



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y  
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. EL CASO DE TEXCOCO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**DANIELA DUBETH SÁNCHEZ CASTILLO**

**ASESOR**

**DR. ENC. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**

**REVISORES**

**M. EN G. Y A.P. KARINA REBECA GONZALEZ RAMIREZ**

**M. EN D. ALEJANDRO ESPINOSA RAMIREZ**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, ENERO DE 2020.**

*Es una locura odiar a todas las rosas sólo porque una te pinchó. Renunciar a todos tus sueños sólo porque uno de ellos no se cumplió.*

*-Antonie de Saint-Exupéry*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi director de tesis Alejandro Pompilio Aguilar Miranda, por su valiosa asesoría y conducción en este proyecto. Por creer en mí; acompañándome en el proceso de investigación, su valiosa guía. Infinitas gracias

A mis revisores la Mtra. Karina Rebeca Ramírez González y al Mtro. Alejandro Espinosa Ramírez, por su apoyo dentro y fuera de las aulas, por sus valiosos conocimientos proporcionados en lo largo de mi formación profesional.

## DEDICATORIA

A Dios por estar siempre presente en mi vida y nunca dejarme.

A mi mamá, la mujer que me enseñó a nunca rendirme, que debo luchar por mis sueños, la mujer que está ahí cuando más la necesito y nunca me dejó sola. Por creer siempre en mí, por cada aplauso, pero también por cada regaño. Bendecida y orgullosa me siento de ser tu hija, y tenerte a mi lado.

A mi hermana que siempre ha estado ahí para ser mi cómplice, por aguantarme siempre. Por tu insaciable sed de conocimiento, por contagiarme tu amor por los libros, por ser tan valiente y nunca rendirte.

Gracias

Daniela Dubeth

# ÍNDICE

INTRODUCCION .....	9
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	12
HIPÓTESIS.....	12
OBJETIVOS.....	13
Objetivo General.....	13
Objetivos particulares .....	13
METODOLOGÍA .....	14
JUSTIFICACIÓN.....	16
C A P I T U L O I.DE LA PROFESIONALIZACION A LOS MODELOS DE PROFESIONALIZACIÓN .....	19
1.1 CONCEPTO DE PROFESIONALIZACIÓN, PARA QUE SIRVE .....	19
1.1.1 FASES DE LA PROFESIONALIZACIÓN .....	26
1.1.2 PROBLEMAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN.....	26
1.2 Modelos de Profesionalización (Merino) .....	28
1.2.1 MODELO VERTICAL TRADICIONAL.....	29
1.2.2 MODELO WEBERIANO .....	31
1.2.2.1 CONCEPTO DE BUROCRACIA.....	31
1.2.3 MODELO ORIENTADO HACIA POLÍTICAS.....	37
1.2.4 MODELO GERENCIAL (NUEVA GESTIÓN PÚBLICA) .....	39
1.2.4.1 Teoría de la Nueva Gestión Pública .....	40
1.3 IMPORTANCIA DE ESTOS MODELOS .....	43
1.4.1 CLIENTELISMO .....	46
1.4.1.1 Patrimonialismo .....	48

1.4.1.2 Patronazgo .....	49
1.4.1.3 DISEÑO INSTITUCIONAL.....	49
CAPÍTULO II. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO .....	53
2.1 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL .....	53
2.1.2 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL ÁMBITO ESTATAL Y MUNICIPAL.....	58
2.1.3 CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA .....	75
2.2 IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA .....	76
2.2.1 VENTAJAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA .....	77
2.3 LEY DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA .....	77
2.3.1 ANÁLISIS DE LA LEY DEL SERVICIO.....	78
2.4 LA NECESIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	79
CAPÍTULO III.EL CASO DE TEXCOCO .....	87
3.1 ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO.....	88
3.2 OBJETIVO DE LA ENTREVISTA.....	89
3.2.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS .....	89
3.3 RESULTADOS .....	92
3.4 PROPUESTA.....	108
CONCLUSIONES .....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	113
ANEXOS.....	119

## ÍNDICE DE ORGANIGRAMAS

Organigrama 1. Presidenta Municipal .....	62
Organigrama 2. Secretaria del Ayuntamiento .....	63
Organigrama 3. Tesorería Municipal .....	63
Organigrama 4. Dirección de Obras Públicas .....	64
Organigrama 5. Contraloría Interna Municipal .....	64
Organigrama 6. Dirección General de Administración .....	65
Organigrama 7. Subdirección de Seguridad Pública y Movilidad .....	65
Organigrama 8. Dirección de Servicios Públicos .....	66
Organigrama 9. Dirección de Planeación .....	66
Organigrama 10. Dirección de Agua Potable y Alcantarillado .....	67
Organigrama 11. Dirección de Desarrollo Social, Educativo y del Deporte .....	67
Organigrama 12. Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología .....	68
Organigrama 13. Dirección de Catastro .....	68
Organigrama 14. Dirección de Cultura .....	69
Organigrama 15. Dirección de Desarrollo Económico .....	69
Organigrama 16. Dirección de Regulación Comercial .....	70
Organigrama 17. Dirección de Protección Civil y Bomberos .....	70
Organigrama 18. Dirección de Desarrollo Rural .....	71
Organigrama 19. Consejería Jurídica.....	71
Organigrama 20. Oficialía, Mediadora, Calificadora y Conciliadora .....	72

