

# EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA COMO PILAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

## CAREER PROFESSIONAL SERVICE AS A PILLAR IN THE CONSTRUCTION OF A QUALITY PUBLIC ADMINISTRATION

| *Anallely Verónica Arroyo Ruíz*<sup>1</sup>

### RESUMEN

El Estado tiene como función principal la obtención del bien público temporal, procurado desde el gobierno a través de su administración pública. Esta función es posible en un primer momento para el gobierno cuando cuenta con legitimidad de origen, pero debe transformarla en legitimidad por resultados, lo que redundará en un círculo virtuoso que permite la permanencia en el poder, por un lado, y la procuración del bien común, por otro.

Tras el fracaso de los modelos asistencial y neoliberal del Estado, surgió una nueva opción denominada Tercera Vía, que, acompañada de un tipo de administración basada en la gobernanza por redes, es una nueva propuesta para delinear el rumbo de la nación. En este contexto, la importancia de contar con un servicio profesional de carrera se presenta como una necesidad clave para la legitimación del poder del gobernante y la construcción de una gobernanza efectiva.

Este entramado solo puede funcionar a través de las personas que lo conforman, por lo que deben procurarse a los mejores, propósito por el que se esgrimió una lucha desde décadas atrás, que culminó en el 2003 con la legislación que regula el Sistema del Servicio Profesional. Ahora corresponde perfeccionar el sistema y realizar cambios de paradigmas necesarios para la construcción de la gobernanza, trabajo conjunto de gobierno y sociedad.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho con Especialidad en Derecho Penal por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestrante en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: <vero.arroyo777@gmail.com>.

**Palabras clave:** Servicio profesional de carrera, administración pública, poder, legitimidad, sociedad civil tercera vía.

**CLASIFICACIÓN JEL:** H11

## ABSTRACT

The main function of the State is to obtain the temporary public good, which is procured by the government through its public administration. This function is initially possible for the government when has legitimacy of origin, but must be transformed into legitimacy by outcomes, which results in a virtuous circle.

After the failure of welfare and neoliberal models of the State, a new option called the Third Way emerged, which, accompanied by a type of administration based on governance networks, is a new proposal to outline the course of the nation. In this context, the importance of having a professional career service is presented as a key need for the legitimization of the power of the ruler and the construction of effective governance.

The network can only work through the people who make it up, so they must be sourced from the best. A struggle has been waged for years, which culminated in 2003 with the legislation that regulates the Professional Service System. It's time to perfect the system and make the necessary paradigm shifts to build governance, which is a joint effort between government and society.

**Keywords:** Career professional service, public administration, power, legitimacy, civil society, third way.

**CLASIFICACIÓN JEL:** H11

## Introducción

**E**n este ensayo se analizará el papel que desempeñan los servidores públicos en el ejercicio del poder y en el logro del bienestar de la población, potenciando sus capacidades y las de la sociedad misma, contribuyendo a la construcción y posicionamiento de líderes legítimos y en la edificación de estructuras robustas de gobierno.

Para tal objetivo, se realiza una revisión teórica- histórica del origen y funciones del Estado y su administración pública, así como su fundamentación en la legitimidad de origen y legitimidad por resultados.

Posteriormente, se revisan los modelos económicos y el tipo de administración pública que acompañó a cada uno, así como la forma en que se proyectó la contratación de los servidores públicos que la conformarían.

En el siguiente apartado, se revisa el proceso que se ha enfrentado para lograr la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México, para concluir con la importancia de dicho Servicio en la construcción de la Gobernanza en México y la necesidad de implementar estrategias que contribuyan al cambio de paradigma que la harán posible.

## **Origen y necesidad del Estado y la administración pública**

El Estado puede definirse como «una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal.» (Porrúa Pérez, 2005, p. 26).

Esta definición brinda los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, ordenamiento jurídico y poder soberano, así como su fin primordial: el bien público temporal. Dentro de estos elementos, y para el propósito del presente escrito, hemos de considerar el poder soberano y el fin mencionado, por su especial relación que guardan con el factor humano, puesto que son personas quienes ejercen este poder, y son personas las destinatarias del fin.

Por cuanto hace al elemento del poder, lo entendemos como una relación de dominio de una persona sobre otra, de una imposición de voluntad. Dentro del Estado esta relación se establece entre gobernantes y gobernados, donde los primeros dirigen a los segundos en virtud de lo que se llama *imperium*, y disponen de fuerza para ejecutar sus órdenes (*potestas*). (Porrúa Pérez, 2005, p. 284).

Sin embargo, este *imperium* y *potestas* no se ejercen de forma gratuita o al libre arbitrio de quienes formen parte del grupo de los gobernantes, sino que se tiene una finalidad, como se ha mencionado, la cual consiste en el bien público temporal, que constituye a su vez la razón de existencia del grupo de los gobernantes.

Hobbes menciona en su obra del *Leviatán* que el fin último del Estado es la salida del estado de guerra y del dominio de las pasiones y la entrada en la sociedad civil y en el reino de la razón, con lo que se logra la paz entre el grupo de individuos que asegura el bien fundamental: la vida (Fernández Santillán, 2016, p. 130), pero conforme ha transcurrido el tiempo y se ha teorizado respecto a la existencia del gobierno y el Estado, se pudo determinar que no se trata de la mera subsis-

tencia del individuo la justificación de la existencia del gobierno, sino que cuenta con muchas más funciones regulatorias, preventivas, protectoras y coactivas que buscan preservar a su vez los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, mediante la provisión de diversos bienes y servicios públicos (Aguilar Villanueva, L. F., 2019).

En efecto, las funciones del Estado, a través del gobierno, tienen una versión hacia adentro (alcance y mantenimiento del poder) y una hacia afuera (brindar servicios y conservar el orden en la sociedad), y para lograr el otorgamiento de los servicios que se requieren, así como evitar la aparición de conflictos sociales, el gobierno se encuentra constituido por diversas instituciones con funciones específicas, de cuyo correcto funcionamiento dependen los resultados que se entregarán a los gobernados, mismas que integran a la administración pública.

Desde su etimología, la administración pública señala su objetivo, pues la voz administrar tiene su origen en el latín *ad manus trahere*: *ad*, hacia; *manus*, mano; *trahere*, traer; esto es, servir, por lo que administración es la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro (Fernández Ruiz, M. G., 2015, p. 79), y si administración significa una serie de actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad, la expresión pública que proviene del latín *publicus* significa sabido por todos, colectivo o comunitario (Enríquez Rubio, 2002, p. 24).

En este orden de ideas, se corrobora que la razón de ser de la administración, al igual que la del Estado, es procurar el bienestar de la población. Así, desde un punto de vista eminentemente dinámico, la administración ha sido definida como «Serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles» (Fernández Ruiz ], 2006, p. 275).

En relación con estos conceptos, es necesario traer a colación otro fundamental: la legitimidad, pues es ella la que facilitará o no la actuación gubernamental. Al respecto, Aguilar Villanueva (2022, p. 62) señala esta es una noción que denota que la posición del gobernante cuenta con la aprobación y aceptación de la sociedad, es decir, que esta acepta que la autoridad es indispensable, válida y valiosa y, en consecuencia, acepta *una relación de obediencia y subordinación* a sus normas, mandatos, acciones y coacciones.

