selección, que otorgaron a las dependencias un margen de maniobra más amplio para llevar a cabo procesos de contratación y despido (ver OCDE, 2011).³⁹

³⁶ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.

³⁷ Nieto, F. y Pardo, M. C. (2019). «La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012». En G. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge-Laguna (eds.), *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*. México: CIDE, 35-63.

³⁸ Pardo, M. C. (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*. 45(4), 599-634.

³⁹ OECD (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.

Si el SPC había enfrentado limitaciones importantes en la segunda mitad de la gestión de Fox, durante la administración de Calderón el sistema fue abiertamente ignorado. Con estas condiciones, el patronazgo recuperó así parte de su relevancia pasada.⁴⁰ Algunos cuerpos administrativos pusieron en marcha una serie de estrategias para eludir la regulación basada en el mérito. Entre los recursos más frecuentes estuvo excluir los puestos de nueva creación de la estructura del SPC. Una segunda estrategia fue sacar un número importante de cargos fuera de la estructura del SPC, medida facilitada por una norma introducida en 2010 que explicaba las razones por las cuales un cargo podía ser considerado como de «libre designación». Como resultado de estas dos medidas, junto con los recortes en el servicio civil realizados después de la crisis financiera de 2008, el número de puestos del SPC se redujo a 35 000.⁴¹ Una tercera estrategia, que fue ampliamente usada por las unidades administrativas, fue declarar que no se encontraron candidatos adecuados después de concluir los procedimientos de concurso abierto (bajo la declaración de «concursos desiertos»). Esto permitía a las autoridades nombrar a una persona de su confianza hasta que pudiera implementarse un nuevo concurso abierto. La frecuencia con la que se empleó esta estrategia varió a lo largo del tiempo, pero llegó a alcanzar hasta un tercio de los procesos de selección en 2010.⁴² Una cuarta estrategia fue el uso

⁴⁰ Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156. Nieto, F. y Pardo, M. C. (2019). «La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012». En G. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge-Laguna (eds.), *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*. México: CIDE, 35-63.

⁴¹ Vázquez, M. (2017). *Mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso y permanencia de los servidores públicos de carrera de la Administración Pública Federal: ¿combatiendo legados?* Tesis de licenciatura en política y administración pública. El Colegio de México. p. 64.

⁴² Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156. Méndez, J. L. (2018). *Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil*. Brasil: ENAP.

creciente del artículo 34 como base para nombrar a alguien. De hecho, entre 2007 y 2012, cerca de 17 000 nombramientos en puestos del SPC siguieron este procedimiento.⁴³ Por último, durante el gobierno de Calderón se llevó a cabo un proceso paulatino de cambio entre los diferentes cuerpos administrativos y se solicitó la renuncia de varios funcionarios públicos del gobierno anterior, incluidos algunos en puestos del SPC. Si bien muchas de estas estrategias se dirigieron principalmente a los puestos más altos del SPC (por ejemplo, director general y director general adjunto), se afectó a todos los niveles jerárquicos parte del ya de por sí reducido universo de puestos del sistema de servicio civil.

En síntesis, la creación del primer sistema de servicio civil para todo el gobierno fue sin duda uno de los principales aportes de la transición democrática en México. Por primera vez en la historia, el patronazgo estaba delimitado legalmente por un conjunto de principios y procedimientos basados en el mérito que se aplicaban al núcleo de la burocracia federal. De igual forma, las actividades de gestión de recursos humanos se profesionalizaron y los procedimientos de competencia abierta se convirtieron rápidamente en la nueva normalidad. Sin embargo, durante los últimos años del gobierno de Fox y a lo largo de todo el gobierno de Calderón, las prácticas de patronazgo encontraron poco a poco un camino de regreso. Los procedimientos de profesionalización se aplicaron de manera más o menos estable, pero coexistieron con lealtades personales y afinidades típicamente partidistas. Debido a las nuevas reglas del SPC, los nombramientos discrecionales se volvieron formalmente ilegales en muchas áreas del gobierno federal. Sin embargo, el patronazgo mantuvo su lugar como una característica clave de la administración pública de México. De hecho, pareció superponerse a un sistema regulado y desarrollar canales de supervivencia entre los manejos flexibles de la normatividad aplicable.

⁴³ Vázquez, M. (2017). *Mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso y permanencia de los servidores públicos de carrera de la Administración Pública Federal: ¿combatiendo legados?* Tesis de licenciatura en política y administración pública. El Colegio de México. p. 101.

Patronazgo durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Pasamos ahora al análisis de nuestro objeto de estudio, la dinámica de patronazgo durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, un periodo donde, si bien no se registraron cambios significativos formales en el sistema de profesionalización, el patronazgo consolidó dinámicas para convivir con el SPC y su normatividad vigente. Durante este periodo fue posible detectar tanto modelos de patronazgo consolidados, cruzados por criterios técnicos, como nuevas formas de patronazgo.

Antes de presentar y discutir nuestros hallazgos empíricos, proporcionamos algo de información sobre la forma en que llevamos a cabo el estudio. Nos enfocamos en cuatro secretarías federales en diferentes temas de política pública y características institucionales. Desarrollamos nuestras entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Turismo (Sectur), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, actualmente Secretaría de Bienestar) y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (Sedatu). Esto nos permitió tener suficiente variación entre dependencias, ya que algunas están centradas principalmente en actividades de política económica (SHCP y Sectur), mientras que otras se enfocan en actividades de política social (Sedesol y Sedatu). De manera similar, una de las secretarías realiza actividades altamente técnicas (SHCP), mientras que otras desarrollan roles claramente más políticos como parte de sus misiones institucionales (Sedesol y Sedatu). También entrevistamos a cuatro expertos en el tema (dos académicos especializados en administración pública y dos altos funcionarios, cada uno con más de veinticinco años de experiencia en el sector público). Aunque no incluimos la información obtenida en estas entrevistas, la usamos para comprender e interpretar mejor las respuestas obtenidas de los funcionarios de las cuatro secretarías incluidas.

Empleamos una muestra de conveniencia para obtener por lo menos ocho entrevistados por secretaría. Primero contactamos a funcionarios que conocíamos en cada una de las dependencias. Después seguimos una técnica de «bola de nieve» para asegurar más entrevistas. Pedimos a nuestros primeros puntos de contacto que nos ayudaran a facilitar reuniones con personas con diversas características personales (edad, género, experiencia profesional, nivel de puesto, área

de política pública) para obtener la mayor variación posible. Todos los entrevistados ocupaban puestos de nivel superior o nivel medio, desde director general hasta jefe de departamento, cubriendo así cinco de los seis niveles jerárquicos de la estructura del SP C. Aproximadamente la mitad fueron mujeres (42%). Alrededor de dos tercios (59%) tenían estudios de posgrado (doctorado o maestría). Casi todos tenían formación académica en ciencias sociales y administrativas. Con excepción de cuatro las entrevistas fueron grabadas y transcritas; duraron entre 35 minutos y 1.5 horas.

Los siguientes gráficos y citas presentan la información obtenida en un total de 36 entrevistas (SHCP: 8; Sedesol: 10; Sectur: 9; Sedatu: 9). Aplicamos un cuestionario estandarizado y realizamos entrevistas semiestructuradas para explorar qué tan extendido es el patronazgo en la administración pública federal, quién está a cargo de los nombramientos basados en el patronazgo (y en qué niveles jerárquicos), así como cuáles son las motivaciones detrás de los mismos. Si bien nuestros resultados no son representativos estadísticamente hablando, permiten acercarse a comprender cómo funciona el patronazgo en el sector público mexicano.

Como ya se mencionó, las entrevistas se enfocaron en obtener información sobre las dinámicas de patronazgo durante el gobierno de Peña Nieto. Esto resulta útil por al menos dos razones. Primero, porque si bien tenemos algunos estudios sobre cómo funcionó el patronazgo en gobiernos anteriores, a lo largo del siglo XX y hasta las administraciones panistas de 2000-2012, no existen estudios similares para el gobierno de Peña Nieto. Segundo, este último representó tanto la segunda alternancia entre partidos políticos en la historia del país, como el regreso del PRI al gobierno federal. Por lo tanto, ofrece la oportunidad de aprender cómo los patrones de patronazgo han cambiado (o no) una vez que el antiguo partido revolucionario regresó al gobierno, pero esta vez enfrentando (al menos formalmente) procedimientos de nombramiento en el sector público bajo las reglas meritocráticas del SP C. Finalmente, una tercera razón que vuelve importante la información aquí presentada tiene que ver con el futuro del patronazgo como característica del sector público federal.

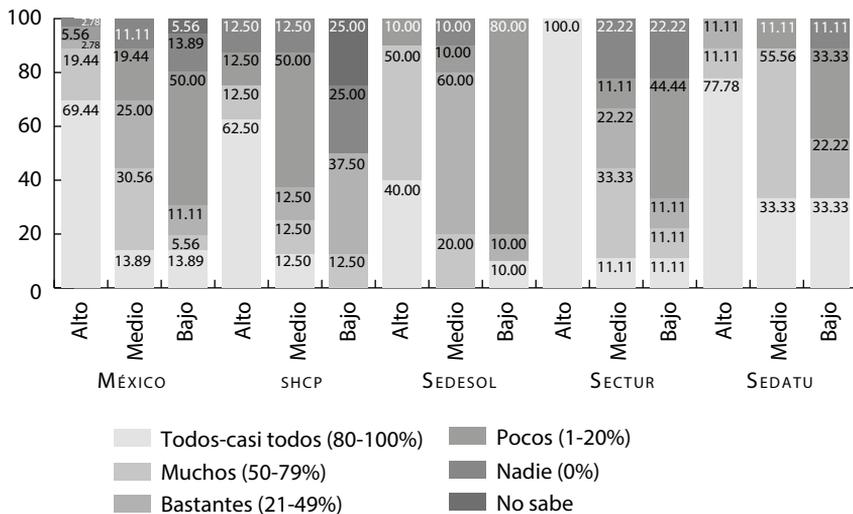
EL ALCANCE DEL PATRONAZGO

Una de las primeras cosas que queríamos saber era hasta qué punto los nombramientos en la administración pública federal se realizan con base en criterios de patronazgo. En la gráfica 1 presenta un resumen de las respuestas obtenidas en cinco grupos, uno para México (gobierno federal) en su conjunto y luego uno para cada una de las secretarías analizadas. Este primer dato también brinda información desagregada para cada uno de los tres grupos de cargos jerárquicos sobre los que preguntamos: funcionarios de alto nivel (que incluyen secretario de estado, subsecretario de estado, jefe de unidad, director general, subdirector general), funcionarios de nivel medio (director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace/analista de políticas) y funcionarios de nivel bajo (secretarios, personal sindicalizado, choferes).

De este primer bloque de preguntas podemos destacar por lo menos dos hallazgos importantes. El primero es que los nombramientos basados en el patronazgo son bastante comunes en los puestos de nivel medio y superior, lo cual va en concordancia con lo que se sabe desde hace tiempo y que ha quedado ampliamente documentado en las referencias especializadas. Para el caso mexicano (en términos agregados), podemos mencionar que los entrevistados manifestaron que alrededor de 90% de los nombramientos en puestos superiores se realizan de forma discrecional (19.4% respondió «muchos» y 69.4% dijo «todos o casi todos»). Un entrevistado dijo, por ejemplo, que: «en mi percepción, los nombramientos discrecionales ocurren particularmente en los niveles más altos» (ISHCP-08).⁴⁴ Otro expresó de manera similar que: «en los niveles superiores, la mayoría de los nombramientos son discrecionales» (Isectur-06). Esto no es una sorpresa dada tanto la larga tradición de patronazgo en México, como que los

⁴⁴ Siguiendo las convenciones académicas, no atribuimos las citas textuales de las entrevistas. Sólo referimos la secretaría en la que trabajaba la persona entrevistada (por ejemplo, ISHCP significa persona entrevistada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). El número simplemente se refiere al lugar que ocupaba dicha persona en nuestra muestra para cada secretaría (por ejemplo, ISHCP-08 significa que esta fue la octava persona que entrevistamos en la SHCP).

Gráfica 1.
Alcance de los nombramientos basados en patronazgo en el gobierno federal
(frecuencia percibida de nombramientos en cada nivel burocrático)



Fuente: Elaboración propia.

nombramientos de alto nivel incluyen cargos como secretarios y subsecretarios de Estado, y jefes de unidad, los cuales por ley son nombramientos políticos.

En la gráfica 1 muestra una situación similar para el alcance de los nombramientos de patronazgo en los puestos de nivel medio, si bien los alcances no son tan extendidos. Lo primero que conviene destacar es fijarnos en aquellos entrevistados que respondieron que los nombramientos discrecionales se presentan para «todos/casi todos» los puestos medios (13.9%), o para «muchos» de ellos (30.6%), es decir un total de 44.5%. Si tuviéramos que agregar también las percepciones de aquellos que piensan que ocurren «bastantes» nombramientos discrecionales en este nivel jerárquico (25%), entonces tendríamos un escenario en el que los nombramientos basados en el patronazgo parecen ocurrir en casi tres cuartas partes de los casos (69.5%). Estos resultados se encuentran, una vez más, dentro de los estándares previsible dada la historia de patronazgo en el gobierno federal mexicano.

El caso de los funcionarios de bajo nivel es ligeramente diferente a los anteriores. Aquí, incluso si agregamos las respuestas de «todos/casi todos» (13.9%), «muchos» (5.6%) y «bastantes» (11.1%), el total es sólo 30.6%. Esto puede intentar explicarse por dos razones. Los entrevistados no consideraron que estos cargos fueran relevantes para la dinámica de sus respectivas dependencias ya que los ven como cargos puramente operativos. De hecho, estos cargos históricamente han estado bajo control de los sindicatos del sector público y sus líderes.⁴⁵ Por lo tanto, en este tipo de cargos se aplican otros patrones de nombramiento discrecional, que suelen involucrar otra serie de factores, como pueden ser las redes familiares (en algunas organizaciones públicas los cargos incluso llegan a heredarse), intercambios abiertamente corruptos (vender cargos o regalarlos a personas vinculadas de manera íntima con líderes sindicales) o vínculos con el partido gobernante, que tolera dichas prácticas a cambio de apoyo político-electoral.

La revisión de la gráfica 1 también permite destacar un segundo hallazgo importante: la dinámica del patronazgo, aunque generalizada, varía considerablemente entre las diferentes secretarías analizadas. Por ejemplo, si miramos los números de cada ministerio, en general parece haber un número muy alto de nombramientos discrecionales para puestos de alto nivel. Sin embargo, cuando juntamos las respuestas de «todo/casi todo» y «mucho», el número es ligeramente menor para la Secretaría de Hacienda (75%) que para las otras tres dependencias: Secretaría de Desarrollo Social (90%), Secretaría de Turismo (100%) y Secretaría de Desarrollo Urbano (88.9%). Diferencias similares ocurren cuando observamos posiciones de nivel medio. Mientras que en la Secretaría de Hacienda la mayoría de las respuestas expresan la existencia de nombramientos discrecionales en «todos/casi todos» (12.5%) o «muchos» casos (12.5%) en conjunto alcanzaron el 25%; saltan hasta el 37.5% si incluimos las respuestas de «bastantes» (12.5%). Sin embargo, la imagen no es la misma en las otras secretarías: en SEDESOL las respuestas para «muchos» fueron del 20% (ninguna respuesta para

⁴⁵ Pardo, M. C. (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*. 45(4), 599-634.

«todos/casi todos»), pero si sumamos «bastantes» (60%) el total salta hasta 80%; en SECTUR «todos/casi todos» (11.1%) y «muchos» (33.3%) suman 44.4%, pero aumentan a 66.6% si sumamos «bastantes»; y por último, en Sedatu las respuestas de «todo/casi todo» (33%) y «muchos» (55.6%) suman 88.9%.

Tras estas variaciones tan evidentes, conviene preguntarse, ¿por qué varía el alcance del patronazgo entre las diferentes secretarías estudiadas? Una explicación parecería encontrarse en la naturaleza (misión institucional y actividades políticas) de cada dependencia. De hecho, como se mencionó anteriormente, algunos autores han sugerido previamente que las burocracias con un perfil más «técnico» son menos propensas a los nombramientos discrecionales, particularmente aquellos que no tomen en cuenta las cualificaciones técnicas que los potenciales designados aportan al trabajo. Un funcionario de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, llegó a mencionar en entrevista que: «esta secretaría es muy técnica y, por lo tanto, no es raro ver pasar a políticos y funcionarios de alto nivel, mientras que los servidores públicos se quedan más tiempo» (ISHCP-02). Varios entrevistados expresaron opiniones similares sobre cómo se requieren cualificaciones técnicas específicas para los puestos en la Secretaría de Hacienda, así como en otros espacios considerados más «técnicos» (por ejemplo, los de política energética o telecomunicaciones; Isectur-05; Isedatu-08). Otros entrevistados enmarcaron la idea en términos un tanto diferentes, pero con el mismo significado: «en algunas secretarías que tienen que tratar temas políticos, tienden a nombrar a alguien con un perfil político; en otros que son más técnicos, no tanto» (Isectur-02). De hecho, otra persona entrevistada de SHCP dijo que: «cuando yo estaba en la Secretaría de la Función Pública, los nombramientos eran aún más discrecionales que aquí» (ISHCP-04). Por lo tanto, las cosas parecen variar entre ministerios y sectores políticos.

Otra interpretación posible respecto de este panorama se relaciona con la naturaleza específica de la función a realizar. Un entrevistado lo expresó muy claramente: «creo que, si estás en algunas áreas como los procedimientos de compras públicas, necesitas personas en las que puedas confiar. Pero si estás en otras áreas que son más técnicas, necesitas gente que te ayude a dar resultados» (ISEDESOL-01). Por tanto, en algunos casos el patronazgo puede estar condicio-

nado por algún tipo de cálculo realizado por las personas que realizan el nombramiento, es decir, que están dispuestas a sacrificar su margen de maniobra para realizar designaciones discrecionales en aras de obtener «resultados» en las áreas de su competencia. En la misma línea, un funcionario expresó que: «creo que algunos supervisores están bien con quien gane [el concurso abierto para la vacante], ya que lo único que quieren es gente que realmente sepa hacer el trabajo» (ISHCP-05).

Finalmente, una variable de suma importancia que puede explicar por qué el patronazgo varía entre las diferentes secretarías analizadas, pero también por qué, a pesar de su existencia, los nombramientos discrecionales no se extienden en todos los puestos, es la presencia de los procedimientos de contratación del SPC. Nuestros hallazgos, aunque mixtos, ofrecen imágenes interesantes. Algunas personas sugirieron que los exámenes de ingreso y los perfiles de puesto eran un tanto inútiles, pero otros dijeron que conocían varios casos en los que sí se habían seguido y respetado las reglas. Con respecto al primer punto de vista, un entrevistado llegó a señalar: «he visto puestos que están abiertos públicamente, pero los de adentro saben que alguien ya fue elegido. Por lo tanto, los procedimientos de SPC son sólo una formalidad» (Isedesol-10). En otra secretaría nos dijeron algo similar sobre las regulaciones del SPC: «a veces son más un disfraz, ya que los jefes inmediatos piensan de antemano quién debe ser contratado [en un puesto determinado], y luego siguen las formalidades del SPC» (ISHCP-05). En otros casos, se aludió al manejo selectivo de la normatividad vigente: «muchos nombramientos pasan por el artículo 34 por algún tiempo, y luego pasan a formar parte del SPC» (ISHCP-08). Una declaración aún más contundente sobre esto es la siguiente: «la gente siempre ha encontrado una manera de torcer el SPC para sus propias intenciones. Se hacen nombramientos discrecionales y luego los designados se insertan de alguna manera en la estructura del SPC» (Isedatu-08). Esta descripción también fue compartida por los especialistas que consultamos.

Sin embargo, también obtuvimos una visión distinta sobre el SPC y sus mecanismos de ingreso entre otros funcionarios. Por ejemplo, una persona nos dijo: «los puestos de nivel medio están sujetos a las reglas del servicio civil. No he visto nombramientos discrecionales a ese nivel» (Isedatu-05). Otra persona manifestó

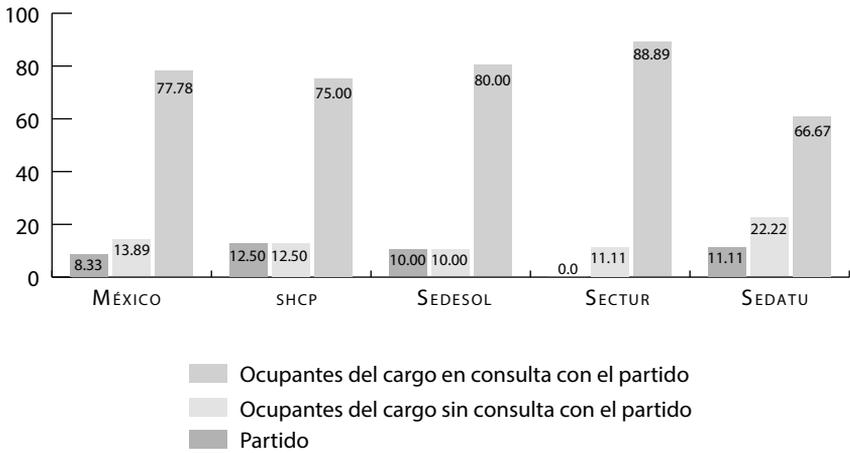
la importancia que llega a tener el tipo de puesto: «hay puestos que requieren de un determinado perfil laboral y la aprobación de ciertos exámenes y pruebas» (Isedesol-07). Una respuesta más matizada, pero en la misma línea, fue la siguiente: «he visto puestos en los que los jefes tenían preferencias personales sobre ciertos candidatos, pero el ganador fue alguien que no esperaban» (ISH-CP-01). De hecho, varios entrevistados expresaron que, si bien el SPC estaba lejos de ser un sistema meritocrático perfecto, ciertamente había dificultado las dinámicas de patronazgo (Isectur-01).

¿Quién usa y cómo ejerce el patronazgo?

Otro aspecto que indagamos tiene que ver con quién usa realmente el patronazgo y cómo ejerce esta forma de relación. En este sentido, asumiendo que el patronazgo parte de una relación subordinada que tiene sustento en factores de confianza, la idea era explorar si el presidente o el partido de gobierno controlaban los nombramientos discrecionales, pero también recopilar algunas ideas sobre la influencia potencial de otros actores. Las gráficas 2, 3 y 4 presentan las respuestas obtenidas acerca de quién controla los nombramientos discrecionales, si lo hacen por su cuenta o si consultan con el partido de gobierno u otra persona.

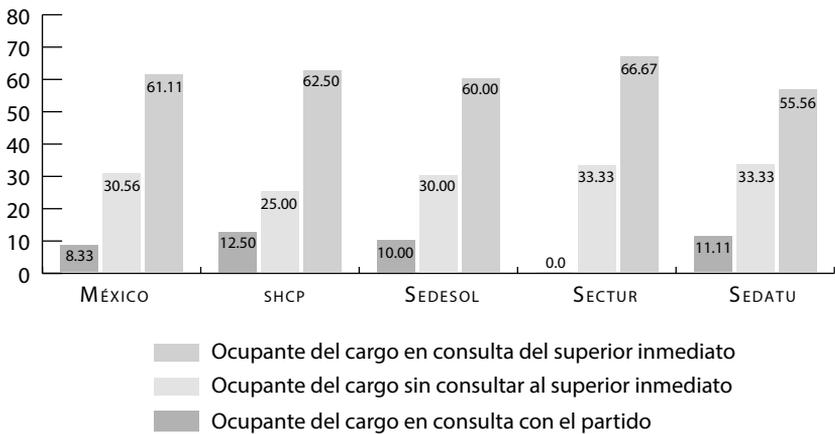
Cada una de las siguientes gráficas nos muestra un nivel del patronazgo desagregado de manera jerárquica. En la gráfica 2 hace referencia a los nombramientos políticos de más alto nivel (secretarios de Estado) que son realizados por el presidente. Consideramos necesario incluir estas posiciones para revisar el papel y la influencia potencial que puede tener el partido de gobierno a la hora de realizar designaciones discrecionales. Por su parte, la gráfica 3 muestra los nombramientos de alto nivel, incluidos tanto los políticos (subsecretarios de estado/jefes de unidad designados por un secretario de Estado), como los administrativos (directores generales, designados por un subsecretario de Estado). Si bien en estos niveles los cargos políticos y administrativos están claramente separados por ley, en la práctica los patrones de nombramiento desdibujan los límites que tradicionalmente son entendidos entre ellos. Por último, la gráfica 4 presenta los nombramientos administrativos superiores, como el director general adjunto (realizados por un director general) y los nombramientos de nivel

Gráfica 2.
Nombramientos discrecionales e influencia partidaria
(nombramientos políticos de alto nivel por parte del presidente)



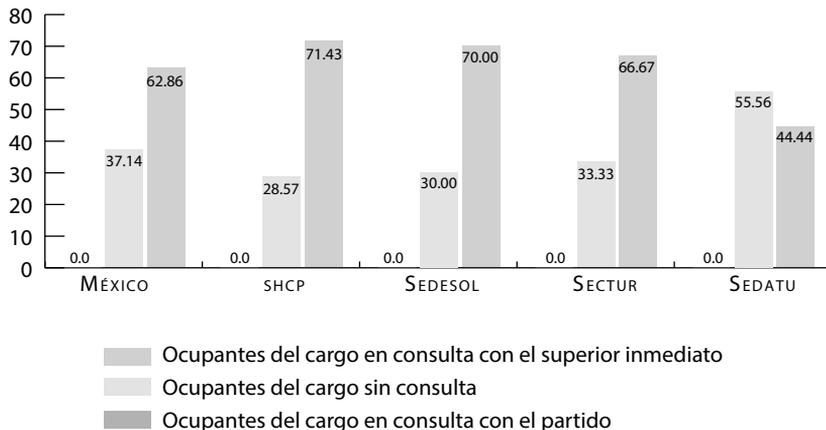
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3.
Nombramientos discrecionales e influencia partidaria
(nombramientos políticos y administrativos de alto nivel por designaciones políticas)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4.
Nombramientos discrecionales e influencia partidaria
(nombramientos administrativos de nivel medio y alto
realizados por altos funcionarios administrativos)



Fuente: Elaboración propia.

medio (director de área, subdirector de área) que son realizados por un director general/director general adjunto.

A partir de la información presentada, hay tres hallazgos que vale la pena destacar. El primero es que el partido en el gobierno (en este caso el PRI) pareciera desempeñar un papel limitado en la dinámica del patronazgo en México. De acuerdo con la gráfica 2, sólo una pequeña fracción (8.33%) de nuestros entrevistados pensó que el partido había designado directamente a algunos secretarios de estado. Ahora bien, un número importante de entrevistados (77.78%) consideró que el presidente sí consultó con el partido a la hora de hacer los nombramientos en la cúspide de la jerarquía burocrática. En este sentido, un entrevistado dijo que: «durante el gobierno del PRI se consultaban los nombramientos con el partido» (Isectur-03), opinión que también fue compartida por algunos de nuestros especialistas consultados, quienes destacaron la centralización ejercida por el presidente al momento de designar secretarios. Otro entrevistado dijo que: «mi percepción es que el PRI nombró o nominó directamente a algunas personas, por ejemplo el secretario y uno de los subsecretarios» (Isectur-05). Un

funcionario de otra dependencia consultada sugirió que estos altos funcionarios: «están respaldados por el partido, hay una especie de cuota» (Isedatu-07). Por último, la gráfica 3 también muestra que 8.33% de nuestros entrevistados consideró que incluso los secretarios y subsecretarios debían consultar con el partido de gobierno al momento de realizar nombramientos discrecionales bajo su ámbito de control.

Un segundo hallazgo en este rubro sugiere que es el presidente quien parece desempeñar un papel más importante al hacer los nombramientos discrecionales en los puestos políticos de alto nivel. La gráfica 2, por ejemplo, muestra que 13.89% de los entrevistados consideró que el propio presidente nombró secretarios y subsecretarios de Estado sin consultar al partido, dato también respaldado por los especialistas que consultamos. La gráfica 3 muestra que el 61.11% de los secretarios y subsecretarios nombran a sus subordinados en consulta con su superior inmediato (por ejemplo, el presidente o el secretario de Estado, respectivamente). Si bien no podemos desglosar más estos últimos datos, los comentarios adicionales de los entrevistados señalaron de manera complementaria el papel prominente que tiene el presidente en la dinámica de patronazgo en los niveles políticos más altos del gobierno. Al respecto, un entrevistado dijo que: «en los niveles más altos, el secretario de Estado siempre consultaría con el presidente» (Isedatu-03). Otro dijo que: «a mi modo de ver, el presidente Peña Nieto no pidió permiso ni tomó en consideración al partido [al hacer los nombramientos]» (Isedesol-06). Un funcionario de otra secretaría también compartió esta opinión: «no observé ninguna influencia del partido en el proceso de designación» (ISHCP-05). Finalmente, un entrevistado dijo que: «todos los nombramientos al más alto nivel probablemente se hacen en consulta con el presidente. El resto de los nombramientos se realizan en consulta con los superiores inmediatos» (Isectur-01).

De acuerdo con este último punto, nuestro tercer hallazgo es que la dinámica del patronazgo parece cambiar significativamente a medida que descendemos en la jerarquía burocrática en al menos tres formas. En primer lugar, la relevancia tanto del partido de gobierno como del presidente como poderes de nombramiento tiende a disminuir considerablemente. En este sentido, la gráfica

4 muestra que ninguno de nuestros entrevistados pensó que los nombramientos en puestos administrativos de nivel medio o alto se hicieran en consulta con el partido de gobierno. Tampoco mencionaron al presidente como un actor de nombramiento importante en estos niveles. En segundo lugar, la discrecionalidad personal de quien asigna el puesto pareciera estar limitada por un proceso en el que se solicita la opinión de sus superiores inmediatos. Según un funcionario: «por debajo de los subsecretarios, creo que los nombramientos se hacen en consulta con los superiores inmediatos» (Isedesol-08). Otra persona entrevistada dijo que: «sin duda es importante contar con la aprobación de su superior inmediato, aunque cumplir con el perfil requerido es el aspecto más importante» (ISHCP-06). En otras palabras, el patronazgo no implica dar carta blanca al funcionario que designa, ni se mantiene bajo la atribución estrictamente personal de la designación. Como se muestra en la gráfica 4, 62.46% de los directores generales y directores generales adjuntos consultaron con sus supervisores inmediatos (que podrían ser secretarios/subsecretarios de estado/jefes de unidad o directores generales, respectivamente). Los números son más o menos similares para SHCP (71.43%), Sedesol (70%) y Sectur (66.67%), aunque considerablemente menores para Sedatu (44.4%).

Finalmente, vale la pena mencionar que los nombramientos discrecionales en el gobierno federal mexicano pueden no ser siempre una consecuencia de la dinámica de patronazgo. Según nuestros entrevistados, esporádicamente pueden surgir otros actores que ejercen alguna influencia en las designaciones. Uno mencionó, por ejemplo, que: «los grupos políticos, no necesariamente los partidos, pueden ser importantes para construir redes políticas» (Isedatu-01). Otro afirmó que: «los grupos académicos a veces son relevantes» (Isedatu-03), refiriéndose a las redes que los graduados de reconocidas universidades públicas y privadas han desarrollado en todo el gobierno, un punto compartido por otros entrevistados (ISHCP-01; ISHCP-03), donde las afinidades colectivas (por temas de trabajo, por reconocimiento a desempeño previo o por afinidades académicas), pueden constituir un factor de preferencia a la hora de realizar una designación. Otra persona entrevistada, de la Secretaría de Turismo, afirmó que: «las organizaciones empresariales son muy importantes en el sector turístico,

por lo que la opinión de los empresarios puede ser importante para las designaciones» (Isectur-07). Este fue un comentario repetido en entrevistas con otros funcionarios de la misma secretaría (Isectur-01; Isectur-09), aunque no necesariamente surgió como algo importante en otras dependencias. Un entrevistado llegó a mencionar que: «las redes familiares son muy importantes. El hermano de [un conocido senador] es subsecretario de Estado» (Isedatu-07); otras personas entrevistadas en Sedesol expresaron una opinión similar (Isedesol-04; Isedesol-07). Por último, algunos entrevistados mencionaron que las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos ocasionalmente tienen cierta influencia en los nombramientos discrecionales (Isedesol-08; Isectur-07). De esta manera, el patronazgo en ocasiones escapa al control del presidente, del partido de gobierno o de los propios servidores públicos, al tiempo que en algunos nombramientos incluyen actores no gubernamentales.

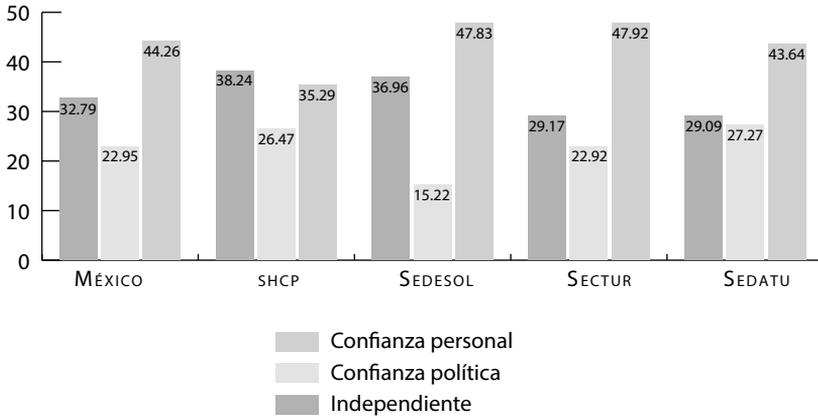
La lógica del patronazgo: motivaciones

El tercer aspecto que deseamos indagar está relacionado con las razones por las cuales se usa el patronazgo. ¿Qué buscan en las personas designadas discrecionalmente? Preguntamos a los entrevistados dos cuestiones diferentes. Dado que la «confianza» está en el centro de las relaciones de patronazgo,⁴⁶ primero preguntamos qué fuente de confianza parecía ser la más importante para quienes hacen nombramientos discrecionales. Luego preguntamos sobre el tipo de actividades (ya sean profesionales o políticas) realizadas por los designados. Al hacerlo, buscamos tener una idea más clara sobre las motivaciones que podrían motivar el patronazgo, así como sobre los roles que quienes designan están esperando que cumplan los funcionarios a los que están designando. A continuación, analizamos cada uno de estos temas.

Las gráficas 5, 6 y 7 resumen las respuestas que obtuvimos de los entrevista-

⁴⁶ Panizza, F., Larraburu, C. R., y Scherlis, G. (2018). «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations». *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59-98. Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gráfica 5.
Fuentes de confianza en los nombramientos de patronazgo



Fuente: Elaboración propia.

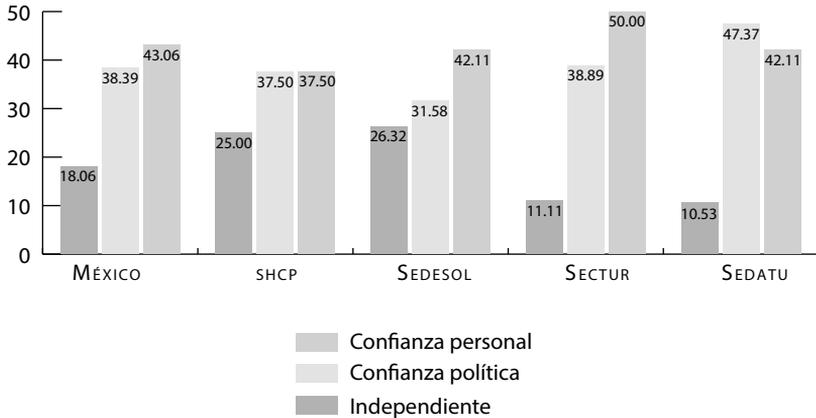
dos sobre el papel que tiene la «confianza» en el patronazgo, incluso en contraste con la experiencia técnica. En cada caso, los resultados muestran el porcentaje de personas que respondieron que era «muy importante/importante» que las personas designadas fueran percibidas como «independientes» (por ejemplo, personas que fueron nombradas principalmente debido a sus habilidades profesionales/técnicas), con confianza «política/partidista», o por tener la confianza «personal» de la persona que les nombró. Mientras que la gráfica 5 representa los totales, la gráfica 6 presenta los resultados para los nombramientos administrativos de alto nivel (sólo los puestos de director general y director general adjunto), y la gráfica 7 muestra los resultados para los funcionarios de nivel medio (puestos de director de área hasta analista de políticas). A diferencia de las secciones y gráficos anteriores del capítulo, aquí no incluimos los nombramientos políticos de alto nivel porque estaba claro para los entrevistados que, por definición, esos se basarían en la confianza (ya sea política o personal).

En términos generales, la gráfica 5 muestra tres hallazgos principales. Primero, que la «confianza personal» parece ser el factor más relevante a la hora de considerar los nombramientos discrecionales. Esta fue la percepción de casi la

mitad de los entrevistados (44.26%), quienes la vieron como «muy importante/importante». Por el contrario, un tercio de los entrevistados (32.79%) pensaba que ser percibido como «independiente» (por ejemplo, un experto técnico sin vínculos políticos o personales) era «muy importante/importante», y menos de una cuarta parte de los entrevistados (22.95%) consideró que la «confianza política/de partido» era «muy importante/importante» para los nombramientos discrecionales. En segundo lugar, podemos notar algunas variaciones entre dependencias, particularmente en el caso de SHCP. De hecho, en este caso, un mayor porcentaje de nuestros entrevistados consideró que ser percibido como «independiente» era aún más importante que la «confianza personal», aunque fuera por una pequeña diferencia. En tercer lugar, estos resultados parecen reforzar nuestros hallazgos sobre la relevancia real pero limitada que tienen los partidos políticos en el patronazgo, como el legado del aparato burocrático de México que valora tanto las lealtades personales como las capacidades técnicas. Un entrevistado, por ejemplo, dijo que: «en los niveles superiores es importante que todos sigan al líder, por lo tanto, la confianza personal es importante; en los niveles medios lo más importante es el desempeño laboral, pero sí importa la confianza» (ISHCP-03). De manera complementaria, otro entrevistado afirmó de manera similar: «la confianza personal es lo más importante, pero también lo son la confianza política y las habilidades técnicas» (Isectur-01).