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Servicios Civiles en México .....	56
Tabla 2. Servicio civil de carrera .....	75
Tabla 3. Indicadores seleccionados .....	90
Tabla 4. Cuadro vacíos en el marco jurídico .....	91
Tabla 5. Cuadro: indicadores .....	92
Tabla 6. Variable 1 .....	94
Tabla 7. Variable 2.....	95
Tabla 8. Variable 3.....	96
Tabla 9. Variable 4.....	97
Tabla 10. Variable 5.....	100
Tabla 11. Variable 6.....	101
Tabla 12. Variable 7.....	102
Tabla 13. Variable 8.....	102
Tabla 14. Variable 9.....	103
Tabla 15. Variable 10.....	104
Tabla 16. Teorías de los cuatros modelos de Mauricio Merino aplicada al Ayuntamiento de Texcoco.....	107

# INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene como principal propósito conocer los obstáculos a los que se enfrenta el servicio civil de carrera, específicamente en el Municipio de Texcoco, ubicado en el Estado de México. En los últimos años en México se ha detectado que uno de las principales problemas en la Administración Pública es la inexistente implementación del Servicio Civil de Carrera o el nulo conocimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública aprobada en el año 2003 en el sexenio de Vicente Fox Quezada se reforman también la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación; acciones encaminadas para implementar un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal.

Dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública específicamente en el Artículo 6. se establece que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

El servicio civil de carrera se encuentra aún en fase inicial a nivel nacional, estatal; por lo que a nivel municipal la profesionalización de los servidores públicos está muy lejos de adoptarse como una política pública estable. Es cierto que en algunas entidades se han legislado leyes para establecer servicios civiles de carrera y se han extendido esas obligaciones a los municipios que lo integran. Dentro de las diferentes entidades (Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Sonora) se han promulgado leyes orgánicas, para establecer

servicios civiles de carrera, sin embargo, siguen predominando las administraciones sobre lealtad política.

En el Estado de México existen Institutos encargados de la Profesionalización de los servidores públicos, entre ellos se encuentran el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) que se creó con el Decreto No.13 en el año 2000, y tiene como fin operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con los municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal. Otro ejemplo es el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos esta institución se encarga de planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar la profesionalización del personal del servicio público, así como de las acciones contundentes para avanzar en la instauración del servicio profesional de carrera del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, con el propósito de fortalecer el funcionamiento de la administración pública y mejorar la calidad y atención en la prestación de los servicios que le corresponde proporcionar al Poder Ejecutivo Estatal. La falta de un servicio civil de carrera en las administraciones locales se ha convertido en una de las limitaciones al cumplimiento de la nueva agenda de gobierno municipal.

En México y en sus principales municipios no existe una profesionalización de los servidores públicos; por lo que gran parte de la administración pública ignora es que la profesionalización ofrece un desarrollo y calidad en el servicio, un proceso de incentivos al desempeño laboral del servidor público y no caer en el error de baja calidad administrativa. Se espera entonces que con la profesionalización se pueda reconstruir la confianza y tener servicios de calidad, así como propiciar, eficacia y eficiencia de los servidores públicos.

Existe un nulo interés de querer poner en marcha un servicio civil de carrera a nivel municipal si bien es cierto que existen leyes a nivel nacional y estatal, a nivel local no hay leyes, solo existen programas, diplomados, institutos que exijan la profesionalización de los servidores públicos en este nivel de gobierno. En el caso del municipio de Texcoco, se estipula en el Bando Municipal sobre la Comisión del

Servicio Profesional de Carrera Policial, pero se deja aún lado la profesionalización de los servidores públicos, aquellos que son encargados de las principales direcciones de área, y que pueden llegar a tener gran repercusión en la administración local de dicho municipio.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Qué obstáculos se identifican en la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco?

## **HIPÓTESIS**

Los obstáculos que se identifican para no implementar un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco se refieren a a) clientelismo, b) falta de información suficiente entre los miembros del ayuntamiento c) Falta de interés entre los miembros del ayuntamiento d) la lealtad política e) insuficiencia en el marco jurídico correspondiente.

# OBJETIVOS

## Objetivo General

Identificar los obstáculos del servicio civil de carrera de los servidores públicos en el Ayuntamiento de Texcoco, para identificar las deficiencias que se originan al no cumplirse la normatividad jurídica del servicio civil de carrera en los gobiernos municipales, mediante una propuesta de un modelo.

## Objetivos particulares

1. Analizar las formas de reclutamiento y profesionalización de los funcionarios públicos, con el propósito de identificar posibles predominios del clientelismo, patrimonialismo y patronazgo.
2. Analizar las formas de reclutamiento y profesionalización de los funcionarios públicos, con el propósito de identificar vacíos de información en la materia.
3. Analizar las formas de reclutamiento y profesionalización de los funcionarios públicos, con el propósito de identificar el predominio de la lealtad política.
4. Analizar las formas de reclutamiento y profesionalización de los funcionarios públicos, con el propósito de identificar vacíos en el marco jurídico correspondiente.

## METODOLOGÍA

El presente trabajo se apoyó de la siguiente metodología, un tipo de investigación analítico, porque se encontró evidencia de información relativa a la investigación que se está llevando a cabo. La idea es puntualizar, observar e identificar los elementos principales detrás del servicio civil de carrera en México para comprenderlo en profundidad.