Ahora bien, esta legitimidad en un principio es proporcionada por medio del voto en las elecciones, cuando se obtiene la mayoría de los sufragios de la población participante en el ejercicio democrático y que, si bien es la manera primigenia de obtener legitimidad, no es permanente e inmutable, sino que puede

mermarse con el paso del tiempo ante la falta de resultados positivos de la gestión del gobernante.

En efecto, la legitimidad de origen puede disminuirse o perderse cuando la actuación gubernamental no es adecuada, existen casos de corrupción, las instituciones no brindan los servicios de forma efectiva, etc., debido a ineptitud o displicencia de los operadores públicos, derroches y corrupción y cálculos equivocados, lo que puede derivar en que la población, que en un principio otorgó su confianza al gobernante, la retira, propiciando incluso la pérdida del poder.

Debido a ello es que el gobernante debe ocupar la legitimidad de origen como cimientos en la construcción de la *legitimidad por resultados* (Aguilar Villanueva L. , 2022, p. 67), entendida la situación en la que el gobernante legítimo produce resultados de valor que los ciudadanos consideran aceptables y satisfactorios.

Consecuencia de lo anterior,

[...] resulta imperante que los gobernantes realicen de la manera más efectiva posible su tarea, lo cual realiza a través de las diversas instituciones que conforman el gobierno, pues el gobierno gobierna a la sociedad a través de las acciones de las entidades de la administración pública que se encargan de efectuar sus decisiones directivas... (Aguilar Villanueva L. F., 2021).

Sin embargo, aunque pareciera obvio, las instituciones no funcionan solas, ni las políticas se crean por el solo deseo del gobernante; no se trata de acciones que se puedan realizar por una sola persona o su grupo de asesores, sino que gobernar implica a toda la maquinaria gubernamental, que es movida por otras personas, por los servidores públicos, que en todos niveles, con toma o no de decisiones, afectan con su actuar a la población que se gobierna y con ello respalda o carcome la legitimidad del poder dado al gobernante, pues, a decir de Aguilar Villanueva, es la alta dirección de las entidades la que decide sus objetivos y prioridades, su organización, procesos, servicios, recursos y los estándares operativos y conductuales del personal, elemento que se retomará más adelante.

## **Modelos económicos, tipos de administración y recursos humanos**

Como se ha mencionado, para llevar a cabo su función el gobernante cuenta con una estructura administrativa, que se adapta al modelo particular de Estado de

cada época. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial, los países encontraron la necesidad de reconstruirse, para lo cual se puso en marcha la estrategia de desarrollo económico, conocida como Estado benefactor, que consistió, fundamentalmente, en el incremento al gasto público para atender las diversas necesidades sociales (Fernández-Santillán, 2018, p. 176).

A este tipo de modelo económico correspondió el tipo conocido como Administración Pública Tradicional (APT), según el modelo ideal planteado por Weber y cuyas principales características son el formalismo, fijación de competencias en cada uno de los puestos de la jerarquía burocrática, distribución de funciones, ascenso por escalafón y la estricta separación de lo que es la propiedad pública frente a lo que es la propiedad privada (Fernández-Santillán, 2018, p. 176).

En este sentido, en cuanto al manejo de los recursos humanos, con la APT aparecieron algunos sistemas de servicio civil en países en vía de industrialización, que establecieron reglas sobre el reclutamiento y la promoción con base en el mérito, la garantía de permanencia y el pago de un salario fijo (Restrepo Medina, 2009, p. 169), lo que tenía por propósito, entre otros, que los trabajadores al servicio del Estado contaran con la mayor imparcialidad política posible, reduciendo el clientelismo, la corrupción y la politización, en aras de proteger el interés público y asegurar la estabilidad y continuidad de las funciones estatales, independientemente de los cambios o clima político que se pudiese presentar.

Ese modelo implicaba que la administración estuviera integrada por funcionarios que se encontrarían inmersos en organizaciones jerárquicas, que contaran con atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, y cuya discrecionalidad se encontrara limitada, para prestar de forma directa los servicios públicos de acuerdo con las decisiones políticas, servidas por administradores responsables ante políticos electos (Restrepo Medina, 2009, p. 169).

Sin embargo, pese a los grandes esfuerzos implementados, este modelo no llegó a su perfeccionamiento en la mayoría de los casos, y hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta del siglo xx el modelo asistencial entró en crisis, derivado de múltiples defectos: burocratismo, paternalismo, agotamiento de lo que se conoce como el pacto socialdemócrata entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios (Fernández-Santillán, 2018, p. 176), además de que propició la ralentización de los servicios y generó una mala fama a la burocracia, siendo mencionada incluso de forma peyorativa, en referencia a un quehacer lento y con exceso de trámites despersonalizados, carentes de comprensión del factor humano.

Durante este periodo, las administraciones públicas crecieron de forma extraordinaria en función de la extensión de la prestación de los servicios a la población, lo que generó una sobrecarga de la demanda que hacía presupuestalmente insoportable su atención. Adicionalmente, y contra de lo pretendido con su formulación, la burocracia llegó a abusar de su poder y de los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio del empleo y, en muchos casos, el servicio civil se convirtió en un instrumento de movilización política y padrino, bloqueando el desarrollo de la competencia neutral, volviéndose altamente politizados (Restrepo Medina, 2009, p. 171).

Como consecuencia de lo anterior, y con la llegada de la globalización, la reforma al modelo económico fue necesaria, y junto con ella la del tipo de administración pública que lo acompañaría. De este modo, el Estado asistencial cambió y dio paso a la implementación del libre mercado, confiándole responsabilidades sociales e introduciendo técnicas gerenciales en la administración pública, que empezó a ver al ciudadano como cliente y a la administración con un enfoque empresarial, de gerencia por objetivos y resultados, orientada al mercado, en un entorno de competencia y privatización (Restrepo Medina, 2009, p. 172).

De este modo, se aplicó un enfoque y criterio de costo-efectividad, y se redimensionó el tamaño del aparato gubernamental, se cancelaron o fusionaron entidades y programas innecesarios y costosos, se descentralizaron hacia los gobiernos locales, se redujo el número de personal y se privatizaron las empresas públicas deficitarias e innecesarias. Asimismo, el nuevo enfoque exigió también que los funcionarios de las entidades públicas actuaran conforme a los principios de racionalidad económica, las *E's* (economía, eficiencia, eficacia), y de gerencia o gestión (*management*). (Aguilar Villanueva L., 2022, p. 97).

Entre los ejes centrales de la transformación estructural del Estado y su administración se encontró la readecuación de los recursos humanos mediante el fortalecimiento de la carrera burocrática y la tercerización de los servicios de apoyo y desburocratización, buscando a su vez que los administradores actuaran con iniciativa, tratando de llevar al sistema de recursos humanos a un esquema de trabajo gerencial, guiado por objetivos y cumpliendo unos requerimientos de base en materia de desempeño (Restrepo Medina, 2009, p. 174).