Sin embargo, si pasamos ahora a los siguientes gráficos, surge una imagen más matizada sobre el papel de la confianza (ya sea política o personal) en el patronazgo. La gráfica 6 muestra una perspectiva diferente sobre los nombramientos, donde el carácter de independencia técnica fue mucho menor: las designaciones de alto nivel en cargos administrativos (por ejemplo, director general y director general adjunto), dejando de lado los cargos políticos. En este caso, los entrevistados que pensaron que la «confianza política/de partido» (38.89%) y la «confianza personal» (43.06%) fue «muy importante/importante» fue considerablemente mayor, en ambos casos, que el porcentaje para ser «independiente» (18.06%). Este es el caso incluso para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde sólo la cuarta parte (25%) de los entrevistados consideró que ser «independiente» era una consideración «muy importante/importante». De hecho,

Gráfica 6.
Fuentes de confianza en los nombramientos de patronazgo
en cargos administrativos de alto nivel
(director y subdirector generales)



Fuente: Elaboración propia.

según un entrevistado del SHCP: «en los niveles más altos, creo que se necesita confianza política y confianza personal» (ISHCP-06). En las otras dependencias hubo algunas diferencias sobre qué fuente de confianza se considera más importante. En Sedesol y Sectur la «confianza personal» fue «muy importante/importante» para la mayoría de los entrevistados. Según un funcionario de Sedesol: «la confianza personal es el factor más importante» (Isedesol-05). En Sedatu la «confianza personal» también fue calificada como «muy importante/importante» por un alto porcentaje de entrevistados (42.11%), pero la «confianza política/de partido» (47.37%) recibió un número incluso más alto.

Por último, la gráfica 7 proporciona una imagen contrastante. En este caso, básicamente la mitad de todos los entrevistados (49.32%) dijo que ser «independiente» se considera «muy importante/importante» para los nombramientos discrecionales de nivel medio. Por otro lado, un número considerable (38.36%) opinó que la «confianza personal» era «muy importante/importante», pero sólo una pequeña fracción (12.33%) dijo que la «confianza política/de partido» era el factor relevante. Esta es una situación que también fue compartida por algu-

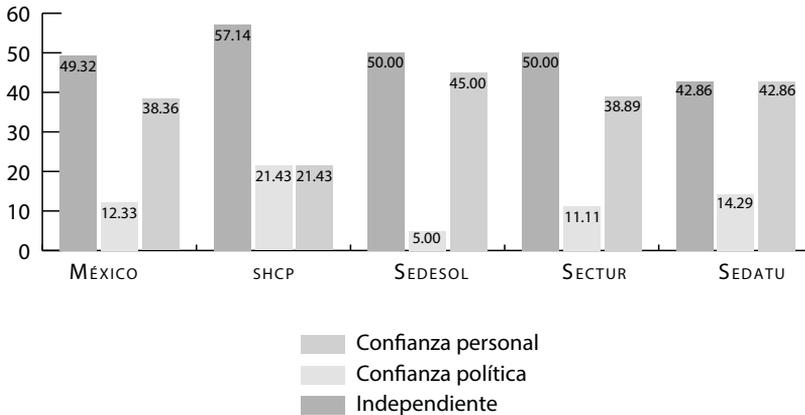
nos especialistas, quienes destacaron que era común encontrar una mezcla de preferencias que terminaban por montarse incluso sobre el SPC: «muy al estilo de nuestro sistema político, la instrucción parecía ser que se cumpla la forma, donde ciertos nombramientos parecía que estaban dirigidos para que quedara alguien en particular» (Iesp-02).

Como en casos anteriores, es posible ver algunas diferencias entre secretarías, particularmente para el caso de la SHCP donde se observó una gran diferencia entre la importancia del carácter «independiente» de la designación (con 57.14%) y «confianza política/de partido» y «confianza personal» (donde se reportó 21.43% para cada caso). Sin embargo, la diferencia entre «independiente» y «confianza personal» es mucho menor en las otras tres dependencias. El único punto en común en todos los ámbitos es que la «confianza política/de partido» es un factor percibido como «muy importante/importante» por el menor número de personas en cada secretaría. Estos resultados parecen enfatizar una vez más que las capacidades técnicas se consideran muy valiosas en los nombramientos discrecionales en los niveles medios, incluso si las personas aún intentan designar (siempre que sea posible) a otras personas en las que puedan confiar personalmente. Como lo expresó un entrevistado, «en los nombramientos de nivel medio tienden a elegir personas con habilidades técnicas, pero aun así es importante tener la confianza del jefe» (Isedesol-05).

El segundo aspecto de la lógica de los nombramientos discrecionales en México que queremos discutir es el relacionado con las posibles motivaciones detrás del uso del patronazgo y, ligado a esto, los roles que se espera que desempeñen los funcionarios designados. Preguntamos a nuestros entrevistados sobre cinco opciones no excluyentes: capacidad para diseñar/implementar políticas; capacidad para conducir la burocracia; capacidad de articulación de las actividades gubernamentales con los partidos/el congreso; capacidad para articular las actividades gubernamentales con las de otros sectores y/o niveles de gobierno; y capacidad para hacer política electoral.

Entre los resultados más importantes podemos destacar que, en su conjunto (gráfica 8), la capacidad para «conducir la burocracia» (86.11%) y la capacidad de «articular las actividades del gobierno y las de los partidos o el congre-

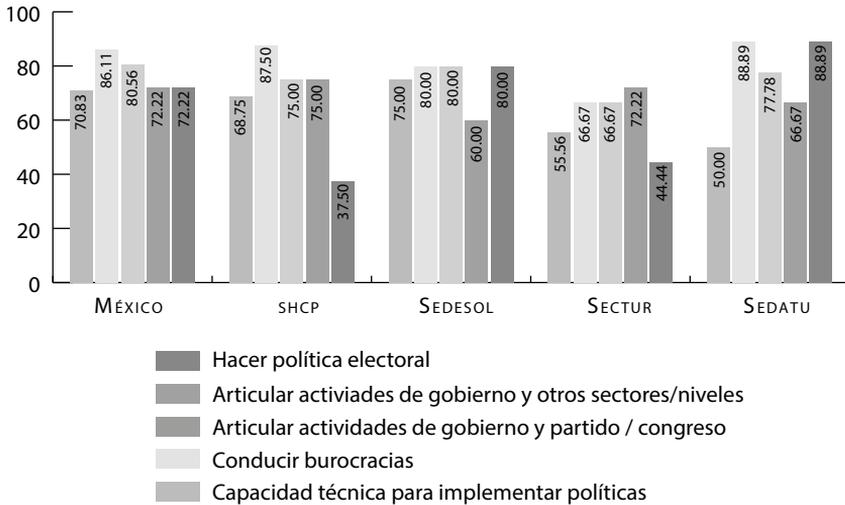
Gráfica 7.
Fuentes de confianza en los nombramientos de patronazgo
en cargos administrativos de nivel medio



Fuente: Elaboración propia.

so» (80.56%) se perciben como las más importantes. No obstante, las otras tres capacidades también fueron valoradas como importantes por un alto número de entrevistados: capacidad para «diseñar e implementar políticas» (70.83%), capacidad para «articular actividades del gobierno con las de otros sectores y/o niveles de gobierno» (72.22%) y capacidad para «hacer política electoral» (72.22%). En segundo lugar, volvemos a observar variación entre las distintas secretarías, lo que apunta a los diferentes usos que el patronazgo puede tener en el gobierno, dependiendo de la naturaleza de política pública que se persiga. En SHCP, por ejemplo, la capacidad de «hacer política electoral» fue percibida como importante sólo por 37.50% de los entrevistados, en contraste con 87.5% de importancia para «conducir la burocracia», lo cual tiene sentido dado el perfil técnico de esta secretaría. En el caso de Sedatu y Sedesol, en cambio, la capacidad de «hacer política electoral» fue vista como importante por 88.89% y 80%, respectivamente. Una vez más, la relevancia relativamente alta de la política electoral como motivación subyacente al patronazgo en estas secretarías parecería estar en línea con su perfil político. La percepción de los especialistas

Gráfica 8.
Motivaciones para utilizar el patronazgo
en puestos administrativos de alto nivel

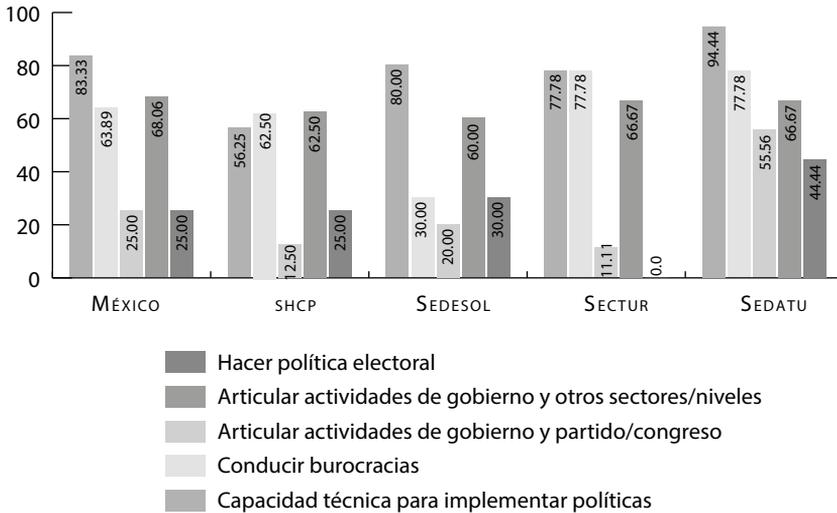


Fuente: Elaboración propia.

consultados en este punto es coincidente, pues consideraron que todas las motivaciones presentadas parecían estímulos factibles a la hora de realizar designaciones discrecionales, si bien consideraron que había una necesidad técnica entre mandos medios.

Si pasamos ahora a la gráfica 9, podemos observar una imagen bastante diferente respecto los nombramientos de nivel medio. En primer lugar, en las cifras totales de México, la capacidad de «diseñar/implementar políticas» fue percibida como importante por el mayor número de entrevistados (83.33%), en claro contraste con otras motivaciones como «articular las actividades del gobierno y los partidos/el congreso» (25%) y «hacer política electoral» (25%). Esto nuevamente tiene sentido porque la gráfica 9 refleja percepciones sobre patronazgo en los cargos de las burocracias federales que poseen una naturaleza más técnica. En segundo lugar, el porcentaje de personas que piensan que la capacidad de «hacer política electoral» es importante sólo ligeramente superior

Gráfica 9.
Motivaciones para utilizar el patronazgo
en puestos administrativos de nivel medio



Fuente: Elaboración propia.

en Sedesol (30%) y en Sedatu (44.44%), lo que revela un patrón similar a lo que se dijo sobre los nombramientos a funcionarios de alto nivel en estas secretarías en el gráfico anterior. En tercer lugar, en cierta forma sorprende que la capacidad de «diseñar/implementar políticas» sea percibida como importante por un número bajo de personas (56.25%) en SHCP, en claro contraste con las otras tres secretarías. Este resultado, probablemente, está relacionado con que los entrevistados en esta dependencia dieron por sentado que cualquier persona contratada en esta secretaría posee cierto grado aceptable de habilidades técnicas para desempeñarse.

NOMBRAMIENTOS Y ROLES DE PATRONAZGO

El patronazgo, como la relación subordinada que implica, también tiene un resultado esperado por parte de quienes son designados. Al respecto, conviene preguntarnos, ¿qué roles se espera que los designados desempeñen en sus res-

pectivas dependencias? Hay por lo menos tres puntos que podemos sugerir. Primero, los nombramientos discrecionales en la administración federal mexicana muestran una variedad de posibilidades para su configuración y clasificación, relacionadas tanto con el nivel jerárquico del nombramiento como con el tipo de secretaría en la que se presenta. Dicho de otra forma, para el caso mexicano existe una pluralidad de modelos de patronazgo.

Segundo, la «confianza no partidista» parece prevalecer más que la «confianza partidista» y, por lo tanto, la mayoría de los nombramientos discrecionales parecerían estar más cerca de las funciones relacionadas con esta última. Por ejemplo, a partir de nuestras conversaciones con los funcionarios, el papel de los «tecnócratas programáticos» (aquellos que combinan la confianza no partidista y las habilidades profesionales) parece ser más común en espacios como SHCP, pero también en las otras tres secretarías. Esto está en línea con las prácticas históricas en el sector público de México, como se mencionó anteriormente, que han subrayado la combinación de confianza personal y habilidades técnicas. Por otro lado, no escuchamos mucho sobre posibles «agentes políticos» que formen parte de las muy conocidas «camarillas». Esto fue un poco sorprendente, pero es algo que parece estar relacionado con la implementación de las reglas de SPC. A pesar de sus limitaciones, los procedimientos de reclutamiento y selección del SPC parecieran haber complicado la formación y rotación de grupos políticos tal y como solía ser frecuente antes de la década de 2000.

Por último, aunque no es tan común, la «confianza partidista» parece ser relevante principalmente en dos instancias. En la parte superior de la jerarquía burocrática, algunas de las personas nombradas en los cargos de director general y director general adjunto parecían desempeñar el papel de «profesionales del partido». Por lo tanto, se esperaba que promovieran la agenda y los intereses políticos del partido gobernante. Asimismo, en los puestos de nivel medio, con particularidad en aquellas secretarías con mayor orientación política (Sedesol y Sedatu), tuvimos la impresión de que algunos designados desempeñaban el papel de «operadores». Estas dependencias ofrecen programas sociales y su personal suele estar en contacto con los beneficiarios en todo el territorio. Dada la naturaleza de la investigación, no preguntamos si estos intercambios dieron lugar a

prácticas clientelistas o incluso corruptas, como documentan algunos autores,⁴⁷ pero queda aquí un área abierta para investigaciones futuras, particularmente a la luz de los cambios ocurridos desde el fin de la presidencia de Peña Nieto y el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Conclusiones

Este capítulo ha brindado una descripción general del patronazgo en el sector público mexicano, con un análisis particular en las prácticas en el ámbito federal durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Presentamos un análisis cualitativo basado en una serie de entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de cuatro secretarías de Estado. La información que recopilamos nos ha permitido comprender mejor el alcance del patronazgo en el gobierno federal, las pautas de comportamiento seguidas por los servidores públicos al hacer nombramientos discrecionales, el lugar que tiene la «confianza» en las dinámicas de patronazgo y los roles que se supone que deben cumplir los designados.

Con base en la información presentada, encontramos que el patronazgo continúa reproduciéndose en el sector público federal. A pesar de los esfuerzos realizados luego de la primera alternancia política de los 2000, incluido el establecimiento del primer servicio profesional de carrera (SPC) para todo el gobierno federal, el patronazgo pareciera seguir bastante extendido en las secretarías de Estado. Si bien el patronazgo es lícito en el caso de nombramientos políticos de alto nivel (por ejemplo, secretarios/subsecretarios de Estado), también ha persistido en los niveles burocráticos medios y altos, aunque a veces se oculte tras supuestos procedimientos meritocráticos. Al mismo tiempo, también hemos encontrado que el patronazgo varía según la secretaría de la cual se trate, su orientación y hasta el tipo de funciones desempeñadas. Variables como la misión ministerial y el nivel jerárquico parecen influir para que los nombramientos se basen principalmente ya sea en criterios políticos y discrecionales, o conside-

⁴⁷ Panizza, F., Larraburu, C. R., y Scherlis, G. (2018). «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations». *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59-98.

raciones técnicas e imparciales. Además, aun cuando el SPC ha estado lejos de convertirse en un sistema meritocrático adecuado, sus procedimientos de selección han introducido cierto grado de competencia, igualdad de oportunidades y transparencia.

El capítulo también ha mostrado, en línea con la literatura previa, que el partido en el gobierno y, sobre todo, el presidente en turno desempeña un papel importante en el funcionamiento del patronazgo, aunque la influencia de ambos parece variar según los niveles jerárquicos en los que se producen los nombramientos discrecionales. Si bien el partido gobernante parece influir en la designación de algunos secretarios de Estado y subsecretarios, es el presidente a quien los secretarios y subsecretarios consultan más a menudo antes de hacer una designación. De hecho, en esos casos, el partido no parece tener influencia. Por otra parte, una vez que uno analiza niveles inferiores de la escala jerárquica, ni el presidente ni el partido parecen importar tanto. Cuando se les da la oportunidad, son los servidores públicos (funcionarios de nivel superior e intermedio) quienes deciden a quién designar, ya sea en consulta con sus supervisores inmediatos (por ejemplo, un subsecretario de Estado o un director general) o por su cuenta (lo cual implica también matices en la designación de acuerdo con el tipo de función y nivel jerárquico). Por lo tanto, si bien la herencia de un fuerte presidencialismo y el peso del partido en el gobierno siguen presentes en México, los esquemas de patronazgo también siguen dinámicas no partidistas en algunos niveles burocráticos.

La información que recopilamos de los funcionarios públicos también muestra que la confianza personal es el factor más importante al momento de nombrar a alguien de manera discrecional, incluso si hay algunos matices en esta afirmación. Por ejemplo, la confianza partidista/política sí importa en algunos casos y en algunas dependencias, pero su importancia parece bastante limitada en otros casos, así como en puestos de nivel medio. De hecho, para estas últimas posiciones es la imagen de ser «independiente» (por ejemplo, tener las capacidades para hacer bien su trabajo) la que adquiere relevancia. Al final, la imagen que surge de las entrevistas es una en la que se tienen en cuenta tanto la confianza personal como las expectativas sobre las habilidades técnicas de los designados.

Este es otro hallazgo consistente con la tradición mexicana de décadas anteriores, la cual ha estado marcada por un sistema de patronazgo fuertemente dependiente de «tecnócratas». La confianza es importante, pero también lo es el desempeño (potencial) en el trabajo.

El patronazgo, por lo tanto, sigue siendo parte del ADN del sector público federal de México. Los estudios futuros deberán explorar si nuestros hallazgos pueden extenderse a otras dependencias federales o a los gobiernos subnacionales. Esfuerzos cuantitativos más sistemáticos y estudios cualitativos más detallados pueden complementar la historia que hemos esbozado aquí. Estos estudios también pudieran analizar cómo están cambiando o no los patrones representados en estas páginas durante la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. Por lo que escuchamos en nuestras entrevistas y por información reportada en los medios de comunicación, la alternancia política esta vez parece estar sometiendo a las regulaciones del SPC a mayores presiones, con los titulares políticos profundizando y ampliando las prácticas de patronazgo, así como prestando menos atención a las habilidades técnicas y más a la confianza partidista. Si bien esto es algo que deberá discutirse en otro espacio, todo pareciera apuntar hacia un futuro en el que las prácticas de patronazgo seguirán ocurriendo por muchos años más.

Referencias

- Arellano-Gault, D. (2008). «La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El Caso de México». En Longo, F. y Ramió, C. (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB, 143-169.
- (2013). «The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?». *International Journal of Public Administration*, 36(13), 940-952.
- Camp, R. A. (1983). «El tecnócrata en México». *Revista Mexicana de Sociología*, 579-599.
- (1996). *Reclutamiento político en México*. México: Siglo XXI.
- Dussauge-Laguna, M. I. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3.

- (2008). «Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)». *International Public Management Review*, 9(1), 56-75.
- (2011). «The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13(1), 51-73.
- Grindle, M. S. (1977). «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico». *Latin American Research Review*, 12(1), 37-66.
- (2012). *Jobs for the Boys; the Politics of Public Sector Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. Oxford University Press
- Martínez Puón, R. (2006a). «Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México». *Gestión y Política Pública*, 15(2), 457-483.
- (2006b). «Los desafíos de la comparación internacional». En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 287-324.
- Méndez, J. L. (1997). «The Latin American Administrative Tradition». En Jay M. Shafritz (editor), *International Encyclopedia of Public Administration*. Boulder. Colorado: Westview Press.
- (2010). «Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico». En Jon Pierre y Patricia Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- (2011). *Servicio Profesional de Carrera*. México: Siglo XXI.
- (2018). «Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil». ENAP 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.
- y Dussauge-Laguna, M. I. (2017). *Policy Analysis in Mexico*. Policy Press.
- Merino, M. (2006a). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP.
- (2006b). Introducción. En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 15-28.

- (2006c). «Los desafíos de una nueva ética pública». En M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP, 29-62.
- (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Morales, F. J. (1994). *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Nieto, F. y Pardo, M. C. (2019). «La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012». En G. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge-Laguna (eds.), *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*. México: CIDE, 35-63.
- OECD (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.
- Pardo, M. C. (1995). «El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización». *Gestión y Política Pública*, 4(2), 277-302.
- (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*, 45(4), 599-634.
- (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México: El Colegio de México.
- Panizza, F., Peters, B. G., y Ramos, C. R. (2019). «Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments». *Public Administration*, 97(1), 147-161.
- (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.
- , Larraburu, C. R. y Scherlis, G. (2018). «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations». *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59-98.
- Vázquez, M. (2017). *Mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso y permanencia de los servidores públicos de carrera de la administración pública federal: ¿combatiendo legados?*. Tesis de licenciatura en política y administración pública. México: El Colegio de México.

Mujeres en el servicio profesional de carrera en México: un debate sobre corrupción

MARIANA CHUDNOVSKY¹

CARMEN CASTAÑEDA

Introducción

El objetivo de este estudio es indagar si existe discriminación hacia las mujeres en la administración pública en México. Para ello, en primer lugar, se identifica la presencia de mujeres en la administración pública federal (APF). En segundo lugar, se analiza su ingreso y distribución en el servicio profesional de carrera (SPC). El foco será esta franja debido a que, por diseño institucional, se contratan con base al mérito —mediante concursos (según las reglas, aunque no necesariamente en la práctica)— y son puestos de liderazgo no políticos. A diferencia de los cargos políticos, a los cuáles se accede a través de la lógica de la política partidaria, los cargos que componen al SPC tienen reglas de ingreso y ascenso con base en normativa de empleo público nacional. Asimismo, son equiparables a la, así llamada, alta dirección pública (ADP) en América Latina y el Caribe (ALC),² lo que permite inscribir este análisis en el debate regional.

Para examinar la presencia de mujeres en el SPC, el análisis se centra en dos

¹ Agradecimiento especial a José Carlos Fernández por el armado de la base de datos.

² Chudnovsky, M. (2017). «La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5-40. Pardo, M. C. (2005). «El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*, 45(4): 599-634.

aspectos: la segregación vertical de las mujeres y la horizontal. La primera alude a las barreras estructurales de las organizaciones que impiden el acceso de las mujeres a posiciones de alta jerarquía (la metáfora del techo de cristal).³ La segunda refiere a que, por un lado, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en ciertos tipos de ocupaciones y agencias, asociadas a servicios sociales, como educación o cuidados. Y, por el otro lado, están subrepresentadas en áreas como finanzas o justicia.⁴

La estrategia metodológica que se usó es descriptiva y exploratoria. Se presenta el caso de México con la intención de abrir la discusión en el marco de un programa de investigación más amplio. El análisis realizado muestra que, el caso mexicano es consistente con el panorama regional. Los escasos datos que existen para ALC muestran que sólo 40% de las mujeres ocupan puestos de toma de decisión (ya sea en el sector público o privado).⁵ En el sector público, las mujeres representan, en promedio, 35% de los cargos directivos⁶ a pesar de ocupar 51% de las posiciones totales⁷ y en el año 2019, lideraron sólo 30% de los ministe-

³ PNUD y la Universidad de Pittsburg (2021). *Gender Equality in Public Administration*. En Gaete Quezada, R. y Álvarez Rodríguez, J. (2020). «Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile». *Espiral*, 27(77): 179-222. Canelo, P. (2020). «Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, 151-172.

⁴ PNUD y la Universidad de Pittsburg (2021). *Gender Equality*. En *Public Administration*. Bishu, S. y Headley, A. (2020). «Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions». *Public Administration Review*, 80: 1063-1074. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and public service: Barriers, challenges and opportunities*. Routledge.

⁵ ILO (2022). International Labor Organization ILOSTAT Database. <https://ilostat.ilo.org/>

⁶ Finkel, Müge; Melanie M. Hughes y Joanna Hill (2021). *Igualdad de género en la administración pública*. Nueva York: PNUD y Universidad de Pittsburgh. p. 55.

⁷ OECD-BID (2020). *Panorama de las administraciones públicas, América Latina y el Caribe*.

rios.⁸ Asimismo, las mujeres están sobrerrepresentadas en las áreas que suelen estar feminizadas. Por ejemplo, en las agencias de problemas de la mujer (63%), en salud (57%), educación (52%) y cuestiones sociales (51%).⁹ En cambio, en áreas como defensa o justicia no superan 36%.¹⁰ En México, las mujeres representan 47% del empleo público.¹¹ Sin embargo, la presencia de mujeres disminuye cuando el cargo es más alto.¹² Asimismo, están sobrerrepresentadas en las áreas de cultura (53%), bienestar (51%) y trabajo (51%).¹³

La relevancia de este análisis no sólo tiene que ver con la importancia de la igualdad de género y la diversidad¹⁴ sino que, también, se sustenta en un cuerpo de literatura que examina la relación entre presencia de mujeres y corrupción en el sector público.¹⁵ Con relación a la igualdad de género, cabe destacar que la Plataforma de Beijing,¹⁶ que surgió de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer,¹⁷ tuvo

⁸ Inter-Parliamentary Union y UN Women (2020). *Women in Politics*.

⁹ PNUD y la Universidad de Pittsburg (2021). *Gender Equality in Public Administration*. p. 68.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022a). Base de Datos-Empleo Público 2021 [Base de datos sin publicar].

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ ONU (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing. Riccucci, N. (2001). «The «Old» Public Management Versus the «New» Public Management: Where Does Public Administration Fit In?». *Public Administration Review*, 61: 172-175. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and Public Service: Barriers, Challenges and Opportunities*. Routledge. Funk, K. D., y Molina, A. L. (2021). «Closing the Gap: How Mayors' Individual Attributes Affect Gender Wage Disparities in Local Bureaucracies». *Review of Public Personnel Administration*.

¹⁵ Jin, J. (2017). «Female Participation and Corruption in the Public Sector». *International Review of Public Administration*, 21(4).

¹⁶ ONU (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing.

¹⁷ Las Naciones Unidas han organizado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer,

como objetivo acelerar las estrategias orientadas hacia el progreso de la mujer y eliminar todos los obstáculos que dificultan su participación en todas las esferas de la vida pública y privada, en los ámbitos económico, social, cultural y político. Esta plataforma estableció la necesidad de combinar dos estrategias para garantizar una mayor igualdad de género: la implementación de acciones afirmativas que favorezcan el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular y un enfoque de transversalización de género en el Estado.

Con base en esos consensos, desde los años noventa, en ALC se empezaron a realizar esfuerzos para contrarrestar la discriminación a la que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos. Diferentes gobiernos hicieron importantes progresos en el establecimiento de cuotas de género en la rama legislativa y obtuvieron resultados positivos.¹⁸ Sin embargo, esos grandes logros en el Poder Legislativo no fueron equivalentes en el Poder Ejecutivo.¹⁹ Esta es una agenda pendiente. Sobre todo, porque, la evidencia muestra que la igualdad de género también puede favorecer a una mejora en la democracia²⁰ y en los niveles de corrupción,²¹ entre otros factores fundamentales. En suma, es clave erradicar la discriminación contra las mujeres, tanto desde una perspectiva de cumplimiento de derechos humanos, como porque trae beneficios que atañen a la sociedad entera.

que se celebraron en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). De esta última, surge la plataforma.

¹⁸ Rodríguez Gustá, A. y Caminotti, M. (2010). «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile». Marx, J., Borner, J., y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

¹⁹ Chudnovsky, M. (2020). «¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino». *Revista de Gestión Pública* 1X(1): 119-146.

²⁰ Sung, H.-E. (2003). «Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited». *Social Forces*, 82(2): 703-723.

²¹ Jin, J. (2017). «Female Participation and Corruption in the Public Sector». *International Review of Public Administration*, 21(4).

El capítulo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la literatura sobre la relación entre la presencia de mujeres y los niveles de corrupción. En segundo lugar, se presenta la literatura sobre segregación vertical (liderazgo) y aquella que alude a la segregación horizontal (áreas feminizadas) a la que se enfrentan las mujeres en la esfera pública. En tercer lugar, se presentan las características y desarrollo del SPC en México. Luego, se presenta la metodología utilizada para el análisis. En las siguientes dos secciones: se presentan, primero, los datos y análisis de la presencia de mujeres en las 310 instituciones de la APF. Luego, se profundiza el análisis de la distribución vertical y horizontal de las mujeres en diecinueve dependencias de la administración central con foco en el SPC. Por último, se presentan las conclusiones.

Corrupción y presencia de mujeres en el sector público

La mayor presencia de mujeres se asocia a menores niveles de corrupción. La evidencia muestra que, las mujeres, en promedio, parecen ser menos corruptas que los hombres.²² Por ejemplo, el soborno y la corrupción son menos severos cuando las mujeres ocupan una mayor proporción de escaños políticos y posiciones de alto nivel en el gobierno y los servicios civiles.²³ Asimismo, existe evidencia que muestra no sólo la importancia de aumentar el número de mujeres

²² Swamy, A., Knack, S., Young, L., y Omar, A. (2001). «Gender and Corruption». *Journal of Development Economics*, 64(1): 25-55. Dollar, D., Fisman, R., y Gatti, R. (2001). «Are Women Really the «Fairer» sex? Corruption and Women in Government». *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4): 423-429. Bauhr, M., Charron, N., y Wängnerud, L. (2018). «Exclusion or Interests? Why Females in Elected Office Reduce Petty Corruption and Grand Corruption». *European Journal of Policy Research*, 58(4): 1-23. Esarey, J., y Schwindt-Bayer, L. A. (2019). «Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption». *Comparative Political Studies*, 1-29.

²³ Swamy, A., Knack, S., Young, L., y Omar, A. (2001). «Gender and Corruption». *Journal of Development Economics*, 64(1): 25-55. Jin, J. (2017). «Female Participation and Corruption in the Public Sector». *International Review of Public Administration*, 21(4).

en el aparato estatal en su conjunto, sino que las mujeres accedan y se mantengan en los puestos de liderazgo.²⁴

Algunos estudios encuentran que la relación entre mujeres y corrupción se debe a que éstas son menos egoístas, más caritativas, altruistas y más adversas al riesgo que los hombres²⁵ o que actúan de manera más ética que los hombres.²⁶ Sin embargo, otros muestran que el vínculo entre género y corrupción es contextual y se vincula a la estructura de oportunidades, la cultura y las instituciones.²⁷ Asimismo, existe evidencia que muestra que, en realidad, esta relación se debe a que las mujeres están excluidas de las redes de corrupción.²⁸

A partir de estos hallazgos, aumentar la proporción de mujeres en la política se convirtió en una herramienta importante para intentar combatir la corrupción.²⁹ De hecho, implementar medidas para aumentar la igualdad de género pasó a ser un cambio revolucionario que altera el *statu quo* de corrupción y abre

²⁴ Afridi, F., Iversen, V., Sharan, M. R. (2017). «Women Political Leaders, Corruption, and Learning: Evidence From a Large Public Program in India». *Economic Development and Cultural Change*, 66(1): 1–30.

²⁵ Dollar, D., Fisman, R., y Gatti, R. (2001). «Are Women Really the «Fairer» Sex? Corruption and Women in Government». *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4): 423-429. Swamy, A., Knack, S., Young, L., y Omar, A. (2001). «Gender and Corruption». *Journal of Development Economics*, 64(1): 25–55.

²⁶ Rivas, M. F. (2013). «An Experiment on Corruption and Gender». *Bulletin of Economic Research*, 65(1), 10–42.

²⁷ Barnes, T., y Beaulieu, E. (2018). «Women Politicians, Institutions, and Perceptions of Corruption». *Comparative Political Studies*, 52(1): 134-167. <https://doi.org/10.1177/0010414018774355>.

²⁸ Sung, H.-E. (2003). «Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited». *Social Forces*, 82(2): 703-723.

²⁹ Rothstein, B. (2016). *Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies* (Working paper series 2016: 9). University of Gothenburg Quality of Government Institute. Transparency International (2014). *Policy Brief 01/2014: «Gender, Equality and Corruption: What are the Linkages?»*. *Transparency International*. Disponible en: <https://www.transparency.org>

el camino a la implementación de reformas en esa dirección.³⁰ Esto se debe, en primer lugar, a que la discriminación basada en el género en los aparatos estatales y la política ha sido (y sigue siendo) un gran problema en la mayoría de los países. En este contexto, el solo hecho de buscar incluir a las mujeres es un cambio revolucionario en sí mismo. En segundo lugar, pasar de una política dominada por hombres a una mayor representación de mujeres introduce nuevos actores, que pueden inducir la competencia y modificar el control y equilibrio de las diversas fuerzas políticas.³¹ En conjunto, cambiar el juego y a los jugadores, es una gran promesa para reducir la corrupción.

De hecho, la corrupción no sólo afecta la calidad del gobierno y la democracia.³² También tiene un impacto negativo en los resultados económicos y de desarrollo.³³ Por lo tanto, si el aumento de la igualdad de género da como resultado una mejor calidad del gobierno, es una «cura» que merece ser explorada.³⁴

En síntesis, la erradicación de la discriminación hacia las mujeres es importante en sí misma. Ahora bien, también puede traer resultados fundamentales para el funcionamiento de un Estado de derecho ya que ayuda a mejorar los niveles de corrupción. Para ello, es clave implementar medidas que garanticen

[whatwedo/publication/policy_position_01_2014_gender_equality_and_corruption_what_are_the_linkage](https://www.whatwedo.org/publication/policy_position_01_2014_gender_equality_and_corruption_what_are_the_linkage).

³⁰ Rothstein, B. (2011). «Anti-Corruption: the Indirect ‘Big Bang’ Approach». *Review of International Political Economy*, 18(2): 228-50.

³¹ Rothstein, B. (2016). «Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies (Working paper series 2016: 9). *University of Gothenburg Quality of Government Institute*.

³² *Ibidem*.

³³ Kumar Jha, C. y Sarangi, S. (2018). «Women and Corruption: What Positions Must they Hold to Make a Difference?». *Journal of Economic Behavior and Organization*, 151: 219-233.

³⁴ Rothstein, B. (2016). *Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies* (Working paper series 2016: 9). *University of Gothenburg Quality of Government Institute*. Sung, H. E. (2003). «Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited». *Social Forces*, 82(2): 703-723.

no sólo el aumento de las mujeres en el aparato estatal, sino que reduzcan las barreras de acceso a los puestos de liderazgo y sienten las condiciones necesarias para su permanencia en estos puestos.

Segregación vertical y horizontal de las mujeres dentro de las organizaciones

SEGREGACIÓN VERTICAL

La segregación vertical ocurre cuando los hombres tienden a ocupar las posiciones jerárquicas más altas y las mujeres tienden a concentrarse en las posiciones de más bajo rango dentro de una organización.³⁵ Aunque existe evidencia del impacto de la representación burocrática en términos de género y de la evolución de la presencia de mujeres en las administraciones públicas,³⁶ éstas aún no logran romper el techo de cristal (metáfora que alude a las barreras estructurales de las organizaciones que impiden el acceso de las mujeres a posiciones de alta jerarquía) y ocupar posiciones de liderazgo.³⁷

³⁵ Caceres-Rodriguez, R. (2013). The glass ceiling revisited: Moving beyond discrimination in the study of gender in public organizations. *Administration y Society*, 45(6), 674-709. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and public service: Barriers, challenges and opportunities*. Routledge. Gaete Quezada, R. y Álvarez Rodríguez, J. (2020). Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. *Espiral* (Guadalajara), 27(77): 179-222.; Canelo, P. (2020). Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, 151-172.

³⁶ Bowling, N. y Beehr, T. (2006). Workplace Harassment from the Victim's Perspective: A Theoretical Model and Meta-Analysis. *The Journal of applied psychology*, 91: 998-1012. Meier, K. y Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, 66: 850-860. Park, S. (2012). *Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance*.

³⁷ Gaete Quezada, R. y Álvarez Rodríguez, J. (2020). Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. *Espiral* (Guadalajara) 27(77): 179-222. McCue, Clifford P., Roman, Alexandru V. y Jameson, Jorene (2017).

La importancia del acceso de las mujeres a posiciones gerenciales y ejecutivas dentro de la administración pública es un tema cada vez más estudiado.³⁸ La evidencia muestra que la diversidad de género en los puestos de liderazgo tiene un impacto positivo en diversas áreas.³⁹ Como ya se mencionó, existe evidencia que muestra una reducción de la corrupción cuando aumenta la presencia de mujeres.⁴⁰

Con relación al acceso de las mujeres a puestos gerenciales y ejecutivos,⁴¹ se asume que las reglas de las carreras del servicio civil son objetivas y neutras. Sin

«Glass Walls and Glass Ceilings: the Case of Public Procurement». *International Journal of Procurement Management*, 10(6): 706-728.

³⁸ Bowling, N. y Beehr, T. (2006). «Workplace Harassment from the Victim's Perspective: A Theoretical Model and Meta-Analysis». *The Journal of applied psychology*, 91: 998-1012. Connell, R. (2006). «The Experience of Gender Change in Public Sector Organizations». *Gender, Work y Organization*, 13(5): 435-452. Caceres-Rodriguez, R. (2013). «The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination in the Study of Gender in Public Organizations». *Administration y Society*, 45(6), 674-709. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and Public Service: Barriers, Challenges and Opportunities*. Routledge.