De igual manera esta investigación se apoyó en un tipo de investigación retrospectiva, porque se tuvo que ir al pasado para poder entender al sistema actual; revisándose teorías que dan sustento a la investigación, por ejemplo, la teoría de la burocracia de Max Weber; en dicha teoría Weber definió el tipo ideal de una burocracia profesional, legal, imparcial, organizada conforme a los intereses superiores del Estado. Pero no queda ahí la tarea de solo formar gobiernos, sino de garantizar su continuidad y vigilar el desempeño del mismo. Guerreño señala que la administración pública es típicamente burocrática, monocrática y comisarial.

Asimismo, también se pretende abordar la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) que busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz, a través de un sistema de control que permite la transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como la participación ciudadana, el cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas (Barzelay, 1998). Los cuales proveyeron las bases del inicio de esta investigación y la relación que fueron contemplando con la profesionalización, la burocracia y la nueva gestión pública.

Los conceptos que resultan pieza clave para esta investigación y que se definirán son: Profesionalización, Burocracia, Nueva Gestión Pública, Clientelismo, Administración Pública, servicio civil de carrera, Algunos autores que se retomarán para abordar dichos conceptos serán: Max Weber, Aguilar Villanueva, Omar Guerrero, Chiavenato Idalberto, Cruz Villalobos Osvaldo, Mauricio Merino, Martínez

Puon Rafael y algunos otros autores cuyos trabajos se encontrarán citados en las fuentes bibliográficas.

Estos autores ayudaran a comprender los principios de ingreso, evaluación, selección de los funcionarios públicos, de acuerdo a sus aptitudes, para que sean más eficaces y eficientes en su trabajo.

La técnica utilizada para esta investigación fue de campo, ya que se realizaron entrevistas a siete miembros del Ayuntamiento de Texcoco, tratando de establecer si existió objetividad en la asignación de los principales mandos de la administración pública, es decir si dicha administración se encuentra conformada por personas que cuenten con perfil académico requerido para el puesto que desempeñan.

## JUSTIFICACIÓN

Esta investigación tiene como propósito revisar el tema del servicio civil de carrera como un instrumento para fortalecer a la Administración Pública; que parte desde una revisión de términos y definiciones que permitirán encontrar referentes y tener una mayor claridad sobre los conceptos. También se revisará la causa del por qué se integran los servicios civiles de carrera bajo el modelo tradicional de la administración pública.

Así mismo se plantea la necesidad de implementar un servicio civil de carrera, para hacer frente a los vicios que se presentan dentro del patrimonialismo burocrático, el clientelismo y el patronazgo resultados todos de la extensión de arreglos informales entendidos de manera errónea por las instituciones.

Para el ingreso existen ciertas interrogantes sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de revisión de gobierno, dado que en lugar de medir las habilidades de los candidatos estas las limitan a acopiar sus impresiones sobre el trabajo.

Si el diseño del servicio civil de carrera resulta adecuado y pertinente para mejorar a la administración pública mexicana, debido a los cambios de gobierno, se podría prescindir del servicio civil de carrera, ya que la falta de interés de actores políticos y al mismo tiempo de la ciudadanía.

La investigación se dividió en tres capítulos el primero de ellos denominado **de la profesionalización a la teoría de la burocracia y la nueva gestión pública**, se conceptualizan términos relevantes tales como lo son la profesionalización, las normas ISO, el modelo por competencias y el servicio civil ; por el lado de las teorías a revisar, apoyándonos principalmente en Mauricio Merino con sus cuatro modelos de profesionalización: modelo vertical tradicional, modelo Weberiano, modelo orientado hacia políticas y el modelo gerencial; se resalta la importancia de los modelos antes mencionados, se revisa el concepto de

clientelismo, diseño institucional y , para finalizar el capítulo se hace un análisis sobre la relación entre la teoría de la burocracia y la nueva gestión pública.

En el capítulo dos se contextualizaron los antecedentes del servicio civil de carrera en México, se hace un recuento desde sus inicios del servicio civil de carrera en el ámbito federal, a la par del servicio civil de carrera en el ámbito estatal y municipal. Se señalan, además los procesos a partir de los cuales se compone dicho sistema, las ventajas y desventajas que enfrenta el servicio de carrera, así como la implantación, las características del servicio civil de carrera y la importancia del servicio del mismo, al convertirse en un instrumento de apoyo para el gobierno municipal, a partir de la ley que lo regula, pues esto sirve a la ciudadanía como mecanismo para evaluar constantemente el desempeño de los funcionarios municipales que por dicho conducto hayan ingresado al servicio público; se destaca además, su importancia como medio para transparentar la administración municipal y que a partir de dicha ley, sea la ciudadanía quién ejerza su control y establezca los mecanismos mediante los cuales se hace referencia a la ley del servicio civil de carrera, y realizar un análisis de la ley del servicio, para tener una noción más amplia sobre de que se habla. Esta ley fue ley expedida en el sexenio de Vicente Fox.

En el capítulo tres se desarrollará un caso práctico relacionado con la instrumentación del Servicio Civil de Carrera en el Ayuntamiento de Texcoco. El Servicio Civil de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos que fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública. El propósito es la mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad. Se hace el estudio sobre el servicio civil de carrera en el H. Ayuntamiento de Texcoco. Se hace un recuento sobre el objetivo principal de la entrevista. Se realiza la interpretación de 7 entrevistas realizadas a distintos servidores públicos, quienes proyectaron información clave para dicha

investigación; de esta manera se logra identificar en que modelo propuesto por Merino, se encuentra la actual administración municipal. Para finalizar esta investigación se hace la propuesta en base al caso de Texcoco.