En este sentido, Restrepo Medina (2009, p. 176), citando a Rodríguez Larreta y Fabián Repetto, señala que esta nueva forma de administración pública implicaba

- a) Evaluación de la permanencia en el cargo en función del cumplimiento de los objetivos específicos estipulados en los planes operativos fijados en los convenios de desempeño.
- b) Establecimiento de sistemas de capacitación de primera calidad que atendieran las necesidades específicas de cada función.
- c) Garantía del desarrollo de una carrera profesional que permitiera tanto el ascenso vertical como la movilidad horizontal.
- d) Incorporación de un componente variable en los sistemas de remuneración como incentivo para obtener un mayor desempeño y mantener y atraer a profesionales calificados.
- e) Otorgamiento de mayores niveles de autonomía en función del desempeño; aseguramiento de que el prestigio social del administrador público estuviera ligado a los resultados de su gestión.

Como se puede advertir, el nuevo modelo continuó considerando la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera, agregando la necesidad de constante capacitación, pero sin mantener un apego total a la normatividad, sino que privilegió el resultado más que el proceso e incentivó la autonomía y el cumplimiento de objetivos mediante mayores remuneraciones, prestigio y movilidad.

Sin embargo, la competencia, necesidad de resultados, la oportunidad de actuar con discrecionalidad y la flexibilidad en los procesos, derivaron en arbitrariedad y desnaturalización del carácter público de los servicios porque se privilegiaron la rentabilidad y la eficiencia sobre la responsabilidad y la moralidad, y se produjeron efectos destructivos de las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres (Restrepo Medina, 2009, p. 179), pues en el ímpetu de actuar como lo hace el mercado se perdió de vista que la administración no está integrada únicamente por entes que prestan servicios, sino también por instituciones dedicadas a la formulación de políticas y a las actividades de rectoría y regulación.

Y es que si bien en un primer momento el modelo neoliberal, acompañado de la Nueva Gestión Pública (NGP), pudo dar buenos resultados, como permitir la activación del mercado al tener menos injerencia del Estado, se perdieron de vista aspectos de especial relevancia, pues al considerar al ciudadano como cliente se generaron nuevas problemáticas, ya que el contexto de la sociedad, incluso en un mismo territorio, no es el mismo, y no todas las personas cuentan con las herramientas socioculturales y económicas para ser considerados así, clientes independientes con capacidad de reclamar y exigir, por lo que los grupos históri-



camente vulnerados se encontraron nuevamente rezagados y se hizo revisibilizó la necesidad de un Estado fuerte que procurara los equilibrios en la sociedad.

Tras el fracaso de ambos modelos, a modo dialéctico, surgió un tercero, que conjugó lo mejor de sus antecesores y se postuló como nueva respuesta: la Tercera Vía, que pretende sostenerse con base en la Gobernanza basada en Redes Comunitarias (GRC), al brindar el equilibrio entre la participación del sector privado, la sociedad civil y el Estado en sus distintos niveles para la construcción conjunta de la vida de los representados, y centrar su actuación tomando en cuenta el factor humano, tanto hacia adentro (los servidores públicos) como hacia afuera (gobernados).

La Tercera Vía sostiene que, mediante la sociedad civil, las personas pueden cooperar con el Estado; es decir, contrario a lo expuesto por el neoliberalismo, el poder público no es enemigo de la sociedad, sino un agente de dirección, de puente de cooperación.

En este sentido, el gobierno comprende que los recursos públicos no son suficientes, sino que es necesaria la intervención de los mercados y de las distintas redes comunitarias para llevar a cabo su función, buscando propósitos comunes y solución a los problemas que enfrentan las comunidades sociales, mediante la creación de coaliciones de agencias públicas y privadas, y como auspiciador de un diálogo basado en la ciudadanía (Restrepo Medina, 2009, p. 180), lo que puede derivar en una sólida gobernanza y legitimidad, porque está profundamente enraizada en la sociedad civil y la ciudadanía (Fernández-Santillán, 2018, p. 180).

En resumen, la GRC, pretende la creación de valor público, es decir, que los ciudadanos obtengan bienes y servicios que respondan a sus necesidades con calidad y oportunidad, pero no desde una posición meramente receptiva, sino participativa. Esta precisión es importante porque, a decir de Fernández Santillán (2018, p. 179), el actor fundamental de la época keynesiana fue el Estado, el actor fundamental de la época neoliberal fue el mercado, en tanto que el actor fundamental de la Tercera Vía es la sociedad civil.

Ahora bien, como se mencionó, los modelos no funcionan por sí mismos, sino mediante personas que los ponen en práctica. En el modelo que nos ocupa, los servidores públicos son el elemento principal de construcción, por lo que, ante este cambio tan importante en la forma de hacer las cosas en la administración pública, resulta necesario nuevamente enfatizar la profesionalidad, la aplicación de mecanismos de motivación, la adaptabilidad y la flexibilidad, y la revalorización de la dedicación al sector público (Restrepo Medina, 2009, p. 181).

En la creación de valor público, los servidores públicos no solo cuentan con un papel pasivo hacia adentro de su organización, sino que Mark Moore (citado por Fernández-Santillán, 2018, p. 182) considera que deben contar con una «inagotable imaginación que busca crear valor», pues al ser ellos el primer contacto con la ciudadanía, y quienes llevan a cabo las actividades y ejercen recursos, tiene mayor oportunidad de descubrir una mejor manera de conocer las necesidades de la ciudadanía y la mejor manera de ejercer los recursos, facultades y atribuciones que se les han encomendados.

Para ello, si bien es necesario contar con procedimientos que otorguen confiabilidad en términos razonables a los quehaceres organizacionales, también es necesario que estos cuenten con cierta adaptabilidad a las condiciones materiales y sociales de la población (Fernández-Santillán, 2018, p. 182), abandonando la rigidez normativa weberiana, pues no puede dejar de considerarse que contamos con una sociedad policéntrica, es decir, que no hay un solo centro de poder, sino muchos, diseminados en diferentes sectores (Fernández-Santillán, 2018, p. 190), y cada uno cuenta con distintos requerimientos que deben ser solventados por el gobierno.

En resumen, la gobernanza trata de una colaboración entre el Estado y la sociedad civil, por lo que resulta imperante que los funcionarios se adecuen a esta nueva exigencia, por lo que se requiere de un personal comprometido con la sociedad, dispuesto a escuchar, innovar y buscar la mejora continua, a través del uso de la tecnología y la colaboración con sectores privados, académicos, sociales, etc., dé pie a las nuevas reformas, tanto jurídicas como estructurales de las instituciones.

## **Primeros esbozos del SPc en México**

Una vez que se repasaron los tipos administrativos que acompañaron a los modelos económicos, es momento de revisar cómo estos procesos tuvieron su implementación en el caso mexicano, pues si bien se ha transitado por las etapas expuestas, estas transiciones no fueron notorias tajantemente, sino que los tipos de administración se transformaron en diversos momentos y se desarrollaron no de forma lineal, sino incluso simultánea.

El ordenamiento jurídico que nos rige en la actualidad se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a partir de la cual emana el resto de disposiciones legales y normativas que rigen la vida del país, razón por

la cual se toma como punto de partida en el acontecer de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.

La Carta Magna de 1917 fue reconocida como punta de lanza en materia de derechos sociales, entre los cuales se encontró el derecho al trabajo, siendo el artículo 123, que reguló las relaciones laborales, tanto del sector privado como las existentes entre el Estado y sus trabajadores, sin que con ello se mencionara la existencia de algún tipo de servicio civil o profesional de carrera, el cual apareció hasta 1923 en el estado de San Luis Potosí (Martínez Puón, 2005, p. 190), donde se constituyó la Comisión de Servicio Civil, a la que se confió, entre otras, la tarea de reglamentar la *Ley del Servicio Civil*.