³⁹ Riccucci, N. M. y Saidel, J. R. (1997). «The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, 57 (5): 423-430. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and public service: Barriers, challenges and opportunities*. Routledge. Opstrup, N. y Villadsen, A. R. (2015). «The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance». *Public Administration Review*, 75: 291-301. Jin, J. (2017). «Female Participation and Corruption in the Public Sector». *International Review of Public Administration*, 21(4).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Breslin, R, Pandey, S. y Riccucci, N. (2017). «Intersectionality in Public Leadership Research: A Review and Future Research Agenda». *Review of Public Personnel Administration*, 37(2): 160-182. Canelo, P. (2020). «Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, 151-172.

embargo, es importante considerar que estas reglas se aplican en un sistema de desigualdad. Los aparatos estatales han estado dominados por la cultura masculina⁴² y el género está profundamente arraigado en la «estructura organizacional y la vida laboral».⁴³ Esto crea un panorama desigual de experiencias y oportunidades para hombres y mujeres en la fuerza laboral. Por ejemplo, las mujeres tienen mayores responsabilidades familiares y de cuidado que los hombres. En consecuencia, no logran conciliar su vida laboral y personal como sus compañeros hombres. Muchas veces, esto significa menor retribución, trabajo a tiempo parcial, sin oportunidades de ascenso, entre otras situaciones.⁴⁴

SEGREGACIÓN HORIZONTAL

La segregación horizontal se refiere a que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en agencias relacionadas con servicios sociales, como educación o cuidados. Asimismo, se asocian más con los estereotipos de las habilidades e intereses de las mujeres. Esto se traduce en que estén subrepresentadas en sectores como finanzas, defensa o justicia que son sectores tradicionalmente masculinos.⁴⁵ Incluso existe la segregación horizontal dentro de las áreas de liderazgo: aunque las mujeres están alcanzando puestos de dirección en números crecientes, a menudo están confinadas a realizar funciones administrativas, de recursos

⁴² Guy, M. E. (1993). «Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women's Integration into Public Management». *Public Administration Review*, 53(4):285-92. Stivers, C. (2010). «A Tactless Question». *Administrative Theory & Praxis*, 32(2): 220-224. Hutchinson, J. R. (2005). *Forum: PA Feminisms, With a Note on Gender Anarchy*. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 358-63.

⁴³ Britton, D. M. (2000). «The Epistemology of the Gendered Organization». *Gender and Society*, 14(3), 418-434.

⁴⁴ Caceres-Rodriguez, R. (2013). «The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination in the Study of Gender in Public Organizations». *Administration & Society*, 45(6), 674-709.

⁴⁵ Bishu, S. y Headley, A. (2020). «Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions». *Public Administration Review*, 80: 1063-1074.

humanos, comunicaciones y responsabilidad social. Estas áreas se encuentran en los «laterales» de la pirámide y no suelen llevar a las posiciones superiores de directores ejecutivos y gerentes. Así, las mujeres se enfrentan a «paredes de cristal» que son barreras invisibles o estructuras que impiden a las mujeres desplazarse lateralmente a puestos de dirección dentro las vías centrales de la pirámide jerárquica.⁴⁶ Los aparatos estatales reflejan la división sexual del trabajo que existe en la sociedad.⁴⁷ Esta alude al tipo de tareas apropiadas para cada sexo dentro de una sociedad productiva, diferenciándolas en la esfera pública —los hombres— y la privada/domésticas —las mujeres. Dentro de esta división, las tareas domésticas se subordinan a las públicas, porque proveen un sustento necesario para que los hombres puedan dedicarse a la producción económica.⁴⁸ Esto se refleja en el desarrollo histórico del estado administrativo y es la base de la segregación horizontal: las mujeres se ocupan de tareas y sectores asociados con la esfera privada —como trabajo social, cuidado, educación— y los hombres de la ciencia y la racionalidad.⁴⁹

Por último, el diseño de los servicios civiles busca establecer criterios neutros, como el mérito, para el ingreso al aparato estatal. Sin embargo, estos se procesan a través de organizaciones que reproducen la estructura social en la

⁴⁶ Nasser, Salma (2018). «Boxed Women in Public Administration-Between Glass Ceilings and Glass Walls: A Study of Women's Participation in Public Administration in the Arab States». *Journal of International Women's Studies*, 19(3), 152-171. Disponible en: <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12/>. McCue, Clifford P., Roman, Alexandru V. and Jameson, Jorene (2017). «Glass walls and glass ceilings: the case of public procurement». *International Journal of Procurement Management*, 10(6): 706-728.

⁴⁷ Acker, J. (2006). «Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations». *Gender & Society*. 20(4), 441-464.

⁴⁸ Lerner, E. M. (1968). Simulating a Cash Budget. *California Management Review* 11(2), 79-86. Ferguson, L. (2013). «Gender, Work, the Sexual Division of Labor». *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford University Press.

⁴⁹ Stivers, C. (2000). *Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration in the Progressive Era*. University Press of Kansas.

que las mujeres se encargan de la esfera privada y los hombres de lo público. En las administraciones públicas, esto se refleja en la baja presencia de mujeres en puestos directivos (segregación vertical) y en su sobre representación en sectores «feminizados». Debido a esto, es clave que el análisis de la discriminación de género considere, no sólo la presencia de mujeres, sino su distribución.

Servicios profesionales de carrera

Un servicio civil profesional es central para la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno.⁵⁰ Asimismo, tiene un papel fundamental en la reducción de la desconfianza por parte de la ciudadanía, el clientelismo y la corrupción porque mejora la calidad de los servicios brindados.⁵¹ De igual manera, los servicios civiles profesionales se relacionan con el crecimiento económico sostenible de un país.⁵² Ahora bien, la evidencia muestra que los servicios civiles en ALC son débi-

⁵⁰ Iacoviello, M., y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América». En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, pp. 13-57. BID.

⁵¹ Lira, L. (2012). «El sistema de alta dirección pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico». Documento de trabajo núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes. Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press. Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert (2005). «Annex: Data on Trust in the Public Sector». Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE «Strengthening Trust in Government». 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

⁵² Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001). «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation». *American Economic Review*, vol. 91(5), 1369-1401. Evans, P. y James R. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*, 64. Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65: 656-668.

les.⁵³ Se caracterizan por tener problemas en el ingreso a la carrera (que debería ser por mérito), en la movilidad dentro de la misma (debido a la ausencia de evaluaciones), en la productividad y desempeño (por problemas de incentivos) y/o en la capacitación para poder avanzar en el sistema de carrera. Debido a esto, las reformas realizadas en la región buscan reducir las prácticas de corrupción y clientelismo que interfieren en los procesos de profesionalización.⁵⁴

En este contexto, existe amplia evidencia sobre la importancia de comenzar la profesionalización en la ADP.⁵⁵ La profesionalización las capas directivas (ADP o SPC, en México) resulta central porque es un sector más reducido, los resultados se observan en el corto plazo y permite implementar sus acciones estratégicas y alcanzar los resultados de política que se proponen.⁵⁶

⁵³ BID (2014). «Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina». Pardo, M.C. (2005). El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, 45(4): 599-634.

⁵⁴ Iacoviello, M., y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América». En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, pp. 13-57. IDB. CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9). Aprobada por la v Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio. Longo, Francisco (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Diálogo Regional de Políticas. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵⁵ Iacoviello, M., y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América». En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, pp. 13-57. IDB. Chudnovsky, M. (2017). «La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5-40.

⁵⁶ Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Rodríguez Gustá, A.L. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and*

En síntesis, el análisis del SPC es clave porque es el espacio de toma de decisión para las mujeres donde se puede ascender. En estos puestos, el ingreso y la promoción no dependen del juego político sino de reglas establecidas con base en el mérito. Dado que la evidencia muestra la importancia de la presencia de mujeres en los puestos de liderazgo para reducir la corrupción, enfocarse en el SPC es clave para comenzar a explorar esta relación.

El caso mexicano

En México, hasta el año 2003, el empleo público se rigió por la Constitución de 1917, en cuyo artículo 123 apartado B, establece una diferencia que marcó el futuro de las reformas en materia de servicio civil. Allí se distingue a los funcionarios civiles «de base» u «operativos sindicalizados» de los funcionarios «de confianza», que son los mandos y operativos, que se designan de manera discrecional.⁵⁷ Con base en esta distinción, cada uno de estos grupos siguieron trayectorias diferenciadas con reglas y legalidad propia.⁵⁸

En ese contexto, la LSPC, se pensó como una oportunidad para generar un único cuerpo profesionalizado y sustentado en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad.⁵⁹ A pesar de las intenciones de incluir a los trabajadores de base, no existió la viabilidad política para hacerlo, por lo que quedaron fuera de la reforma.⁶⁰ En la actualidad, el SPC se compone de los puestos bisagra entre los mandos políticos que son los cuatro niveles jerárquicos

Arenas in Latin American Policymaking. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

⁵⁷ BID (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina.*

⁵⁸ Pardo, M.C. (2005). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, 45(4): 599-634.

⁵⁹ BID (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina.*

⁶⁰ Pardo, M.C. (2005). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, 45(4): 599-634.

Figura 1.
Personal de la administración central bajo servicio civil de carrera



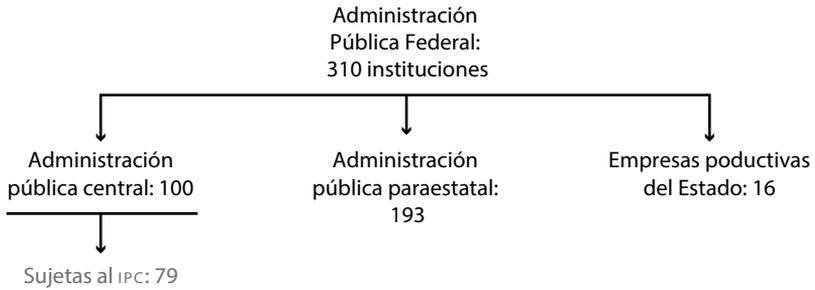
Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

más altos (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y jefes de unidad) y el personal operativo (de base y sindicalizado) (ver figura 1).

Así, en México, el SPC (equivalente a la ADP en la región) son sólo los puestos directivos (directores generales, directores generales adjuntos, directores de área), subdirectores de área, jefes de departamento y enlaces. Todos esos puestos incluyen la toma de decisión, salvo los enlaces. Estos últimos, la tienen o no cómo lo defina cada institución y área. Los puestos del SPC son clave porque formalizan reglas de juego en la normativa, definen estrategia de gestión, tienen asignado presupuesto y lideran recursos humanos. Estas características están ausentes o son mucho menos relevantes en los niveles inferiores a los que suelen conformar a la ADP. Por último, la base sindical queda fuera del SPC (cerca de 70% del empleo público).⁶¹ En la actualidad, la APF mexicana se compone de 310

⁶¹ Secretaría de la Función Pública [SFP] (2022). *Ocupación por tipo de contratación por sexo en la administración pública federal*.

Figura 2.
Administración pública federal en México (2021)



Fuente: elaboración propia con base en Inegi, 2021a y SFP, 2019.

instituciones que se dividen en administración central, paraestatal y empresas productivas (ver Figura 2).

En síntesis, el SPC aplica sólo a 79 instituciones de la administración central. Asimismo, sólo considera seis niveles jerárquicos y excluye a todo el personal operativo y los mandos políticos.

Metodología

Se utiliza una metodología descriptiva y fuentes de información secundarias para caracterizar la distribución por género del SPC en la APF de México. El universo de análisis se compone de los cargos que forman parte del SPC en diecinueve dependencias de la administración pública central.

CARGOS ANALIZADOS

Los cargos de liderazgo seleccionados para medir presencia/ausencia de mujeres, así como su distribución vertical y horizontal, son aquellos que forman parte del SPC (LSPC, art. 5):

1. Directores generales
2. Directores generales adjuntos
3. Directores de área

4. Subdirectores de área

5. Jefes de departamento

Aunque los enlaces también forman parte del SPC, no se consideran porque la información disponible no permite hacer un análisis desagregado por género.

DEPENDENCIAS ANALIZADAS

El análisis se centra en dieciocho,⁶² de las diecinueve secretarías que forman la administración pública central y la oficina de presidencia.⁶³ No se incluye la Secretaría de Marina porque la información sobre su personal no se encuentra disponible públicamente.

Con base en la literatura, estas se dividieron considerando los sectores tradicionalmente femeninos y masculinos (ver tabla 1).⁶⁴

FUENTES DE INFORMACIÓN

En primer lugar, la distribución de mujeres en toda la APF se analiza con base

⁶² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría del Bienestar (Bienestar), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Turismo (Sectur), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Marina (Semar), Secretaría de Energía (Sener), Secretaría de Educación (SEP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Seguridad Pública y Ciudadana (SSPC), Secretaría de Cultura (Cultura), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Defensa Nacional (Sedena).

⁶³ INEGI (2021a). *Censo nacional de gobierno federal 2021*.

⁶⁴ Lowi, T. J. (1964). «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory». *World Politics*, 16(4), 677-715. Alkadry, M., y Tower, L. (2014). *Women and Public Service: Barriers, Challenges and Opportunities*. Routledge. Bishu, S. y Headley, A. (2020). «Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions». *Public Administration Review*, 80: 1063-1074.

Tabla 1
División de sectores femeninos y masculinos

Tradicionalmente femeninos	Tradicionalmente masculinos
Cultura	Medio ambiente
Bienestar	Relaciones exteriores
Trabajo	Función pública
Educación	Economía
Salud	Gobernación
	Desarrollo agrario y territorial
	Seguridad
	Hacienda
	Presidencia
	Energía
	Comunicaciones y transportes
	Agricultura
	Turismo
	Defensa Nacional

Fuente: elaboración propia con base en Lowi, 1964; Alkadry y Tower, 2014; Bishu y Headley, 2020

en el tabulado «Estructura organizacional y recursos»⁶⁵ del Censo nacional de gobierno federal 2021 (Inegi), que presenta información del 2020.

En segundo lugar, para el análisis de la presencia de mujeres en el SPC se construyeron dos bases de datos: una con información sobre el personal de cada dependencia («Base de datos-Empleó público 2021») y otra sobre los concursos de acceso al SPC («Base de datos-Concursos 2021»).

EMPLEO PÚBLICO

Para el análisis de la segregación vertical y horizontal en el SPC, se construyó una base de datos sobre el personal que trabaja en diecinueve dependencias de la administración central.

1) Para armar esa base se integraron los «directorios» de la PNT,⁶⁶ que inclu-

⁶⁵ Disponibles en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngf/2021/tabulados/cngf2021_est_org_rec.xlsx

⁶⁶ Plataforma Nacional de Transparencia [PNT]. (2022): <https://www.plataformade-transparencia.org.mx/>. Consultada el 15 de febrero de 2022.

yen la información sobre el personal que trabaja en cada dependencia en 2021.

- 2) Para clasificar las plazas por nivel jerárquico, se consultó el analítico de plazas de la APF para el año 2021.⁶⁷ De allí se obtuvo información sobre la denominación del puesto y el nivel salarial.
- 3) Para identificar a las mujeres se siguieron tres pasos: 1) a partir de dos bases de datos con información sobre los nombres más comunes de México⁶⁸ se elaboró un predictor de género para un conjunto de 1 277 nombres, 2) se cruzó este predictor con la Base de datos-Empleo Público 2021 y se asignó el género a los servidores públicos, 3) para los casos confusos, se hizo una corrección manual de algunos de los registros.

Con base a estos pasos, se obtuvo una base de datos original acerca de la presencia de las mujeres en el SPC en México, que se usó para el análisis.

CONCURSOS

Para el análisis de los concursos de ingreso, se construyó una base de datos de los concursos realizados en 2021 por diecinueve agencias de la administración pública central. Para la asignación del sexo de las personas ganadoras de cada concurso seguimos el mismo procedimiento de la Base de datos-Empleo Público 2021.

Las mujeres en el servicio profesional de carrera en México

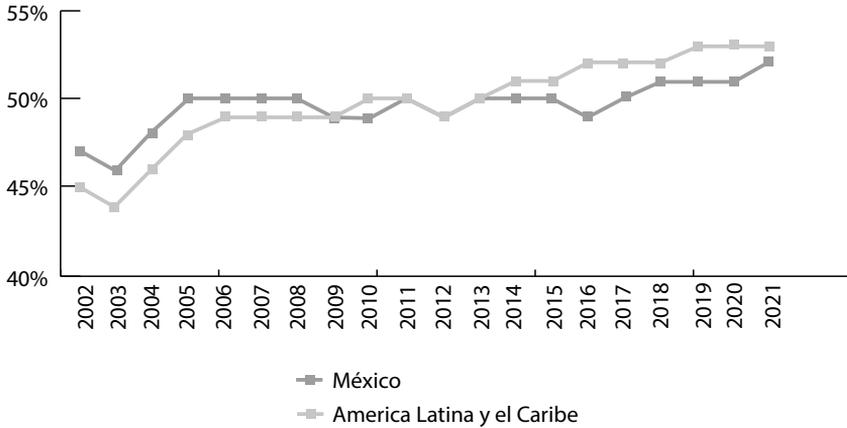
DESCRIPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

México sigue la tendencia que se observa en ALC cuando se mira la presencia de mujeres en el empleo público total. La cantidad de mujeres en la APF de Méxi-

⁶⁷ SHCP (2021). Analítico de plazas de la administración pública federal para el año 2021: Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Plazas_APF/analitico_plazas_apf_2021.xlsx

⁶⁸ Inegi (2021b). Nombres más populares 2021. Disponible en: https://www.cuenta-me.inegi.org.mx/poblacion/natalidad/Nombres_mas_populares_2021.csv; Macías, B. (2015). Nombres más comunes en México. Disponible en: <http://datamx.io/dataset/nombres-mas-comunes-en-mexico>

Gráfica 1.
Proporción de mujeres en el empleo público, 2002-2021



Fuente: elaboración propia con base en ILOSTAT, 2022.

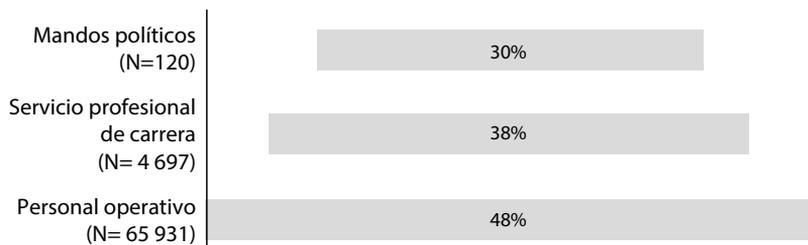
co ha ido en aumento en los últimos veinte años: mientras en 2002 las mujeres representaban 45% del empleo público, en 2021 su presencia ya es paritaria (ver gráfica 1).

En 2021, el empleo público total se compone de 1 583 355 personas distribuidas en las 310 instituciones que forman parte de la APF y la presencia de mujeres es paritaria.⁶⁹ Cuando el análisis se acota a los puestos de liderazgo, esta tendencia cambia drásticamente: sólo 22% de las autoridades máximas de las 310 dependencias son mujeres.⁷⁰ Es importante que las mujeres tengan presencia numérica, pero también que ocupen cargos de liderazgo. No alcanza con la paridad numérica promedio, si está oculta dos fenómenos de segregación: el techo de cristal y la concentración de mujeres en áreas consideradas feminizadas y con menor capacidad de incidencia.

⁶⁹ Inegi. (2021a). *Censo nacional de gobierno federal 2021*.

⁷⁰ *Ibidem*.

Figura 3.
Proporción de mujeres por nivel del empleo público (2021)



Fuente: elaboración propia con base en Chudnovsky y Castañeda, 2022a.

DESCRIPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

Se analizaron diecinueve dependencias en las que trabajan 70 748 personas, de las cuales 47% son mujeres.⁷¹ El análisis considera tres niveles de gobierno: 1) los mandos políticos, que incluyen a secretarios, subsecretarios y titulares de unidad; 2) el SPC y 3) el personal operativo.

SEGREGACIÓN VERTICAL

Al igual que en las 310 dependencias de la APF, en la administración central la segregación vertical es clara: más alto el nivel jerárquico, menos presencia de mujeres. Se observa 30% de mujeres en los mandos políticos, 38% en el SPC y 48% en el personal operativo⁷² (ver Figura 3).

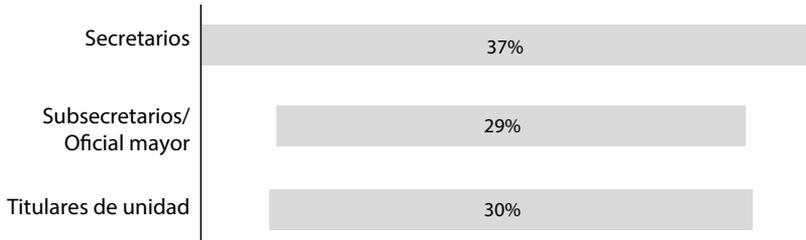
El análisis desagregado muestra que, en los mandos políticos,⁷³ sólo en siete (37%) de las diecinueve dependencias analizadas hay una mujer en el nivel más alto (Secretaría): Cultura, Economía, Educación Pública, Energía, Trabajo, Seguridad y Medio Ambiente (Figura 4).

⁷¹ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022a). Base de datos-Emplo público 2021 [base de datos sin publicar].

⁷² *Ibidem*.

⁷³ El análisis del SPC en detalle se presenta en la sección «Distribución de las mujeres en el servicio profesional de carrera».

Figura 4.
Proporción de mujeres en cada nivel jerárquico de los mandos políticos (2021)



Fuente: elaboración propia con base en Chudnovsky y Castañeda, 2022a.

La presencia de mujeres en secretarías no sólo es baja, sino que ha disminuido en comparación con el inicio del sexenio (2018), cuando el gabinete presidencial estaba compuesto por 47% de mujeres.⁷⁴ Esto, a pesar de que la Constitución, desde 2019, establece la «paridad en todo» (art. 41).

La normativa de la paridad indica que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organismos autónomos deben ser ocupados por mujeres. Esto implica que también los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de Estado deben, por ley, observar el principio de paridad de género.⁷⁵ Sin embargo, como se puede observar, la evidencia muestra que esto no sucede en la práctica.

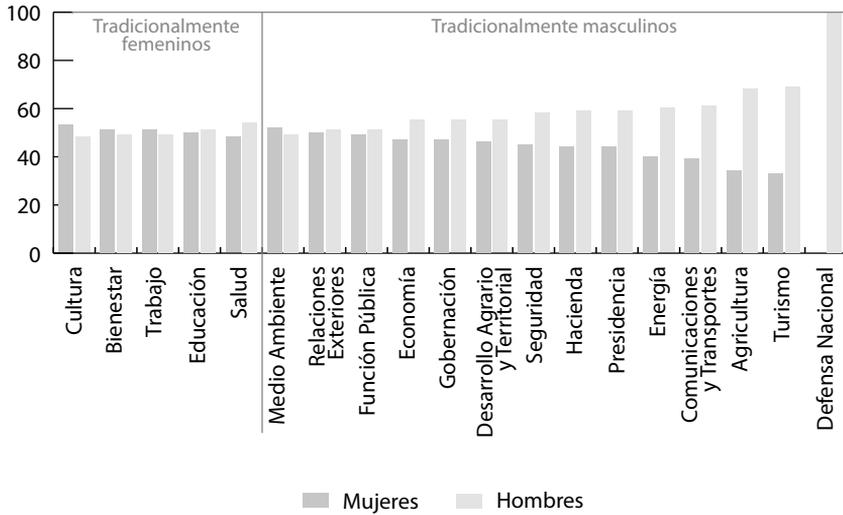
SEGREGACIÓN HORIZONTAL

La distribución de mujeres entre las diecinueve dependencias de la administración central muestra que, además de segregación vertical, existe segregación ho-

⁷⁴ Inegi. (2020). Censo nacional de gobierno federal 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2020/#Tabulados>

⁷⁵ Vázquez Correa, L. (2019). *Reforma constitucional de paridad de género: Rutas para su implementación*. Cuaderno de investigación No. 58. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Gráfica 2.
Presencia de mujeres y hombres, por dependencia (2021)



Fuente: elaboración propia con base en ILOSTAT, 2022.

rizontal. Mientras en Cultura hay 53% de mujeres y en Salud 43% (áreas tradicionalmente feminizadas), en Hacienda y Gobernación (áreas masculinas), sólo hay 39% (ver gráfica 2).

Como se observar la distribución de mujeres no sólo es heterogénea, sino que sigue patrones de género. De los cuatro sectores con mayor presencia de mujeres, tres son tradicionalmente femeninos: Cultura, Bienestar y Trabajo. Asimismo, en cinco sectores no hay mujeres en los mandos políticos y estos son sectores tradicionalmente masculinos: Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Desarrollo Agrario y Territorial, Gobernación y Turismo. Por último, sólo dos de los sectores tradicionalmente femeninos (Cultura y Trabajo) 100% de los puestos de los mandos políticos están ocupados por mujeres, incluyendo el nivel de secretaría.⁷⁶

⁷⁶ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022a). Base de datos-Empleo público 2021 [Base de datos sin publicar].

Distribución de las mujeres en el servicio profesional de carrera

En esta sección se examinan los puestos del SPC de 19 dependencias de la administración central en México para el año 2021.

SEGREGACIÓN VERTICAL

En México, el SPC se compone de seis niveles. El más alto, de dirección general, está justo debajo de los mandos políticos. Cabe recordar que, en este país, el puesto del Poder Ejecutivo más alto es el secretario. Es decir, un director o directora general es el cuarto nivel de autoridad en el empleo público. Dado que el nivel más bajo —de enlace—, no se incluyó por falta de datos, este análisis toma como nivel más bajo el de jefe de departamento que tiene bastante poder de decisión. Es decir, que, en México, las tres direcciones son puestos de jerarquía alta.

En el año 2021, las mujeres tienen una menor presencia que los hombres en las tres direcciones superiores del SPC. Peor aún, se observa menor presencia de mujeres en las direcciones de mayor jerarquía: 28% en todas las direcciones generales, 36%, en las direcciones generales adjuntas y 40% en las direcciones de área⁷⁷ (ver figura 5).

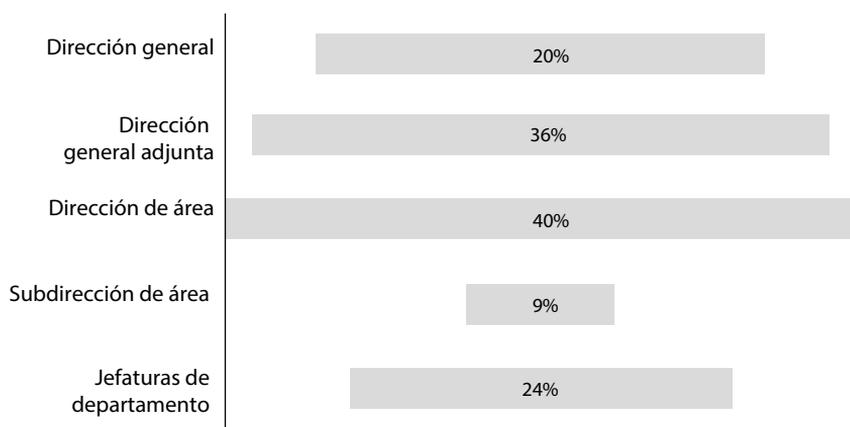
Un interrogante a futuro es por qué las subdirecciones tienen tan pocas mujeres. Sería importante ver cuáles son los mecanismos de contratación, ya que una explicación posible es que la mayoría de estos puestos no se estén ocupando mediante concursos sino a través de designaciones directas. Sin dudas se deben explorar diferentes hipótesis.

En este sentido, un elemento adicional que se debe considerar es el mecanismo de contratación. Por diseño institucional, los puestos del SPC se ocupan mediante concursos públicos, basados en el mérito. Por lo tanto, es clave analizar el desempeño de las mujeres en los concursos. De manera preliminar, se observa que, en 2021, las mujeres ganaron 45% de los concursos.⁷⁸ Si bien este dato

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022b). Base de datos-Concursos 2021 [Base de datos sin publicar].

Figura 5.
Proporción de mujeres por nivel jerárquico
en el servicio profesional de carrera (2021)



NOTA: no se tiene información desagregada para los puestos de enlace.
Fuente: elaboración propia con base en Chudnovsky y Castañeda, 2022a.

parece alentador, la información desagregada por nivel jerárquico muestra que las mujeres ganaron menos concursos para los puestos más altos —30% de los concursos para direcciones generales en comparación, por ejemplo, con 50% de los concursos para subdirecciones de área (ver figura 6).

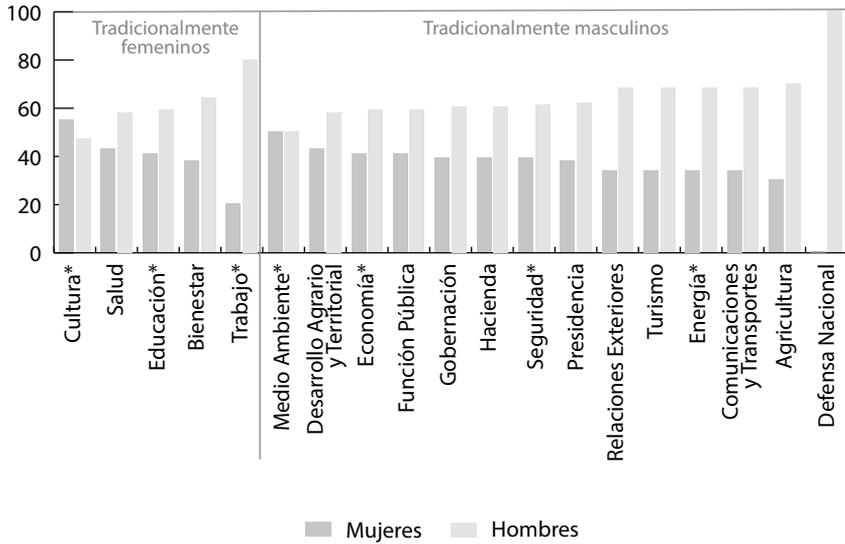
En suma, en el SPC mexicano se observa una menor presencia de mujeres que de hombres. Asimismo, entre los tres cargos directivos más altos se observa una clara segregación vertical. Por último, resulta interesante que los resultados de los concursos de ingreso confirman que las mujeres ganan menos concursos para las direcciones generales. Esta línea debe ser explorada en profundidad.

SEGREGACIÓN HORIZONTAL

Al examinar las diecinueve dependencias de la administración central, cinco se clasificaron como feminizadas. Entre ellas, sólo en Cultura hay más mujeres que hombres y en Medio Ambiente su participación es paritaria (ver gráfica 3).

Resulta interesante el caso del sector Trabajo, donde, a pesar de tener una

Gráfica 3.
Presencia de mujeres y hombres
en el servicio profesional de carrera, por sector (2021)



*Secretarías con mujeres como titulares.

Fuente: elaboración propia con base en ILOSTAT, 2022.

mujer como titular de la secretaría y 100% de mujeres en los mandos políticos, sólo 20% de los puestos del SPC están ocupados por mujeres. Asimismo, en Defensa Nacional no hay ninguna mujer en estos puestos.⁷⁹

Al analizar los concursos de ingreso al SPC por área sectorial, se observa que las mujeres ganaron 51% de los concursos de los sectores tradicionalmente femeninos y 46% de los tradicionalmente masculinos⁸⁰ (ver tabla 2). Es decir, presentan un mejor desempeño en las áreas que les son «afines».

En síntesis, en la APF persiste la discriminación hacia las mujeres. La evi-

⁷⁹ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022a). Base de datos-Empleó público 2021 [base de datos sin publicar].

⁸⁰ Chudnovsky, M. y Castañeda, C. (2022b). Base de datos-Concursos 2021 [Base de datos sin publicar].

Tabla 2
Distribución de ganadores de concursos, por sector y género (2021)

	Sector	Mujeres	Hombres
Tradicionalmente femenino	Bienestar	46%	54%
	Trabajo	49%	51%
	Salud	53%	47%
	Educación	56%	44%
	Cultura*	NA	NA
	Economía	32%	68%
	Turismo	53%	47%
	Gobernación	45%	55%
	Energía	53%	47%
	Hacienda	59%	41%
Tradicionalmente masculino	Comunicaciones y Transportes	45%	55%
	Relaciones Exteriores	46%	54%
	Presidencia	46%	54%
	Defensa Nacional	NA	NA
	Agricultura*	NA	NA
	Desarrollo Agrario y Territorial*	NA	NA
	Medio Ambiente*	NA	NA
	Función Pública*	NA	NA
	Marina*	NA	NA
Seguridad*	NA	NA	

Fuente: elaboración propia con base en Chudnovsky y Castañeda, 2022b.
*Secretarías que no realizaron concursos en 2021.
NA: No aplica.

dencia es clara en cuanto a la segregación vertical y horizontal. Con relación a la primera, aunque la presencia de mujeres en la APF es paritaria, las mujeres se concentran en los niveles inferiores. En el SPC, sólo 28% de direcciones generales están ocupadas por mujeres. En relación con la segunda, el análisis muestra que también existe segregación horizontal: la mayor parte de las mujeres se encuentran en los sectores tradicionalmente femeninos. En cuanto al acceso al SPC, aunque el proceso se basa en criterios objetivos de mérito para garantizar la igualdad de oportunidades, los resultados muestran que a las mujeres se les

dificulta ganar concursos para los niveles jerárquicos más altos y para sectores tradicionalmente masculinos.

Conclusiones

El análisis mostró que existe discriminación de género en la APF. Esto a pesar de que existen diversas normativas, nacionales e internacionales, para atacar este problema. México no sólo tiene la paridad establecida a nivel constitucional, sino que también suscribió a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Beijing.

Muchas veces, la desigualdad de género en las administraciones públicas se diluye detrás de la idea de neutralidad burocrática. Se asume que las reglas de las carreras del servicio civil se diseñan en base a un componente meritocrático y que, cuando fallan, es por la «intrusión» política. Sin embargo, este estudio mostró la existencia de discriminación por género. En particular, con relación al acceso de las mujeres a puestos gerenciales y ejecutivos. Las organizaciones burocráticas no sólo no son neutrales, sino que tienen un rol clave en la reproducción de las desigualdades de género. Las burocracias, por ejemplo, refuerzan, en lugar de modificar, la división sexual del trabajo.

Es fundamental corregir la falta de representatividad de las burocracias. No solo debido a los argumentos a favor de la diversidad, basados en la equidad, sino también debido a su impacto positivo en muchas esferas, como en la disminución de los niveles de corrupción. Asimismo, en ALC sólo Brasil, Colombia, Panamá y Haití tienen cuotas de género para el poder ejecutivo. Esto es interesante y debe ser examinado en profundidad.

Esta información es clave para el diseño de estrategias que busquen aumentar la presencia de mujeres. Si no se apela a las cuotas, se puede pensar en cómo mejorar los concursos. Los resultados examinados muestran que las mujeres ganan menos concursos para niveles jerárquicos altos y para sectores tradicionalmente masculinos. Es necesario analizar el proceso de diseño, publicación y evaluación de los concursos para identificar cuáles son esos obstáculos y definir estrategias que promuevan la igualdad en todos los niveles del SPC.

Referencias

- Acemoglu, D. S. Johnson y J. Robinson (2001). «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation». *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
- Acker, J. (2006). «Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations». *Gender & Society* 20(4), 441-464.
- Afridi, F., Iversen, V. y Sharan, M.R. (2017). «Women Political Leaders, Corruption, and Learning: Evidence From a Large Public Program in India». *Economic Development and Cultural Change*, 66(1): 1-30.
- Alkadry, M. y Tower, L. (2014). *Women and Public Service: Barriers, Challenges and Opportunities*. Routledge.
- Barnes, T. y Beaulieu, E. (2018). «Women Politicians, Institutions, and Perceptions of Corruption». *Comparative Political Studies* 52(1): 134-167. <https://doi.org/10.1177/0010414018774355>.
- Bauhr, M., Charron, N. y Wängnerud, L. (2018). «Exclusion or Interests? Why Females in Elected Office Reduce Petty Corruption and Grand Corruption». *European Journal of Policy Research*, 58(4): 1-23.
- BID (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*.
- Bishu, S. y Headley, A. (2020). «Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions». *Public Administration Review*, 80: 1063-1074.
- Bowling, N. y Beehr, T. (2006). «Workplace Harassment from the Victim's Perspective: A Theoretical Model and Meta-Analysis». *The Journal of applied psychology*, 91: 998-1012.
- Breslin, R, Pandey, S. y Riccucci, N. (2017). «Intersectionality in Public Leadership Research: A Review and Future Research Agenda». *Review of Public Personnel Administration*, 37(2): 160-182.
- Britton, D. M. (2000). «The Epistemology of the Gendered Organization». *Gender and Society*, 14(3), 418-434.
- Caceres-Rodriguez, R. (2013). «The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination in the Study of Gender in Public Organizations». *Administration & Society*, 45(6): 674-709.

- Canelo, P. (2020). «Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10: 151-172.
- Chudnovsky, M. (2017). «La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69: 5-40.
- (2020). «¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la Administración Pública? El caso del sector público argentino». *Revista de Gestión Pública*, IX(1): 119-146.
- y Castañeda, C. (2022a). Base de datos-Empleo público 2021 [Base de datos sin publicar].
- (2022b). Base de Datos-Concursos 2021 [Base de datos sin publicar].
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; núm. 9). Aprobada por la v Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- Connell, R. (2006). «The experience of gender change in public sector organizations». *Gender, Work & Organization*, 13(5): 435-452.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 16: 1-13.
- Ding, F., Lu, J. y Riccucci, N. (2021), «How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis». *Public Administration Review*, 81: 1003-1018.
- Dollar, D., Fisman, R. y Gatti, R. (2001). «Are women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government». *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4): 423-429.
- Esarey, J. y Schwindt-Bayer, L. A. (2019). «Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption». *Comparative Political Studies*, 1-29.
- Evans, P. y James R. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*, 64.