# **CAPITULO I.**

## **DE LA PROFESIONALIZACION A LOS MODELOS DE PROFESIONALIZACIÓN**

Este primer capítulo tiene la finalidad de describir mediante los principales autores que trabajan el tema de profesionalización, los elementos necesarios y pertinentes que contribuyen al entendimiento de la necesidad de que este elemento esté presente en las administraciones públicas y en los servicios que la conforman.

Así pues, se abordará el concepto de profesionalización desde la conceptualización de diferentes autores como parte integral y funcional del servidor público municipal, el cual se ve obligado a interactuar con la sociedad de una forma responsable, eficaz y eficiente, con la sociedad. Y enfatizando al mismo tiempo, la importancia de la profesionalización y los problemas de la misma. Este trabajo de investigación se apoya en cuatro modelos que se consideraron importantes para el desarrollo de este trabajo de investigación; para diferencia profesionalización de servicio civil, van de la mano, pero no son lo mismo.

### **1.1 CONCEPTO DE PROFESIONALIZACIÓN, PARA QUE SIRVE**

En años recientes, el tema de profesionalización ha tomado importancia en los países desarrollados, como una de las principales características de las administraciones públicas, y base necesaria de la función pública en los gobiernos democráticos, dada la idea de tener mejores servidores públicos, por lo que se requiere de personal capacitado y especializado, para dirigir y desarrollar mejores servidores públicos y tomando decisiones de calidad para su aplicación a la sociedad.

El término de profesionalización aparece como una técnica para mejorar la administración, por lo cual es importante comenzar por definir el concepto de

profesionalización para contextualizar el problema; para María del Carme Pardo define a la profesionalización como:

*Conjunto de procesos que tienen por objeto que el ingreso, la permanencia y el desarrollo en el ejercicio de la función pública se efectúe con base en la imparcialidad, la continuidad y la certidumbre. Significa también, que el contenido y los objetivos de las políticas de gobierno ingresan al terreno de la estabilidad institución, lo cual significa que la alternancia en el poder no conlleva a la movilidad que detiene o altera las actividades públicas (Pardo, 1999).*

Si bien es cierto la profesionalización debe ir de la mano con la permanencia, la continuidad y la evaluación para la mejora de las acciones implementadas en la administración pública también deben estar presentes; pero principalmente la profesionalización debe ser encaminada a los servidores públicos, a aquellos que son encargados de la implementación de las políticas públicas, directores de áreas administrativas; para así impulsar la eficiencia de las instituciones gubernamentales

La profesionalización producirá cambios radicales en las administraciones públicas. Logrando una ética que represente seguridad y confianza; la calidad de servicios por medio de la innovación.

Por su parte Mauricio Merino proporciona la siguiente definición:

*La profesionalización del servicio público, entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno, y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales, se ha asumido cada vez más como una condición necesaria para la consolidación de la democracia. (2006, p. 16).*

Es por lo que la profesionalización debe considerarse como una política pública necesaria la cual debe contar con la función de recursos humanos, que es

la que va a regular todo el proceso de reclutamiento y establecer una organización del personal, la contratación por áreas específicas y aptos para los cargos que desempeñaran los resultados.

Rafael Martínez Puon define la profesionalización como *el sistema de profesionalización para los altos niveles públicos requiere, al igual que lo que se ha avanzado en materia de servicio profesional de carrera, de un tiempo importante y de elementos que le den forma para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implementar, sea análisis de condiciones normativas de operación, de dinámicas internas, trabajo, etc. (2008, p.127).*

Con esto Puon establece, que es necesario introducir y fortalecer la profesionalización de manera interna, así como obligar a los servidores públicos a instruirse profesionalmente por medio de un sistema de carrera, el cual se encargue de regular al personal y que no sólo sea una formación optativa en la estructura administrativa.

Por otro lado, dos autores hablan sobre la profesionalización de México a nivel local, Zapata Garesche Eugene *“La profesionalización de funcionarios no es únicamente una herramienta de gestión administrativa o de recurso humanos. La transparencia y la honestidad en la selección, contratación y desarrollo de los funcionarios es una piedra angular de la democratización del gobierno local. En ese sentido hacer del municipio mexicano un espacio más justo y profesional construir al fortalecimiento de la democracia local en México” (2001, p.7).*

Para Morales y Gómez Juan Miguel *“la profesionalización de los servidores públicos mediante un servicio de carrera administrativa es sin duda la estrategia fundamental para transformar el funcionamiento y desarrollo de administración municipal en México” (2006, p.227).*

Ambos autores observan a la administración pública municipal en México se encuentra totalmente alejada de la profesionalización, en cierto modo es verdad que el servicio civil de carrera a nivel local es nulo en su aplicación, por lo que la

democracia esta corrompida por las lealtades políticas y esto da origen a una mala representación, pues no responden a las demandas y necesidades de la sociedad. Para que la administración local sea exitosa, la democracia debería introducir la profesionalización de los servidores públicos que ingresan a los ayuntamientos y buscar la forma de llevar a cabo un seguimiento a lo largo de las administraciones, sin importar la alternancia política.

La instauración de un sistema de profesionalización de carrera a nivel local tendría un impacto significativo de las administraciones públicas municipales, con leyes que exijan el ingreso de servidores públicos, los cuales estén capacitados y especializados en las áreas a las que se encuentren asignados. Esto es indispensable para que la administración pública tenga un personal ampliamente capacitado, orientado a la eficiencia y eficacia dentro de la administración pública, para Charles Jean Bonnin (1808):

Como ciencia tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que comprende como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bien en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la comunidad utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de la aplicación, es el gobierno de la sociedad: como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.