Sin embargo, fue hasta años más tarde, en 1931, que este concepto tendría sus primeros esbozos a nivel federal, al promulgarse la *Ley Federal del Trabajo*, en la que se señaló que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes de Servicio Civil que para tal efecto se expidieran (Martínez Puón, 2005, p. 191).

Así, fue hasta el año de 1934 en que se expidió el «Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil», en cuya exposición de motivos, Abelardo L. Rodríguez, presidente interino de la República, abdicó a su facultad constitucional para nombrar y remover libremente de los empleados dependientes del Poder Ejecutivo para dar paso a la existencia del Servicio Civil, el cual fijaría las normas de admisión y nombramiento, así como derechos, obligaciones y recompensas, en aras de contar con estabilidad tanto por los servidores como de la propia administración (Secretaría de Gobernación, 1934).

No obstante estos avances, y algunas propuestas de creación de ley, el servicio civil se vio olvidado. En cuanto a la regulación de la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado, derivado de la adición en 1960 del apartado B al artículo 123 constitucional, en 1963 se promulgó la *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado*, donde, sin mencionar al Servicio Civil, se establecieron sistemas escalafonarios para otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas (Martínez Puón, 2005, p. 193).

Estos fueron los inicios de diversas regulaciones por la que atravesarían las condiciones laborales de las personas al servicio del Estado, entre la necesidad de profesionalización y la obtención de derechos, donde cada administración pública entrante imprimía su sello personal, con avances y retrocesos en la materia.

En el caso del presidente Luis Echeverría, se expidieron dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971, en los que se establecieron

las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública. Ese mismo año se incorporó a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dotando de especial relevancia al proyecto, y donde se elaboró el catálogo de empleos de la federación, que presentó problemas (Pardo, 2005, p. 608).

Más adelante, el gobierno del presidente José López Portillo propuso un plan aún más ambicioso, el *Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982*, y la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* expedida en 1976, que si bien mostraba la importancia concedida a la necesidad de reformar la administración pública, esto quedó en la preocupación del establecimiento de escalafones (a los que se les identificó como funcionales e intercomunicados), así como en la puesta en marcha de instrumentos básicos para su cabal operación: los catálogos de puestos y los tabuladores (Pardo, 2005, p. 609).

Posteriormente, mediante acuerdos presidenciales de 1977 y 1978, se establecieron algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos, (Pardo, 2005, p. 609), sin que ello implicara profesionalización particular alguna.

Con el nuevo cambio de administración, en 1982, el presidente Miguel de la Madrid impulsó la idea de contar con un catálogo de puestos que corrigiera algunos de los problemas como, por ejemplo, que el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la «buena voluntad» del jefe (Pardo, 2005, p. 610), por lo que en la Secretaría de Programación y Presupuesto se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio (Pardo, 2005, p. 611).

Para 1983, por acuerdo presidencial se constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal (Pardo, 2005, p. 611), con lo que se crearon las bases de una posibilidad real de la existencia del servicio en trato (Martínez Puón, 2005, p. 193).

Fue entonces, en ese año, que se creó un proyecto que aspiraba a contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo. Sin embargo, fue

rechazado por la Federación de Sindicatos por considerarlo «demasiado duro», con un único formato de condiciones de trabajo. Ello, debido a que, a pesar de la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, se vislumbró la posibilidad de ver mermados los derechos adquiridos por los trabajadores (Pardo, 2005, p. 612).

Aunado a ello, la crisis económica que atravesó el país en esa década hizo necesario replantear prioridades, en las que las primeras fueron evidentemente sacar a flote la economía nacional, pero sin dejar de lado el funcionamiento administrativo, pues ese gobierno creó también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en aras de mantener la honorabilidad de los funcionarios, a falta de un sistema que permitiera el acceso y la permanencia de funcionarios profesionales (Pardo, 2005, p. 612).

No obstante estos intentos, el gobierno del presidente Carlos Salinas presentó en su *Plan Nacional de Desarrollo* que el Ejecutivo Federal seleccionaría a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo les encomendó, aunque les exigiría el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones, con lo que se volvía a la discrecionalidad y libre designación (Pardo, 2005, p. 163).

En este momento, cabe resaltar un aspecto importante, y es que la administración del presidente Salinas de Gortari marcó la entrada del modelo neoliberal y la apertura a la globalización, lo que conllevó nuevos compromisos en el ámbito internacional. En este sentido, el tema del servicio civil se reintrodujo como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia; sin embargo, no se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación y el sexenio concluyó sin que se hubiera cumplido tal ofrecimiento (Pardo, 2005, p. 163).

Entonces, con el nuevo cambio de administración, se designó a la Secretaría de Hacienda como la responsable de formular una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo correspondería revisarla para ser aprobada por el presidente. Sin embargo, la propuesta efectuada de nuevo no contó con la aprobación esperada y se pospuso el proyecto de ley para el servicio civil de carrera.

Fue entonces en el año 2000 en que con el cambio de siglo y de milenio llegó el cambio de administración y, más aún, de régimen político, pues llegó a la pre-

sidencia el candidato de un partido de oposición, Vicente Fox, quien durante su campaña ofreció instaurar el servicio profesional de carrera, promesa que por fin fue cumplida.

Hasta este momento, el partido hegemónico había ejercido el poder por alrededor de 70 años, con todo el control político y de recursos que ello significaba, y donde los políticos utilizaron el aparato del Estado y los recursos del gobierno para obtener ganancias políticas de corto plazo y para proporcionar recompensas a los miembros del partido a cambio de apoyo en la confección y puesta en marcha de políticas gubernamentales (Pardo, 2005, p. 600).

Prácticas como las relaciones patrón-cliente, lealtad bidireccional personal, el favoritismo, la privanza egoísta, el gremialismo, el nepotismo, e incluso la simulación, eran el acontecer diario para la incorporación de funcionarios, su permanencia y su promoción, de forma discrecional y arbitraria por parte de los jefes, a pesar de las disposiciones regulatorias al momento.

Esta situación pretendía resolverse con el surgimiento de la ley del servicio profesional de carrera. La iniciativa surgió de la Cámara de Senadores y pasó prácticamente sin complicaciones al contar con la mayoría necesaria, aunado al impulso que significó la constitución de la Red Mexicana para el Servicio Profesional, integrada por académicos y expertos, que sirvió para generar un clima favorable a la iniciativa (Pardo, 2005, p. 615).

Con fecha 10 de abril de 2003, el Diario Oficial publicó el Decreto que expidió la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese año.

El esquema del servicio profesional está organizado en siete subsistemas: el de planeación, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación, de separación y de control y evaluación.

La organización de estos subsistemas pretende que se conozcan cuantitativa y cualitativamente las necesidades de la administración pública, de cada dependencia en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, para que a continuación se proceda con la contratación de los mejores candidatos a cada puesto, tanto por conocimientos, experiencia profesional e incluso propensión o no a la corrupción; posteriormente, que las personas contratadas cuenten con oportunidad de crecimiento y desarrollo tanto personal como profesional dentro de la institución y que, a su vez, cumplan con las metas planteadas por la institución en que se labora (Pardo, 2005, p. 622). Todo ello en un clima de seguridad laboral, pues para el retiro del cargo o amonestaciones y sanciones se debe justificar ple-

namemente cualquiera de estas actuaciones, limitando la arbitrariedad que se vive en los casos de plazas de confianza y asignación directa.