- Ferguson, L. (2013). «Gender, Work, the Sexual Division of Labor». *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford University Press.
- Finkel, Müge, Melanie M. Hughes y Joanna Hill. (2021). *Igualdad de género en la administración pública*. Nueva York: PNUD y Universidad de Pittsburgh.
- Funk, K. D. y Molina, A. L. (2021). «Closing the Gap: How Mayors' Individual Attributes Affect Gender Wage Disparities in Local Bureaucracies». *Review of Public Personnel Administration*.
- Gaete Quezada, R. y Álvarez Rodríguez, J. (2020). «Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile». *Espiral (Guadalajara)* 27(77): 179-222.
- Guy, M. E. (1993). «Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women's Integration into Public Management». *Public Administration Review*, 53(4):285-92.
- Hutchinson, J. R. (2005). «Forum: PA feminisms, with a note on gender anarchy». *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 358-63.
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2014). *La Importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Iacoviello, M., y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América Latina». En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.) (2014) *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, 13-57. IDB.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Rodríguez Gustá, A. L. (2010). «The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America». En Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Inter-Parliamentary Union y UN Women (2020). Women in Politics: 2020. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>
- ILO (2022). International Labor Organization ILOSTAT Database. <https://ilostat.ilo.org/>
- Inegi. (2020). Censo nacional de gobierno federal 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2020/#Tabulados>

- (2021a). Censo nacional de gobierno federal 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/#Tabulados>
- (2021b). Nombres más populares 2021. Disponible en: https://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/natalidad/Nombres_mas_populares_2021.csv
- Jin, J. (2017). «Female Participation and Corruption in the Public Sector». *International Review of Public Administration*, 21(4).
- Kumar Jha, C. y Sarangi, S. (2018). «Women and Corruption: What Positions Must They Hold to Make a Difference?». *Journal of Economic Behavior and Organization*, 151: 219-233.
- Lerner, E. M. (1968). «Simulating a Cash Budget». *California Management Review*, 11(2), 79-86.
- Lira, L. (2012). «El sistema de alta dirección pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico». Documento de trabajo, núm. 31. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de los Andes.
- Longo, Francisco (2002). «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Diálogo regional de políticas». Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lowi, T. J. (1964). «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory». *World politics*, 16(4), 677-715.
- Macías, B. (2015). Nombres más comunes en México. Disponible en: <http://datamx.io/dataset/nombres-mas-comunes-en-mexico>
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Meier, K. y Nicholson-Crotty, J. (2006). «Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault». *Public Administration Review*, 66: 850-860.
- McCue, Clifford P., Roman, Alexandru V. y Jameson, Jorene (2017). «Glass Walls and Glass Ceilings: the Case of Public Procurement». *International Journal of Procurement Management*, 10(6): 706-728.
- Nasser, Salma (2018). «Boxed Women in Public Administration - Between Glass Ceilings and Glass Walls: A Study of Women's Participation in Public Administration

- in the Arab States». *Journal of International Women's Studies*, 19(3), 152-171. Disponible en: <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12/>
- OECD (2018). Aid to Gender Equality and Women's Empowerment.
- OECD-BID (2020). Panorama de las Administraciones Públicas, América Latina y El Caribe.
- Opstrup, N. y Villadsen, A. R. (2015). «The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance». *Public Administration Review*, 75: 291-301.
- ONU-Mujeres (2021). El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión. Montevideo: ONU Mujeres.
- ONU (1995). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20ofull%20report%20s.pdf>
- Pardo, M. C. (2005). «El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio». *Foro Internacional*, 45(4): 599-634.
- Park, S. (2012). «Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance». *SAGE Journals*, vol. 43.
- Piatti-Crocker, A. (2019). «The Diffusion of Gender Policy in Latin America: From Quotas to Parity». *Journal of International Women's Studies*, 20(6): 44-59.
- Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) (2022): <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Consultada el 15 de febrero de 2022.
- PNUD y la Universidad de Pittsburg (2021). *Gender Equality in Public Administration*. Disponible en: <https://www.undp.org/publications/global-report-gender-equality-public-administration#modal-publication-download>
- (2018). Gender Equality Strategy 2018-2021.
- (2019). Gender Equality in the Public Administration in Latin America.
- Riccucci, N. (2001). «The «Old» Public Management Versus the «New» Public Management: Where Does Public Administration Fit In?». *Public Administration Review*, 61: 172-175.
- Riccucci, N. M. y Saidel, J. R. (1997). «The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle». *Public Administration Review*, 57(5): 423-430.

- Rivas, M. F. (2013). «An Experiment on Corruption and Gender». *Bulletin of Economic Research*, 65(1), 10-42.
- Rodríguez Gustá, A. y Caminotti, M. (2010). «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile».
- Rothstein, B. (2011). «Anti-Corruption: the Indirect «Big bang» approach». *Review of International Political Economy*, 18(2): 228-50.
- (2016). «Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies» (working paper series 2016: 9). University of Gothenburg Quality of Government Institute.
- Schwindt-Bayer, L. y Alles, S. (2018). *Women in Legislatures: Gender, Institutions, and Democracy. In Gender and Representation in Latin America*. Oxford University Press.
- SHCP (2021). Análisis de plazas de la administración pública federal para el año 2021: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Plazas_APF/analitico_plazas_apf_2021.xlsx
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2019). Instituciones Sujetas al SPC. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501515/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNETMAYO_JUNIO.pdf
- (2022). Ocupación por tipo de contratación por sexo en la administración pública federal. Disponible en: http://usp.funcionpublica.gob.mx//RUSP/assets/tipo_de_contratacion_porsexo.pdf
- Sneed, Bethany (2007). «Glass Walls in State Bureaucracies: Examining the Difference Departmental Function Can Make». *Public Administration Review*, 67(5): 880-891.
- Stivers, C. (2000). *Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration in the Progressive Era*. University Press of Kansas.
- Stivers, C. (2010). «A Tactless Question». *Administrative Theory & Praxis*, 32(2): 220-224.
- Sung, H. E. (2003). «Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited». *Social Forces*, 82(2): 703-723.
- Swamy, A., Knack, S., Young, L. y Omar, A. (2001). «Gender and Corruption». *Journal of Development Economics*, 64(1): 25-55.
- Transparency International (2014). «Policy Brief 01/2014: Gender, Equality and Corruption: What are the Linkages?». Transparency International. Disponible en: <https://>

www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2014_gender_equality_and_corruption_what_are_the_linkage

Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert (2005). Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE «Strengthening Trust in Government». 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

Vázquez Correa, L. (2019). *Reforma constitucional de paridad de género: Rutas para su implementación*. Cuaderno de investigación núm. 58. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

World Bank (2019). *The Little Data Book on Gender*. DC: Banco Mundial.

World Bank Group (2021). «Worldwide Bureaucracy indicators. Methodology, Insights, and Applications». Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36159/Worldwide-Bureaucracy-Indicators-Methodology-Insights-and-Applications.pdf?sequence=1&isAllowed=y&delivery-Name=DM116170>

World Economic Forum (2021). «Global Gender Gap Report 2021». Recuperado de: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

Nuevos desafíos de la profesionalización de la función pública en tiempos del covid y el uso intensivo de las tecnologías

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Sin lugar a dudas, la aparición de la pandemia con todos sus efectos y consecuencias ha significado un antes y después en el funcionamiento de las principales instituciones de todos los países, llámese el Estado, el mercado y la sociedad. Este fenómeno de proporciones inimaginables ha revelado tanto las fortalezas como debilidades de todas ellas. El Estado y particularmente sus órganos de poder, llámese los gobiernos y administraciones públicas, no han sido la excepción. Todo lo contrario. Y cuando hablamos de fortalezas y debilidades nos referimos al desempeño para identificar problemas y dar soluciones a partir de la capacidad instalada con la que cuentan, esto comprende estructuras, procesos, tecnologías y personas.

Si bien el Estado ha sido el principal protagonista que ha hecho frente al escenario prevaleciente (con algunos antecedentes desde 2009), con todo lo bien o mal que lo haya hecho o lo esté haciendo, el análisis se ha centrado en cuanto a su funcionamiento y resultados. Por ejemplo, en la velocidad para expedir normas y directrices para abordar los problemas; en gestionar recursos económicos mediante apoyos y ayudas; en informar oportunamente a la ciudadanía mediante la gestión y análisis de datos; en usar los medios adecuados para la provisión de servicios públicos; en el nivel de coordinación intergubernamental tanto entre los distintos órdenes de gobierno como con la sociedad; en el conocimiento especializado de muchos de los servidores públicos, así como en el manejo de

medios tecnológicos para dar asistencia. Esto último muy significativo, ya que se considera que con la pandemia se aceleró la presencia y uso de tecnologías de la información y la comunicación.

Se parte de la idea de que el centro de todos estos temas asociados indudablemente está en el nivel de profesionalización tanto de los políticos, directivos y puestos técnicos de los gobiernos y las administraciones públicas. En que el Estado cuente con burocracias profesionalizadas vía un servicio civil o profesional de carrera¹ para responder técnicamente hablando tanto a las necesidades importantes como las emergentes.

La situación actual nos lleva a hacernos varias preguntas de suma relevancia ¿Estas burocracias profesionales en distintos grados de desarrollo en los diferentes países, están respondiendo a la actual coyuntura? ¿Estamos en presencia de una nueva ola de reformas a los servicios civiles? ¿Los servidores públicos cuentan actualmente con las habilidades y competencias para hacer frente a estos nuevos problemas como la pandemia en el marco de las nuevas tecnologías?

Este documento se compone de los siguientes apartados: 1) La reforma de los servicios civiles ¿Más reformas?; 2) El estado actual de los servidores públicos entre el covid y el uso intensivo de tecnologías; 3) ¿Qué sucede en Latinoamérica y México? y Conclusiones.

La reforma de los servicios civiles ¿más reformas?

Una primera mirada sobre el estado actual de los servicios civiles en cuanto a funcionamiento, la aporta el siguiente estudio del Instituto de Gobierno y la Blavatnik School of Government que desarrolló el *Índice internacional de eficacia de los servicios civiles, The International Civil Service Effectiveness Index-(INCISE)*, UK. en el año 2017.² A continuación, se presenta la clasificación de países según la eficacia de su servicio civil.

¹ Entiéndase como un sistema de empleo a nivel de gobiernos y administraciones públicas en el que el mérito es la vía de ingreso de las personas para la ocupación de los puestos de trabajo, en igualdad de oportunidades.

² Instituto de Gobierno y la Blavatnik School of Government (2017) *Índice internacional*

Tabla 1. Clasificación de los servicios civiles

Clasificación de los países según la eficacia de los servicios civiles		
País	Calificación	Clasificación
Canadá	1.00	1
Nueva Zelanda	0.95	2
Australia	0.91	3
Reino Unido	0.91	4
Finlandia	0.87	5
Suecia	0.86	6
Estonia	0.81	7
Noruega	0.81	8
Corea del Sur	0.78	9
Estados Unidos	0.74	10
Dinamarca	0.73	11
Suiza	0.61	12
Bélgica	0.60	13
Holanda	0.58	14
Japón	0.57	15
Austria	0.56	16
Francia	0.50	17
España	0.49	18
México	0.47	19
Irlanda	0.46	20
Polonia	0.44	21
Chile	0.44	22
Eslovenia	0.44	23
Alemania	0.40	24
Turquía	0.37	25
Portugal	0.31	26
Italia	0.21	27
República Checa	0.16	28
Grecia	0.04	29
Hungría	0.00	30
Eslovaquia	0.00	31

Fuente: *The International Civil Service Effectiveness Index (InCISE)* (2017)

De los indicadores descritos en el informe, en lo particular llama la atención el relacionado con la gestión de recursos humanos ya que describe diferentes mecanismos o instrumentos para el proceso de reclutamiento y selección en la que el mérito es el elemento preponderante. De igual forma, se expresarían discrepancias con relación al número en la clasificación de países. Se considera que el caso chileno de acuerdo con los informes del Banco Interamericano de Desarrollo³ sobre el diagnóstico de los servicios civiles en América Latina, establecían una distancia importante de Chile como mejor clasificado con relación del resto de los demás países de la región. En ese sentido, Chile es el país mejor posicionado del continente.

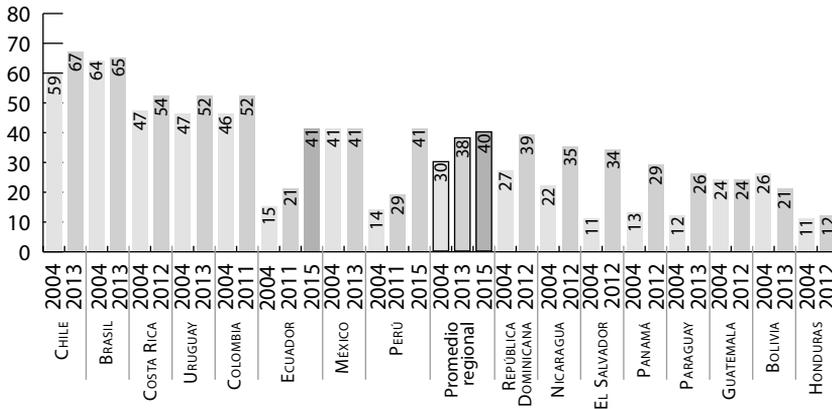
En lo que corresponde al caso latinoamericano, sobresalen los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se vienen realizando desde el año 2004, que son estudios sobre el estado de los servicios civiles en los países de la región, evaluaciones que algunos casos más que otros se han estado realizando de manera reiterada, en una especie de actualización (México no ha sido la excepción). La página en la que se pueden ver estos informes es interactiva y tales documentos pueden estarse consultado en sus diferentes períodos. A lo largo de este período de más de quince años, se destacarían los casos de Uruguay, Colombia, Ecuador y República Dominicana como países en ascenso. Los referentes a Chile, Brasil y Costa Rica como los más sobresalientes. Y sobre México, decir que se ha mantenido en nivel intermedio desde un inicio.

Ahora bien, a nivel mundial y en el marco de la existencia de Estados con burocracias profesionales vía un servicio civil, desde finales de los años ochenta hasta la fecha, estas figuras comenzaron a vivir un proceso profundo de reformas. Primero sobre la base de un gran diagnóstico que identificó algunas de sus disfuncionalidades, y segundo, sobre la configuración de propuestas de cambio

de eficacia de los servicios civiles (The International Civil Service Effectiveness Index (INCISE), UK.

³ Echebarría, Koldo (Coord.) (2004, 2006, 2011). Informe sobre la situación del servicio del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Gráfica 1
Índice de desarrollo del servicio civil



Fuente: data.iadb.org

y mejora. Francisco Longo (2004)⁴ en su libro clásico: *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (expone parte de estos problemas en diversos países que contaban con un servicio civil en sus administraciones centrales (algunos se han resuelto, otros son persistentes):

- Exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo público reduce la capacidad de adaptarse a entornos plurales y dinámicos y para reaccionar frente a los cambios (persistente).
- Demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas profesionales (persistente).
- La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos (persistente).
- La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia deriva de la ley o los acuerdos colectivos centra-

⁴ Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

lizados, y no de decisiones adoptadas en clave de gestión. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo (persistente).

- La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se haya dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales (persistente).
- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados. Hay en ellos un peso excesivo de los conocimientos y de los méritos formales (persistente).
- Se constata un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo (resuelto).
- La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia se otorga un peso excesivo a la antigüedad (resuelto).
- Es frecuente que se retribuya por el grado o categoría y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse, además, en barreras para la progresión salarial (persistente).
- Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación (persistente).
- Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos (persistentes).
- Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente adoptan conductas de apoyo al personal más que de exigencia (persistentes).
- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que entra en colisión con las necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto (persistente).

Esto dio lugar, posteriormente al diseño de diversas propuestas de reforma

y modernización a lo largo de tres décadas, desde nuestro punto de vista y mezclándolas con algunas consideraciones de Francisco Longo (2004), algunos de estos cambios en los servicios civiles han sido y son los siguientes:⁵

- Flexibilidad en la jornada de trabajo.
- Flexibilidad funcional (polivalencia en los puestos de trabajo versus los catálogos de cargos y puestos).
- Flexibilidad salarial.
- Fortalecimiento de la función directiva, a partir de la creación de servicios civiles *senior*.
- Introducción de la evaluación del desempeño como antídoto a la inamovilidad en los puestos de trabajo.
- Una mayor tendencia hacia los servicios civiles de empleo en lugar de los servicios civiles de carrera.
- Adopción de prácticas de gestión estratégica de recursos humanos (contratos de desempeño, gestión por resultados).
- Uso de plataformas tecnológicas para la administración de todos los procesos de gestión de personal mediante sistemas de planeación de recursos (GRP).
- Impulso a temas de igualdad y equidad de género sobre todo en puestos directivos.
- Revisión de los sistemas de reclutamiento y selección en el interés de hacerlos más ágiles, dejando de lado los aspectos memorísticos en los exámenes e incorporando técnicas basadas en las competencias y estudios de caso.
- Utilización de plataformas tecnológicas con fines de formación y capacitación en el interés de disminuir costos y para su uso permanente.

Todas estas reformas han resultado sumamente significativas y en mayor o menor medida se han llevado al cabo en muchos países que contaban con un servicio civil o burocracia profesional. Para el caso de países con burocracias profesionales en ciernes, la intención no sólo ha sido incorporar elementos

⁵ Longo, Francisco (2004) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

tradicionales, sino también hacer uso de estas nuevas reformas. En el marco de lo que se les conoce como servicios civiles de nueva generación, el caso de Latinoamérica (con sus excepciones) bien podría entrar en este segmento.⁶ Entre los aportes significativos para alcanzar estos objetivos, está la existencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública suscrita por titulares de las secretarías o ministerios de la función pública en el año 2003, como documento rector y en la que se establecen como directrices o lista de requerimientos de algunos de los puntos descritos en la lista de reformas.

Ahora bien, no suficiente con todas estas reformas o cambios que se han registrado, se considera que el contexto de la pandemia del covid ha sumado otros procesos de transformación que, indudablemente, han impactado en la fisonomía o diseño de los servicios civiles. Por principio, una reforma de suma relevancia ha sido a partir de la crisis económica de 2008, que las estructuras del personal perteneciente a un servicio civil sí podrán ser sujetas de recortes o reducción por causas de carácter económico. Todo ello, en el interés de quitar esa imagen ante la ciudadanía de que en tiempos de crisis las estructuras de personal pertenecientes a las organizaciones gubernamentales o administrativas son inalterables o intocables.

- En el ámbito laboral, organizacional y educativo, adicionalmente ¿Qué nos deja la pandemia?⁷
- El teletrabajo mediante el uso de plataformas y nuevos productos (se contabilizan más de 20 plataformas en el mercado).
- Hogares adaptados a espacios de oficina o escuela, aunque la ubicación física pasa a un segundo término y por lo tanto, cierre de oficinas en un gran porcentaje.
- Las plataformas como medio para evaluar el desempeño de los colaboradores.

⁶ Oszlak, Oscar (2001) «El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros». *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

⁷ Véase la revista *The Economist* (2021) *Hacia una nueva normalidad 2021-2030* (realizado sobre la opinión de 50 expertos). Enero 2021. Ed. *The Economist*, England.

- Casi extinción del turismo de trabajo, incluyendo infraestructura (hoteles).
- Uso intensivo de APPS para toda actividad por realizar o adquisición de productos o servicios (refuerzo en el tema de protección de datos personales).
- Señalar que las organizaciones que no inviertan por lo menos 10% en nuevas tecnologías desaparecerán.
- Las formas de contratación de personal se modifican, dado el actual esquema, da lo mismo contratar a personal local o fuera del país.
- Reducción drástica de la fuerza laboral, por lo que se aproxima una temporada de despidos masivos.
- Cambio en el sistema educativo (esquemas híbridos).
- Cambio en los hábitos personales y mentales y por lo tanto, replanteamiento en los valores de las organizaciones y las personas.

Todos elementos sin duda alguna están alterando tanto el diseño como el funcionamiento de las estructuras burocráticas tradicionales y, por ende, hay un impacto en sus servicios civiles o profesionales. Adicionalmente ¿qué otras tendencias habría que tomar en cuenta? Bien valdría poner la atención sobre este estudio de «El futuro de las competencias (skills): empleabilidad para el año 2030». Elaborado por Pearson en asociación con Nesta, fundación británica dedicada a la innovación, y la Oxford Martin School, de la Universidad de Oxford (2017). (<http://futureskills.pearson.com>). Estas son algunas de las tendencias (véase la tabla de la página siguiente:

Según este estudio, ¿Cuáles son las *top ten* habilidades, competencias y conocimientos del futuro?:

1. Juzgar y tomar decisiones: relacionar costos, beneficios y acciones.
2. Fluidez en las ideas: habilidad para generar una buena cantidad de ideas referidas a un tema (la cantidad de ideas es importante, más que su calidad, corrección o creatividad).
3. Aprendizaje activo: comprender las consecuencias de la nueva información para la resolución de problemas y la toma de decisiones.
4. Estrategias de aprendizaje: métodos y procedimientos novedosos de capacitación e instrucción.
5. Originalidad: generar ideas creativas para la solución de problemas.

Tabla 2
Diversos factores y su probable impacto
en las competencias de los empleados en las organizaciones

<p><i>Cambio tecnológico</i> Robotización e inteligencia artificial: La vulnerabilidad de los empleos será entre 9% y 46%. Habrá mayor rendimiento, se crearán nuevos empleos y surgirán nuevos sectores económicos.</p>	<p><i>Cambio demográfico</i> Los nuevos derechos de la edad avanzada competirán con inversiones en educación, I + D e infraestructura. Dominarán los sectores salud, finanzas, vivienda, educación, y recreación. La Generación del milenio diversificará el consumo y la conducta laboral. En 2025 el 75% del mercado laboral dominado por millenials (Delloite, 2014).</p>
<p><i>Cambio tecnológico</i> Robotización e inteligencia artificial: La vulnerabilidad de los empleos será entre 9% y 46%. Habrá mayor rendimiento, se crearán nuevos empleos y surgirán nuevos sectores económicos.</p> <p><i>Globalización</i> Integración del mercado laboral: Beneficios: Crecerá la manufactura y los servicios intensivos en conocimiento. Costos: Disminuirán la empleabilidad y los salarios.</p>	<p><i>Urbanización</i> En 2050, 70% de la población mundial vivirá en ciudades. Más oportunidades de empleos intensivos en conocimiento y mayor variedad de consumo.</p> <p><i>Incremento de la desigualdad</i> Compresión de la clase media. Mayor inequidad en educación, salud y consumo.</p>
<p><i>Medio ambiente sostenible</i> «Economía verde» y «empleos verdes». Cambios estructurales y alteraciones políticas.</p>	<p><i>Incertidumbre política</i> Afectará la credibilidad y la consistencia de las instituciones y de los gobernantes.</p>
<p>Elaboración propia. Con base en el «El futuro de las competencias (skills): empleabilidad para el año 2030». Elaborado por Pearson en asociación con Nesta, fundación británica dedicada a la innovación, y la Oxford Martin School, de la Universidad de Oxford (2017). http://futureskills.pearson.com.</p>	

6. Evaluación de sistemas: identificar indicadores del desempeño del sistema. Adoptar las acciones necesarias para mejorarlo, en relación a los objetivos.
7. Razonamiento deductivo: adoptar reglas generales para resolver problemas específicos.
8. Resolver problemas complejos: identificar problemas complejos y revisar información relacionada, para desarrollar y evaluar opciones e implementar soluciones.
9. Análisis de sistemas: determinar cómo debería funcionar un sistema y cómo los cambios en las condiciones, las operaciones y el ambiente, afectan los resultados.

10. Monitoreo: evaluar el desempeño de la persona misma y de otras personas u organizaciones, para hacer mejoras o tomar medidas correctivas.

Todo este contexto, coyuntura y circunstancias, ¿Cómo afectará a los servidores públicos del presente y futuro en su proceso de profesionalización? Sin lugar a dudas, de muchas formas posibles. En cuanto a la aparición de la tecnología como fenómeno que vulnerará el empleo, es interesante lo que nos plantea Ramió (2017),⁸ al respecto señala que el impacto principalmente se verá reflejado en el personal tipo operativo, el que tiene una relación directa con el ciudadano. El autor observa que este tipo de personal será reemplazo por robots en la realización de trámites y servicios, lo que dará lugar a que el ciudadano autogestione muchas de sus demandas. Caso contrario, personal altamente calificado y de carácter directivo es el que se mantendrá en las administraciones, para lo que es el análisis de datos, el diseño e implementación de políticas públicas, actividades estratégicas y todo lo relacionado con el fenómeno de la innovación. Es en este tipo personal en el que conviene observar la necesidad de un replanteamiento de sus competencias, el manejo de nuevas tecnologías y la vocación de servicio para garantizar derechos ciudadanos. Esto obviamente modificará a las estructuras de personal y los servicios civiles no serán la excepción.

Por ejemplo, es de llamar la atención la velocidad con la que se tiene que trabajar con los servidores públicos mexicanos, si se toma en cuenta que casi 60% de los servidores públicos del gobierno federal mexicano tienen más de cuarenta años.⁹ Edad superior al promedio de edad del servidor público, es mayor al promedio de población que es de veintinueve años. Por lo que el reto está en cómo conservamos la experiencia y por el otro, se le da ingreso a personal joven.

A esto, hay que sumar todos los elementos antes descritos, cambio en las condiciones físicas, uso de plataformas en aras del fomento a distancia, nuevas habilidades de los servidores públicos en el manejo de aplicaciones y redes socia-

⁸ Ramió Matas, Carles (2017) *La administración pública del futuro (horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Madrid, España: Tecnos.

⁹ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) «Censo nacional de gobierno federal 2019. Presentación de resultados generales». México.

les, desarrollo de competencias básicas, atención y aprendizaje sobre los grandes tendencias internacionales, uso de datos vía la inteligencia artificial, convivencia entre personas con robots.

*El estado actual de los servidores públicos
entre el covid y el uso intensivo de las tecnologías*

Resulta cada más evidente que el mundo en general, que incluye a las organizaciones y a las personas que forman parte de las mismas, se encuentra inmerso y rodeado del uso intensivo de las tecnologías, en el marco de lo que se denomina como cuarta revolución industrial. Este proceso ha venido a representar un cambio profundo y radical, por ser el escenario en el que convergen lo digital, lo biológico y lo físico, entre otros factores tecnológicos. La denominada industria 4.0, es la que conecta la tecnología con las personas, con la robótica, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la nanotecnología y uso de nuevos materiales.¹⁰ Proceso que se considera que se aceleró aún más, por la aparición de la pandemia. Y que ha supuesto que en un tiempo muy corto tanto las organizaciones y las personas hayan adelantado su proceso de adaptación e innovación,¹¹ por todo lo que ha implicado el confinamiento y por todos los mecanismos tecnológicos que se tuvieron que desarrollar para la adquisición de bienes para su circulación y adquisición.

Una primera observación general sobre los impactos de la pandemia, es la disrupción producida en la actividad económica, al cambiar abruptamente

¹⁰ Cotteleer y Sniderman (2017) *Forces of Change Industry 4.0*. Deloitte, USA.

¹¹ La innovación raramente tiene lugar de manera aislada. Por naturaleza, es más bien profundamente acumulativa; en la actualidad, a menudo, deviene de un resultado preexistente. La innovación es además, colectiva, con largos tiempos de desarrollo: lo que hoy puede parecer un descubrimiento radical es en realidad el fruto de décadas de trabajo duro realizado por distintos investigadores. También resulta profundamente incierta, en el sentido de que la mayoría de los intentos de innovación fracasan y muchos resultados son inesperados (la viagra por ejemplo se desarrolló inicialmente para solucionar problemas del corazón) (Mazzucato, 2019).

la situación de las empresas por efecto de dos situaciones complementarias: 1) enorme reducción de la demanda de ciertos bienes o servicios (v.g. transporte, turismo, gastronomía) y 2) el inesperado crecimiento de la demanda de servicios de comunicación y comercio virtual. En consecuencia, mientras las alcanzadas por la primera situación vieron desplomarse sus ingresos y patrimonios, las plataformas y, en general, todas aquellas empresas especializadas en AAPS (aplicaciones de *software* para teléfonos inteligentes), experimentaron un crecimiento geométrico de su actividad.¹²

Sobre las tendencias en materia de desarrollo tecnológico, hay dos dimensiones al respecto a tomar en cuenta, una externa y otra interna. Sobre la mirada externa, según Oscar Oszlak (2020),¹³ se esperan tres clases de impactos sobre el futuro del gobierno: 1) estará más orientado al ciudadano, 2) estará más basado en redes y 3) verá incrementada la participación voluntaria de los ciudadanos en su gestión. Estas tendencias destacan, particularmente, el tipo de interacciones que caracterizará a las relaciones entre gobierno y sociedad, así como el rol de los ciudadanos como usuarios y corresponsables de la formación de las políticas públicas. Y en cuanto a la mirada interna, también en al menos tres rubros. Primero, al interior de la operación de la administración pública en cómo se organiza y sus procesos. Segundo, la forma como interactúa con el sector productivo y la ciudadanía, y el tercer rubro, con respecto al desarrollo del capital humano de la administración pública. Llámese las personas con relación a sus perfiles profesionales, competencias y valores. En resumen, en la profesionalización de las personas con una orientación para este nuevo escenario.

De modo que se prevé que ocurrirán importantes transformaciones en la propia dinámica de la organización y gestión gubernamental, sobre todo en las modalidades del aparato estatal y en la concepción sobre los servicios públicos. Las metodologías ágiles, el diseño centrado en el usuario,¹⁴ la innovación abierta

¹² Oszlak, Oscar (2020) *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CLAD, INAP, CEDES.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Se trata de un proceso interactivo de diseño de productos o servicios que a través de

y las ciencias de comportamiento, producirán cambios que trascienden la arquitectura y las estructuras tecnológicas de los gobiernos (Santiso citado por Oszlak, 2020). En el marco de la corriente que algunos denominan *New Practice of Public Problem Solving* (o Nueva práctica de resolución de problemas), los principales cambios, ya están ocurriendo, se resume de este modo (Oszlak., 2020):

- *Gestión de problemas específicos buscando resultados de corto plazo y mediano impacto.* El foco se centra en poblaciones concretas y problemas reales, tratando de hallar soluciones rápidas y factibles en interacción con los destinatarios.
- *Enfoques abiertos y flexibles, buscando soluciones innovadoras dentro y fuera de las instituciones públicas.* Se promueven vínculos con *startups* digitales, fomentando la competitividad y diversidad de las empresas que trabajan con las instituciones públicas. Se desarrolla un flujo e intercambio constante de información, nuevas ideas y conceptos.
- *Esquemas de trabajo basado en la experimentación, evaluación permanente e interacción.* Se prefiere aprender de los fracasos rediseñando los servicios a partir de una retroalimentación continua por parte del ciudadano o usuario. Se requiere capacidad estatal para entender y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías en el diseño e implementación de los productos o servicios.
- *Búsqueda de impacto a escala.* Se plantea la necesidad de evaluar las condiciones de replicabilidad de la solución digital, intentando identificar desde el inicio los eventuales obstáculos para escalarla, tales como posibles reticencias políticas, barreras regulatorias, falta de capacidades para su implementación, o problemas presupuestarios.

Por ejemplo, en la Unión Europea (UE) ya se destaca el impacto que muestra la cuarta revolución industrial en las administraciones públicas. Un estudio reciente muestra el impacto que la inteligencia artificial tiene en los países

las distintas fases del proceso y empleando diversas técnicas y métodos de investigación, involucra a los usuarios finales y toma en cuenta sus demandas o necesidades específicas, facilitando su acceso y utilización.

miembros, en particular en la prestación de servicios públicos, mediante el uso de grandes cantidades de datos y algoritmos en áreas como la salud, educación y seguridad pública. Adicionalmente, el reporte muestra los avances de cómo están reorganizando el trabajo gerencial al interior de las organizaciones explorando el uso de la inteligencia artificial. Un punto que se destaca en este reporte es la relación de la importancia de la ética y la relación humana con relación a la inteligencia artificial lo que conlleva a revisar la legislación en la materia.¹⁵ Para (Fukuyama, 2020),¹⁶ tres elementos han sido los exitosos para responder adecuadamente ante la pandemia por parte de los países: un aparato estatal competente, un gobierno en el que el ciudadano confía y liderazgos efectivos.

Por mencionar el caso del sector salud en torno a la emergencia, al respecto decir que el sector público gubernamental responsable de llevar a cabo políticas públicas tuvo que diseñar, ya sea de manera propia o de manera conjunta con otros sectores,¹⁷ una serie de aplicaciones, portales, plataformas para proporcionar de manera expedita información para la ciudadanía, desde lo que significa propiamente la enfermedad, sus síntomas, sus cuidados, la estadística diaria (en algunos países se tenía perfectamente identificados a los contagiados), su tratamiento, hasta la disponibilidad de camas en los diferentes hospitales en los que se atendía y demás actividades hasta llegar al escenario de la vacunación. En todas estas acciones la tecnología ha sido y es un gran aliado, principalmente destacar a la inteligencia artificial por el procesamiento masivo de datos y la robótica.

Por ejemplo, en Túnez, un robot policial se utilizó para controlar el confinamiento y en España, se emplearon drones para patrullar las calles y enviar men-

¹⁵ Misuraca G. y Colin van Noordt (2020), *Overview of the use and impact of AI in public services in the EU*. European Union, Luxemburgo.

¹⁶ Fukuyama, Francis (2020) «The Pandemic and Political Order». En *Foreign Affairs*, julio-agosto, Estados Unidos.

¹⁷ Interesante la asociación que hizo el gobierno de la Ciudad de México con los bancos Santander y el BBVA sobre la generación de una aplicación que informa sobre los 56 hospitales del valle de México (Ciudad de México y Estado de México) que atienden el covid.

sajes a la población. En otros países, también se utilizaron robots para el control remoto de los infectados por el covid-19. En Hong Kong pulseras inteligentes conectadas a internet de las cosas permitieron monitorear a residentes urbanos en cuarentena dentro de sus hogares. En Israel las aplicaciones móviles geo localizaron a los usuarios, advirtiéndoles si estuvieron en contacto con infectados o alertándolos sobre posibles focos de infección a evitar en sus recorridos; o sea, una suerte de GPS (sistema de posicionamiento global) anticoronavirus. Por su parte, la inteligencia artificial y el *big data* permitieron a decenas de laboratorios predecir cuáles de las drogas existentes, o nuevas moléculas que simulan drogas, tiene posibilidades de tratar más eficazmente el virus. Con el empleo de estas técnicas se redujeron notablemente los tiempos de investigación a unos pocos meses, cuando normalmente puede demandar una década producir una nueva vacuna y obviamente, a un costo muy superior. Como última ilustración, se cita el caso de China y otros países asiáticos, durante la pandemia se utilizó reconocimiento facial y cámaras técnicas para detectar infectados.¹⁸

¿Qué sucede en Latinoamérica y México?

La gran pregunta que surge al respecto es qué tan preparados están los gobiernos y administraciones públicas de América Latina, principalmente las áreas de gestión de personal o recursos humanos para enfrentar tanto la situación inédita que se está viviendo como la cotidianidad basada en el uso intensivo de tecnologías. Al respecto, resulta muy interesante el texto de Porrúa, *et al.*, (2021)¹⁹ donde los autores hacen notar lo siguiente:

Las agendas de transformación digital y de gestión del talento humano en los gobiernos están estrechamente relacionadas. No hay transformación digital posible sin especialis-

¹⁸ Oszlak, Oscar (2020) *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CLAD, INAP, CEDES.

¹⁹ Porrúa, Miguel, Mariano Lafuente, Mosqueira Eduardo, Roseth Benjamin, Ángela María Reyes (eds.) (2021) *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo en el gobierno*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

tas digitales para llevarla adelante y sin que todos los servidores públicos puedan implementar adecuadamente las nuevas tecnologías. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos de la región no han abordado de manera profunda la relación entre la gestión del capital humano y la transformación digital. Si bien muchos gobiernos reconocen, en términos generales, que se necesita fortalecer las capacidades en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre los servidores públicos, no existe un diagnóstico detallado al respecto.

La obra en comento presenta nueva evidencia sobre las implicaciones del proceso de transformación digital en la gestión del capital humano público. Se realizaron tres encuestas: una a más de 700 gerentes públicos latinoamericanos, otra a veinticinco entes rectores digitales de la región y tres países líderes a nivel global. Un primer gran diagnóstico que nos aporta este informe es el siguiente (Porrúa, Lapuente, Mosqueira, Roseth, y Reyes, 2021):

- Poca planificación efectiva de la fuerza laboral. Esto dificulta que los gobiernos puedan anticiparse a las necesidades de personal en ciertos perfiles, así como identificar aquellos puestos que están empezando a quedarse obsoletos.
- Perfiles de puestos desactualizados. Esto significa que la descripción de las competencias y tareas requeridas están obsoletas y que, por lo tanto, las personas que ocupan esos puestos no cuentan necesariamente con las calificaciones, competencias y habilidades necesarias.
- Insuficiente volumen y asignación presupuestaria para los sistemas de capacitación. Como consecuencia, se está desaprovechando la oportunidad de usar los planes de capacitación como un pilar fundamental para actualizar las habilidades de los funcionarios a gran escala.
- Sistemas de remuneraciones disociados de los del mercado laboral general. La rigidez de los sistemas de remuneración pública hace que, frecuentemente, el Estado pierda competitividad a la hora de atraer talento digital. En ocasiones, fundaciones o instituciones públicas con mayor flexibilidad y agilidad de contratación de personal se encargan de prestar servicios relacionados con la agenda digital al gobierno.