La administración pública necesita de personal organizado y capacitado que garantice la obtención de mejores resultados. El gobierno y la administración pública son parte del Estado, es por lo que su principal prioridad debe ser la sociedad, para apoyar la solución de problemas o las necesidades que tengan en común.

La administración pública tiende a generar un amplio grupo de demandas que impactan la capacidad administrativa; en ellas se encuentra las del perfeccionamiento en las tareas de los funcionarios públicos mediante un amplio

conocimiento de nuevos funcionarios profesionales, así como la integración de especialistas en áreas de reciente creación.

El servicio civil de carrera se refiere a la estructura administrativa con capacidad de decisión, operación y actualización, que otorgase eficiencia a los órganos en función de los resultados a los ciudadanos; se ejecutan acciones de capacitación y desarrollo para fortalecer sus capacidades y promover su movilidad profesional al interior del servicio público.

De otro modo la profesionalización es transformar el desarrollo y funcionamiento de la administración; con el objeto del ingreso, la permanencia y el desarrollo; lo que significa que no importa la alternancia política, el servidor público competente permanecerá ahí. Pues debe ir de la mano con la permanencia, la continuidad y la evaluación, para mejorar las acciones implementadas dentro de la administración; en algún caso se sugiere que la profesionalización de los servidores públicos debe ir dirigida a los encargados de directores de áreas, aquellos que llevan más responsabilidades, con el fin de impulsar la eficiencia dentro de las instituciones gubernamentales.

A continuación, se definen las normas ISO, que son aquellas que los municipios de mayores recursos logran la certificación de proceso bajo las normas ISO que a continuación se describen.

Las normas ISO, son reconocidas a nivel internacional para los sistemas de gestión de calidad (SGC). El proceso de certificación requiere de un proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos estipulados en la ISO 9001 así como la gestión de los procesos que circunscriben al producto con el fin de garantizar la confianza en el mismo. Sin descuidar una revisión del cumplimiento de la legislación que es de aplicabilidad en el sector y actividad de acción. ISO 9001 define un sistema de gestión de la calidad fundamentado en el cumplimiento de 8 principios

de gestión de la calidad, basado a su vez en el ciclo de mejora continua PDCA (Planificar, Hacer, Comprobar, Actuar).

Esta norma se centra en la detección y determinación de procesos de la organización como actividad decisiva para su funcionamiento eficaz. El proceso de evaluación del cumplimiento de los ítems exigidos por ISO 9001 será valorado/auditado por personal que reúne todas las competencias técnicas que la propia norma determina.

Este modelo por competencia solo es utilizado para contextualizar un poco mejor la situación sobre la cual se trabaja en algunas administraciones, el modelo por competencias. Merino menciona que este modelo es una alternativa en la profesionalización de los servidores públicos profesionales, ya que este enfoque por competencias permite que los perfiles se relacionen de manera directa con los resultados esperados. La aplicación de este modelo en la iniciativa privada se da, como respuesta a la necesidad de formación para el trabajo.

Es importante establecer que se entiende por competencias, para Marelli una competencia es una capacidad, susceptible de ser medida, necesaria para realizar un trabajo eficazmente, es decir para producir los resultados deseados por la organización. (1999, p. )

El análisis de competencias tiene como objeto identificar los conocimientos, las destrezas, las habilidades y los comportamientos estimulantes, que los empleados deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos. Para tener una competencia puede ser necesario, tal vez sólo un tipo de conocimientos, o una destreza, habilidad o comportamiento determinados, o bien puede requerir una combinación de todos ellos.

En la misma línea, Rodríguez y Feliú las definen como “conjunto de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas que posee una persona, que le permiten la realización exitosa de una actividad.” (1996, p. 166)

No existe un modelo único de gestión de recursos humanos: existen diferentes modelos que responden a las expectativas, objetivos y motivaciones particulares de cada organización. Por décadas algunos países como: Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, han introducido el enfoque por competencias en las administraciones públicas; estos países consideran que los recursos humanos constituyen su activo más importante. Si las organizaciones logran generar en su personal, competitividad, flexibilidad, motivación lograrán un mayor control de su capacidad para alcanzar resultados en un contexto en evolución constante.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública también hace lo propio y lo define como la “capacidad profesional”, es decir la capacidad efectiva para ejercer exitosamente la función pública en respuesta a las necesidades del servicio y a las funciones asignadas, que incluyen conocimientos, habilidades, actitudes y valores, en combinaciones y grados distintos, dependiendo de la institución, el nivel de responsabilidad y el cargo de que se trate.

Se puede coincidir que el enfoque por competencias, identifica y desarrolla tres tipos de competencia: institucionales, transversales y técnicas específicas. Y es así que con este modelo se busca fortalecer a los municipios débiles de capacidades institucionales, dando ordenamiento de la administración y gestión de los recursos humanos; este modelo o enfoque busca dar la posibilidad de dar coherencia a los modelos de profesionalización y sirve como base de unidad de medida para la capacitación, evaluación y certificación de funcionarios, de este modo tratando de evitar las rupturas en los procesos de renovación de poderes. Sin embargo, es claro que no existe un modelo único en el desarrollo de los sistemas de profesionalización, sino que está en la participación ciudadana y vigilancia a través de estructuras adecuadas para tal propósito.

En el Servicio Civil de Carrera debe plantearse un programa integral de capacitación encaminado a responder a las necesidades de especialización de las líneas de carrera, así como de la cadena de puestos. El servicio civil de carrera es

una forma de gestionar los recursos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los servicios civiles se caracterizan por la permanencia de los funcionarios a pesar de cambios en la estructura política del gobierno.