El modelo planteado combina elementos de la APT y de la NGP, pues mezcla componentes de la primera, como privilegiar el ingreso por mérito, con aspectos gerencialistas como la evaluación del desempeño, el establecimiento de capacidades de inspiración gerencialista y su certificación, así como el uso intensivo de tecnologías de información. (Pardo, 2005, p. 625).

Esto brinda esperanza de contar con un sistema que permitiera que el Estado contara con personal calificado para su ejercicio; sin embargo, debe señalarse que, considerando la historia esbozada, la existencia de este servicio profesional es relativamente nueva y sumamente complejo.

## **El SPC y su importancia en la construcción de la gobernanza**

Como se mencionó, un Servicio Profesional de Carrera (SPC) no deja de ser una necesidad primordial para el correcto funcionamiento de la administración pública y del Estado mismo; sin embargo, contar con el sistema adecuado es complejo, ya que resulta complicado por dos consideraciones principales: una humana y otra técnica. La humana corresponde a que la administración pública tiene muchos años de existencia, en su mayoría bajo un esquema de ATP, en la que la normatividad y permanencia en el puesto generó que los servidores públicos cumplieran muchos años realizando la misma función, y que esto mermara su capacidad de innovación e incrementara el temor al cambio.

Esto resulta ser un obstáculo incluso en el aspecto político, pues una ley no garantiza el cambio del comportamiento de los seres humanos sometidos a ella.

Debe recordarse que, a pesar de los esfuerzos, en cada cambio de administración existía rotación de personal, y la administración pública se consideró el botín de guerra del que podía disponer la persona que llegase al poder para colocar a su equipo de trabajo y para saldar deudas adquiridas en el camino al poder. Estas prácticas resultan difíciles de atacar e, incluso, han puesto en entredicho que tanto las convocatorias y concursos están diseñados para que los «ganen» personas previamente seleccionadas (Pardo, 2005, p. 626), como se podría percibir en el caso de la ocupación de vacantes por artículo 34 de la ley.

Para clarificar lo dicho, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* señala que el Sistema se encontrará integrado por distintos subsistemas, a saber: el de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarro-

llo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, de entre los cuales es al segundo, el Subsistema de Ingreso, al que corresponde regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

Asimismo, el Capítulo Tercero del Título Tercero de la Ley en cita, describe la forma en que se efectuará el reclutamiento que permita contar con los perfiles y requisitos necesarios para cada vacante; sin embargo, el artículo 34 establece que en casos excepcionales los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar una vacante por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección correspondiente, sin que ese personal cree derechos respecto al ingreso al Sistema.

Al no crear derechos y tratarse de una ocupación temporal, la persona que se encuentra ocupando la plaza debe participar «en igualdad de oportunidades» con el resto de aspirantes interesados en la misma. No obstante, esta igualdad de oportunidades es puesta en duda cuando el Reglamento de la ley instruye que la selección del servidor público que ocupará la vacante será por decisión de un Comité Técnico de Selección, integrado por el superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien lo presidirá, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la dependencia.

Como se observa, el presidente del Comité es el superior jerárquico inmediato del puesto vacante, es decir, es el jefe directo de la persona que ya ocupa la plaza por excepcionalidad, lo que puede implicar un conflicto de interés que otorgue cierta discrecionalidad al momento de efectuar las evaluaciones correspondientes o incluso que el aspirante tenga acceso al contenido de las evaluaciones previo a su aplicación, dotándole de una ventaja sobre los demás concursantes.

Ahora bien, por cuanto hace al factor técnico, existe una gran complejidad para generar las evaluaciones necesarias para el ingreso a puesto, toda vez que cada dependencia, y dentro de ellas cada área, cuenta con especialidades y necesidades diferentes y particulares, que resulta imposible conocer a un equipo dependiente de la SFP para el diseño de las mismas. Carmen Pardo (2005, p. 626) señala que esta Secretaría está intentando centralizar el proceso para lograr mayor control, lo que invalida la propuesta original que buscaba mayor participación y responsabilidad del resto de las dependencias de la administración pública federal.



Si bien es cierto que en la elaboración de las evaluaciones del segundo filtro (conocimientos) participa un comité de personal que labora en el área a la que pertenece la plaza en concurso, existe la duda de que se realicen las preguntas idóneas para dicho lugar, y que no se haga un examen *ad hoc* dirigido a un participante en particular, situación que a la SFP le costará determinar plenamente al no ser la experta en el tema.

A su vez, otra complicación para que el SPC tenga un impacto real en la forma de llevar a cabo la administración pública se encuentra en la misma ley, al excluir de este sistema en su artículo 8

[...] al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

De esta manera, solo cerca del 20% de las personas al servicio del Estado se encuentran en algún puesto derivado de un servicio civil o profesional de carrera<sup>2</sup> (Secretaría de la Función Pública, 2022) con lo que resulta necesario continuar con el desarrollo y perfeccionamiento de un sistema que tanto costó conseguir.

El servicio público es más que un empleo; debe ser una vocación, puesto que la labor desempeñada impacta en la vida de algún ciudadano, ya sea de forma directa o indirecta; pero la vocación no es suficiente, hace falta capacidad para enfrentar los nuevos retos y exigencias que se presentan día a día en una sociedad tan compleja y cambiante.

Debido a esto, el perfeccionamiento del SPC implica diversas tomas de decisión que pueden representar cambios en el paradigma de la forma de gobernar. Por

---

<sup>2</sup> Sin embargo, este porcentaje incluye a los distintos Servicios Civiles de Carrera, como pueden ser los de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Educación Pública y del Sistema de Administración Tributaria, entre otros.

ejemplo, como se mencionó, las prácticas comunes de designación de personal a discreción en la administración pública, visto como parte del botín de guerra obtenido tras ganar unas elecciones, deberían cambiar por la designación del personal más calificado, independientemente de su trayectoria política, debiendo considerar que su función es precisamente administrativa y no política, pero que, si se hace bien aquella, tendrá impacto en esta.

Esto implica una autolimitación para el político en el poder, que no debe verse como una disminución de poder, sino como una inversión futura para la conservación del mismo, pues, como reflexiona Francisco Longo, se da paso a la creación de un espacio directivo que refuerza las capacidades de quienes gobiernan para dirigir estratégicamente (Martínez Puón, 2011, p. 12), ya que se articulan ambos elementos en pro de la gobernanza.

Esto es así dado que en las administraciones públicas los puestos directivos, que no necesariamente son políticos –tales como las direcciones generales y direcciones generales adjuntas, así como algunas direcciones– cuentan con especial relevancia en esta organización, pues verticalmente son mediadoras entre los políticos designados y los miembros del servicio civil (Martínez Puón, 2011, p. 17) y demás servidores públicos, por lo que deben contar con la capacidad de ser canal de comunicación entre quienes toman decisiones y diseñan la forma de gobernar y quienes planearán y ejecutarán los mecanismos adecuados para llevar a cabo tales ideas.