¿Cuáles fueron algunos de los resultados de la encuesta?:²⁰

- El 64% de los 718 gerentes públicos latinoamericanos encuestados ha participado en los últimos cinco años, en un proyecto de tecnología que sufrió dificultades por falta de habilidades del personal responsable.
- El 51% de los gerentes latinoamericanos encuestados reconoce tener un déficit muy severo de habilidades de análisis de datos, mientras que 40% identifica una falta de preparación en torno a los temas de programación y desarrollo de *software*.
- Los líderes de los entes rectores digitales observan brechas de talento en diversas habilidades, tales como el análisis de datos, la gestión de proyectos y la orientación a la calidad y la satisfacción del cliente.
- Muchos de los entes rectores digitales de Latinoamérica no cuentan con profesionales en actividades clave como gestión del cambio, accesibilidad de contenidos digitales, experiencia del usuario, diseño de contenidos y gestión de la nube.

Según estos autores Porrúa, Lapuente, Mosqueira, Roseth, y Reyes (2021),²¹ hay tres razones que explican la brecha de capital humano para la transformación digital: 1) Reducida oferta en los mercados laborales de profesionales con conocimientos y habilidades digitales; 2) Falta de suficiencia presupuestal para cubrir necesidades de capital humano; 3) Falta de adaptación de las políticas y procesos de gestión de los servicios civiles.

Desde nuestro punto de vista, los problemas en la región son muy claros, la reducción de gastos en materia de capacitación en los países de la región y eso incluye a México en los últimos años; así como la necesidad de revisar los procesos (ingreso, capacitación, evaluación del desempeño...) que conforman tanto los sistemas de gestión de personal como de los pocos servicios civiles existentes. Y en lo que respecta a la reducida oferta de profesionales con conocimientos y habi-

²⁰ Porrúa, Miguel, Mariano Lafuente, Mosqueira Eduardo, Roseth Benjamin, Ángela María Reyes (eds.) (2021) *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo en el gobierno*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

²¹ *Ibidem*.

lidades digitales, esto obliga a revisar de manera integral tanto la política en materia de educación con relación a la política laboral, lo cual no es un asunto menor.

De manera que existe el convencimiento que, de conjugarse adecuadamente estos dos elementos, profesionalización y transformación digital, se podría arribar a un círculo virtuoso. Por un lado, la adecuada profesionalización de los servidores públicos, que en otras cosas, significa un cambio en las condiciones de trabajo (estabilidad), y la preparación permanente en cuanto a conocimientos y capacidades, y por el otro, la suma del uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación, estarían dando como resultado un campo fértil para la innovación pública, tan necesaria y tan relevante como lo demandan los tiempos actuales. Nos parece que es el momento adecuado para que las políticas de gestión de personal integren como parte de los procesos el componente digital.

Para el caso latinoamericano, en lo que respecta a estos temas, sin lugar a dudas, es imprescindible el entendimiento por un lado, de la Carta de la Función Pública de 2003 desarrollada por el CLAD, de manera conjunta con la aplicación de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, publicada recientemente en 2020 también por el CLAD, que aporta, por un lado, una serie de conceptos como la gestión del conocimiento, la inteligencia colectiva, la inteligencia artificial y la robótica en la gestión pública, la prospectiva estratégica en la gestión pública, entre otros, pero sobre todo también una serie de directrices y recomendaciones para las organizaciones públicas para poder arribar a escenarios de carácter digital tanto en su funcionamiento interno y externo, con la adopción de modelos de gestión teniendo como base la innovación.

Desde nuestra perspectiva, se tiene que decir que la construcción de un servicio profesional o servicio civil no es una tarea fácil. Todo lo contrario, nuevamente haciendo uso del estudio comparado hay países que se han demorado décadas para contar con una burocracia profesional, no exenta de cambios y reformas importantes. En el tránsito de instituciones del Estado de carácter pre-burocrático a instituciones de carácter burocrático²² la transformación ha sido

²² Villoria Manuel (2007) *El servicio civil en la carrera en Latinoamérica*. Madrid, España:

total en muchas líneas y en diferentes épocas. En un gran resumen, se puede mencionar lo siguiente: cambios en los arreglos institucionales entre políticos y administradores, construcción de nuevos marcos reguladores de los servidores o funcionarios públicos, nuevos procesos de gestión de personal a través de mecanismos meritocráticos, estabilidad en el empleo acompañada de la evaluación del desempeño, cambios en la cultura política-administrativa, esto es, pasar de un sistema de botín a un sistema de mérito. De modo que el propio estudio comparado aporta evidencias de la calidad de las burocracias con las que cuentan los diversos países del mundo.

Para finalizar este apartado y con relación al caso de México, señalar que son escasas las instituciones que cuentan con un servicio profesional sólido, las experiencias existentes se encuentren a nivel del ámbito federal, sobresalen los casos del servicio exterior o de órganos constitucionales autónomos como lo es el Instituto Nacional Electoral,²³ y para lo que acontece en los estados de la república, sólo ocho entidades (Ciudad de México, Campeche, Quintana Roo, Baja California Sur, Zacatecas, Nuevo León, Aguascalientes, Veracruz) cuentan con una ley, pero ninguna funciona, misma situación con relación a los 2 469 municipios. ¿Cuál sería una propuesta deseable? Poder contar con una ley general en materia de profesionalización o un servicio civil.

Reformas o tendencias a tomar en cuenta en Latinoamérica y México

Se considera que de todas las reformas que han transformado y siguen transformando a los servicios civiles en todo el mundo, sin lugar a dudas, está la que tiene que ver con el cambio tecnológico en tiempos del covid y sin covid, tal como se ha descrito en el apartado anterior. Pero para el caso latinoamericano hay dos reformas o tendencias, que a título personal, habría que tomar en cuenta, el caso de la profesionalización de la función directiva y el tema de género.

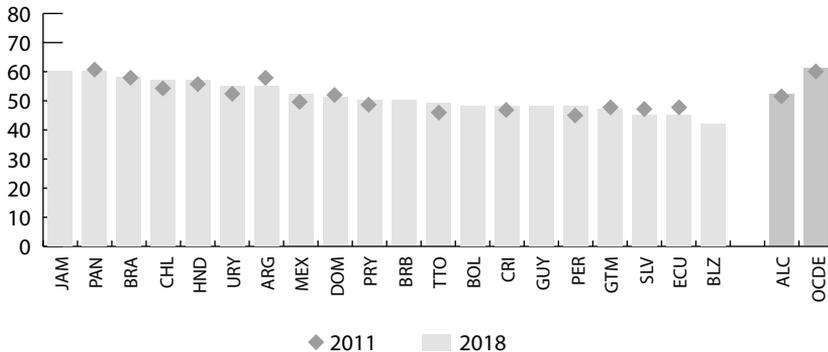
En efecto, en el caso de los países de la región latinoamericana, indepen-

²³ Se recomienda ampliamente: Auditoría Superior de la Federación (2014). *Evaluación número 230 Servicios de carrera en el Estado federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

dientemente del déficit con el que cuentan en materia de profesionalización, por no contar en muchos países con servicios civiles o profesionales consolidados, la función directiva requiere necesariamente de su profesionalización. Este segmento debe formar parte de toda la profesionalización del conjunto de toda una burocracia profesional. Sólo tres países han dado pasos importantes al respecto, Brasil, Chile y Perú.²⁴

En lo que acontece a la igualdad de género los avances también deben ser sustantivos. Las dos siguientes gráficas nos muestran todavía lo que hace falta avanzar en este rubro:

Gráfica 2.
Igualdad de género en el empleo del sector público, 2011 y 2018



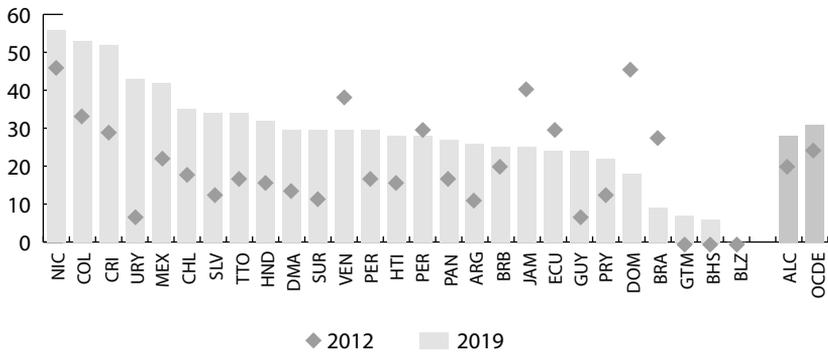
Fuente: ILOSTAT (base de datos) de la Organización internacional del Trabajo (OIT).
Empleo por sexo y sector institucional.

Para la OCDE (2020), bien vale la pena registrar lo siguiente:

²⁴ Figueroa, R. (2002) *Regímenes de directivos públicos en América Latina: Estado de arte, análisis y conclusiones*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Martínez Puón, Rafael (2016) «Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: El caso del cuerpo de gerentes públicos». *Revista de Gestión Pública* enero-junio, Santiago de Chile.

Si bien la representación equitativa de las mujeres en el empleo del sector público se ha logrado (e incluso superado) en algunos países de América Latina y el Caribe, este no es el caso en los puestos de liderazgo. Los datos disponibles —referidos al 1 de enero de 2019—, muestran que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están lejos de lograr la igualdad de género en puestos ministeriales a nivel federal/central del gobierno. En 2019, en promedio en ALC, 27.4% de los puestos ministeriales fueron ocupados por mujeres, lo que es alrededor de 4% menos que el promedio de la OCDE (31.2%). Sin embargo, las posiciones ministeriales cambian con frecuencia en ALC.

Gráfica 3.
Igualdad de género en puestos ministeriales, 2012 y 2019



Fuente: Unión Interparlamentaria (UIP). «Mujeres en la política» 2012, 2019.

En el mismo sentido, la OCDE señala también con relación a otros países lo siguiente:

Para 2019, Nicaragua (55.6%), Colombia (52.9%) y Costa Rica (51.9%) lograron paridad de género en puestos ministeriales. En el otro extremo del espectro, en Belice no hay ministras. Muchos países de ALC han aumentado sustancialmente la proporción de ministras entre 2012 y 2019, como en Uruguay (35.8%), Costa Rica (23%), El Salvador (22%), México (21%), y Colombia (20%). En otros países, la representación de mujeres en puestos ministeriales disminuyó sustancialmente, a saber, Bolivia (31%), Brasil y

Ecuador (18% cada uno). Para comprender plenamente la participación de las mujeres en todos los niveles de empleo público, se requerirán datos sobre la representación de las mujeres en los puestos de alto nivel, ya que la evidencia en los países de la OCDE muestra que tienden a estar subrepresentadas en los puestos de esta jerarquía

En lo referente a México, se recomienda ampliamente el estudio reciente denominado *Mujeres en la administración pública federal: más allá de la foto*, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., el 11 de mayo 2021. El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) analizó más de 290 instituciones del gobierno federal, con énfasis en el puesto y nivel de ingresos de más de 168 mil personas que trabajan en las secretarías de Estado. Salvo el caso del gabinete, en el que existe una paridad de 50%, la presencia de mujeres al interior de las secretarías de Estado disminuye conforme se eleva el puesto y el nivel de ingresos. Sólo 30% de las direcciones generales son ocupadas por mujeres, mientras que este porcentaje disminuye a 28% para las jefaturas de unidad, el tercer puesto de mando más alto. Esta baja participación de las mujeres en los puestos más altos tiene un impacto en la brecha salarial. En las secretarías de Estado, las mujeres ganan, en promedio, 10% menos que los hombres en los puestos de mando medio y superior (Imco, 2021). En fin, el desafío está ahí, por lo que se considera que se tiene que seguir trabajando en este rubro.

Conclusiones

Una primera conclusión a la que se puede llegar con respecto a lo narrado en páginas anteriores, es que los servicios civiles como figuras políticas-administrativas estarán sujetas a más reformas, adicionales a las desarrolladas a lo largo de las últimas décadas. La pandemia por el covid y la aceleración en el uso intensivo de las tecnologías han modificado muchos aspectos que van desde los de carácter organizacional (uso de espacios físicos y uso de plataformas); en la relación de las administraciones con los ciudadanos mediante los servicios públicos; en el uso de la información mediante la inteligencia artificial, entre lo más relevante. Y sin duda, todo ello tendrá efectos significativos, tanto en las dimensiones de las estructuras de personal como en el desarrollo de nuevos conocimientos y

competencias. Aunado a una revisión profunda de todos los procesos de gestión de personal que forman parte de este tipo de sistemas: reclutamiento y selección, capacitación y formación, desarrollo de competencias, evaluación del desempeño, esquemas de remuneraciones e incentivos y procesos disciplinarios. No se descarta, que de la mano de todo este proceso de reformas, esté en el fondo de todo un cambio en las relaciones laborales que sin duda, afectará también a estas figuras.

Una segunda conclusión, es lo que acontece con los países de la región latinoamericana en la que sólo una minoría cuenta con experiencias avanzadas y la mayoría se encuentra en una situación de desarrollo. Por lo que la tendencia está en que por una parte, se avance hacia la consolidación de este tipo de sistemas, pero sin dejar de lado todo el aprendizaje y buenas prácticas que se han desprendido de todo esta época. Ahí está el desafío.

Y como tercera conclusión, ¿Cuál es el tipo de servidor público que se requiere para los próximos años? Sin duda alguna, en su perfil tiene que haber un equilibrio adecuado entre habilidades, competencias (Pearson/Nesta/Oxford Martin School, 2017), conocimientos, con un manejo de las nuevas tecnologías (Porrúa, Miguel; Lafuente, Mariano; Mosqueira, Edgardo; Roseth, Benjamin; Reyes, Ángela María, 2021). Que dé lugar a la innovación, a una mejora en la prestación de servicios públicos, y a una solución expedita de problemas. Todo ello en el marco de condiciones cercanas o parecidas a la profesionalización del servicio público vía un servicio profesional.

Por último, ¿de qué depende que haya un cambio importante en los países latinoamericanos, incluyendo México? Dependerá principalmente de la visión y vocación política que esté en juego. Principalmente de los políticos en turno. De la combinación adecuada entre democracia y buen gobierno. Y en esa idea de buen gobierno se incluya un programa de modernización administrativa, que incorpore el desarrollo y consolidación de un servicio civil o profesional de largo plazo, con la idea sustantiva de que sin profesionalización no puede haber modernización administrativa de ningún tipo.

Referencias

- Cotteleer y Sniderman (2017) *Forces of Change Industry 4.0*. Deloitte, USA.
- Echebarría, Koldo (Coord.) (2004, 2006, 2011) *Informe sobre la situación del servicio del servicio civil en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Figueroa, Ramón (2002) *Regímenes de directivos públicos en América Latina: Estado de arte, análisis y conclusiones*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fukuyama, Francis (2020) «The Pandemic and Political Order». En *Foreign Affairs*, Julio-agosto, USA.
- Longo, Francisco (2004) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Martínez Puón, Rafael (2016) «Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: El caso del cuerpo de gerentes públicos». *Revista de Gestión Pública*, enero-junio, Santiago de Chile.
- Mazzucato, Mariana (2019) *El valor de las cosas, quién produce y quién gana en la economía global*. España: Taurus.
- Misuraca G. y Colin van Noordt (2020) *Overview of the Use and Impact of AI in Public Services in the EU*. European Union, Luxemburgo.
- Oszlak, Oscar (2020) *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CLAD, INAP, CEDES.
- (2001) «El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros». CLAD. VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Porrúa, Miguel; Lafuente, Mariano; Mosqueira, Edgardo; Roseth, Benjamin; Reyes, Angela María (eds.) (2021) *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo en el gobierno*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramió Matas, Carles (2017) *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, Manuel (2007) *El servicio civil en la carrera en Latinoamérica*. Madrid: INAP.

Documentos institucionales

Auditoría Superior de la Federación (2014) *Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas: CLAD.

——— (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Caracas: CLAD.

Instituto de Gobierno y la Blavatnik School of Government (2017) *Índice Internacional de Eficacia de los Servicios Civiles (The International Civil Service Effectiveness Index (INCISE))*, UK.

Instituto Mexicano de la Competitividad (2021) *Mujeres en la administración pública*. México: IMCO.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía *Censo nacional de gobierno federal (2019) Presentación de resultados generales*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2020) *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe*. París: OCDE.

Pearson/Nesta/Oxford Martin School (2017) «El futuro de las competencias (*skills*): empleabilidad para el año 2030». Elaborado por Pearson en asociación con Nesta, fundación británica dedicada a la innovación, y la Oxford Martin School, de la Universidad de Oxford. <http://futureskills.pearson.com>.

The Economist (2021) *Hacia una nueva normalidad 2021-2030* (Realizado sobre la opinión de 50 expertos). Enero, 2021. Inglaterra.

El régimen disciplinario de los servidores públicos en México

JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ

Introducción

El análisis de la función pública de cualquier país del mundo siempre resulta una tarea compleja, por ser esta un mosaico que refleja la idiosincrasia propia de la sociedad a la que sirve.

El establecimiento de un régimen disciplinario y de responsabilidad objetivo y transparente —en particular en lo relativo a la extinción de la relación de servicio— es un pilar fundamental para profesionalizarla.¹ Una vez garantizado un acceso acorde a los principios de igualdad, mérito y capacidad y una evaluación periódica, transparente y ligada al desarrollo de la carrera administrativa, es preciso asegurar que la exigencia de responsabilidad, las sanciones, las infracciones y los procedimientos se fundan en razones objetivas y evitar así que en el seno de la organización administrativa se castigue o se destituya a los empleados públicos de manera arbitraria.

Sin embargo, pocas partes del derecho administrativo se encuentran en buena parte de los ordenamientos jurídico-administrativos tan desprovistas de garantías suficientes y plagadas de vaguedades conceptuales como el régi-

¹ Rastrollo Suárez, J. J. (2021): «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México*. (71)280: 543 a 566 y 545.

men sancionador aplicable a los empleados públicos. Las limitaciones características del derecho administrativo sancionador se funden, en esta parte del derecho de la función pública, con un poder ejecutivo que en América Latina cuenta con una fisonomía profundamente presidencialista que encuentra en el férreo control de los empleados públicos, la base necesaria sobre la que impulsar sus políticas. Luchar para invertir esta lógica, tristemente asentada con el paso de los años, resulta clave para asegurar la profesionalización de toda función pública.

A lo largo de este trabajo describimos la evolución histórica y los fundamentos actuales del régimen disciplinario de los empleados públicos en México desde la perspectiva constitucional, examinamos la singularidad propia del derecho disciplinario y el relevante papel que, con sus limitaciones y necesidades de evolución futura, juega en la profesionalización de la función pública. Por último, analizamos algunos aspectos que consideramos clave de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante LGRA) y el subsistema de separación regulado en los capítulos VII de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (en adelante LSPC).

Antecedentes históricos

LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

La responsabilidad de los poderes públicos (y en particular de los empleados a su servicio) es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia moderna. La superación de la máxima *The King can do no wrong* o, de forma más exacta en el ámbito de los estados continentales europeos y de las repúblicas latinoamericanas *le Roi ne peut mal faire*, necesitaba para concretarse de textos constitucionales que reflejaran con nitidez la posibilidad de exigir responsabilidad a quienes, en ejercicio de las potestades administrativas, obraran desviándose de sus obligaciones.²

² Duguit, L. (1913). *Les transformations du droit publique*, París: Armand Colin. Hauriou, M. (1910). *Principes du droit public*, París: Larose.

Como consecuencia de esta obligación de responder ante los daños y perjuicios causados y en el entorno de la organización administrativa, se irá perfilando lentamente en el derecho mexicano a lo largo del siglo XIX la responsabilidad por los delitos oficiales o responsabilidad disciplinaria, tiempo después de haberse asentado la responsabilidad penal y política de los funcionarios y con fundamento en la potestad de auto-organización de la administración.

En consonancia la asunción de la responsabilidad como principio de actuación de los poderes públicos, la Constitución de 1814, en clara manifestación de las ideas liberales de quienes la impulsaron³ afirmó en su artículo 27 que «la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos». De esta manera, se asimila garantía social —concepto que no se nombra en ninguna otra parte de la Constitución— como sinónimo de orden público.

Pero esta no es la única mención que encontramos en la Constitución de Apatzingán sobre esta cuestión. El artículo 120 reconoció la competencia del supremo congreso para hacer efectiva la responsabilidad de miembros «y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones». La Constitución de 1814 estableció un sistema de responsabilidad mixto —con influencia de instituciones españolas y francesas—⁴ residenciado fundamentalmente en los capítulos XVIII (dedicado al tribunal de residencia) y XIX (consagrado a determinar las atribuciones de este tribunal).⁵

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano alcanzó a regular la responsabilidad penal, civil y de residencia de los servidores públicos en

³ Peset Reig, M. (2012). «La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814», *Corts. Anuario de derecho parlamentario* 26: 113 a 141 y 113.

⁴ Fix-Zamudio, H. (1964). «La defensa de la Constitución en el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814». *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*. México: UNAM, p. 609.

⁵ Chípuli Castillo, A. M. (2017). *Breve historia de la responsabilidad de los servidores públicos en México*. Veracruz: Universidad de Xalapa, p. 51.

su artículo segundo.⁶ Por su parte, la Constitución federal de 1824 reconoció la facultad del presidente de castigar a aquellos que incumplieran sus órdenes y decretos; «y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo», además de instaurar el sistema del juicio de responsabilidades en virtud del cual los empleados públicos, incluyendo a presidente, vicepresidente, secretarios de despacho, gobernadores de estados, diputados, senadores y resto de empleados públicos habrían de rendir cuentas ante la Suprema Corte de Justicia y en caso de que el responsable formara parte de esta, ante un tribunal especial.⁷

La Constitución centralista de 1836, pese a hacer alusión a la responsabilidad política y penal, omite hacer mención alguna a la responsabilidad disciplinaria por gozar los superiores jerárquicos «de autoridad absoluta y discrecional sobre la disciplina de sus inferiores».⁸

Las bases orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843 reconocieron la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las causas criminales y civiles contra los funcionarios públicos (o donde fungieran como actores), además de hacer referencia al procedimiento.⁹ Por su parte, el acta constitutiva y de reformas de 1847, se caracterizaría por limitar algunos de los privilegios con que contaban los funcionarios y establecer principios que se proyectarían en las constituciones siguientes.¹⁰

El «tiempo del eje de México», caracterizado por la preeminencia del ideal liberal, y su continuidad jurídico-administrativa a partir de los esfuerzos llevados a cabo por Maximiliano, tuvo uno de sus grandes reflejos en el ámbito

⁶ *Ibidem*, p. 62.

⁷ Ruíz Esparza, A. G. (2007). *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México: Porrúa, p. 2.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Chípuli Castillo, A. M. (2017). *Breve historia de la responsabilidad de los servidores públicos en México*. Veracruz: Universidad de Xalapa, p. 96.

¹⁰ Juárez Mejía, G. H. (2004). *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México: Porrúa, p. 37 y 103.

de la función pública, al consagrar el régimen de responsabilidad de los empleados.¹¹

La Constitución de 1857, consecuencia de la revolución de la Reforma, supuso un auténtico punto de inflexión en relación al tratamiento legal del objeto del presente estudio al dedicar el título IV (artículos 103 a 108) a la institución de la responsabilidad —penal y política, que no administrativa— de los funcionarios públicos.¹² Es muy destacable que en su texto se hace por primera vez una mención expresa a las faltas oficiales, pese a no regularse estas con detalle ni en la norma ni en ninguna de menor grado que se promulgara durante su vigencia.¹³

La norma identifica como funcionarios a los diputados del Congreso, los individuos de la suprema corte de justicia, los secretarios de despacho, los gobernantes de los estados y el presidente de la república (si bien acota aquellos ilícitos que pueden ser generadores de responsabilidad, pudiéndolo ser tan solo los gobernadores por infringir la Constitución y las leyes federales y el presidente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves) (artículo 103). El fuero y la inmunidad no se contemplaban en ningún caso para demandas de carácter civil.

La norma suprema estableció la conversión del congreso en gran jurado —cuyas decisiones se tomaban por mayoría de votos— para el primer enjuiciamiento en relación a la responsabilidad por comisión de delitos comunes que, de resultar positivo, habría de dar lugar a la separación del responsable de su puesto y la sumisión a los tribunales comunes (artículo 104). Distinto era el procedimiento previsto en los supuestos de delitos oficiales, en cuyo caso el Congreso actuaría como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como órgano

¹¹ Reyes Heróles, J. (1982). *El liberalismo mexicano*. México: FCE; Scholes, W. (1972): *La política mexicana durante el régimen de Juárez, 1855-1872*, México: FCE.

¹² Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2005). *El Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México: Porrúa, p. 51.

¹³ *Ibidem*. p. 53.

encargado de la resolución (encargado de juzgar en última instancia en el caso de que el congreso decidiera por mayoría absoluta la inicial culpabilidad del acusado) (artículo 105).

La norma prohibió expresamente el indulto para estos supuestos (artículo 106) y limitó el plazo en el que podía exigirse responsabilidad al empleado al periodo en que ejerciera su encargo y un año después (artículo 107).

*La evolución de la responsabilidad
por delitos oficiales en la legislación mexicana*

Más allá de la somera referencia a los delitos oficiales contenida en la Constitución de 1857, el decreto de 3 de noviembre de 1870 (Ley Juárez) fue la primera norma que intentó concretar la categoría de «delitos oficiales», determinando que en su ámbito subjetivo de aplicación se encontraban las personas señaladas en el artículo 103 de la Constitución de 1857, pudiendo consistir en «ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales, cualquier infracción grave a la Constitución y las leyes federales y omisión en el desempeño de las funciones anexas al cargo», estableciendo como posibles sanciones la destitución o suspensión en el cargo y la inhabilitación, que podía ir de seis meses a un año. La norma regulaba un procedimiento que comprendía la participación de un jurado de acusación y otro de sentencia. Además, introdujo la responsabilidad patrimonial (artículo 8) y la acción popular en relación a los delitos oficiales (artículo 11).¹⁴

Años más tarde, la ley de 6 de junio de 1896 (Ley Porfirio Díaz) volvió a regular la materia muy someramente, volviendo a regular el procedimiento ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero sin especificar los delitos oficiales —para lo que se remitió al Código Penal de 1872—, volviendo a omitir la posibilidad de sentar las bases para desarrollar la responsabilidad adminis-

¹⁴ Juárez Mejía, G. H. (2004). *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México: Porrúa, p. 44.

trativa, al seguir centrándose —como el resto de normas que examinaremos en este epígrafe— en las responsabilidades política y penal.¹⁵

La ley de 30 de diciembre de 1939 (Ley Lázaro Cárdenas) sí supuso un decidido paso adelante en desarrollo de lo establecido por el artículo 111 de la Constitución de 1917, al determinar que el Congreso expediría a la menor brevedad posible «una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso», debiendo ser juzgados todos los delitos por un jurado popular en los términos establecidos por el artículo 20 de la carta magna.

La norma de 1939 distinguiría entre delitos y faltas oficiales, ampliando el catálogo de los imputables a altos funcionarios, pasando a ser estos el ataque a instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, la infracción a la Constitución o a leyes federales que causara perjuicio grave a la federación o a uno o varios Estados o causaran trastorno en el funcionamiento de las instituciones o las omisiones graves, actualizando el catálogo de sanciones a destitución del cargo o el honor y a la inhabilitación que pasó a poder ser de cinco a diez años.

La Ley Lázaro Cárdenas amplió a cinco el número de procedimientos, distinguiendo entre los altos funcionarios (para los que se reservó el juicio político en los que la Cámara de Diputados se erigía como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia y el juicio para delitos de orden común, en que la Cámara de Diputados actuaría como gran jurado, pudiendo —en caso de determinar que había lugar a procedimiento— separar del cargo y sujetar al funcionario a la acción de tribunales comunes) y el resto de funcionarios, para los que se reservaba la posibilidad de incoar el procedimiento de forma ordinaria y posteriormente la remisión del expediente al jurado de responsabilidades

¹⁵ Ruiz Esparza, A. G. (2007). *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México: Porrúa, p. 4; Delgadillo Gutiérrez, L. H. (1990). *El derecho disciplinario de la función pública*. México: INAP, p. 58.

oficiales de los funcionarios y empleados de la federación (y del distrito federal y territorios federales).¹⁶

Habrá que esperar hasta el 4 de enero de 1980 para encontrarnos con la publicación de la ley López Portillo. Los delitos oficiales (es decir «los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho» que encontramos referenciados en esta norma pasaron a ser el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno o a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, las infracciones a la Constitución o a las leyes federales que causaran perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados o motivaran trastorno en el funcionamiento de las instituciones, las omisiones de carácter grave, las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y los actos u omisiones en perjuicio del buen despacho que no tuvieran carácter delictuoso. La norma reguló el juicio político ante el Poder Legislativo para los altos funcionarios y el procedimiento especial ante el juez penal hasta las conclusiones y el jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación para el resto de funcionarios.

Como indica Delgadillo Gutiérrez la sucesión de normas referenciadas en este epígrafe, más allá de la denominación como omisiones y faltas oficiales, no sirvió para el establecimiento en el derecho mexicano de una base jurídico-administrativa para el desarrollo del derecho disciplinario, contando con serias deficiencias en la definición de la naturaleza de la responsabilidad y la regulación de los procedimientos y autoridades para sancionarlas.¹⁷ La regulación de la cuestión se vino produciendo más bien tanto en distintas normas sustantivas como en disposiciones reglamentarias de carácter interno en cada dependencia, lo que vino a derivar en una importante confusión a la hora de abordar la naturaleza (administrativa, que no laboral) de este tipo de responsabilidad.¹⁸

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, L. H. (1990). *El derecho disciplinario de la función pública*. México: INAP, p. 62.

¹⁷ *Ibidem*. 58.

¹⁸ *Ibidem*. p. 66.

La reforma constitucional de 1982 vinculado a la «renovación moral» tuvo como principal efecto la consagración definitiva de la responsabilidad tetrapartita de los funcionarios públicos (política, penal, civil y administrativa).¹⁹ En lo que concierne a la responsabilidad el cambio en la constitución trajo consigo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de carácter reglamentario. En ella se estableció un procedimiento administrativo singular encaminado, estableciendo un catálogo de obligaciones para todos los empleados públicos y los órganos con competencia en la materia. Además, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (después Secretaría de la Función Pública).

*Fundamento constitucional*²⁰

Las bases constitucionales en lo referido a la profesionalización del empleo público en México se encuentran actualmente en el artículo 5 y, sobre todo, en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, apartado que no se incorporó hasta 1960.

La falta de cobertura constitucional de la función pública mexicana desde la aprobación de la Constitución de 1917 hasta esa fecha, condujo al abandono de su estudio por parte del derecho administrativo.²¹ Ello en buena medida se explica porque estos artículos se concibieron para la regulación del trabajo en general y no del empleo público en particular y porque, en cierta medida, la Constitución de 1917 supuso una cierta ruptura con la tradición del constitucionalismo liberal mexicano del siglo XIX y un refuerzo del presidencialismo.²²

¹⁹ Chípuli Castillo, A. M. (2017). *Breve historia de la responsabilidad de los servidores públicos en México*. Veracruz: Universidad de Xalapa, p. 221.

²⁰ El presente epígrafe se basa en el punto II del trabajo de mi autoría «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México* 280, 2021.

²¹ Lugo Dávila, A. A. (2013). *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. Madrid: Universidad Complutense, p. 158.

²² Hale, C. A. (2002). *Las transformaciones del liberalismo mexicano a fines del siglo XIX*, México: FCE.

Las referencias al empleo público sólo se introdujeron con el paso de los años. No obstante, la jurisprudencia acabó poniendo de manifiesto que el denominado derecho burocrático—asimilable al derecho de la función pública en España o al derecho laboral público en algunos países de América Latina— «se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral», como indicó la Tesis 2a./J. 31/1998 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

El artículo 5, por su parte, también ha sido objeto de sucesivos cambios. Este se consagra a la regulación del contrato de trabajo y, sobre el servicio público, apenas reconocía originariamente la obligatoriedad en los términos legalmente establecidos de los empleos de «armas, jurados, cargos concejiles y los cargos de elección popular», declarándose como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. En 1942 se incorpora la mención a los servicios profesionales de índole social, determinando que estos serían obligatorios y retribuidos con los términos y excepciones señalados legalmente y en 1990 la referencia a que serían retribuidas las funciones realizadas profesionalmente en los términos establecidos en la Constitución y las leyes.

Habría que esperar a 1960 para la incorporación del epígrafe B del artículo 123, que a lo largo de XII puntos reguló con detalle el régimen del empleo público en el país desde la vertiente constitucional. La inclusión de este apartado supuso la definición, como garantía social, de las personas que prestan sus servicios al Estado federal.²³ Durante su articulado, nos encontramos con una serie de referencias capitales para garantizar la profesionalización del empleo público:

Respecto al acceso en condiciones igualitarias y basado en causas objetivas, el punto VII estableció que la designación del personal se haría mediante sistemas que permitieran apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, para determinar a renglón seguido que el Estado organizaría escuelas de función pública. En este sentido, la tesis 2a./J. 17/2016 SCJN determinó que «tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, por previsión constitucional, deberán procurar que la designación de los servidores públicos federales

²³ Cuarta Sala, Jurisprudencia, informe 1981, parte I de la tesis 120, p. 160.

o estatales, se lleve a cabo mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y, en el caso de los ascensos, se atenderá además a la antigüedad y al nivel de profesionalización del servidor público de que se trate».

En relación con la existencia de una evaluación continua que señale las fortalezas y debilidades del empleo público y sirva de base al desarrollo de la carrera administrativa, el punto VIII señaló que los trabajadores gozarían de derechos de escalafón «a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad».²⁴ De esta manera se reconoce el derecho a una carrera administrativa basada en unos principios cuya proyección se extiende más allá del acceso.²⁵

Por último, respecto al establecimiento de un régimen disciplinario expresamente previsto por la ley, el punto IX señaló que los trabajadores solo podrían «Ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley», añadiendo a renglón seguido que «en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrían derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley».²⁶

El mismo se complementa por lo determinado en el título IV de la Constitución, consagrado por entero a la determinación del régimen de responsabilidad de los empleados públicos. Dentro del mismo, hemos de destacar expresamente lo establecido por el artículo 113, según el cual:

²⁴ Cámara de Diputados (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

²⁵ Rastrollo Suárez, J. J. (2021). «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México* 280, 2021, pp. 543 A 566.

²⁶ Cámara De Diputados (2022) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.²⁷

Las previsiones constitucionales se fueron modificando a lo largo del tiempo, por lo general mejorando las condiciones de trabajo de los empleados públicos para evitar brechas sociales que en última instancia podían derivar en supuestos de corrupción generalizada. Así, ya en 1961 se incorporó la necesidad de que los salarios de los empleados públicos no fueran en ningún caso inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la república (punto IV). Por su parte, en 1972, el punto XI incorporó a la previsión de que proporcionaría a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta conforme a programas previamente aprobados la de que el Estado establecería un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente para que adquieran habitaciones cómodas e higiénicas, o para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

²⁷ Cámara de Diputados (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Artículo 113, derivado de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de diciembre de 1982.

*La particular idiosincrasia del derecho disciplinario
en el ámbito de la función pública*

El derecho sancionador es una de las partes más complejas del derecho administrativo, fundamentalmente por la necesidad que existe, en todo Estado de derecho que se precie, de asegurar las máximas garantías a quienes son destinatarios del *ius puniendi* del Estado en sus diferentes manifestaciones.²⁸ La amplitud de las materias reguladas por el derecho administrativo y la necesidad que la administración tiene con recursos, cada vez más escasos, de anticiparse a los peligros a los que se enfrentan los ciudadanos en una sociedad del riesgo indefectiblemente globalizada e interconectada, convierten al derecho sancionador en una disciplina en continua construcción y readaptación a la realidad.²⁹

En este contexto, asegurar el cumplimiento de una serie de principios como garantía de la objetividad en la actuación de los poderes públicos como el de legalidad, tipicidad, *non bis in idem* o responsabilidad, se vuelve una tarea compleja.³⁰ No queda más remedio que admitir que en el estadio actual de evolución de la disciplina el principio de legalidad se transforma en el ámbito del derecho administrativo en un mero principio de cobertura legal (en virtud del cual infracciones y sanciones de todo tipo se contemplan en normas reglamentarias), que el principio de tipicidad se relaja hasta el punto de admitir, en este ámbito, la existencia de cláusulas generales y una gran profusión de conceptos jurídicos indeterminados, la posibilidad de que el responsable sea juzgado en los ámbitos

²⁸ Nieto González, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos.

²⁹ Beck, U. (1986): *Risikogesellschaft-Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp; Darnaculleta I Gardella, M. M. (2016). «El derecho administrativo global ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?». *Revista de Administración Pública* 199: 11 a 50; Kingsbury, B. Y Stewart, R. B. (2016). *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Sevilla: Global Law Press; Rastrollo Suárez, J. J. (2021). «gualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 280: 543 a 566.