### **1.1.1 FASES DE LA PROFESIONALIZACIÓN**

**Selección:** en esta fase se encarga de encontrar trabajadores idóneos con quienes se pretende trabajar en la organización y buscar una persona que cumpla las necesidades del puesto a desempeñar, este proceso se compone de exámenes generales de conocimientos y de habilidades, que garantice que las personas participantes sean competitivas para participar en la ocupación de ciertas áreas de la administración pública.

**Capacitación:** Es necesario capacitar a los funcionarios de manera continua, para el mejor desempeño de sus funciones, con la capacitación continua de los trabajadores se pretende que estos se lleguen a especializar en las áreas que se estén desarrollando, logrando así una mayor eficiencia en sus funciones.

**Evaluación al desempeño:** consiste en la observación de la forma en que los empleados desempeñan sus tareas y se están formando impresiones acerca de su trabajo y desempeño dentro de la institución; siendo este un requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público en el Sistema y en su puesto.

### **1.1.2 PROBLEMAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN**

- Existe una constante interrupción por los cambios de gobierno en la continuidad de proyectos de profesionalización de la función pública, si no es que abrogación de legislaciones en la materia.

- En la mayoría de las administraciones públicas en América Latina, si no es que todas, desde hace algunos años se han operado bajo decretos o medidas de austeridad presupuestaria que van en detrimento de toda reforma al sistema de

compensaciones o estímulos económicos para sus funcionarios públicos, así como la nula adquisición de herramientas para mejorar la gestión de recursos humanos. Observándose que el gasto se realiza en bienes que no resultan de utilidad o son superfluos

- Falta de concreción de alianzas y redes con otros sectores y otros países, en cuanto a intercambio de herramientas de gestión principalmente debido a trabas de carácter legal (licencias de uso, incompatibilidad de regímenes jurídicos, etc.)

- Déficit en la realización de diagnósticos serios y profundos que permitan saber qué tipos de cambios se requieren para la profesionalización. Por lo que finalmente no se sabe si lo que se adopta es por moda.

- Constantes recortes de plantillas y presupuesto vs desarrollo de personal y planes de carrera.

- Alta rotación del personal responsable de las áreas de recursos humanos lo que provoca un detrimento en la continuidad de políticas y prácticas. Todo ello debido a la falta de incentivos y de apoyo para la buena realización del trabajo.

- Adopción indiscriminada de sistemas o herramientas provenientes del sector privado que luego hacen notar deficiencias en su funcionamiento y falta de adaptación.

- Muchas de las propuestas que se han adoptado, en materia de capacitación en línea, sistema de competencias y sistemas de evaluación del desempeño se adoptan principalmente como prácticas de gestión de recursos humanos que funcionan de manera aislada y no como parte de toda una política integral de recursos humanos. Lo que denota una desvinculación de la política de recursos humanos (si es que existe) con la estructura organizacional (Echebarría, 2006).

- Siguen prevaleciendo en las organizaciones públicas prácticas basadas en el cumplimiento de normas, funciones y existencia de controles que se observan

como obstáculos a la innovación y creación de valor, sobre todo en la idea de autores como (Moore, 1995).

- Existe mucha resistencia al cambio, debido a la cultura organizacional caracterizada por su alto contenido conservador y tradicional. En gran parte resultado de que no se acompañan los procesos de implementación no son acompañados de procesos de socialización.

- La cultura prevaleciente basada en el patrimonialismo o nepotismo obstruye las posibilidades de adoptar una cultura de cambio, de mérito y de liderazgo compartido. Este es uno de los mayores problemas por erradicar en América Latina.

- El personal de las áreas de recursos humanos, en su mayoría, no cuenta con la capacitación y las competencias suficientes para emprender la tarea que representan los nuevos desafíos en la profesionalización tanto de la función pública como de la función directiva. Desafortunadamente la piedra angular del cambio está en este último factor.

- Déficit en la difusión y socialización de la profesionalización, lo que dificulta la comprensión, tanto de los beneficiarios o afectados, como de la sociedad en general. (Martínez, 2008)

Estos puntos son los que se consideran los principales problemas a los que se enfrenta la profesionalización, teniendo todos en común cierto miedo al cambio, a la evaluación, el miedo al soltar costumbres que ya se volvieron parte de la cultura. La idea de que muchas variables se encuentren en juego de los distintos intereses y recursos, obligan a reflexionar si en verdad deben considerarse como las problemáticas, planteadas o aún pueden cambiar.

## **1.2 Modelos de Profesionalización (Merino)**

Bajo condiciones mínimas desarrolladas, debe ser posible reconocer cuando se está bajo una verdadera política de profesionalización o cuando no lo está; de

este modo poder distinguir entre los distintos modelos para poder obtener los resultados, en función de las características propias de cada institución. En este caso para identificar las características de nuestro caso de estudio, el Ayuntamiento de Texcoco.

Si se parte del reconocimiento de que no hay un modelo único, incluso no tiene por qué haberlo, se supone que la profesionalización responde a objetivos institucionales previamente establecidos, que puede resultar exitosa o menos exitosa, en la medida que se sigues los objetivos.

### **1.2.1 MODELO VERTICAL TRADICIONAL**

El servicio civil de carrera es un medio para garantizar, con la mayor probabilidad posible, que quienes ocupan un cargo público, realicen sus funciones con el mayor apego posible de los intereses. Este modelo parte de la idea de las ciencias camerales con el Estado absolutista.