Esto implica necesariamente una autolimitación de la política para la ocupación de estos puestos, en orden de reforzar sus capacidades para dirigir estratégicamente, articulando política y administración para ser capaz de alcanzar los objetivos de gobierno.

Es por ello que contar con personal calificado debe ser interés primordial para una persona de Estado, con visión, que al momento de llegar al poder quiera conservarlo, y no utilizarlo para pagar favores y saciar cuestiones personales momentáneas, sino que tenga en mente trascender, por lo que buscará rodearse del mejor personal, que innove, que cree, que genere, que provea de servicios de calidad y con ello que cumpla con el propósito del Estado.

En efecto, el Servicio Profesional de Carrera cuenta con grandes aportaciones teóricas para mejorar la calidad de los servicios prestados a la sociedad y para el correcto funcionamiento del Estado, pues se fundamenta en principios y mecanismos que buscan impulsar la meritocracia a través de la selección de personal basada en méritos, para su ingreso, permanencia y promoción, con base en com-

petencias, habilidades y desempeño y no así en los vicios de contratación antes mencionados (nepotismo, amiguismo, etc.).

Asimismo, se pretende que tanto los procesos de selección como de profesionalización de los servidores públicos sean transparentes y en igualdad de condiciones, por lo que la confianza en el sistema y en los servidores públicos mejora e incide en la disminución de la corrupción.

En continuidad, el *SPC* contempla la constante capacitación y evaluación de sus integrantes, con lo que se garantiza que estos se encuentren actualizados y sean competitivos en beneficio del país. Por su parte, los servidores públicos de carrera cuentan con mayor estabilidad laboral, lo que permite la especialización en determinadas áreas, con la consecuencia de que el servicio ofrecido es altamente calificado y especializado y es posible garantizar la continuidad de los programas, planes y metas del gobierno, con suficiencia técnica y de liderazgo.

Finalmente, puede considerarse que este sistema genera un compromiso bidireccional entre servidores públicos y el Estado como empleador. Los primeros pueden comprometerse a la mejora continua, compromiso, profesionalismo y actuación ética, en tanto que el segundo ofrece capacitación, reconocimiento, oportunidad de crecimiento y estabilidad. Esta simbiosis tiene como principal beneficiario al ciudadano, pues recibirá un mejor servicio por parte de la administración pública a la que se le confió el bienestar social.

No obstante, no se puede olvidar una diferencia notable entre el mundo del ser y del deber ser. Es el caso que la legislación de la materia y la teoría escrita al respecto pertenecen al mundo del deber ser, lo que no necesariamente tiene una correspondencia ideal en el mundo del ser.

En este sentido, cabe verificar si desde la publicación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* ha existido algún impacto más allá de lo expuesto en el mundo ideal, específicamente en la implementación del mismo en las instituciones, así como el mejoramiento de la calidad del servicio público y la percepción de la población a este respecto derivada de esta forma de contratación de personal.

En ese orden de ideas, a continuación, se presenta la evolución del nivel de satisfacción de la población con los servicios brindados por la Administración Pública Federal, las características del personal que integra a la APF, así como el progreso del Servicio Profesional de Carrera para conocer si ha tenido algún impacto en la calidad del servicio otorgado por las instituciones de la APF a la sociedad. Para ello, se toman en consideración los Censos Nacionales de Gobierno

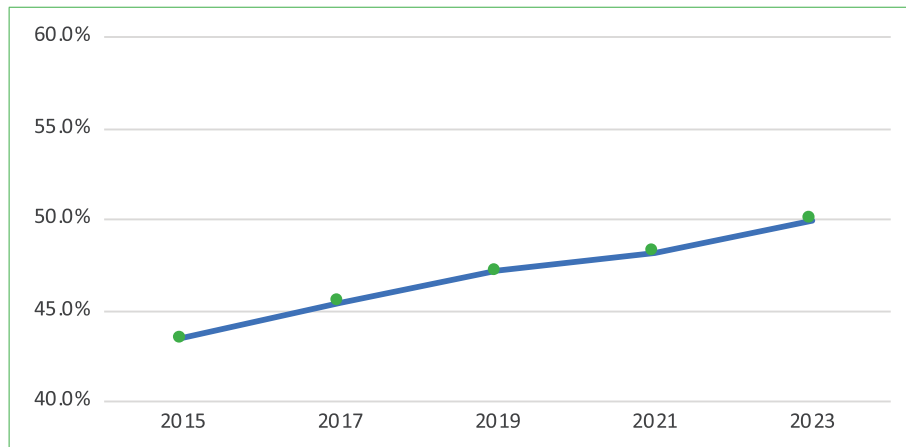
Federal (CNGF) de 2016 a 2022, las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 a 2023, la Estadística Básica del Subsistema de Ingreso del Sistema del Servicio Profesional de la Secretaría de la Función Pública, que reúne resultados de 2004 a 2024, y el Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* desde el 7 de septiembre de 2007 al 31 de marzo de 2024.

Asimismo, cabe señalar que se toma en consideración el periodo de 2016 a 2022, puesto que es en este periodo que la metodología ocupada por el Inegi permitió obtener los datos de los mismos rubros en cada periodo.

Como se ha mencionado, la razón de ser de la Administración Pública es procurar el bienestar de la población. En este sentido, es precisamente la población la que tiene derecho a expresar su opinión respecto a la satisfacción de los servicios recibidos por aquellos que están bajo su mandato.

Al respecto, del año 2015 al año 2023 ha existido un incremento de 6.5% de satisfacción en términos generales con la calidad de servicios públicos básicos y de los servicios públicos bajo demanda por parte de la población de 18 años y más en áreas urbanas de más de 100 000 habitantes.

**GRÁFICA 1.** POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS EN ÁREAS URBANAS DE MÁS DE 100 000 HABITANTES REFIRIÓ ESTAR SATISFECHA EN TÉRMINOS GENERALES CON LA CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BAJO DEMANDA



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 a 2023.

Ahora bien, en cuanto a la incidencia del *SPC*, el régimen de contratación a que están sujetos los servidores públicos es un punto de referencia para saber si dicha ocurrencia existe o no. De los datos brindados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en sus Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental de 2017 a 2023 (ENCIG) y en los Censos Nacionales de Gobierno Federal de 2016 a 2022 (CNGF), entre 2016 y 2022, la APF tuvo un promedio de 1 582 196 empleados, de los cuales cada año se reportó que el 70% se trataba de personal de base, en tanto que el personal de confianza representó alrededor del 19 por ciento. Sin embargo, de ese universo, menos del 0.2% ingresó por medio del *SPC* (Secretaría de la Función Pública, 2024).

**TABLA 1.** PERSONAL QUE COMPONE LA APF Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ACUERDO A LA FORMA DE CONTRATACIÓN

AÑO	TOTAL DE PERSONAL EN LA APF	%	PERSONAL DE BASE	%	CONFIANZA	%	EVENTUAL	%	HONORARIOS	%	SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	%
2016	1 567 381	100	1 116 672	71	317 879	20	117 323	7	15 507	1	2494	0.20
2017	1 697 345	100	1 179 369	69	373 701	22	116 121	7	27 846	2	4072	0.20
2018	1 476 478	100	1 060 504	72	307 005	21	885 88	6	20 381	1	3909	0.30
2019	1 606 800	100	1 099 238	68	276 599	17	139 296	9	20 253	1	2333	0.10
2020	1 583 355	100	1 112 871	70	264 362	17	179 912	11	26 068	2	1865	0.10
2021	1 569 047	100	1 100 855	70	262 506	17	176 787	11	28 899	2	3467	0.20
2022	1 574 971	100	1 102 202	70	253 486	16	186 104	12	33 179	2	2753	0.20

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos de las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental de 2017 a 2023 (ENCIG), en los Censos Nacionales de Gobierno Federal de 2016 a 2022 (CNGF), entre 2016 y 2022, y la Estadística Básica - Subsistema de Ingreso de Secretaría de la Función Pública.