³⁰ Aceves Gutiérrez, L. E. (2018). «Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 27: 949 a 957 y 949.

administrativo y penal por la misma acción —al no existir una plena identidad de concepto, elemento y causa— o la relajación del principio de presunción de inocencia cuando nos encontramos con sujetos a los que les resulta exigible una obligación de especial diligencia.³¹

No obstante, ¿es el derecho disciplinario una parte del derecho sancionador? Pese a las similitudes que existen entre ambos, se dan también una serie de discordancias que hacen que las diferencias que separan el garantismo propio del derecho penal de la laxitud característica del derecho sancionador se intensifiquen. Particularmente dos: la primera que pese a que tanto el derecho sancionador como el disciplinario o el penal son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, en el caso del derecho disciplinario la concreción de ese *ius puniendi* se lleva a cabo a través del ejercicio de la potestad de auto-organización con la que cuentan las administraciones (y no de la potestad sancionadora que también tienen atribuida). La segunda, que el «bien jurídico protegido» no es tan variado en el ámbito del derecho disciplinario a como lo es en el ámbito del derecho sancionador, pues se trata en este primer caso de proteger el funcionamiento, la eficacia y la buena imagen de la administración.

El principal condicionante en virtud del cual se produce esta diferenciación entre derecho sancionador y derecho disciplinario es la relación de especial sujeción que une a empleados públicos —además de otros sujetos que van desde los concesionarios de servicios públicos a los presos— con el poder público.³² En este contexto (en el que se encuentran los empleados públicos, al menos los que tienen la condición de funcionarios de carrera), nos encontramos con que

³¹ Nieto González, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

³² Aba Catoira, A. (2001). *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto*, Madrid: Tecnos. p. 177. García de Enterría Martínez-Carande, E. (1976), «El problema jurídico de las sanciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo* 10, pp. 399 a 430. p. 399. Gallego Anabitarte, A. (1961). «Relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración. Contribución a la teoría del Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública* 34, pp. 11 a 51. García Macho, R. (1992). *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*. Madrid: Tecnos, p. 212.

los destinatarios del derecho disciplinario tienen una situación de «desigualdad reforzada» en relación a la administración, justificada por los fines de interés general que esta persigue.³³

La propia relación de especial sujeción justifica, por la singularidad del contexto que vincula a los sujetos, la aplicación del derecho disciplinario, pero además legitima la limitación de determinados derechos (como los de huelga o negociación colectiva) y el establecimiento de un marco jurídico compuesto en buena medida por normas reglamentarias que pone de manifiesto la preeminencia de la Administración, justificada por la búsqueda del interés general.

No obstante, esta concepción clásica y genérica de la relación de especial sujeción o relación estatutaria que vincula a funcionarios públicos y administraciones debe ser matizada a la luz del desarrollo del ordenamiento jurídico de un estado social y democrático de derecho.³⁴ La evolución histórica de los derechos de los trabajadores en el sector público fruto de sus reivindicaciones legítimas y el reconocimiento de una serie de derechos laborales como fundamentales y generales en el propio texto constitucional (como los relativos a la libertad sindical o a la huelga), han hecho que se haya atenuado la rigidez característica de la relación de especial sujeción.³⁵

En el ámbito del derecho disciplinario los esfuerzos de construcción de la disciplina en el marco del estado democrático y de derecho deben seguir yendo encaminados a asegurar un respeto cada vez más escrupuloso a los principios que sirven para asegurar la protección más intensa posible a los derechos y ga-

López Benítez, M. (1994). *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid: Civitas, p. 196. Mayer, O. (1982). *Derecho administrativo alemán I V*, Buenos Aires: Depalma, p. 144.

³³ Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*, Valencia: Tirant lo blanch, p. 43.

³⁴ Castillo Blanco, F. (1992). *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Madrid: Civitas, p. 123.

³⁵ Sánchez Morón, M. (2021): *Derecho de la función pública*, Madrid: Tecnos. p. 67.

rantías de los empleados públicos, evitando que circunstancias como el exceso de conceptos jurídicos indeterminados doten a quienes en cada momento de impunidad a quienes en cada momento están al mando de los poderes públicos a la hora de enjuiciar las infracciones de sus subordinados.

*La responsabilidad de los empleados públicos
en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* ³⁶

El Sistema Nacional Anticorrupción en México se instaure en 2015 y se fundamenta en siete normas: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Código Penal Federal y la Ley de la Fiscalía General de la República.

El régimen disciplinario de los servidores públicos se recoge fundamentalmente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 18 de julio de 2016 (LGRA), no obstante, el subsistema de separación se regula en los capítulos VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LCSP) y XIV de su Reglamento (RLCSP).³⁷ Entre las causas de separación del servicio están tanto «el incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna» —realizada por la secretaría de conformidad con el reglamento y respetando el derecho a audiencia del servidor— como no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria, la segunda evaluación de desempeño u obtener una evaluación de desempeño insuficiente, en los términos determinados por el RLCSP (artículo 60 LCSP).³⁸

³⁶ El presente epígrafe toma como base el punto 1v.3 del trabajo de mi autoría «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México* 280, 2021.

³⁷ En similar sentido nos manifestamos en Rastrollo Suárez, J. J. (2021). «Igualdad y responsabilidad...» *op. cit.* pp. 561 y 562.

³⁸ Cámara de Diputados (2022). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Entre las faltas administrativas no graves referenciadas en la LGRA se encuentran las de incumplir con las funciones encomendadas, no denunciar los actos u omisiones constitutivos de faltas en ejercicio de sus funciones, no atender las instrucciones de superiores, no presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial e intereses, no registrar, integrar, custodiar o cuidar documentación, no supervisar el cumplimiento y sus obligaciones por los subordinados, no rendir cuentas sobre el ejercicio de funciones, no colaborar en procedimientos judiciales o administrativos en los que se sea parte, el daño o perjuicio culposo o negligente a la hacienda o patrimonio públicos o no cerciorarse, antes de ejercer la facultad contractual, de la existencia de un conflicto de interés.³⁹ Cabe destacar que la norma establece deberes genéricos de los cuales se deriva una suerte de tipificación implícita, por ejemplo «rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables» determinando a renglón seguido que cualquier transgresión a estos deberes puede entenderse como falta no grave.⁴⁰

Sin embargo, las faltas graves, entre las que se recogen cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, uso de información privilegiada, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo, obstrucción a la justicia (si son responsables de la investigación), soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de servidores públicos o violación sobre disposiciones referidas a fideicomisos, si se tipifican plenamente.⁴¹

³⁸ Cámara de Diputados (2022). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

³⁹ Polanco Polanco, A. (2018). Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativas. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 272: 659 a 682.

⁴⁰ Nieto González, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos. p. 261.

Las distintas faltas graves contenidas en los artículos 51 y ss. LGRA se tipifican a su vez como delitos en el Código Penal Federal (en adelante CPF). Así nos encontramos el cohecho recogido en el artículo 222, el peculado en el artículo 223 o el enriquecimiento ilícito en el artículo 224.

Respecto a las faltas no graves, es la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas la legitimada para resolver los recursos de inconformidad (artículo 106 LGRA). En relación con las faltas graves, procede el recurso de apelación ante la instancia (artículos 215 y ss. LGRA).

La LGRA prevé la destitución como sanción tanto por faltas administrativas no graves (artículo 75.I LGRA), como por graves (artículo 78.II LGRA). La imposición y ejecución de las primeras le corresponde a las secretarías u órganos internos de control (artículo 77 LGRA), las segundas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos de las entidades federativas (artículo 78 LGRA).

Ante la imposibilidad de reproducir el principio de legalidad en toda su dimensión, como ocurre en el ámbito del derecho penal, el contenido de la LGRA conecta con lo que podría denominarse un principio de cobertura legal del ejercicio de la potestad disciplinaria.

Así, es preciso destacar positivamente que una norma del rango de la LGRA contemple sanciones con distinta graduación, acotando y modulando el posible desarrollo que el régimen disciplinario de los empleados públicos puede encontrar en la normativa reglamentaria aplicable. De esta manera, se perfila en el ámbito del derecho disciplinario del empleo público mexicano el principio de legalidad. No obstante, el catálogo de faltas administrativas graves y no graves recogido en los artículos 49 y ss. y 51 y ss. LGRA es bastante limitado, si bien es preciso hacer una lectura de las mismas en conjunción a las directrices —o deberes— que el artículo 7 impone como código de conducta de los servidores públicos mexicanos.

En segundo término y en plena conexión con el necesario respeto al principio de legalidad en el ámbito del derecho disciplinario, cabe destacar que el capí-

⁴¹ Díaz Madrigal, I. N.: Sistema Nacional Anticorrupción: Consideraciones técnico jurídicas respecto al tráfico de influencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2017), *Letras jurídicas* 35: 170 a 184.

tulo III que lleva por nombre «Autoridades competentes para aplicar la presente ley» concreta muy acertadamente cuales son las instituciones competentes para ejercer la potestad disciplinaria en el sistema de empleo público mexicano.

La tipificación de las faltas administrativas no graves cuenta con algunas limitaciones características del derecho disciplinario, concretadas en la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados. Puede resultar ciertamente confuso que los tipos contenidos en el artículo 49 se describan de manera negativa y no positiva, es decir que en este artículo en lugar de establecerse una relación clara y ordenada de los supuestos que supondrían la comisión de una falta administrativa no grave, se describen una serie de obligaciones cuyo incumplimiento puede dar lugar a la comisión de una falta administrativa no grave, circunstancia que no se da en relación a las infracciones graves.

Si bien no abundan los conceptos jurídicos indeterminados —más allá de las referencias a la disciplina y al respeto (artículo 49.1)— no podemos olvidar que la lectura de las faltas debe hacerse en conexión con el artículo 7, relativo a los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos y donde podemos encontrarnos muchos más.

No obstante, nos encontramos una cláusula general en el artículo 50 en virtud de la cual se considera falta administrativa no grave la generada por «los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir de laguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público».

En relación al principio de culpabilidad, cabe destacar que la presunción de inocencia se recoge expresamente en el artículo 135 LGRA de forma expresa, al manifestar que: «toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad», añadiendo a renglón seguido que «Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo

que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan».⁴²

Esta aseveración poco antes del comienzo de la regulación en relación con las pruebas y el desarrollo del procedimiento debe valorarse positivamente, si bien es importante hacer hincapié en la necesidad de que se respete en la medida de lo posible incluso en relación a aquellos empleados públicos que desempeñan su trabajo en el ámbito de aquellas funciones públicas hay una especial exigencia o presunción de diligencia.

Conclusiones

La configuración del régimen de responsabilidad de los empleados públicos en México, directamente ligada a la cláusula de Estado de derecho y al cumplimiento del principio de legalidad, ha ido perfeccionándose progresivamente en el marco del ordenamiento jurídico mexicano.

La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción en México ha supuesto un paso adelante en el camino al incremento de la profesionalización del servicio civil mexicano. El régimen disciplinario establecido fundamentalmente a partir de lo determinado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 18 de julio de 2016, supone un avance significativo

No obstante, además de avanzar en el respeto al principio de tipificación (permanente caballo de batalla en la construcción del derecho administrativo sancionador), resulta preciso huir de la genericidad de distintas referencias, como la relativa al «incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna» (artículo 60 LCSP), impulsando así un respeto más escrupuloso al principio de tipicidad.⁴³

⁴² Cámara de Diputados (2022) Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁴³ Cámara de Diputados (2022) Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En un sentido similar nos manifestamos en Rastrollo Suárez, J. J. (2021), «Igualdad y responsabilidad...» *op. cit.* pp. 565-566.

Referencias

- Aba Catoira, A. (2001). *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto*. Madrid: Tecnos.
- Aceves Gutiérrez, L. E. (2018). «Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 271: 949 a 957.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft-Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Castillo Blanco, F. (1992). *Función pública y poder disciplinario del Estado*. Madrid: Civitas.
- Chípuli Castillo, A. M. (2017). *Breve historia de la responsabilidad de los servidores públicos en México*. Veracruz: Universidad de Xalapa.
- Cámara de Diputados (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Darnaculleta I. Gardella, M. M. (2016). «El derecho administrativo global ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?». *Revista de Administración Pública* 199, pp. 11 a 50.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (1990). *El derecho disciplinario de la función pública*. México: INAP.
- (2005). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México: Porrúa.
- Díaz Madrigal, I. N. (2017). «Sistema Nacional Anticorrupción: Consideraciones técnico jurídicas respecto al tráfico de influencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas». *Letras jurídicas*, 35: 170 a 184.
- Duguit, L. (1913). *Les transformations du droit publique*. Paris: Armand Colin.
- Fix-Zamudio, H. (1964). «La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814». *Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán*. México: UNAM.
- Gallego Anabitarte, A. (1961). «Relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración». Contribución a la teoría del Estado de Derecho. *Revista de Administración Pública*, 34: 11 a 51.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1976). «El problema jurídico de las sanciones administrativas». *Revista Española de Derecho Administrativo* 10: 399 a 430.

- García Macho, R. (1992). *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*. Madrid: Tecnos.
- Hale, C. A. (2002). *Las transformaciones del liberalismo mexicano a fines del siglo XIX*. México: FCE.
- Hauriou, M. (1910). *Principes du droit public*. Paris: Larose.
- Juárez Mejía, G. H. (2004). *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México: Porrúa.
- Kingsbury, B. y Stewart, R. B. (2016). *Hacia el derecho administrative global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*. Sevilla: Global Law Press.
- López Benítez, M. (1994). *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Madrid: Civitas.
- Lugo Dávila, A. A. (2013). *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. Madrid: Universidad Complutense.
- Mayer, O. (1982). *Derecho Administrativo Alemán IV*, Depalma, Buenos Aires
- Nieto González, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos.
- Peset Reig, M. (2012). «La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 26: 113 a 141.
- Polanco Polanco, A. (2018). «Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativa». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 272: 659 a 682.
- Rastrollo Suárez, J. J. (2021). «Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 280: 543 a 566.
- Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Reyes Heróles, J. (1982). *El liberalismo mexicano*. México: FCE.
- Ruíz Esparza, A. G. (2007). *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México: Porrúa.
- Sánchez Morón, M. (2021). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Scholes, W. (1972). *La política mexicana durante el régimen de Juárez, 1855-1872*. México: FCE.

Profesionalización y gobierno abierto: ¿cómo la inestabilidad burocrática afecta la transparencia y la participación?

GUILLERMO M. CEJUDO

IVÁN MATA

Introducción

La transición democrática en México, la irrupción del pluralismo, la competencia política y la alternancia en los poderes ejecutivos generaron presiones hacia la forma en la que los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno desempeñaban sus funciones. Al haber mayor vigilancia ciudadana y certidumbre sobre la duración de los periodos al frente del gobierno, y al activarse los contrapesos políticos de los poderes legislativo y judicial, además de órganos autónomos, las burocracias públicas empezaron a ser más observadas, por lo que fueron sujetas a procesos de auditoría, evaluación y control interno, sus procedimientos y su información sometida al escrutinio público y obligada a la transparencia y los funcionarios sujetos, cada vez más, a mecanismos de vigilancia del control del desempeño e intentos por reducir la discrecionalidad y atacar la corrupción.¹

En esta historia, a inicios del siglo XXI, dos decisiones tempranas en el gobierno de Vicente Fox parecían anunciar pasos importantes hacia la construcción de una administración pública profesional y transparente, por lo menos

¹ Cejudo, G. M. (2016). «Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (Eds.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 97-112). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAIIP. <https://doi.org/10.2307/j.ctvqmp31d.9>

en el ámbito federal: la aprobación de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública y la ley del servicio profesional de carrera. La primera ofrecía la expectativa de que cualquier persona podría acceder a la información gubernamental y, por lo tanto, se mejorarían los procesos de gestión de la información, la ciudadanía estaría empoderada para exigir cuentas y el funcionariado tendría menos discrecionalidad. La segunda ley iniciaría el camino hacia la profesionalización de la burocracia federal mexicana, un pendiente largamente pospuesto y que, se esperaba, redundaría en mayor estabilidad burocrática y, dada la experiencia, en un sector público más capaz y efectivo.²

Esa combinación prometía entonces una administración profesional y transparente. En un país democrático, eso serviría además para asegurar que las decisiones procesadas en las contiendas electorales y plasmadas en las leyes y decisiones ejecutivas, tuviera mayor posibilidad de volverse realidad en forma de servicios, bienes y políticas públicas. En esa ecuación, la ciudadanía estaría mejor informada, la burocracia sería más competente, y la democracia más apreciada. Pero ¿qué pasa si uno de los componentes avanza y el otro no?

La trayectoria de ambas apuestas por construir una mejor administración pública ha sido accidentada, pero claramente contrastante. Desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, las entidades federativas han adoptado algún tipo de normativa en la materia.³ En 2011 México se unió a los países miembros de la Alianza por el Gobierno Abierto y en 2014, por medio de una reforma constitucional, se establecieron los esquemas y mecanismos de integración para homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno.⁴ Con esto no sólo se amplió el alcance del derecho de acceso a la información, sino que se constru-

² Rauch, J. E., y Evans, P. B. (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.

³ Cejudo, G. M., y Ríos Cázares, A. (2011). «El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas». En Documento de Trabajo 260.

⁴ Peschard, J. (2016). Introducción. En J. Peschard (ed.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

yeron instituciones, definieron procesos y precisaron a los responsables. Además, se construyó un sistema nacional y un conjunto de instrumentos que han facilitado el acceso a la información. Como se explicará más adelante, la agenda de transparencia se amplió hacia la apertura gubernamental, de forma que la ciudadanía no sólo sería observadora de la acción gubernamental, sino participe de las decisiones públicas. La tarea, desde luego no está concluida, como se ha documentado en la Métrica de Gobierno Abierto 2021, existen aún amplias y complejas brechas por cerrar. Pero los avances son innegables y son claramente contrastantes con lo que ocurrió con la agenda de profesionalización.

En efecto, muy pronto tras el lanzamiento del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, los incentivos políticos y el desinterés generalizado hicieron que se perdiera el ímpetu hacia la profesionalización: se relajaron los procesos, se disminuyeron las plazas y se cuestionó directamente la conveniencia de tener procesos de selección basados en el mérito, con garantías de estabilidad y protección frente a vaivenes políticos. Esta trayectoria se ha replicado en los gobiernos estatales e incluso los municipales: dos décadas de avances en transparencia y limitadísimos logros en profesionalización.

En este texto, aprovechando la evidencia generada por la Métrica de Gobierno Abierto 2021, mostramos la interconexión entre ambas agendas: la apertura gubernamental y la profesionalización de la función pública. Nuestro argumento es que el rezago en la profesionalización de las administraciones públicas en los tres ámbitos de gobierno las vuelve no sólo menos competentes, sino también menos abiertas. Identificamos algunos obstáculos para el desarrollo de iniciativas de gobierno y mostramos cómo la interrupción de procesos administrativos por la renovación de cargos de elección (y la consecuente rotación en las burocracias públicas), afecta los flujos de información y la apertura de canales de participación ciudadana. Con esto se ofrece evidencia sobre cómo la ausencia de profesionalización merma los esfuerzos de apertura gubernamental.

¿Qué es la apertura gubernamental?

El concepto de gobierno abierto, desde su primer uso en el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto en 2009, ha ido evolucionando y ha estado

presente en las agendas tanto académicas como gubernamentales. En los estados democráticos, el gobierno abierto es fundamental para establecer mecanismos de control al ejercicio del poder desde la ciudadanía, es por ello que los países han realizado esfuerzos para impulsar políticas de apertura gubernamental, como la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011.⁵

El gobierno abierto, desde una perspectiva de gestión, sirve para incrementar la eficiencia y eficacia de la capacidad de respuesta de las administraciones públicas. De igual forma, la apertura de canales horizontales entre los gobiernos y la ciudadanía permite contar con mayores opciones para la resolución de problemas públicos.⁶ En otras palabras, la discusión sobre gobierno abierto no debe limitarse al análisis de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, sino que es necesario tomar en cuenta la participación ciudadana y su incidencia en las decisiones de gobierno. En este sentido, «un gobierno abierto es aquel cuyas acciones pueden ser fácilmente conocidas por la ciudadanía y que, además, cuenta con mecanismos para incluirla en el ejercicio y diseño de sus actividades».⁷

¿Por qué la profesionalización contribuye a la estabilidad burocrática y al buen desempeño?

La profesionalización de la función pública es indispensable en los países democráticos para evitar el desarrollo de los sistemas de botín en los que las personas ganadoras de las elecciones se apropien de los espacios públicos para defender intereses políticos particulares. Desde esta visión, sin profesionalización las ad-

⁵ Cejudo, G. M. (2016). «Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 97-112). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAI; Lagunes, A. (2016). «Prólogo». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 4-8). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAI.

⁶ Ozslak, O. (2016). «Ideas sobre gobierno abierto. Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 23-48). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAI.

⁷ Cejudo, G. M. (2021). *Métrica de gobierno abierto 2021*. Reporte final. CIDE-INAI.

ministraciones públicas pierden su sentido de responsabilidad con la ciudadanía ya que no existen mecanismos de revisión y control del poder público.⁸ El funcionamiento de las organizaciones públicas está condicionado por las características del ambiente político en el que se encuentren, es decir, de las tradiciones, valores y de la estructura de las relaciones de poder.⁹ En este sentido, la profesionalización de los gobiernos es una forma de contrarrestar el ambiente político, de tal forma que se tenga certidumbre sobre la continuidad de los procesos administrativos a pesar de las circunstancias y coyunturas políticas.¹⁰

Pero no se trata sólo de una aspiración democrática. La profesionalización de los aparatos administrativos de los gobiernos supone rediseñar los procesos de ingreso al empleo público, de tal forma que la permanencia esté sujeta a criterios de promoción y desarrollo de capacidades, fomentando el compromiso y la experiencia en áreas específicas de política pública.

Desde una perspectiva de gestión, la profesionalización de las administraciones públicas es necesaria para el desarrollo de cualquier política pública.¹¹ Ejecutar una política implica transformar intenciones de los gobiernos en acciones concretas para lograr resultados específicos. Esto, como nos lo dice la literatura en implementación, no se logra de manera automática por el simple hecho de promulgar una ley o por emitir lineamientos y reglamentos, sino que es consecuencia de la operación cotidiana de instrumentos por parte de personas insertas en un contexto determinado.¹²

⁸ Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. En Documentos de Trabajo 182.

⁹ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 45-65.

¹⁰ Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. En Documentos de Trabajo 182.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cejudo, G. M. y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, LIV(150), 57-83.

Para implementar cualquier política pública, incluidas las iniciativas de apertura gubernamental, la estabilidad del empleo público (por medio de la creación de burocracias profesionales) es crucial ante situaciones políticas coyunturales, pues dota de continuidad, predictibilidad y memoria institucional a los procesos administrativos.¹³ La consolidación de las administraciones profesionales permite la especialización y generación de capacidades, con lo que la posibilidad de que las políticas lleguen a mejores resultados aumenta.

Rotaciones del personal público y estabilidad administrativa

Los sistemas meritocráticos de contratación del personal tienen como objetivo mejorar el desempeño de los funcionarios públicos. Son una herramienta que favorece la estabilidad en el empleo público dados los cambios constantes de representantes propios de las dinámicas democráticas. La implementación de esquemas de profesionalización permite que las administraciones públicas sean profesionales y lleven a cabo sus tareas sin depender de cambios políticos.¹⁴

Existen dos causas por las cuales se dan las rotaciones de personal en las administraciones públicas: por las condiciones del mercado laboral y por arreglos políticos o personales. La primera se presenta cuando el empleo público y los servicios civiles de carrera ofrecen salarios menores a los ofrecidos por otros sectores. Bajo esta situación, el personal público contratado no siempre cuenta con la preparación y capacidades necesarias para desarrollar sus funciones.¹⁵ En cambio, en México, de manera similar a los países de la región de América Latina, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas poco efectivos, la excesiva centralización de las administraciones públicas, y la herencia de las tradiciones clientelares y corporativistas han entorpecido la implementación de

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 45-65.

¹⁵ Cornell, A. (2014). «Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(2), 191-214.

esquemas de contratación meritocrática y la profesionalización.¹⁶ Esta situación ha afectado el desempeño de las labores de las administraciones públicas, entre ellas, la de implementar mecanismos de gobierno abierto.

Los procesos electorales suponen cambios en la configuración de los poderes ejecutivo y legislativo tanto a nivel nacional como a nivel local. La renovación de representantes en lugares con dinámicas clientelares y corporativistas suponen riesgos en la estabilidad del empleo público ya que es acompañada de cambios a gran escala en el personal de las oficinas gubernamentales.¹⁷

Cornell (2014)¹⁸ señala que las rotaciones medidas en el personal público no necesariamente son malas. Cuando se contrata a nuevas personas dentro de las organizaciones públicas se comparten ideas y experiencias nuevas. Sin embargo, cuando las rotaciones se hacen de manera frecuente generan inestabilidad debido a que interrumpen y retrasan los procesos de implementación de políticas.

Las constantes rotaciones de personal afectan a las poblaciones objetivo de las políticas. Las iniciativas de gobernanza democrática son implementadas por el staff al interior de las administraciones públicas, por lo que renovar el personal supone reiniciar los procesos de entrega de los beneficios de la política ya que es necesario capacitar y generar experiencia en las nuevas personas empleadas, esto sucede incluso si son competentes y cuentan con estudios. También señala que las rotaciones de personal por arreglos políticos o personales ocurren en países donde las burocracias están altamente politizadas y con tradiciones clientelares o corporativistas arraigadas en las administraciones públicas. Bajo esta lógica, cada que hay un cambio en la gestión política de las organizaciones públicas, hay altas tasas de renovación del personal.¹⁹

¹⁶ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 45-65.

¹⁷ Cornell, A. (2014). «Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(2).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Si bien el personal que llega a las administraciones por arreglos políticos puede tener experiencia y ser competente en su área de política, tienden a tener mayor sentido de responsabilidad hacia su líder que con las actividades operativas de las organizaciones públicas. En este sentido, el personal que opera una política iniciada en una administración anterior es más propenso a tener actitudes negativas, generando retrasos e interrupciones en los procesos de implementación.²⁰

Las rotaciones constantes del personal en las burocracias tienen como consecuencia problemas de implementación de políticas y afectan a las personas beneficiarias de los programas públicos. Estas prácticas administrativas generan procesos disfuncionales ya que fomentan inequidades en el acceso a bienes y servicios estatales y provocan que la ciudadanía tenga poca confianza en sus gobiernos.²¹

Los lentos avances de la profesionalización en México

En México, la existencia de información sobre temas relacionados con la profesionalización y los servicios civiles de carrera en los tres ámbitos de gobierno es mínima. Incluso, los datos disponibles no están sistematizados con criterios homogéneos, por lo que la posibilidad de realizar estudios profundos en la materia es complicada, razón por la que en algunos casos se opta por hacer análisis sobre los contenidos de las legislaciones.²²

El Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistemas penitenciarios estatales realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) es un proyecto estadístico que se ha llevado a cabo anualmente desde 2011. El censo genera información de las entidades y dependencias de las administraciones

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Peeters, R., Trujillo Jiménez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., González Galindo, M. y Morales Tenorio, D. (2018). «Low-Trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience». *Public Administration and Development*, 38, 65-74.

²² Arellano Gault, D. y Rojas G. (2021). *Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México*. CIDE-Konrad Adenauer Stiftung.

públicas estatales en cinco dimensiones: gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario, medio ambiente, y justicia cívica.

Desde la edición 2017 del Censo, dentro de la dimensión de la función gobierno, se incluyeron indicadores sobre profesionalización y de los componentes de los servicios civiles de carrera. Es importante señalar que, dado que los informantes son las dependencias encargadas o integradoras de la información sobre las funciones de gobierno, finanzas o hacienda, administración, informática, y planeación y evaluación de la administración pública de la entidad federativa, el número de instituciones sobre las que se tiene información en cada entidad federativa es distinto.²³

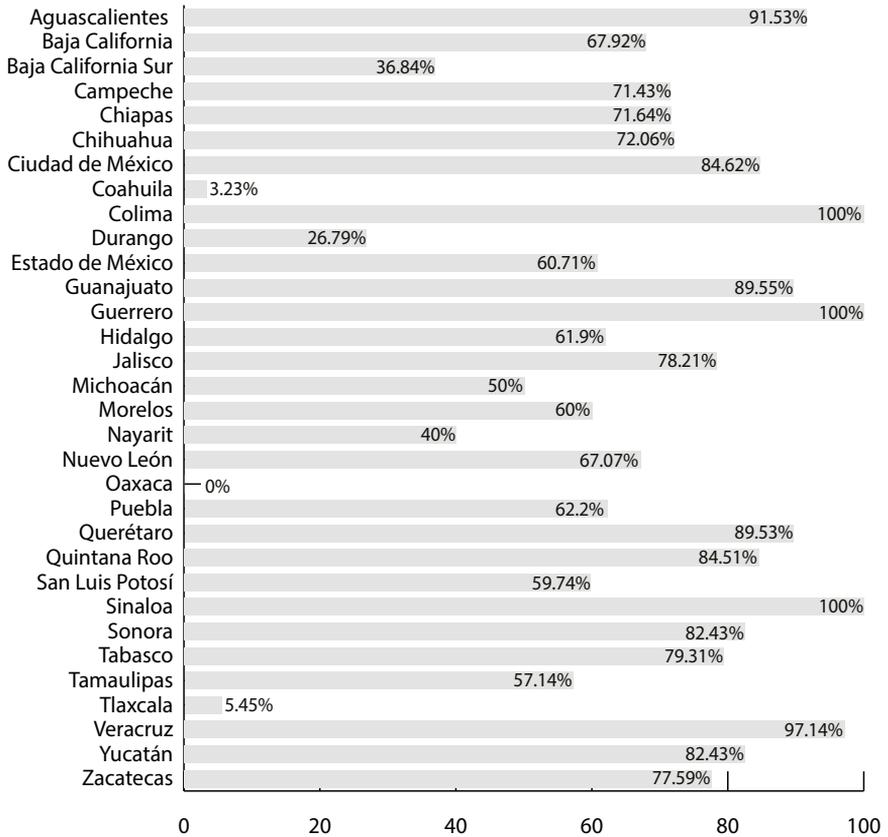
La gráfica 1 muestra el porcentaje de las instituciones estatales (sobre las que el censo logró recabar información) que implementaron esquemas o mecanismos de profesionalización en su personal al cierre de 2019. En promedio, 65.97% de las instituciones lo hicieron, es decir, poco más de la mitad. Únicamente en tres entidades 100% de sus instituciones implementaron esquemas de profesionalización (Colima, Guerrero, y Sinaloa). Por su parte, los estados con el porcentaje más bajo fueron Oaxaca,²⁴ Coahuila y Tlaxcala, con 0%, 3.23% y 5.45%, respectivamente. Desde luego, dichos «esquemas de profesionalización» no significan esquemas de carrera ni garantías de estabilidad laboral, sino que pueden abarcar simplemente exámenes de ingreso o mecanismos de capacitación o evaluación de desempeño.

En efecto, entre las 1 476 instituciones estatales (de las 2 206 reportadas en el censo) que implementan esquemas o mecanismos de profesionalización, es posible identificar ciertos patrones. El instrumento más utilizado para profesionalizar al personal público de las entidades federativas es la aplicación de programas de capacitación (presente en 88.08% de las instituciones de las administraciones públicas estatales). Por su parte, la creación de servicios civiles

²³ *Ibidem*.

²⁴ Las posibles respuestas de las instituciones informantes para la pregunta eran: sí; no; no sabe. En el caso de Oaxaca, el informante respondió, que, para todas las instituciones estatales, no sabía si implementaron mecanismos de profesionalización.

Gráfica 1. Porcentaje de instituciones por entidad federativa que implementan esquemas o mecanismos de profesionalización en su personal

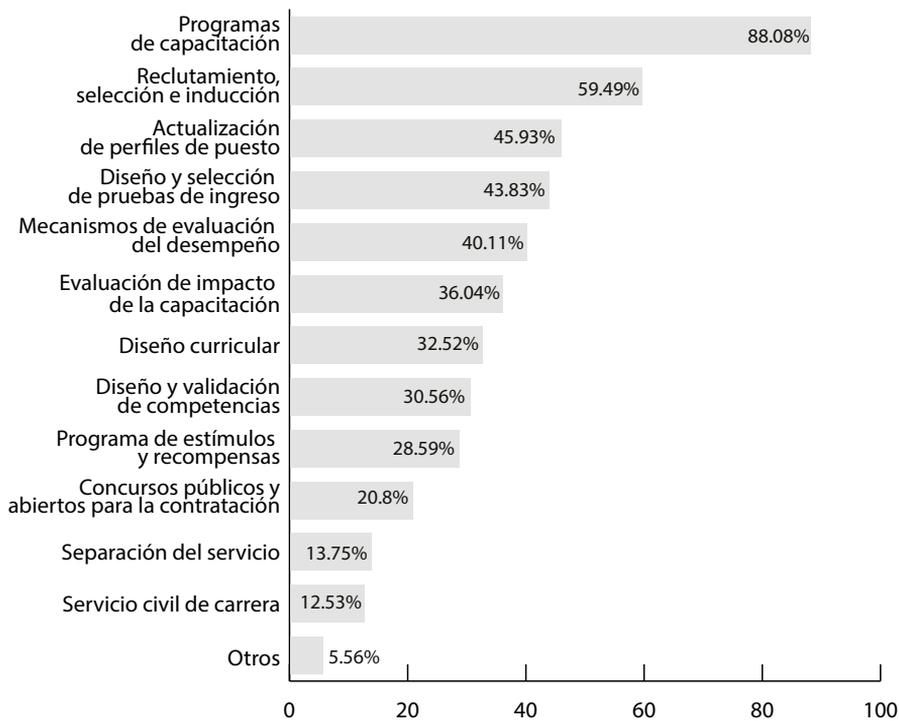


Fuente: elaboración propia con datos de Inegi.

de carrera es el mecanismo menos implementado (utilizado por 12.53% de las instituciones estatales). Sólo este último tiene algún efecto potencial en la estabilidad laboral.

Son estas burocracias poco estables las que están a cargo de implementar las políticas de apertura gubernamental, de responder las solicitudes de información y de procesar las iniciativas de participación ciudadana.

Gráfica 2. Porcentaje de mecanismos de profesionalización implementados por las instituciones estatales



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi.

¿Cómo la profesionalización facilita la apertura gubernamental?

En México, de manera similar a los países de la región de América Latina, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas poco efectivos, la excesiva centralización de las administraciones públicas, y la herencia de las tradiciones clientelares y corporativistas han entorpecido la implementación de esquemas de contratación meritocrática y la profesionalización.²⁵ Esta situación ha afecta-

²⁵ Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 45-65.

do el desempeño de las labores de las administraciones públicas, entre ellas, la de implementar mecanismos de gobierno abierto.

Como cualquier política pública, la apertura gubernamental enfrenta fuertes desafíos de implementación ya que requiere de coordinación y acción conjunta entre diversos actores, capacidades administrativas, y certidumbre sobre los comportamientos que tendrán las personas implementadoras.²⁶ Estos desafíos son más difíciles de enfrentar en países con baja estabilidad institucional.

La estabilidad refiere a que el modelo burocrático tiene la capacidad de garantizar la continuidad de los funcionarios y el personal administrativo y operativo en sus cargos y organizaciones. La regularidad de los actores en sus puestos fortalece la implementación porque permite que los espacios en los que se negocian y acuerdan las soluciones y líneas de acción no estén sujetas a modificaciones constantes. Favorece también que los miembros de las organizaciones, conforme avanza el tiempo, desarrollen experiencia en las funciones y tareas que desempeñan.²⁷

Además de los retos de implementación, la política de apertura gubernamental en México debe enfrentar condiciones políticas y administrativas que afectan su funcionamiento, específicamente la inestabilidad de los regímenes de políticas y la baja institucionalización de las burocracias en los tres ámbitos de gobierno. La inestabilidad de los regímenes de políticas se debe a la rotación constante del personal público como consecuencia de la renovación de cargos de elección popular. Por su parte, la baja institucionalización es resultado del

²⁶ Cejudo, G. M., Dussauge, M. y Pardo, M. del C. (2019). «Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México». En G. M. Cejudo, M. del C. Pardo, y M. Dussauge (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (pp. 339-354). CIDE.

²⁷ Cejudo, G. M. y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, LIV(150), 57-83.

ingreso del personal por razones políticas más que por razones de mérito o de capacidad.²⁸

La profesionalización de las administraciones públicas permite dotarlas de estabilidad institucional. Esto es, genera condiciones para que procesos administrativos como el acceso a la información o la recepción y atención de propuestas ciudadanas no sean interrumpidos o terminados como consecuencia de factores coyunturales o de emergencia.²⁹

Los aparatos burocráticos profesionales dan certidumbre sobre el comportamiento de las personas implementadoras de las políticas ya que permiten generar rutinas y procesos de acción y decisión estandarizados ante determinadas circunstancias. De igual forma, la profesionalización produce capacidades y conocimientos específicos sobre la operación de una política, de tal forma que las personas implementadoras tendrán mayor capacidad de respuesta a los contratiempos y situaciones adversas.³⁰ Por ejemplo, responder una solicitud de información o procesar una iniciativa ciudadana requiere de dichas capacidades y conocimientos.

La complejidad que implica implementar una política de apertura gubernamental requiere de administraciones profesionales, es decir, con las capacidades suficientes para abrir canales de participación ciudadana y que cuenten con el personal con los conocimientos y experiencia suficientes para mantener los flujos de información pública. Esto es posible en la medida en que se promueva la especialización en temas relacionados con la apertura

²⁸ Cejudo, G. M., Dussauge, M. y Pardo, M. del C. (2019). «Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México». En G. M. Cejudo, M. del C. Pardo, y M. Dussauge (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (pp. 339-354). CIDE.

²⁹ Cejudo, G. M. (2021). *Métrica de gobierno abierto 2021*. Reporte final. CIDE-INAI.