Omar Guerreo “señala que el estado absolutista se manifestó en principio mediante las condiciones de las fuerzas feudales y la “subordinación formal, institucional e incondicional” de los funcionarios hacia un poder central encabezado por la monarquía absolutista representa una de las características más significativas” (1995, p,6). De las ideas fuertes de la ilustración, nace el servicio civil de carrera con la intención de construir un cuerpo de funcionarios capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos civiles del Estado.

El servicio civil se consolidó como una herramienta para afirmar la vigilancia del Estado de derecho, tomando estas características para la construcción de un modelo típico de servicio profesional, se ofrecen cuatro elementos que deben considerarse:

- 1) Separación inequívoca entre los intereses personales y los propósitos institucionales. Su objetivo es integrar un cuerpo dedicado a cumplir los fines que establecen las leyes y las políticas que se derivan de ellas.

2) Las capacidades de quienes integran ese cuerpo de funcionarios profesionales para desempeñar su función. Un cuerpo de funcionarios permanente, ajeno a los intereses políticos circunstanciales, que sin embargo no tenga la separación suficiente para cumplir las tareas que le son asignadas, resulta tan inútil como un ejército de improvisados.

3) la disciplina con la que un cuerpo civil debe emprender sus tareas, del mismo modo que un ejército debe obedecer las instrucciones que giran los generales. De este modo los sistemas de vigilancia, control y evaluación del desempeño de cada uno de los miembros de ese cuerpo civil resultan tan importantes como lo son para los ejércitos militares.

4) La analogía planteada sirve para comprender la importancia de definir con nitidez la estrategia que debe seguirse. El servicio civil de carrera no puede entenderse como un fin en sí mismo sino como una estrategia de organización destinada a obtener resultados concretos.

De los puntos desarrollados anteriormente Merino, considera que deben existir una implementación y una evolución adecuada al sistema profesional de carrera de la siguiente manera:

1) La existencia de un cuerpo estable de funcionarios cuyos integrantes respondan al cargo que ocupan;

2) La existencia de algún procedimiento de selección de ese cuerpo de funcionarios, basado en sus credenciales profesionales, asociadas efectivamente con el cargo que desempeñan;

3) La existencia de un sistema de capacitación, destinado a perfeccionar las capacidades, las aptitudes y las habilidades indispensables;

4) La existencia de un sistema de vigilancia y control sobre el desempeño de los funcionarios, relacionado con las normas que cada uno de ellos debe cumplir;

5) La existencia de un sistema de evaluación del desempeño basado en los resultados finales que cada uno de los funcionarios debe obtener;

6) La existencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación de los resultados agregados que debe obtener el cuerpo de funcionarios;

7) La existencia de un conjunto estable de objetivos institucionales, relacionado con los objetivos que asignan a cada uno de los funcionarios que integran el servicio;

8) La existencia de un sistema integrado de control y de evaluación destinado a verificar la coherencia interna. (Merino, 2006)

El cuerpo de profesionales que integren el servicio profesional debe fijar un criterio de seguimiento que contenga objetivos institucionales claros. Los primeros puntos que se enumeraron deberían adoptarse para generar un sistema de monitoreo que observé, implemente y evalúe un sistema profesional, que lleve a cabo alguno de los principios anteriormente mencionados.

## **1.2.2 MODELO WEBERIANO**

### **1.2.2.1 CONCEPTO DE BUROCRACIA**

El alemán Max Weber (1993), uno de los grandes teóricos y quien establece una división entre política y administración, establece a la burocracia como una de las principales características en la construcción de los Estados modernos. Siguiendo su tipología de la dominación, se distinguen tres formas de legitimidad, cada una con una forma de administración y dominación específica:

- La dominación carismática fundamenta su legitimidad en las cualidades o aptitudes del líder, cuya forma de organización administrativa se muestra como inestable;

- la dominación tradicional fundamenta su legitimidad en el poder, su forma de organización administrativa patrimonial y feudal, son ambas dependientes del líder, aunque en distinto grado;
- finalmente, la dominación legal es aquella que se fundamenta en la validez de preceptos establecidos conforme a la razón, generalmente reconocidos y aceptados cuya forma de organización administrativa requiere de personal capacitado y especializado a dada la complejidad de sus funciones.

Es por eso que el concepto de burocracia es entendido como el conjunto de servidores públicos que integran la estructura administrativa estatal, cuyo ejercicio se enmarca por reglas formales, jerarquías y funciones preestablecidas, así como por el poder impersonal de sus trabajadores.

En este sentido Norberto Bobbio menciona:

“Para Weber, como se sabe el tipo más puro de poder legal es el que se vale de un aparato burocrático, definido como la manera formal más racional de ejercer el poder y la burocracia es el ejemplo histórico más relevante del poder ejercido de conformidad con la ley”. (Bobbio; p107)

Este poder es racional en cuanto se sustenta de la legalidad que sanciona el Estado, que se legitima por un sistema de normas estables que dan origen a la autoridad y el mando, mismos que dependen de esta forma legal para orientar sus actividades, las que a su vez se determinan por el mérito, la capacidad, el conocimiento técnico, aptitudes y habilidades.

Los fines que persigue cada institución del Estado se articulan en relación con la división del trabajo, mediante una congruente distribución de jerarquías y funciones que, provistas de un marco legal, influyen en el capital humano de su organización de manera individual y colectiva. Estos elementos coordinados entre sí ponen de manifiesto una estructura que permite regular y ejecutar las actividades del Estado y por otra fungir como intermediario entre los gobernantes y gobernados.