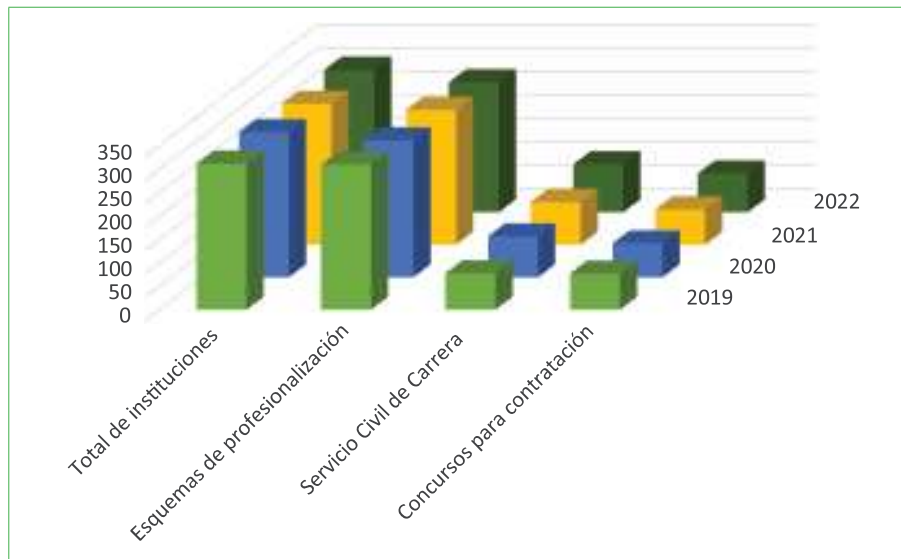
De 2019 a 2022, arriba del 90% de las instituciones que conformaron la estructura orgánica de la Administración Pública Federal contaron con algún tipo de elementos, mecanismos o esquemas de profesionalización para su personal (CNGF); sin embargo, menos del 30% cuenta con algún tipo de Servicio Civil de Carrera, y en menor porcentaje aún se realizaron concursos para la contratación de nuevo personal con base en el mérito, como se puede observar en las tablas que se presentan a continuación:

**TABLA 2.** TOTAL DE INSTITUCIONES QUE CONTARON CON ELEMENTOS, MECANISMOS Y/O ESQUEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SU PERSONAL

Año	Total de instituciones	%	Esquemas de profesionalización	%	Servicio Civil de Carrera	%	Concursos para contratación	%
2019	312	100	310	99.4	78	25.0	77	24.7
2020	310	100	293	94.5	87	28.1	72	23.2
2021	301	100	288	95.7	91	30.2	75	24.9
2022	304	100	277	91.1	102	33.6	82	27.0

**Fuente:** Elaboración propia.

**GRÁFICA 2.** TOTAL DE INSTITUCIONES QUE CONTARON CON ELEMENTOS, MECANISMOS O ESQUEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SU PERSONAL



**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, las estadísticas arrojadas por el Sistema del Servicio Profesional de Carrera señalan que, desde su implementación en 2004, se han realizado un total de 99 711 concursos con corte al 30 de abril de 2024, de los cuales señalan que 67 880 obtuvieron un ganador (Secretaría de la Función Pública, 2024); sin embargo, los mismos reportes emitidos por el sistema indican que del 7 de septiembre de 2007 al 31 de marzo de 2024 se han designado 56 868 plazas al amparo del artículo 34 de la Ley (Secretaría de la Función Pública, 2024). Como se mencionó, estas plazas

para su definitividad deben concursarse «en igualdad de condiciones», pero en la mayoría de los casos el concurso se presenta como mero trámite para tal propósito, por lo que se podría considerar que solo cerca del 16% de las plazas concursadas son un concurso real para el ingreso al servicio público.

Derivado de lo anterior, no es posible asegurar que el *SPC* ha tenido un impacto en el mejoramiento de la calidad del servicio brindado a la ciudadanía en general y en la percepción de esta al respecto; más aún, queda en evidencia el largo camino que aún queda por recorrer para estar en condiciones de alcanzar los propósitos perseguidos por este Sistema que tantos años costó establecer.

Sin embargo, permanece la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera para la construcción de un gobierno eficiente y de su legitimidad. Como se mencionó, la sola existencia del *SSPC* en nuestro país y de la legislación que dio paso a su creación y regulación representó una lucha larga y constante. Ahora es preciso su perfeccionamiento y adecuación a la realidad y necesidades del país y de la administración pública.

Para un modelo de gobernanza basada en redes comunitarias, es necesario establecer de nueva cuenta la necesidad de diseñar un modelo hacia adentro de la *AP* y uno hacia afuera, aunque en ambas situaciones debe enfatizarse no solo la profesionalización de los servidores públicos, sino su capacidad volitiva para trabajar en redes.

Al mencionar un modelo hacia afuera, se hace referencia al aspecto más visible de la *GRC*, que es la necesidad de trabajar con la sociedad civil organizada, así como con las comunidades que no cuenten con esta forma de organización, y que, sin embargo, se establecen como actores de cambio para sus necesidades y realidades. Esta capacidad volitiva se refiere a que el servidor público debe ser capaz de escuchar y entender a los ciudadanos y establecer estos puentes de comunicación entre ellos y el gobierno, para la formulación de propuestas de acción, aceptando que no siempre es desde la autoridad gubernamental de donde surgen las mejores ideas, sino en trabajo conjunto de los destinatarios de las mismas.

Ahora bien, un factor que debe considerarse y que es relevante es que no todos los funcionarios tienen como parte de sus funciones el contacto con la ciudadanía ni la propuesta de acciones, programas o políticas públicas, sino que su trabajo es más administrativo e incluso rutinario, sin embargo, nunca unipersonal. Y es donde debe establecerse el modelo hacia adentro.

Si bien son los servidores públicos con nivel de mando (directores generales, directores generales adjuntos) los que fungen como puente de comunicación en-

tre la dirección política y los servidores públicos, esto no significa que sean los únicos que deban tener la capacidad de establecer redes, sino que estas deben construirse como un modelo para toda la administración, que sea factible de seguir para el personal de todos los niveles.

En efecto, es necesario reconocer las redes políticas como mecanismos de movilización de recursos, donde las capacidades y la información que estas pueden poseer son indispensables para la implementación de programas, estableciendo comunicación entre niveles, áreas e instituciones, en las que fluya la coordinación y apoyo, pues se debe comprender que si bien cada quien tiene un área y función diferente, la AP existe con un solo objetivo, que es prestar servicios de calidad a la ciudadanía que procuren el bien común.