³⁰ Cejudo, G. M. y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, LIV (150), 57-83.

gubernamental, como el manejo de archivos y el uso de tecnologías de información.³¹

La profesionalización, al igual que la apertura gubernamental, requiere ser entendida como una política pública, es decir, es necesario una decisión precisa y concreta sobre el problema público que busca resolver, que es la improvisación y la falta de capacidades para el desempeño de los puestos públicos. Dado su carácter de política pública, la profesionalización no debe realizarse por medio de medidas e instrumentos aislados. Profesionalizar las administraciones públicas para impulsar la apertura gubernamental supone reclutar al personal con la experiencia y capacidades suficientes para dar respuesta a propuestas ciudadanas y mantener abiertos los canales de circulación de información como portales de datos abiertos.³²

Rotación burocrática y sus efectos en la apertura gubernamental.

Profesionalización en México y obstáculos para la apertura gubernamental

La baja implementación de mecanismos y esquemas de profesionalización en México deja vulnerables a las administraciones públicas a constantes rotaciones de personal por cambios en cargos de elección popular. Esta situación supone que los procesos administrativos, como la implementación de canales de apertura gubernamental, pueden estar sujetos a interrupciones o a cambios repentinos.

El proceso electoral que tuvo lugar en 2021 en México supuso la renovación completa de la Cámara de Diputados y de treinta congresos locales, de igual forma, se renovaron quince gubernaturas y la mayoría de los ayuntamientos. Esta situación, aunada a la contingencia sanitaria por covid-19 derivó en la interrupción de los procesos de apertura gubernamental y de acceso a la información, principalmente en los gobiernos locales.³³

³¹ Cejudo, G. M. y Ríos Cázares, A. (2011). *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*. En Documentos de Trabajo 260.

³² Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. En Documentos de Trabajo 182.

³³ Cejudo, G. M. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. Reporte final. CIDE-INAI.

Desde una perspectiva ciudadana, los cambios en cargos políticos de elección popular no deberían afectar los canales de participación ni de acceso a la información pública. No obstante, dada la baja estabilidad institucional y del empleo público en las entidades y en los municipios, las elecciones del 2021 resultaron en interrupciones de los procesos de gobierno abierto.³⁴ Por ejemplo:

La incertidumbre sobre quién es responsable de dar seguimiento a las iniciativas ciudadanas en un momento de cierre de administración interrumpió la atención a las propuestas presentadas ante varios sujetos obligados. En algunos de ellos, como el Instituto Estatal de Infraestructura Física Educativa de San Luis Potosí, se sugirió amablemente que la propuesta se presentara dentro de unos meses para que fuera atendida por la nueva administración y no quedara «en el aire». En el caso de Mérida, Yucatán, el intento de contacto electrónico se realizó al personal administrativo del gobierno saliente y, al no haber activado un mecanismo de participación, se procedió a los intentos telefónicos, los cuales fueron atendidos por la nueva administración. Al personal no le fue posible ubicar la comunicación electrónica entablada con anterioridad ni el estatus de la propuesta ya hecha, por lo que pidieron reiniciar el proceso, aunque el presidente municipal fuera reelecto y esto no debería suponer gran cambio en la administración.³⁵

La interrupción de los procesos de apertura gubernamental a causa de los cambios políticos generados por las elecciones de 2021 no sólo se vio en la atención y respuesta a iniciativas ciudadanas, sino también en los portales de datos abiertos. Los portales, funcionales antes de las elecciones en los estados y municipios que renovaron gubernaturas y ayuntamientos dejaron de operar después de los comicios. En otros casos, como el del sitio de datos abiertos federal, la información dejó de actualizarse con la regularidad que lo hacía previamente. De igual forma, algunos métodos de contacto con las administraciones que renovaron su personal dejaron de funcionar.³⁶

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.* p. 53.

³⁶ *Ibidem.*

Las administraciones públicas en México, de manera similar al resto del mundo, vieron afectado su funcionamiento como consecuencia de las medidas de distanciamiento social emprendidas por los gobiernos. Entre los procesos administrativos interrumpidos a causa de la pandemia por covid-19 estuvieron aquellos relacionados con la atención a solicitudes de información y a iniciativas de participación ciudadana.

Entre las variables de la métrica de gobierno abierto se encuentra *plazo* que mide si las solicitudes de acceso a la información en cualquiera de los ámbitos de gobierno son respondidas dentro de los días que estipula la ley. Esta variable se modifica en los casos que los sujetos obligados hayan hecho uso de alguna prórroga. La calificación general de *plazo* bajó de 0.72 en 2019 a 0.63 en 2021, esto como resultado de la suspensión de los tiempos señalados en las legislaciones para dar respuesta a las solicitudes por la pandemia por covid-19.³⁷

Si en México hubiera administraciones públicas más profesionales, además de generar estabilidad en el empleo y dotar de certidumbre la institucionalidad de los procesos burocráticos, sería posible generar capacidades de resiliencia ante factores coyunturales como elecciones o emergencias. Por ejemplo, sabemos ya que las organizaciones públicas con archivos ordenados y canales de atención ciudadana estandarizados son más propensas a mantener los procesos de apertura gubernamental.³⁸

Conclusiones

Además de los retos de implementación, una política de apertura gubernamental en México debe enfrentar condiciones políticas y administrativas que afectan su funcionamiento, específicamente la inestabilidad de los regímenes de políticas y la baja institucionalización de las burocracias en los tres ámbitos de gobierno. La inestabilidad de los regímenes de políticas se debe a la rotación constante del personal público como consecuencia de la renovación de cargos de elección popular. Por su parte, la baja institucionalización es resultado del

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

ingreso del personal por razones políticas más que por razones de mérito o de capacidad.³⁹

La dificultad que implica implementar una política de apertura gubernamental requiere de administraciones profesionales y con las capacidades necesarias para mantener abiertos canales de comunicación e intercambio de información con la ciudadanía suficientemente estables para sobrevivir a cambios políticos o a situaciones de emergencia. Para ello, se requiere promover la especialización en temas relacionados con el gobierno abierto.

La construcción de mejores gobiernos no ocurre a partir de intervenciones aisladas. Es indispensable asegurar que las piezas necesarias para una burocracia profesional, competente, abierta, orientada a resultados y que rinde cuentas se construyan en paralelo. Mejorar en una dimensión facilita que mejore en otras, pero, al mismo tiempo, los rezagos en una dimensión comprometen los avances en otras. La falta de profesionalización de la función pública es un factor que afecta la implementación de todas las políticas públicas y de manera marcada la apertura gubernamental.

Referencias

- Arellano Gault, D. y Rojas, G. (2021). *Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México*. CIDE-Konrad Adenauer Stiftung.
- Cejudo, G. M. (2016). «Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública* (pp. 97-112). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAJIP. <https://doi.org/10.2307/j.ctvqmp31d.9>
- Cejudo, G. M. (2021). *Métrica de gobierno abierto 2021. Reporte final*. CIDE-INAI.
- Cejudo, G. M., Dussauge, M. y Pardo, M. del C. (2019). «Los desafíos persistentes en

³⁹ Cejudo, G. M., Dussauge, M. y Pardo, M. del C. (2019). «Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México». En G. M. Cejudo, M. del C. Pardo, y M. Dussauge (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (pp. 339-354). CIDE.

- la implementación de políticas públicas en México». En G. M. Cejudo, M. del C. Pardo y M. Dussauge (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (pp. 339-354). CIDE.
- Cejudo, G. M. y Lugo, D. (2019). «Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas». *Revista de Administración Pública*, LIV(150), 57-83.
- Cejudo, G. M. y Pardo, M. del C. (2016). «Tres décadas de reformas administrativas en México». En G. M. Cejudo y M. del C. Pardo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 57-116). El Colegio de México.
- Cejudo, G. M. y Ríos Cázares, A. (2011). *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*. En Documentos de Trabajo 260.
- Cornell, A. (2014). «Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(2), 191-214.
- Dussauge, M. (2005). «¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 45-65.
- Lagunes, A. (2016). «Prólogo». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública* (pp. 4-8). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAIIP.
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. En Documentos de Trabajo 182.
- Ozslak, O. (2016). «Ideas sobre gobierno abierto. Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos». En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez (eds.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 23-48). Instituto de Investigaciones Jurídicas-ITAIIP.
- Peeters, R., Trujillo Jiménez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., González Galindo, M. y Morales Tenorio, D. (2018). «Low-Trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience». *Public Administration and Development*, 38, 65-74.
- Peschard, J. (2016). «Introducción». En J. Peschard (ed.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rauch, J. E., y Evans, P. B. (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.

Capacidades institucionales para promover la integridad pública: gobierno abierto y transformación digital en la función pública

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS¹

íntegro, gra

*Del lat. *intēger*, -gra <intacto>, <puro>.*

*Sup. irreg. *integérrimo*, cult.; reg. *integrísimo*.*

1. adj. Que no carece de ninguna de sus partes.

2. adj. Dicho de una persona: Recta, proba, intachable.

Diccionario de la lengua española (RAE)

Introducción

En los últimos años, el debate sobre la lucha contra la corrupción ha estado plagado de variados marcos interpretativos y llamados a la acción, desde el ámbito académico, organizaciones internacionales, comisiones de expertos e iniciativas transversales a nivel global, como son la Alianza para el Gobierno Abierto² o los esfuerzos de la Carta Internacional de Datos Abiertos,³ por mencionar algunos. Hoy contamos con diagnósticos compartidos y con claves o ejes comunes que nos permiten comprender el fenómeno con una mirada universal, de amplio

¹ Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

² Sobre Open Government Partnership (OGP): <https://www.opengovpartnership.org/es/>

³ Acerca de la International Open Data Charter (IODC): <https://opendatacharter.net/>

alcance, que ha facilitado entender en profundidad el flagelo con el que estamos lidiando, sin embargo, seguimos con una sensación de no contar con soluciones robustas y pese a los esfuerzos, la corrupción sigue y probablemente seguirá siendo uno de los temas de mayor urgencia en resolver y de preocupación e interés de toda la ciudadanía.⁴ Conviene entonces situarnos en algunos datos relevantes para luego intentar dilucidar posibles respuestas o recomendaciones que, aprovechando el contexto de cambios y los nuevos enfoques de apertura institucional, integridad pública y transformación tecnológica, contribuya a encontrar nuevos derroteros por los cuales conducir un proceso no solo necesario, sino que impostergradable e imprescindible en los años que vienen.

Entre la confianza y la corrupción, la apertura institucional es la respuesta

De las últimas estimaciones disponibles si bien se plantea que la corrupción en la región es un producto cultural, la percepción de aumento ha disminuido de 62% en 2016 a 57% en 2020 (gráfica 1), aun cuando persisten niveles muy elevados en muchos países: Chile (73%) encabeza los países que perciben el aumento de la corrupción (sin considerar el caso de Venezuela con 75%); le siguen Ecuador (72%), Paraguay y Perú (70%). Solamente en cinco países de la región, menos de la mitad la población cree que la corrupción ha aumentado: El Salvador (15%), Uruguay (31%), Nicaragua (44%), México y Guatemala (49%).⁵

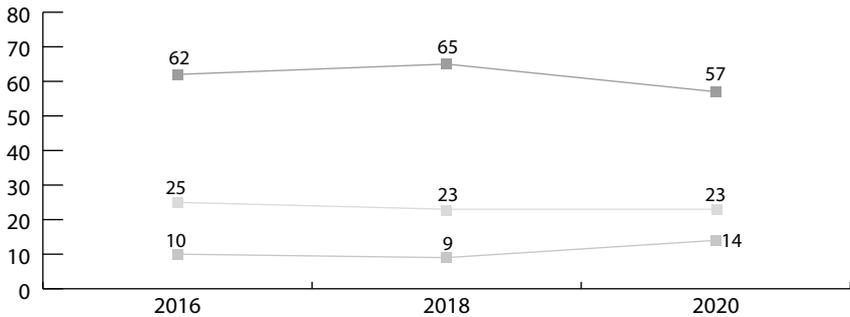
Por otro lado, según el Latinobarómetro, los personeros que ocupan las instituciones más importantes de la democracia están bajo la sospecha mayoritaria y permanente de ser corruptos (gráfica 2). La figura del presidente (58%), el parlamento (55%), la policía (50%) y los jueces y magistrados (47%) aparecen liderando el *ranking* regional de *sospechosos habituales* en la mirada de la ciudadanía. Incluso en el caso de los líderes religiosos, situados al final de la lista, el 24% cree que están involucrados en actos de corrupción. También algunas familias (16%) [...] En esta percepción, no existen grupos importantes libres de la sospecha de

⁴ Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro.

⁵ *Ibidem.*, pp. 81-82.

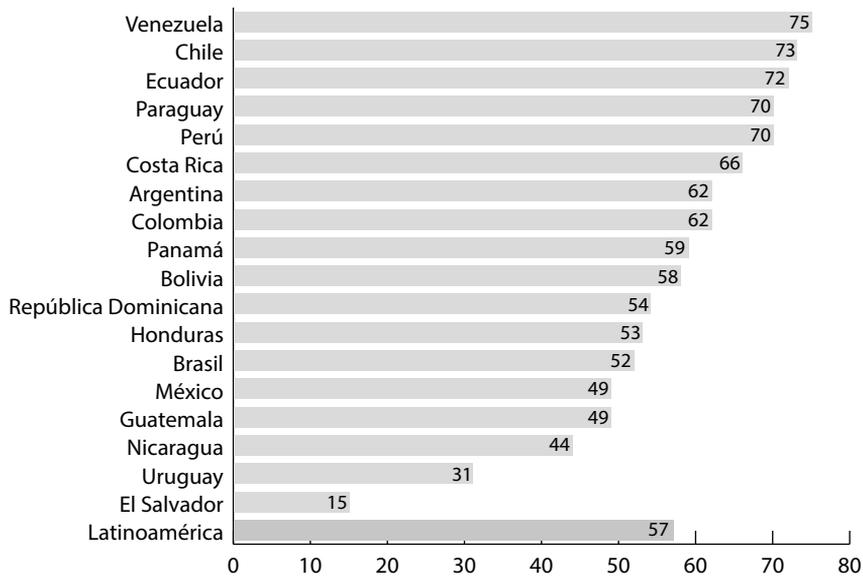
Gráfica 1.
Corrupción en América Latina y el Caribe (2016-2020)

P: ¿En su opinión, el nivel de corrupción en su país ha aumentado mucho, aumentó algo, se ha mantenido igual, disminuyó mucho o disminuyó algo?



■ Disminuyó algo o mucho ■ Se ha mantenido igual ■ Aumentó mucho o algo

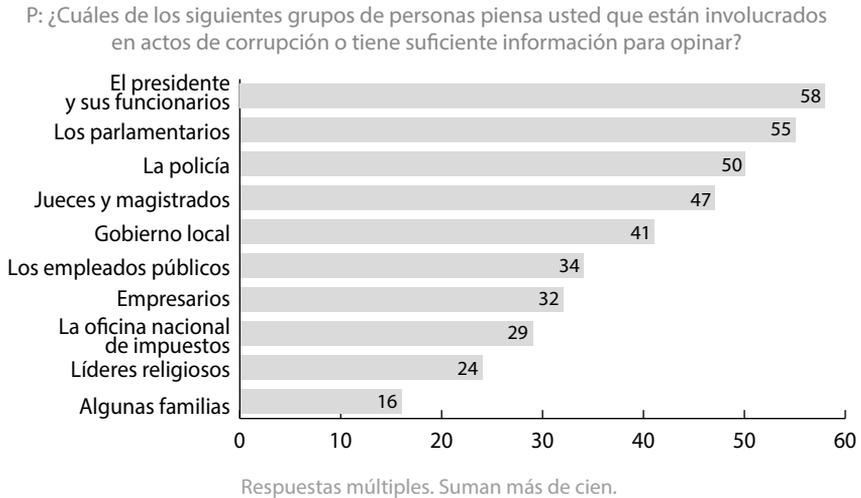
Aquí suma «disminuyó mucho» más «disminuyó algo» y «aumentó mucho» mas «aumentó algo»



En países suma «aumentó mucho» mas «aumentó algo».

Fuente: Latinobarómetro (2021).

Gráfica 2.
Actores y actos de corrupción en Latinoamérica (2020)



Fuente: Latinobarómetro (2021).

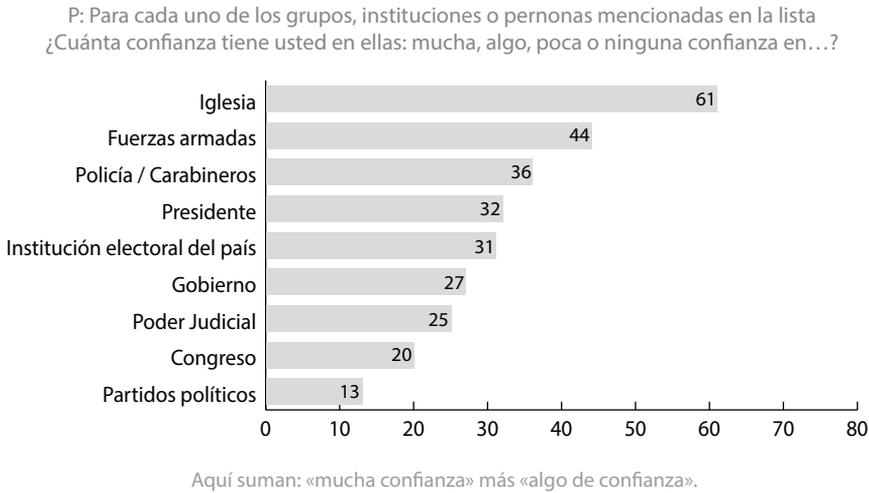
corrupción en ningún país de la región. No hay ausencia de corrupción en ningún grupo significativo de las sociedades latinoamericanas.⁶

Como contrapunto, podemos observar qué es lo que sucede en materia de confianza en la región (gráfica 3). En promedio, la Iglesia está en primer lugar con 61%, le siguen las Fuerzas Armadas con 44% (incluso aparecen como la institución del Estado con la mayor confianza). Después, se ubica la policía con 36%, y el presidente con 32%. Las instituciones electorales en cada país se sitúan en quinto lugar con 31%. Las otras cuatro instituciones más importantes para la democracia están al final de la lista: gobierno (27%), poder judicial (25%), parlamento (20%) y partidos políticos (13%).⁷

⁶ Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro, p. 83.

⁷ *Ibidem.*, p. 64.

Gráfica 3.
Confianza en instituciones en Latinoamérica (2020)



Fuente: Latinobarómetro (2021).

*Desarrollo. Integridad pública, gobierno abierto
y transformación digital para una nueva Función Pública en el siglo XXI*

*El primer acto de corrupción que un funcionario público comete
es aceptar un cargo para el cual no tiene las competencias necesarias.*

Anónimo

Frente al panorama esbozado en la sección anterior y sin caer en el lugar común de insistir en el marco más tradicional de respuestas que apuntan al fortalecimiento institucional ligado a mejorar normas, procedimientos y regulaciones ligadas a prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción, o robustecer mecanismos que, en efecto, han tenido un significativo impacto en mitigar sus efectos o ampliar espacios para la transparencia y la rendición de cuentas, como son las leyes de acceso a información pública, las declaraciones de patrimonio e intereses de autoridades y directivos públicos, o transitar hacia sofisticados estándares

de cabildeo y gestión de interés en las burocracias latinoamericanas, nos permitiremos explorar un ámbito de respuesta cercano pero distinto: cómo desde el enfoque de gobierno abierto y su articulación con el espacio del uso de la tecnología y nuevas competencias en materia de integridad pública, es posible dibujar una hoja de ruta más dinámica que, en lo sustantivo, ponga foco en las personas y, en particular, en quienes se desempeñan en la función pública.

Dicho de otro modo, para ganarle a la corrupción no sólo se requieren mejores instituciones, reglas del juego y prácticas que permitan el fomento de la ética y la probidad pública como eje dinamizador en el día a día, sino que todo ello, se inicia y termina con las personas, con el tejido de relaciones e interacciones que fluyen en lo cotidiano y ponen a prueba la integridad en el ejercicio del poder y la vocación de servicio público.

Bajo esta premisa, proponemos entender el gobierno abierto como lo sugiere el CLAD a través de la Carta iberoamericana aprobada y adoptada el año 2016:⁸

[El] conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.⁹

Por tanto, y sofisticando el marco interpretativo, en el que agregamos la propuesta que OCDE¹⁰ ofrece al plantear que el gobierno abierto se entiende como

⁸ Para mayor detalle, revisar Carta iberoamericana de gobierno abierto (CLAD, 2016): <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>

⁹ *Ibidem.*, p. 5.

¹⁰ La Declaración del Consejo de la OECD sobre gobierno abierto (2017): <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf> El docu-

*una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo,*¹¹ presentamos un esquema donde confluyen tres ámbitos que se articulan y son interdependientes, como dinámica relacional que les da sentido y coherencia, y que asumen una aproximación flexible: a) Por un lado, *el ámbito de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad;* b) Por otro *el ámbito de la participación ciudadana;* y c) Finalmente, un espacio más ecléctico en el que habitan y se retroalimentan *las dinámicas de la colaboración e innovación*, donde ubicamos los temas de arquitectura digital, transversalidad e interoperabilidad de la gestión pública como corazón de los esfuerzos por digitalizar el gobierno y sus instituciones, y en el que se suma la gobernanza e infraestructura de datos (públicos), bajo una lógica que permita promover nuevos modelos de gobernanza y articulación de un emergente movimiento de iniciativas lideradas desde las organizaciones de tecnología cívica (Civic Tech), las empresas o *startups* GovTech y la promoción de nuevos esquemas de trabajo con la idea de innovación en el centro neurálgico de la configuración de un ecosistema más amplio, abierto, resiliente y sostenible (véase figura 1 página siguiente).

El ecosistema de gobierno abierto, integridad y la función pública: la clave está en la innovación, las personas y las dinámicas relacionales

El correcto y oportuno funcionamiento de las instituciones públicas requiere, más que nunca, no solo de servidores públicos que posean un nuevo perfil de competencias, habilidades y destrezas en ámbitos emergentes del quehacer público, sino que además requiere de una dinámica que articule, profundice y permita apalancar el desarrollo de capacidades para *aprender a aprender*. Parafraseando a Benedetti: «Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas de pronto cambiaron todas las preguntas». Esto es mucho más relevante en es-

mento de síntesis y difusión del enfoque de gobierno abierto (OECD, 2017): <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

¹¹ OCDE (2017). «Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto», OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017.

Figura 1.
Esquema de gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.

cenarios donde la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad son fenómenos cada vez más frecuentes, que tensionan de manera insistente nuestras capacidades institucionales de respuesta frente a las crisis de diversa índole (desde pandemias globales a drásticos cambios ligados a los efectos colaterales en materia económica, o a responder a los desafíos del cambio climático o al uso de tecnologías disruptivas).

El fenómeno de la corrupción acentúa la necesidad de tener que promover acciones concretas y efectivas, en especial en un contexto como el que se expresa en una notoria desconexión entre la ciudadanía y sus gobiernos, que pone en riesgo permanente la legitimidad de las instituciones. El desafío de construir una institucionalidad pública receptiva, responsable y resiliente requiere, hoy en día, de un profundo e impostergable proceso de profesionalización de la fuerza

laboral del sector público, que permita promover nuevas formas de trabajo, más creativas, flexibles e integradas, centradas en las necesidades de las personas, así como un *stock* adecuado de competencias, destrezas y recursos que permitan invertir en habilidades digitales, en un marco adecuado de prácticas que favorezcan la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en especial el número dieciséis ligado a la promoción de *sociedades pacíficas e inclusivas, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles*.

En este contexto, desde el Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas¹² se plantea la tarea urgente y el imperativo de que:

[La] digitalización del gobierno y la sociedad continúa ofreciendo inmensas oportunidades para impulsar el desarrollo, mejorar la prestación de servicios públicos, combatir la corrupción, reducir las desigualdades y mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, siempre que se gestione de manera justa, ética y centrada en las personas. Se necesitaban con urgencia esfuerzos para abordar las brechas digitales si se quiere que la transformación digital alcance todo su potencial, junto con una mejor gobernanza de datos y una mayor atención a la mitigación de los riesgos derivados de las TIC, como la inteligencia artificial y las redes sociales, a través de nuevas políticas y regímenes regulatorios y estándares.¹³

Es necesario invertir en la fuerza de trabajo del sector público para adecuar las competencias y los valores a los retos que habrá que afrontar en el futuro. Se necesita una mejor gestión de la crisis para superar la pandemia actual y los retos futuros y desarrollar las competencias para promover la implementación de los objetivos.¹⁴ La digitalización es una herramienta útil siempre que se tengan en

¹² Comité de Expertos en Administración Pública, CEPA (2022). *Transformar las instituciones y la gobernanza para construir un futuro mejor de cara a 2030*. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 19.

cuenta la inclusión, la sostenibilidad, la ética y un enfoque a escala humana para que esté realmente al servicio de las personas. Concebida así, la digitalización del sector público requiere recursos, talentos e infraestructuras.¹⁵

La nueva institucionalidad pública requiere, con urgencia, de una nueva función pública, más preparada, flexible y con capacidades que le permitan lidiar entre el mérito y la flexibilidad. De acuerdo con Martínez, es necesario transitar hacia un nuevo modelo de profesionalización de la función pública en el contexto de organizaciones orientadas a un gobierno abierto y combate a la corrupción, y ello es clave para lograr consolidar la capacidad institucional integral que se constituye como factor detonador en los objetivos que promueve el esquema de apertura gubernamental.¹⁶ En síntesis, si el gobierno abierto se entiende como un nuevo modo de gobernar requiere un nuevo modelo de gestionar.¹⁷

Sin pretender ser exhaustivos, se abordará el tipo de competencias, destrezas y habilidades emergentes que es necesario generar para lograr constituir una función pública orientada a la apertura institucional. En ello, y más allá del foco en reforzar medidas que permitan mitigar y combatir la corrupción, no solo se requiere de la definición de códigos de ética o un nuevo repertorio de competencias en la esfera de la probidad pública, sino que, usándolas como punto de partida, se puedan agregar nuevas herramientas, enfoques y competencias en ámbitos tales como transformación digital, gobierno abierto, innovación pública e integridad bajo un nuevo esquema.

Tu capacidad es tu comunidad:

Gobierno abierto, tecnología e integridad pública, una cuestión de personas

Una interesante aproximación se relaciona con el eje de profesionalizar la

¹⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/233/59/PDF/N2223359.pdf>

¹⁶ Martínez Puón, Rafael (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. México: Tirant Lo Blanch.

¹⁷ Mariñez N. Freddy y Rafael Valenzuela (2013). *Gobierno abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Porrúa.

función pública en organizaciones orientadas al enfoque de gobierno abierto,¹⁸ en el que se posiciona como prioridad la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales a través de promover nuevos perfiles profesionales y competencias ligadas a los componentes de la apertura gubernamental, lo cual impactaría en un progresivo cambio en la fisonomía de las áreas de gestión de personas en el sector público,¹⁹ y al mismo tiempo, en la natural configuración del tejido de funcionarios, asumiendo un renovado marco de valores que ponga de relieve ámbitos tales como la integridad y la ética en el desempeño de la función pública, reforzar la imparcialidad, la legalidad y la necesaria transparencia y rendición de cuentas como *modus operandi* en la gestión de los asuntos públicos, algo así como un nuevo código deontológico²⁰ que reafirme la vocación de servicio público pero que, al mismo tiempo, permita dotar de nuevas herramientas, habilidades y destrezas a las personas en ámbitos tales como la gobernanza y colaboración distribuida, la gestión de redes, el uso y promoción de infraestructuras de datos públicos (abiertos), el diseño y puesta en marcha de arquitecturas para la participación, entre tantos otros.

*El rol de la ética e integridad pública
en la era exponencial y la revolución digital*

Un aspecto central del debate mundial sobre el futuro de la gobernanza en la era digital son los problemas éticos de amplio alcance asociados al uso de las nuevas tecnologías para el sector público. El refuerzo de la confianza en la era digital abarca muchas dimensiones, entre otras: *a)* La capacidad de los gobiernos para prestar servicios que sean eficaces en función de los costos; *b)* La capacidad de las instituciones para garantizar que estos servicios se presten de forma inclusiva y justa, especialmente a quienes más los necesitan; y *c)* La capacidad de nuestros

¹⁸ Martínez Puón, Rafael (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. México: Tirant Lo Blanch.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 191.

²⁰ *Ibidem.*, p. 210.

sistemas democráticos para mitigar los riesgos de desinformación, polarización y exclusión.²¹

Las transformaciones digitales están integradas en procesos políticos, sociales y económicos más amplios y se negocian en ese entorno,²² por tanto, no es un mero tema técnico o de adopción tecnológica sino de definir marcos de actuación sobre la base de acuerdos y espacios de colaboración, es decir, nuevas reglas del juego que articulen de manera adecuada las dimensiones legales y procedimentales, con la esfera de las plataformas y herramientas digitales, en un proceso de armonización y confluencia que permita espacios de regulación en los que la tecnología sea un vector del proceso de cambio, un medio para fomentar integridad y el soporte de un nuevo tejido de prácticas, formas de trabajo, que favorezcan un modelo de gestión más abierto, transparente, legible y dotado de mecanismos para la vigilancia ciudadana y el escrutinio en tiempo real de los asuntos públicos.

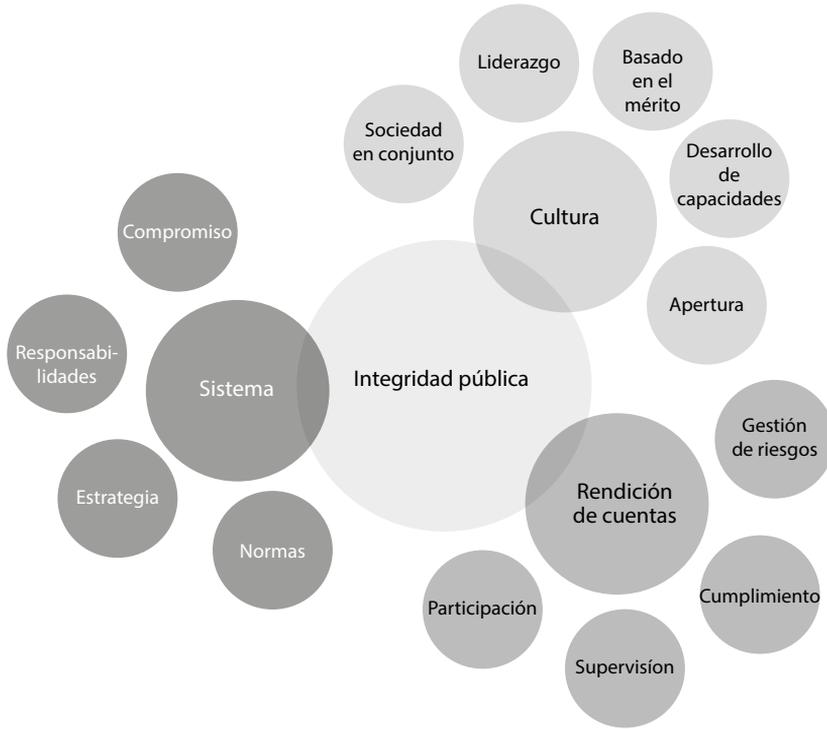
El contar con un adecuado diseño institucional que permita no solo sacar el mayor provecho al uso de las tecnologías exponenciales y plataformas digitales, sino que posibilite reconfigurar las actitudes y aptitudes de las y los funcionarios públicos es, sin lugar a duda, uno de los principales desafíos para un modelo de gobernanza abierto y transparente, que rinde cuentas y promueve un férreo involucramiento de la ciudadanía en los asuntos que le afectan. Ello va de la mano con cambios profundos en las concepciones más tradicionales sobre gestión y políticas públicas, así como de nuevas aproximaciones y enfoques, pero también de reconocer que hoy en día la integridad en el sector público es un imperativo ético y sustento fundamental de un Estado de Derecho, de un sistema democrático que se precie de tal y de los ingredientes clave para lograr un desarrollo sostenible a escala humana y ambiental en los próximos años.

OCDE nos plantea una aproximación de *Integridad para la prosperidad*: Los enfoques tradicionales, basados en la creación de un mayor número de normas,

²¹ Santiso, C., Cetina, C. (2022). *Digintegridad: La transformación digital de la lucha contra la corrupción*. Caracas. CAF, p. 16.

²² *Ibidem.*, p. 15.

Figura 2.
Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública



Fuente: OCDE, 2017.

observancia más estricta y cumplimiento más firme, han mostrado una eficacia limitada.²³ Por tanto, una respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción es la integridad pública, como pilar fundamental de la estructura política, económica y social de nuestras sociedades, que permita garantizar el bienestar y la prosperidad para todas las personas (figura 2).²⁴

²³ OECD (2017). «Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto», OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017.

²⁴ Se puede acceder a la declaración del Consejo de la OCDE sobre integridad pública (OCDE, 2017) en este enlace: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

El concepto de integridad pública también ha sido definido en términos más amplios como «la alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público».²⁵

En ese marco de orientación, se propone el avanzar en la creación y puesta en marcha de sistemas de integridad, entendidos como el conjunto de instrumentos internos que fomentan, en los servidores públicos un comportamiento apegado a determinados valores que contribuyan a instalar estándares de integridad y probidad, fortaleciendo una conciencia ética entre quienes forman parte de las instituciones públicas —en el plano de asumir la ética como reglas o preceptos que rigen la conducta de las personas en cualquier ámbito de la vida.

Visto así, la integridad pública es el resultado de la interacción entre tres ámbitos que se influyen y trabajan de manera articulada: Un sistema de integridad coherente y completo; el fomento de una cultura de integridad y un modelo de rendición de cuentas eficaz (cuadro 1).

En el desglose, se identifican ciertos elementos centrales para consolidar la integridad pública.

En lo que respecta al sistema:

1. Demostrar su compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público y reforzar la integridad pública, reduciendo la corrupción.
2. Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública.
3. Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública.
4. Fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos.

En lo que se refiere a la cultura:

1. Promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la

²⁵ OCDE (2017). «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto», OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017, p. 7.

Cuadro 1. Estrategia para la Integridad Pública (ocde, 2017)

Un sistema de integridad coherente y completo		
→ Compromiso Los altos directivos desarrollan los marcos legales e institucionales necesarios y demuestran altos estándares de decoro personal.	→ Responsabilidades Los organismos del sector público se coordinan bien entre ellos, con responsabilidades claramente definidas. Queda claro «quién hace qué».	→ Estrategias Utilizando datos e indicadores de evaluación y en base a riesgos legítimos a la integridad se desarrolla una estrategia delineando objetivos y prioridades.
		→ Normas Reglas y valores del sector público se ven reflejados en leyes y políticas organizativas y son comunicados con eficacia.
Una cultura de integridad pública		
→ Sociedad Empresas, individuos y actores no gubernamentales defienden la integridad pública y no toleran la corrupción.	→ Liderazgo Los directivos guían con integridad a los organismos del sector público, labran la agenda de integridad y la comunican a la organización.	→ Meritocracia El sector público procura emplear individuos profesionales y cuantificados que tengan un compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público.
		→ Formación Los servidores públicos cuentan con las habilidades y capacitación necesarias para aplicar las normas de integridad.
		→ Apertura Los planteamientos de integridad son discutidos abiertamente en el lugar de trabajo y es seguro reportar sospechas de faltas a la integridad.
Rendición de cuentas eficaz		
→ Gestión de riesgos Existe un sistema eficaz de administración y control de riesgos de integridad en los organismos del sector público.	→ Sanción La corrupción y otras violaciones a la integridad sean detectadas, investigadas y sancionadas.	→ Supervisión Órganos de supervisión, agencias de cumplimiento normativo y tribunales administrativos llevan a cabo actividades de control externo.
		→ Participación Un gobierno transparente y abierto permite la participación de todas las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Fuente: OCDE, 2017.

sociedad colaborando con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas.

2. Invertir en liderazgo íntegro con el fin de demostrar el compromiso con la integridad de una entidad del sector público.
3. Promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público.
4. Ofrecer a los funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que estos apliquen las normas de integridad pública en el centro de trabajo.
5. Favorecer una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad.

Y finalmente, en lo que respecta a rendición de cuentas:

1. Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público.
2. Garantizar que los mecanismos de ejecución ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de funcionarios públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones.
3. Reforzar el papel de la supervisión y control externos en el sistema de integridad del sector público.
4. Fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas públicas al objeto de promover la rendición de cuentas y el interés general.

Una función pública basada en méritos, capacidades e innovación: pilar para lograr una cultura de integridad pública en el marco del gobierno abierto y la tecnología

Como vimos, OCDE recomienda promover un sector público profesional basado en el mérito, que logre garantizar la responsabilidad y ética del servicio público. Considerando que la mayoría de los países de la región han realizado progresos significativos en la profesionalización de la función pública persisten muchos retos, entre ellos el reconocido alto nivel de politización que da lugar a una rotación frecuente de personal, a lo que se suman regímenes de empleo dise-

ñados para trabajadores temporales, lo que a menudo supone eludir la contratación basada en méritos. Por otro lado, la implementación formalista de sistemas de gestión del rendimiento no contribuye a que los procesos de evaluación de desempeño sean un espacio de mejora y aprendizaje, y vector que permita transmitir valores o fortalecer la ética, probidad y vocación de servicio público.²⁶ En este plano, se plantean algunas recomendaciones clave:²⁷

- Reforzar *las competencias de los empleados públicos* y asegurar que *estos se guían por valores éticos en la toma de decisiones*.
- Desarrollar una *estructura de incentivos en el servicio público* en la que se incluyan beneficios claros, como ascensos laborales, que motiven a la obtención de buenos resultados en las evaluaciones.
- Implementar de manera eficaz *evaluaciones de desempeño que puedan utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores*.
- Identificar claramente a nivel organizacional los *puestos, describir la función y el trabajo* que debe realizarse en cada uno, poner a disposición el examen público, así como el organigrama completo de las entidades.
- *Asegurar la imparcialidad del proceso de reclutamiento*, publicar los puestos disponibles y diseñar las decisiones de nombramiento a modo que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección final.
- *Promover la ética y los valores públicos*, proveer orientación y formación para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses y resolver dilemas éticos.
- Los directivos públicos y líderes de cada organización han de *ejemplificar y transmitir los valores públicos a sus supervisados* y deben tener en cuenta que los supervisados los observan y que deben practicar lo que predicán.

La recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública alude a *promover un sector público profesional, basado en méritos, consagrado a los valo-*

²⁶ OCDE (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De gobiernos reactivos a Estados proactivos. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. OCDE Publishing, París.

²⁷ *Ibidem.*, pp 12-13.

Cuadro 2
 Profesionalización de la función pública:
 Pilar y columna vertebral de los sistemas de integridad

Garantizar una gestión de personas donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como mérito y transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y nepotismo, proteger contra injerencias políticas improcedentes y mitigar los riesgos de abuso de poder y de conducta indebida

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

Fuente: OCDE, 2019.

res y a la buena gobernanza del servicio público, en particular a través de los ejes de garantizar una gestión de personas bajo la aplicación de principios de transparencia y mérito que contribuya a la profesionalización de la función pública y garantizar una gestión de personas basada en criterios objetivos y procedimientos formales (cuadro 2).

Lo anterior se fundamenta en que: *a)* Contar con sistemas instituidos basados en méritos reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, las cuales pueden, en casos extremos, ser formas graves de corrupción; *b)* Los sistemas basados en méritos proporcionan los fundamentos necesarios para desarrollar una cultura de integridad y ética pública; y *c)* Contar con sistemas basados en méritos aporta los procesos necesarios para integrar pruebas de integridad y evaluaciones basadas en valores, en la toma de decisiones de recursos humanos.²⁸

Si bien estas recomendaciones y focos son indispensables para promover una cultura de integridad pública, en el contexto de los esfuerzos por consolidar la apertura institucional como ápice vertebrador de un nuevo modelo de gobernanza pública, se reconoce que son insuficientes como respuesta única frente a las profundas mutaciones que experimentan nuestras sociedades, y al indesmentible fenómeno de incertidumbre y complejidad que abunda y tensiona, cada vez con más fuerza, a nuestros sistemas político-administrativos.

Es por todo ello que una interesante aproximación al combate de la corrup-

²⁸ *Ibidem.*, p 48.

ción está ligada al uso de herramientas digitales en el sector público, cuestión que se ha promovido inicialmente desde organizaciones de la sociedad civil ligadas al activismo cívico en favor de la transparencia y rendición de cuentas, el territorio donde han surgido y desarrollado las llamadas organizaciones de *tecnología cívica* (*Civic Tech*) y, en años recientes, desde las estrategias de transformación digital ligadas al florecimiento y progresiva consolidación del ecosistema de empresas y startups cuyos modelos de negocio se relacionan al uso intensivo de tecnologías exponenciales (*GovTech*) para el mejoramiento en la provisión de servicios públicos,²⁹ en especial en el contexto iberoamericano.

En particular, desde el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se ha propuesto una estructura de política pública basada en la adopción de innovaciones digitales para la prevención, detección e investigación de fenómenos de corrupción.³⁰ Se plantea que la irrupción de la tecnología en el espacio de la integridad pública, bajo el soporte de las estrategias de transformación digital y apertura gubernamental, tienen un amplio abanico de posibilidades y un gran potencial para lograr respuestas más integrales para combatir la corrupción en la región, como veremos en la siguiente sección.

*Tecnología, apertura y competencias:
digitalización + integridad en la función pública*

Recientemente, el equipo de CAF ha lanzado una interesante publicación sobre el uso de la transformación digital en la lucha contra la corrupción, al que han denominado *Digintegridad*.³¹ Allí se entrega un atractivo *estado del arte* que no sólo vincula los conceptos de digitalización e integridad, y propone una estruc-

²⁹ Ramírez-Alujas, A., Lucas Jolías y Jesús Cepeda (eds.) (2021). *GovTech en Iberoamérica. Ecosistema, actores y tecnologías para reinventar el sector público*. Argentina: GovTech Hub; Santiso C. y Enrique Zapata (2020). *GovTech para la recuperación post-covid-19*. España: ABC Economía.

³⁰ Santiso C. y Enrique Zapata (2020). *GovTech para la recuperación post-covid-19*. España: ABC Economía.

³¹ *Ibidem*.

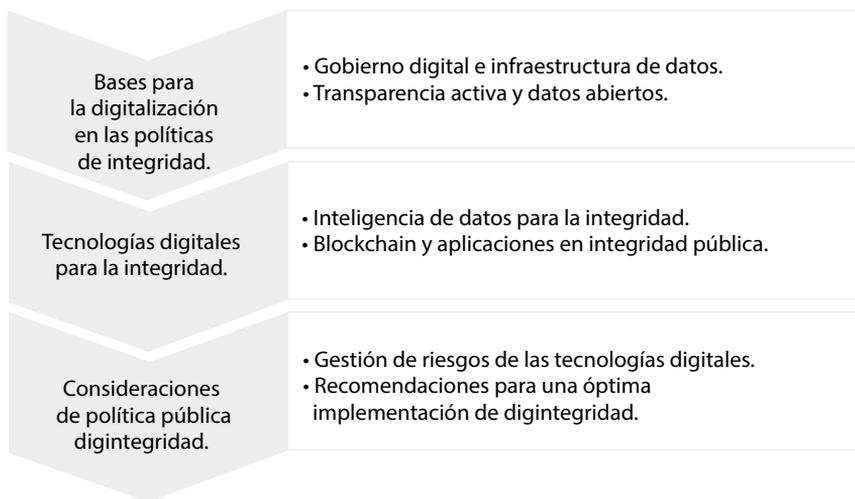
tura de política pública basada en la adopción de innovaciones digitales para la prevención, detección e investigación de fenómenos de corrupción. Además, recoge los esfuerzos desplegados en una década de experiencias, al documentar diversos casos e iniciativas implementadas por diferentes actores del ecosistema digital cuyo impacto potencial ha servido para promover la transparencia, abrir los datos gubernamentales al escrutinio público y automatizar los procesos burocráticos —desde la aplicación de tecnologías exponenciales como es *blockchain*, algoritmos e inteligencia artificial, entre otros.

En tal sentido, se plantea que la irrupción de la tecnología en el espacio de la integridad tiene, al menos, tres grandes mecanismos de acción (figura 4):

1. A través de la *expansión del acceso a la información y la apertura de datos públicos*, la ciudadanía tiene un espacio más amplio para ejercer el derecho a saber y acceder a evidencia sobre el trabajo del gobierno.
2. El *avance de las estrategias de transformación tecnológica e iniciativas de gobierno digital* han permitido la simplificación de los procesos y trámites administrativos, y la racionalización de la política regulatoria más el desarrollo de nuevas plataformas e infraestructuras de datos abiertos; y
3. El *uso de técnicas y analítica de datos e inteligencia artificial* como dispositivos anticorrupción ha permitido contar con nuevos y sofisticados dispositivos anticorrupción por parte de los actores, tanto dentro como fuera del gobierno e instituciones públicas.

Es así como se explora la evidencia estadística sobre la relación entre digitalización de los gobiernos y la reducción en los riesgos de corrupción, y la mitigación de sus efectos en diversos ámbitos del espacio público. Entre otros temas, se destaca cómo las infraestructuras de datos generan un ecosistema con el potencial para reutilizar diferentes conjuntos de datos, aplicando con éxito la ciencia de datos y la inteligencia artificial en la prevención de la corrupción, entre otros. Y algo que puede ser clave en el debate propuesto: se entrega evidencia concreta de que en aquellos países de la región donde se ha alcanzado un mayor nivel de uso de plataformas tecnológicas y procesos de digitalización, se registran menores riesgos de corrupción en especial en los casos donde el despliegue tecnológico va acompañado de regulación *ad hoc* y marcos institu-

Figura 4.
Elementos y propuesta
de política de digitalización para la integridad (CAF, 2022)



Fuente: Santiso y Cetina, 2022: 13.

cionales robustos, en áreas tales como el uso de datos públicos, mecanismos de rendición de cuentas o espacios para fomentar una participación ciudadana (digital) que coopere en materia de denuncia, monitoreo, fiscalización y control social del poder público.

El informe se divide en seis capítulos en los que se abordan los siguientes puntos:

1. El acceso a la información pública y condiciones técnicas e institucionales para que los gobiernos incorporen a sus políticas de integridad, tecnologías basadas en datos.
2. Se explora la evidencia estadística sobre la relación entre digitalización de los gobiernos y reducción en los riesgos de corrupción.
3. Se destaca cómo las infraestructuras de datos generan un ecosistema con el potencial para reutilizar diferentes conjuntos de datos aplicando con éxito la ciencia de datos y la inteligencia artificial en la prevención de la corrupción.

4. Documenta cómo los usos del *blockchain* pueden reducir riesgos de corrupción en procesos como contratación pública, entregas condicionadas de efectivo y el abastecimiento de vacunas contra el coronavirus.
5. Desarrolla los principales riesgos tecnológicos que deben considerar los gobiernos y se defiende la garantía de la integridad en el uso de la tecnología. El informe advierte de los vacíos legales e institucionales en torno a la adopción de tecnologías digitales como el uso indebido de datos personales, la suplantación de la identidad digital o la sofisticación de las redes criminales para el lavado de dinero a través, por ejemplo, del uso de criptoactivos.
6. Finalmente, integra recomendaciones de política pública para todos los actores interesados en adoptar tecnologías digitales dentro de las políticas de integridad pública y lucha contra la corrupción, a través de dos ángulos: el primero, ajustes institucionales para fortalecer la integridad en las políticas públicas; y más recursos para la innovación digital en las autoridades que forman parte del ecosistema de integridad.

Sobre esa base, por ejemplo, se entregan soluciones que apoyadas en la evidencia y analítica de datos, y uso de modelos de predicción basados en la aplicación de algoritmos, permitiría no sólo poder mitigar los efectos de potenciales espacios de corrupción (en el ámbito de las compras y contrataciones, o en lo relativo a posibles espacios de conflicto de interés de actores involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas) sino favorecer entornos y marcos de regulación dinámicos y flexibles que permitan prevenir conductas o focos que abonen la aparición de situaciones de corrupción aparente (figura 5).

Entre los casos revelados en el estudio y en los que CAF ha impulsado y apoyado iniciativas en materia de integridad pública e innovación digital, se destacan variadas experiencias en la región (cuadro 3, página 310), muchas de ellas emblemáticas en el terreno del uso de visualización de datos para el seguimiento y monitoreo de obras y proyectos de inversión pública, o el uso de estándares de apertura de datos y procesos en los ciclos de contrataciones o la rendición de cuentas proactiva ligada a programas de infraestructura pública, entre otros.

Los enfoques tradicionales de lucha contra la corrupción, basados en creación de más normas punitivas que buscan sancionar delitos o faltas, han demos-

Figura 5.
Evolución del propósito del uso de datos
como estrategia anticorrupción



trado sus límites y,³² como planteamos antes, si bien se observan resultados y avances, no han sido del todo efectivos o requieren sumar otras miradas o mecanismos que permitan abordar la complejidad del tema. Por ello, los esfuerzos deben complementarse con normativas e instituciones de tipo preventivo, que regulen algunos comportamientos en el servicio público y promuevan la corresponsabilidad con el sector privado en la política anticorrupción. El proceso de digitalización surge, en este contexto, como una alternativa adicional que permite facilitar la coordinación con el sector privado y la sociedad civil en la agenda

³² Santiso, C., Cetina, C. (2022). *DIGIntegridad: La transformación digital de la lucha contra la corrupción*. Caracas: CAF.

Cuadro 3
Integridad pública e Innovación digital en latinoamérica
(CAF, 2022)

Ecuador y Panamá en la implementación del *Programa Interamericano de Datos Abiertos para Combatir la Corrupción (PIDA)*. La iniciativa busca mejorar la toma de decisiones, monitorear las acciones de gobierno y prevenir riesgos de corrupción en la implementación de políticas públicas a través de la apertura de más de treinta conjuntos de datos como la contratación pública, el gasto público, el ejercicio de la función pública, entre otros. Se ha trabajado en la construcción de una hoja de ruta a corto, mediano y largo plazo para abrir dichos conjuntos de datos en los portales de datos abiertos.

En alianza con la *Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)*, se documenta la calidad de los datos disponibles en las plataformas de contratación de Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay en el marco de una iniciativa para la prevención de la corrupción mediante la transparencia y analítica de datos en los sistemas de contratación pública. Se elaboró una guía para la identificación de riesgos de corrupción en contratación pública con ciencia de datos y se han desarrollado algoritmos de alertas tempranas sobre irregularidades en la compra pública (*Red Flags*) —casos pilotos usando información y datos provenientes de los sistemas de contrataciones y compras públicas de Ecuador y Paraguay.

El esfuerzo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia en la consolidación de su *Sistema General de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*, a través del desarrollo del *Portal Anticorrupción de Colombia (PACO)*, una plataforma tecnológica de apoyo para la prevención y detección de alertas tempranas que aplicando analítica avanzada y ciencia de datos logrará un mejor entendimiento de los riesgos de corrupción y se proveerán datos, información y resultados puestos a disposición de las autoridades para la toma de decisiones informadas, facilitando de paso los espacios para la participación y veeduría ciudadana.

El caso de Jalisco en México a través del desarrollo de su *portal de transparencia y datos abiertos para las obras de infraestructura del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales (ITEI)*, en el que se contribuyó a la adopción del estándar internacional de transparencia para obras de infraestructura de la iniciativa CoST. Esta plataforma permite visualizar más de treinta grandes obras de infraestructura en datos abiertos y debidamente georreferenciados, por un valor que supera los USD 520 millones y que benefician a más de diecisiete millones de ciudadanos.

Adopción de los *estándares de datos abiertos para las compras públicas* de emergencia en el marco de la pandemia del covid-19 en Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay, en asociación con la *Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCP, por sus siglas en inglés)*. Esta iniciativa ha logrado visibilizar más de USD 3 mil millones en compras públicas para la atención de la emergencia sanitaria en estos países.

Fuente: Adaptado de Santiso y Cetina (2022).

de integridad pública,³³ a lo que se suman las estrategias que posibilitan el fortalecimiento de la apertura institucional y el enfoque de gobierno abierto como una novedosa infraestructura tecnológica, normativa, de prácticas y capacidades emergentes para hacer frente y combatir la corrupción.

³³ *Ibidem*.

En la región es menester modernizar los arreglos institucionales disponibles para que la agenda anticorrupción se sintonice con la aceleración digital y les permita a las tecnologías generar los dividendos de integridad.³⁴ Garantizar un servicio público íntegro presupone regulaciones orientadas a generar estándares concretos de conducta, códigos de ética y un manejo probo de los asuntos públicos. En la era digital, tanto los estándares de transparencia como su cumplimiento pueden registrarse masivamente en datos que hacen más efectivos y eficientes los ecosistemas de integridad.³⁵

Entre estos ajustes institucionales, se destacan dos que son urgentes y necesarios para articular soluciones integrales basadas en una capacidad de respuesta efectiva:³⁶

1. *Infraestructuras organizadas de datos por cada sector de la gestión pública.* Puesto que los corruptos tienen estrategias diferentes y modalidades bien ajustadas al tipo de bien público que suministra el Estado (salud, educación, seguridad, justicia, infraestructura, etc.), los conjuntos de datos específicos a la gestión de cada sector aumentan la efectividad de las tecnologías digitales para la integridad.
2. *Talento digital en los organismos responsables de la política anticorrupción.* La incorporación de tecnologías digitales en las estrategias de integridad pública da por sentado el conocimiento y la pericia de quienes las manejan y las utilizan. Este no siempre es el caso con los funcionarios públicos de América Latina, por lo que es necesario fortalecer la formación y retención de talento que use efectivamente las tecnologías digitales en el ejercicio de funciones como la prevención, la investigación y la detección de la corrupción. La creación de unidades especializadas en ciencia e inteligencia de datos dentro de los organismos de control puede ayudar a resolver brechas digitales en el talento humano del ecosistema de integridad.

El rol que las tecnologías basadas en datos tienen en materia de integridad

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*, p. 191.



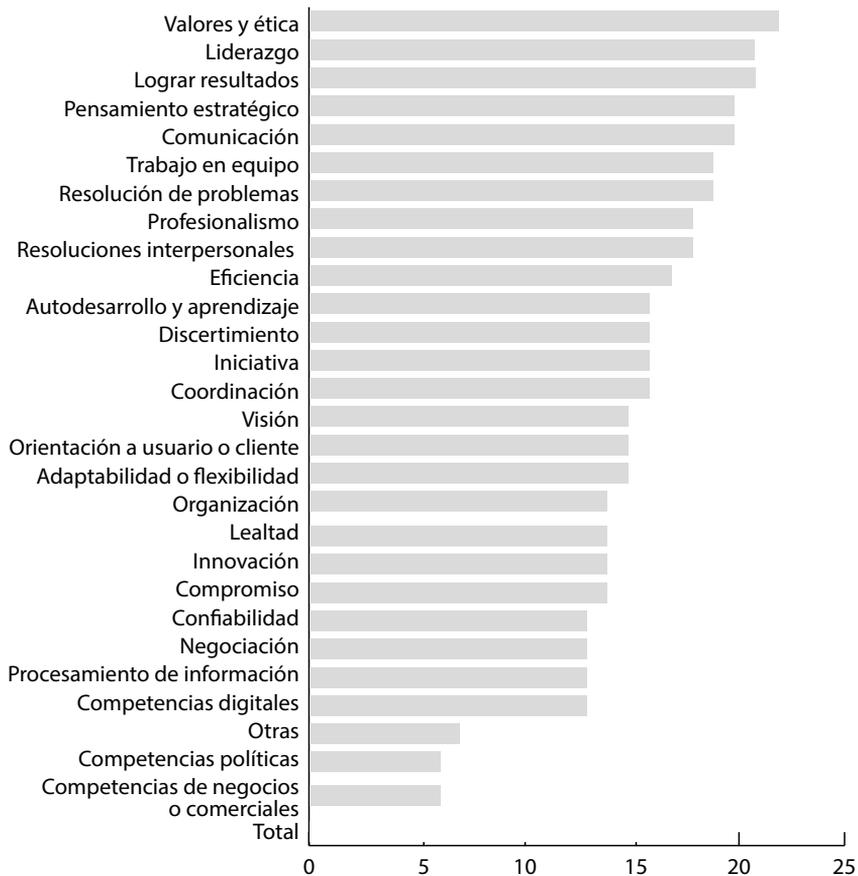
Fuente: Santiso y Cetina, 2022: 184.

pública es cada vez más reconocido por los gobiernos, organismos multilaterales y sociedad civil. No obstante, la innovación digital, la aplicación de tecnologías basadas en datos y el gran poder del procesamiento de información sobre los mismos no son una bala de plata para erradicar el problema de la corrupción: El contexto institucional y el marco de gobernanza que incluye aspectos como las relaciones entre el sector público y la empresa privada, y entre el Estado y la sociedad, son determinantes para que prosperen (o no) espacios para la corrupción³⁷ y ello requiere de una aproximación de amplio alcance y cobertura bajo una mirada transversal y sistémica (figura 6).

Todo lo anterior, sin lugar a duda, configura la necesidad de contar con un nuevo perfil de servidor público que pueda ser el reflejo vivo de esa apuesta institucional pero que no solo se remita a promover y desarrollar esos elementos. Incluso, al mirar otro tipo de estudios asociados a las competencias más relevantes para el presente y futuro de la gestión pública, se reconoce que muchas de estas habilidades se relacionan directamente con ámbitos tales como valores y ética, discernimiento y profesionalismo, pero también con destrezas digitales,

³⁷ *Ibidem.*, p. 183.

Gráfica 4.
Competencias destacadas en inventarios de habilidades
y marcos de competencia
Respuestas de 35 países de la OCDE (2016)



Nota: Las barras hacen referencia al número de países de la OCDE que respondieron positivamente a esta pregunta para estas áreas.

Fuente: OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries (2016).

de procesamiento de información y análisis de datos, entre muchas otras (gráfica 4).

Conclusiones. Hacia una propuesta de habilidades pensadas desde la integridad, apertura y digitalización para una función pública en el siglo XXI

No es una fe en la tecnología.

Es la fe en las personas.

Steve Jobs

Si el nuevo conjunto de responsabilidades y compromisos, para un servidor público en el siglo XXI, asume el enfoque de gobierno abierto y la transformación digital como marco de referencia en su actuar, y desde una sólida base en el ámbito de la integridad pública, es menester actualizar los conocimientos, destrezas y habilidades en ámbitos nuevos, especialmente relevantes, en especial en la esfera de la transparencia, rendición de cuentas, la colaboración e innovación y el uso proactivo de plataformas de datos y herramientas digitales.

Bajo esta aproximación, proponemos un repertorio de nuevas capacidades en las personas, ligadas a un conjunto de nuevos conocimientos, destrezas y habilidades que articulen la tríada de gobierno abierto, integridad pública y transformación digital (figura 8). Bajo el marco conceptual que se presentó previamente, se propone de manera preliminar un perfil y matriz de competencias profesionales para quienes trabajan en la función pública que permitan responder a estas nuevas necesidades y a este nuevo contexto, que se centra en aspectos hasta ahora entendidos como opcionales o poco valorados, pero que dado un escenario VUCA (volátil, incierto, complejo y ambiguo en su traducción del inglés) es necesario acoger para dar un nuevo impulso a un modelo de profesionalización que, desde el corazón de la integridad pública, permita aprovechar las ventajas y beneficios de contar con capacidades en materia de gobierno abierto, innovación y gobernanza colaborativa, y uso inteligente de las herramientas digitales y tecnologías exponenciales, como palanca para enfrentar el reto de la corrupción desde el foco en las personas y en la gestión de lo público en sintonía con los esfuerzos por recuperar la confianza, demostrar capacidades de acción en entornos vulnerables y abonar en sistemas más resilientes, efectivos y que velen por el buen uso de los recursos públicos.

De acuerdo con lo planteado por la Escuela Catalana de Administración

Figura 7.
Matriz de habilidades en integridad pública, gobierno abierto
y transformación digital para la función pública



Fuente: Elaboración propia.

Pública³⁸ en la tarea de definir un itinerario y marco de competencias para un perfil innovador en la esfera estatal se basa en:

[Los] individuos se apoyan en capacidades que se relacionan con el mundo, la complejidad y la interdependencia, y esas capacidades deben ser adecuadas para un mundo en el que: a) La tecnología cambia de forma rápida y continua, y debe entenderse para trabajar; b) Las sociedades en transformación son más diversas y fragmentadas, y las relaciones interpersonales requieren más contacto con personas diferentes; y c) La globalización está creando nuevas formas de interdependencia y las acciones están sujetas tanto a influencias como a consecuencias que van más allá de la comunidad local o nacional del individuo.³⁹

Bajo esta concepción, el foco en el desarrollo de cualquier tipo de competencia está orientada hacia el individuo, pero sin perder de vista que éste opera con

³⁸ Escuela Catalana de Administració Pública ECAP (2022). *Marco competencial del perfil innovador en las administraciones públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

³⁹ *Ibidem.*, p. 17.

otras personas, a través del desempeño en equipos o unidades de trabajo que, al final del día, son el tejido de piezas que, en su conjunto como sistema, componen, sostienen y les dan vida a las organizaciones públicas. Por tanto, en la propuesta se reflejan tres vectores clave que combinan las capacidades básicas con las actitudes que las mantienen activas y que dan paso a nuevos comportamientos para la mejora continua de la persona, el equipo y, finalmente, la organización.

Por tanto, el perfil propuesto incorpora una serie (flexible) de habilidades necesarias de ser desarrolladas en el dominio de la transformación digital y uso de datos y tecnologías exponenciales, tales como: GovTech y uso de plataformas; analítica y uso de datos, etc. Por otro lado, se ubican aquellas asociadas al ámbito del gobierno abierto, donde podemos encontrar los temas de acceso y uso de la información; rendición de cuentas, colaboración; innovación pública y diseño de servicios; participación ciudadana; cocreación; etcétera. Para culminar con algunas que, si bien se asocian directamente al concepto aplicado de integridad pública (en la que se incluyen los temas de probidad y ética pública; principios rectores en la vocación de servicio y creación de valor público; etcétera) incluye algunas de carácter transversal que constituyen el piso mínimo desde el cual poder actuar y generar acciones concretas en el andamiaje institucional para combatir la corrupción: gestión y estrategia; comunicación efectiva; gestión del cambio; lenguaje claro; entre otras (figura 8).

La apuesta por un perfil dinámico, flexible y adaptable es un elemento indispensable en esta propuesta de carácter exploratorio que, considerando todos y cada uno de los elementos tratados en este trabajo, permitan fomentar un modo de trabajar el perfil y las competencias desde el *aprender a aprender*, desde enfocarse más en las interrogantes que queremos resolver que en la búsqueda de respuestas simplistas, ancladas en la inercia del reglamento o en el eslabón que da vida a un procedimiento. Es momento para reconfigurar los paradigmas desde los cuales se ha concebido y diseñado el *hardware institucional* que, en no pocas ocasiones, atrapa y encadena las posibilidades de innovar, habita en la excusa frecuente de que desde lo legal muchas cosas no son factibles o sencillamente no se pueden hacer, y que nos invita, en lo cotidiano, al seductor canto de sirenas de la resignación y de ese modo, contribuir a naturalizar un fenómeno

Figura 8.
Hacia un perfil emergente de capacidades
para promover la apertura institucional, la integridad
y la transformación digital en la función pública



Fuente: Elaboración propia.

tan corrosivo y dañino como la corrupción, en todas sus formas y expresiones. Este trabajo es una provocación e invitación sincera para salir de esa zona de confort y desde una propuesta de *software* y *mindware* que permita esa *sinergia entre integridad, apertura y tecnología*, haciendo florecer de manera progresiva una infraestructura de prácticas desde la ética y la vocación de servicio, que posibilite aprovechar el cambio y oportunidades de un mundo digital anclado de manera inexcusable a un modelo de gestión de lo público a escala humana, justa y que corrija las desigualdades y urgentes asimetrías derivadas del mal uso del poder e instituciones que nos pertenecen a todas y todos. El futuro es ahora, el bien común es tarea compartida y un imperativo de supervivencia y sostenibilidad para el futuro.

Referencias

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la xxv Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-Octubre-2016.pdf>
- Comité de Expertos en Administración Pública, CEPA (2022). Transformar las instituciones y la gobernanza para construir un futuro mejor de cara a 2030. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Recuperado el 27 de julio de 2022 desde <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/233/59/PDF/N2223359.pdf>
- (2020). Promoción de una reforma eficaz de la gobernanza y las instituciones para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretaría del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas Recuperado el 27 de julio de 2022 desde <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/014/85/PDF/N2001485.pdf?OpenElement>
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2022). Transformar las instituciones y la gobernanza para construir un futuro mejor de cara a 2030. 18 de enero de 2022. Consultado el 27 de julio de 2022 desde <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/233/59/PDF/N2223359.pdf>
- (2018). Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, E/2018/44-E/C.16/2018/8. Recuperado el 27 de julio de 2022 desde https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_spanish.pdf
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro, Recuperado el 6 de agosto de 2022 desde <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Escuela Catalana de Administración Pública, ECAP (2022). *Marco competencial del perfil innovador en las administraciones públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado el 6 de agosto de 2022 desde https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/11_Marc_competencial/Eines-11_castella.pdf

- Mariñez N. Freddy y Rafael Valenzuela (2013). *Gobierno abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Porrúa.
- Martínez Puón, Rafael (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. México: Tirant Lo Blanch.
- OCDE (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De gobiernos reactivos a Estados proactivos*. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. París: OCDE Publishing. Recuperado el 27 de julio de 2022 desde <https://www.oecd.org/governance/integridad/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>
- (2017). «Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto», OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de: <http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- (2016). OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries. París: OCDE Publishing.
- Ramírez-Alujas, A., Lucas Jolíás y Jesús Cepeda (eds.) (2021). *GovTech en Iberoamérica. Ecosistema, actores y tecnologías para reinventar el sector público*. Argentina: GovTech Hub. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de <https://bit.ly/LibroGovTech>
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2022). «Esquema de gobierno abierto». Recuperado el 27 de julio de 2022 desde <https://bit.ly/EsquemaGobiernoAbierto>
- (2020). «El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas». *Estado Abierto*. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 4 (1), pp. 13-38. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132>
- (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». *Revista Enfoques*, vol. IX (15): 99-125. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de: <http://bit.ly/OpenGovMejoraGestionPublica>
- y N. Dassen (2016). «Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe», Nota Técnica IDB-TN-998,

- Washington, D.C.: BID. Recuperado el 27 de julio de 2022 a partir de <http://bit.ly/VientosdeCambioOpenGov2016>
- Santiso, C. y Cetina, C. (2022). DIGIntegridad: La transformación digital de la lucha contra la corrupción. Caracas: CAF. Recuperado el 27 de julio de 2022 desde <http://scioteca.caf.com/handle//123456789/1901>
- y Enrique Zapata (2020). «GovTech para la recuperación post-covid-19». En *ABC Economía*, España. Recuperado el 27 de julio de 2022 desde https://www.abc.es/economia/abci-carlos-santiso-enrique-zapata-govtech-para-recuperacion-post-covid-19-202005300142_noticia.html

De los autores

MARCELA RUBÍ AGUILAR ARÉVALO. Coordinadora editorial de la revista *RC Rendición de Cuentas* e investigadora del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara. Maestra en administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciada en administración gubernamental y políticas públicas Locales por la Universidad de Guadalajara (UDEG). Es directora de formación y seguimiento en el movimiento Nosotrxs y excoordinadora del colectivo de Partidos Transparentes desde este mismo espacio.

DAVID ARELLANO GAULT. Es profesor investigador del CIDE. Doctor en administración pública por la Universidad de Colorado en Denver, Estados Unidos de América. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III.

ALBERTO CASAS BENÍTEZ. Licenciado en administración y licenciado en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y ha realizado estancias académicas y de investigación en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en Argentina. Actualmente se desempeña como coordinador ejecutivo del doctorado en políticas públicas del CIDE, así como profesor asociado de la división de Administración Pública (CIDE) y profesor de asignatura en la Facultad de Economía

(UNAM). Entre sus intereses de investigación están la teoría de la organización, teoría de la regulación y coordinación entre organismos autónomos, así como el análisis de finanzas públicas, administración pública y teoría económica aplicada.

CARMEN CASTAÑEDA. Licenciada en ciencia política y relaciones internacionales (Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE). Ha sido consultora para iniciativa privada, instituciones públicas, instituciones académicas y organismos internacionales. Su trabajo se ha centrado en temas de género (participación política, acoso, violencia, inclusión de mujeres en actividades productivas, políticas públicas con perspectiva de género), servicio civil, ciencias del comportamiento, corrupción, transparencia, evaluación y diagnósticos institucionales, entre otros.

GUILLERMO M. CEJUDO. Profesor-investigador en la división de Administración Pública del CIDE, donde investiga sobre política social, federalismo y gobierno abierto. Es uno de los editores de *Variaciones de Implementación* (CIDE, 2019). Es autor también de artículos sobre integración de políticas, política social, coherencia en políticas públicas y gobierno abierto, publicadas en algunas de las revistas más importantes de la disciplina. Ha sido consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, las agencias de cooperación alemana y norteamericana, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, ONU-Mujeres, la Organización Mundial del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2020 fue electo como consejero académico del Coneval.

MARIANA CHUDNOVSKY. Profesora investigadora titular de la división de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Es doctora en ciencia política (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina), tiene un Master in Politics (New York University, USA), una maestría en administración y políticas públicas (Universidad de San Andrés, Argentina) y es licenciada en sociología (Universidad de Buenos Aires). Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la capacidad del Estado, las barreras de acceso al mismo, los servicios civiles y el género, desde una perspectiva comparada en América Latina.

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA. Profesor-investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Ha escrito sobre diversos temas de administración y políticas públicas como: profesionalización administrativa, implementación, transferencia de políticas, gestión para resultados, regulación y los efectos del populismo en el funcionamiento de los gobiernos. Ha impartido clases en el CIDE, el Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México, la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México y la London School of Economics and Political Science. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN. Es doctor en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en administración pública y licenciado en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Autor de diversos libros y artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, gobierno abierto. Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Ciudad de México, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es director de la revista *Buen Gobierno*. Actualmente es el director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

IVÁN MATA. Es profesor en la división de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de donde egresó como maestro en administración y políticas. Fue miembro del equipo de investigación en la métrica de gobierno abierto que realiza el CIDE. Es coautor de la investigación «La reacción de México ante la pandemia por covid-19 en materia de protección social» publicada por la Organización Internacional del Trabajo.

MAURICIO MERINO HUERTA. Es doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias

Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, donde también se desempeña como profesor-investigador. Es coordinador nacional de Nosotrxs. Además, forma parte del Sistema Nacional de Investigadores con el nivel III, y participa como analista político en diversos programas de radio y televisión, además de contar con una columna de opinión en prensa.

MARÍA DEL CARMEN PARDO. Profesora-investigadora del El Colegio de México. miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Doctora en historia por la Universidad Iberoamericana. Estudios de doctorado en la Universidad de París II. miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Autora, editora, coeditora, y compiladora de diversos libros, y autora de más de una centena de artículos, capítulos de libros, comentarios, y reseñas sobre temas relativos a modernización administrativa, descentralización, federalización educativa, servicio civil de carrera, profesionalización, gobierno local y órganos autónomos. Ha impartido cursos en universidades estatales, en el Colmex, la UNAM, CIDE, INAP, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores y ha sido consultora para organismos internacionales como Naciones Unidas y El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS. Doctor en ciencias políticas y sociología, mención gobierno y administración pública. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en gestión y políticas públicas, Universidad de Chile. Administrador público y licenciado en ciencias políticas y administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Experto internacional en fortalecimiento institucional, gestión y políticas públicas, Estado abierto e innovación en el sector público. Fundador, vicepresidente e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), actualmente es profesor de la Universidad de Chile y presidente de la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal (OGF). Ha asesorado a diversos gobiernos y organismos internacionales como ONU, OCDE, PNUD, BID, CEPAL, entre otros.

JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ. Profesor titular de Universidad de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. Doctor europeus en derecho (Universidad

de Salamanca/Universidad de Coimbra) y premio extraordinario de grado y doctorado. Secretario de la revista *Documentación Administrativa*, del Instituto Nacional de Administración Pública de España y del Centro de Investigación para la Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Ha sido profesor invitado, entre otras, en las Universidades de los Andes y Nariño (Colombia), Andina Simón Bolívar (Ecuador) o James Madison de Virginia (Estados Unidos). Consultor y docente para servidores públicos en distintas instituciones de América Latina (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Contraloría de Costa Rica, Procuraduría de Paraguay). Autor de diversos artículos y monografías. Sus principales líneas de investigación son el urbanismo, la contratación y la función públicas y, en general, la reforma y modernización de la administración pública en Europa y América Latina.

GABRIEL ROJAS SALAZAR. Es profesor asociado del CIDE. Maestro en administración y políticas públicas por el CIDE.

HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ. Candidato a doctor en estado de derecho y gobernanza global por la Universidad de Salamanca, España; diploma de estudios avanzados (DEA) en gobierno y administración pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset, tiene estudios de maestría en derecho constitucional y amparo; y maestría en política y gestión pública, y es abogado por la UDEG; se desempeña como profesor investigador del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA en la Universidad de Guadalajara, e Investigador en el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC). Director General de la Red Iberoamericana de Estudios de Gobierno, Política y Gestión Pública (RIEG). Es especialista en los temas de servicio civil de carrera, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y derecho constitucional.

Servicio civil y profesionalización

Contra la corrupción

se terminó de editar en octubre de 2023

Cuidado del texto: Héctor Mendieta.

Repensar los asuntos fundamentales del estado de derecho democrático es indispensable y urgente para no perdernos en el anecdotario de la política de superficie, entre prejuicios, opiniones, afirmaciones tajantes, críticas y datos falsos. El libro *Servicio civil y profesionalización*, nos lleva a recordar y redescubrir los asuntos políticos de fondo, los que determinan la decadencia o la significación social del estado de derecho democrático y la descomposición o el progreso de la sociedad. Con argumentos y evidencias, los autores nos señalan que la legitimidad y la efectividad de las acciones de los gobernantes y los funcionarios públicos determinan la confianza social en la validez del Estado y en la capacidad directiva del gobierno democrático. El libro, escrito por autores reconocidos y apreciados, que son referentes nacionales en su campo de conocimiento, muestran la importancia de la vinculación entre la profesionalización del personal público y la integridad que exige la ética pública. La corrupción condena a un gobierno a ser socialmente inaceptable e inefectivo. Nos advierten que la corrupción se amplía y perdura si el acceso y el ascenso del personal interesado en el servicio público ocurre por favores políticos o confesiones de lealtad ciega y no por una evaluación imparcial de los méritos cognoscitivos y de trayectorias profesionales y cívicas respetables. *Servicio civil y profesionalización* es lectura obligada. Nos aporta datos y consideraciones para impedir que los gobiernos sean gobiernos de poder pero no de leyes, gobiernos de fieles y amigos, pero no representantes de las aspiraciones de todos los ciudadanos, sin discriminación [Luis F. Aguilar]

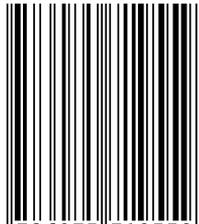


UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento

 **IIRCCC**
Instituto de Investigación en Rendición
de Cuentas y Combate a la Corrupción

ISBN 978-607-571-955-9



9 786075 719559