En este punto, convergen tres necesidades tanto para los servidores públicos como para la ciudadanía: 1) el querer, tener el deseo o intención de trabajar en conjunto, con la disposición de escucha y negociación; 2) el saber, tener conocimiento de los mecanismos y medios que existen para participar en el proceso de habla y escucha, cómo participar y proponer y cómo conocer las propuestas ya hechas y acciones emprendidas, y 3) poder, tener la capacidad de acceder a estos mecanismos, sin que haya trabas burocráticas, económicas, tecnológicas o cualquier otra que impida que la sociedad participe con el gobierno, o que los servidores públicos entablen comunicación con la sociedad o entre ellos mismos.

Estos tres elementos, querer, saber y poder, se entrelazan, de modo tal que si uno de ellos falla, la red completa falla, por lo que generar las condiciones para la existencia de cada uno de ellos es la tarea del hoy. Derivado de lo anterior, es necesario establecer cinco líneas estratégicas de acción:

1. Impulsar el fortalecimiento de la sociedad civil y la responsabilidad social, de modo tal que estas permeen en todos los niveles socioculturales y económicos, y las personas de todos los sectores sociales cuenten con el interés y la información para organizarse y participar en las decisiones del Estado.
2. Establecer coordinación entre todas las dependencias y entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, así como entre las unidades que conforman a cada una de ellas.
3. Implementar herramientas tecnológicas que faciliten dicha coordinación, procesos y comunicación entre gobierno y sociedad. Para ello, el



gobierno abierto debe jugar un papel primordial en la construcción de este nuevo paradigma.

4. Impulsar un cambio cultural, consistente en la concientización de todos los servidores públicos acerca de la necesidad de los cambios y su cooperación en los mismos, pues muchas tareas se deberán realizar de manera diferente, desde algunas consideradas cotidianas, hasta las trascendentes inherentes a la planeación y a la toma de decisiones.
5. Generación de un marco normativo flexible, pues la rigidez jurídica impide la innovación y creación de valor público por parte de los servidores públicos, ya que cualquier actuación que no se apegue estrictamente a lo estipulado en la norma puede constituir una responsabilidad administrativa que inhiba la intención de proponer o actuar de manera diferente. La flexibilidad del marco normativo debe permitir la agilidad de los procesos, la innovación y la creación de valor público, sin dejar de enfatizar en la transparencia y el combate a la corrupción.

En resumen, el contexto actual exige del gobierno y de su administración pública una gobernanza para entretener redes que den paso a la creación de valor público, un trabajo conjunto entre gobierno, por medio de su administración pública, y sociedad, que brinde oportunidades que se traducirán en un piso parejo para los ciudadanos y su desarrollo. A su vez, este valor público creado proporciona legitimidad al gobierno y a quien lo encabece, ayudando así al mantenimiento del poder, que es uno de los fines de la política. Estas tareas no son sencillas, por lo que requieren contar con personas capacitadas, que tengan los conocimientos, la experiencia y la voluntad para lograr tales objetivos, así como la vocación que exige la propia administración pública, que no siempre brinda las mayores ganancias económicas, pero sí las mayores satisfacciones personales cuando se obra en pro del bien común.

## Conclusiones

En el presente texto se hizo una revisión histórica y funcional del servicio profesional de carrera, analizando la importancia de contar con servidores públicos capacitados que aporten en la creación de valor público y con ello en la legitimación del poder y la construcción de la gobernanza.

En efecto, la profesionalización tiene relevancia no solo en el crecimiento individual del servidor público, sino en el impacto que este tiene en la sociedad y en

la idoneidad de un gobierno, al contar con personal que no solo cuenta con habilidades y conocimientos, sino con comprensión y compromiso con el bien común.

Lo anterior es trascendental, pues las sociedades tienen mayor posibilidad de prosperar cuando se cuenta con líderes capaces, a quienes se les reconoce como legítimos y con quienes se puede trabajar conjuntamente para la edificación de un mejor país, con visión estratégica y sostenible.

Al reconocer la importancia de contar con un servicio profesional de carrera, se establece una visión de Estado, que da oportunidad a la cimentación de una mejor sociedad, con base en una gobernanza sólida y legitimada, lo cual no es tarea fácil, y existe aún un largo camino por recorrer, pero se cuenta con los cimientos adecuados para ello, por lo que resulta necesario establecer las líneas acción que permitan su materialización en beneficio siempre de la sociedad.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de Teoría*. Tirant lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). Las implicaciones administrativas de la Nueva Gobernanza Pública. En L. M. Martínez Anzures. *Antología sobre Teoría de la Administración Pública* (pp. 213-233). INAP.
- Aguilar Villanueva, L. F. (12 de abril de 2021). *Gobierno*. Prontuario de la democracia: <<https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/gobierno>>.
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. <<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>>.
- CLAD (14 y 15 de noviembre de 2003). Declaración de Santa Cruz de la Sierra. *XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*: <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSantaCruz.pdf>>.
- Enríquez Rubio, E. (2002). *Administración de recursos materiales en el sector público*. INAP.
- Fernández Ruiz, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. UNAM, Porrúa.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*. INAP.
- Fernández Santillán, J. F. (2016). *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Santillán, J. F. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 175-193.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). ENCIG. Obtenido de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. <<https://www.inegi.org.mx/programas/encig>>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (s.f.). CNGF. Obtenido de Censo Nacional de Gobierno Federal. <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngf>>.
- Martínez Puón, R. (2005). *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, R. (2011). *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Nieto Mendoza, A. (2006). Corrupción en la asignación y desempeño de los cargos públicos. *Revista del Servicio Profesional de Carrera*(6), 181-190.
- Pardo, M. (2005). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, 599-634. <<https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177002.pdf>>.
- Pardo, M. (2005). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, 599-634. <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177002>>.
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado. Teoría política*. Porrúa.
- Restrepo Medina, M. A. (enero-junio de 2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*(30), 167-185. <<https://repository.urosario.edu.co/items/6d5044do-7e00-481f-b9c3-732edad2701e>>.
- Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, 167-185.
- Secretaría de la Función Pública (2024). *Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*. <[https://trabajaen.gob.mx/servlet/download\\_blob?task=SSE\\_SI\\_LIGAS&item=SSE\\_SI\\_LIGAS!M4T\\_SI\\_LIGA\\_TE\\_IN\[10\].CME\\_ARCHIVO](https://trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN[10].CME_ARCHIVO)>.
- Secretaría de Gobernación (12 de abril de 1934). *Diario Oficial de la Federación*. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=191843&pagina=2&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=2&seccion=0)>.
- Secretaría de la Función Pública (2022). *Resultados ECCO 2022*. Gobierno de México. <[https://minio-des.apps.funcionpublica.gob.mx/uprhportal/micrositio-ecco/Resultados%20ECCO%202022\\_final.pdf](https://minio-des.apps.funcionpublica.gob.mx/uprhportal/micrositio-ecco/Resultados%20ECCO%202022_final.pdf)>.
- Secretaría de la Función Pública (2024). *Estadística Básica-Subsistema de Ingreso*. <[https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download\\_blob?task=SSE\\_SI\\_LIGAS&item=SSE\\_SI\\_LIGAS!M4T\\_SI\\_LIGA\\_TE\\_IN\[9\].CME\\_ARCHIVO](https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN[9].CME_ARCHIVO)>.