La construcción del modelo burocrático surge a partir de la búsqueda de las características comunes de las organizaciones formales. Weber (1993) acuñó el término burocracia para identificar las organizaciones que poseían esas características. La Burocracia resultaba un factor indispensable para administrar una organización compleja en una sociedad moderna. Por supuesto que Weber reconocía que el funcionamiento de la burocracia crea despojos e inconvenientes, pero entendía que este era el precio para poder contar con una organización racional y eficaz.

Y este equilibrio tiene las ventajas de mejorar la efectividad con la que se consiguen las metas, maximizar la eficiencia para lograr el mejor resultado al más bajo costo y además de controlar mejor la incertidumbre, al regular a los trabajadores, a los proveedores y a los mercados a partir de reglas formales conocidas.

Una burocracia neutral en el sentido político- partidario y profesional preparado para cumplir las funciones que, de manera imparcial debe llevar a cabo el aparato estatal, en palabras de Weber “el auténtico funcionario no debe hacer política, sino a limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente. El funcionario ha de desempeñar su cargo sin ira y sin pasión” (1964, p. 175).

De esta manera Weber identifica los tipos ideales, en los cuales esta investigación se basará para identificar la denominación legal-burocrática, donde de acuerdo al autor mencionado, se ejercía por medio de un cuadro administrativo-burocrático, con las siguientes características:

1- El funcionario es libre, pero al mismo tiempo está sujeto a las obligaciones del cargo que ocupa.

2- Los funcionarios están sujetos al principio de jerarquía administrativa rigurosa; las funciones que cada uno desarrolla presentan una escala de obligaciones y responsabilidades.

3- Cuadro de competencias fijo a las cualidades profesionales de quienes ocupan los cargos sino al principio de legalidad, según el cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que expresamente les está atribuido por la norma jurídica.

4- La burocracia opera en esta fase por contrato; el Estado y su burocracia se vinculan en tanto que los contratos definen los contenidos, las características y la duración de esa relación está en los pactos que se desprenden de ese contrato y se suspenden a la vez, tan pronto como el contrato se vence.

5- La relación laboral en la que se sostiene el contrato entre el burócrata y el Estado, parte del supuesto de una calificación profesional en la que se fundamenta su nombramiento como funcionario público.

6- Sueldos e incentivos fijos, establecidos sobre la base jerárquica en las que se ubique el cargo correspondiente del funcionario.

7- Los funcionarios ejercerán su trabajo como la única, o al menos su principal profesión.

8- Una perspectiva profesional de ascenso en la jerarquía burocrática a la que pertenecen, ya sea por el tiempo que le han dedicado o por la calidad de los servicios que han ofrecido, o por ambos.

9- Los funcionarios no sólo mantienen una ética basada en la responsabilidad y en la plena separación entre los asuntos y los intereses de la política, sino que además operan con absoluta separación de los recursos que se ponen a su alcance.

10- Los funcionarios públicos están sometidos a la más estricta disciplina y a una constante vigilancia sobre procesos que desarrollan

Históricamente son de suma importancia los aportes que Max Weber (1977) proporcionó a la teoría y práctica de la administración y a la escuela estructuralista,

centrando sus estudios en la racionalización, la democracia, el comportamiento, la autoridad; de la cual distingue tres tipos fundamentales: la tradicional, la racional-legal y la carismática; y la burocracia de la que realiza un modelo conocido genéricamente como burocrático.

Weber (1964) analizó profundamente a las organizaciones formales desde puntos de vista muy diferentes. Estudió el comportamiento; la autoridad y los aspectos esenciales de la propia burocracia, de la cual surge el modelo burocrático de referencia.

La idea de burocracia planteado por Weber es interesante ya que puede asociarse con formas de estructura y poder preestablecidos con una forma de organización humana singular y también con una forma de actuar de determinados agentes en una institución. La burocracia es y sigue siendo la primera vertiente relacionada con estructura y poder, una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos.

La acción del burócrata se caracteriza por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad de su gestión, su tendencia a encarar lo rutinario y la centralización muy fuerte de su autoridad. Características que estructuralmente se fomentan en un contexto de tareas repetitivas fuertemente normadas y orientadas basados en los criterios de evaluación, mucho más a la función que al resultado.

La burocracia para Max Weber (1977) es precisamente la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racionalidad y eficiente los problemas de la sociedad y por extensión, de las empresas tanto públicas como privada. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, con el objetivo de lograr los fines para los cuales fue creada.

Weber consideró partes de la burocracia:

- a. un orden jerárquico (órganos y personas con diferente nivel de autoridad);

- b. normas escritas para regular el funcionamiento de las distintas unidades organizacionales;
- c. objetivos formalizados que constituyen las metas de la organización, atribución experta de responsabilidades;
- d. procedimientos formalizados para transmitir y;
- e. conservar información, sistemas objetivos para la selección de las personas que han de desempeñar los distintos puestos de trabajo.

La burocracia concebida por Max Weber (1977) se basa en 1) La formalización (tanto de las normas como de los procedimientos) y 2) La centralización (definición de la jerarquía y autoridad).

Ambas dimensiones deben interpretarse desde lo que Weber llama la racionalidad formal, origen del orden legítimo que han de establecer las normas jurídicas. Weber a través de su conocida trilogía, establece que la legitimidad puede ser carismática (se basa en la santidad, heroicidad o en otras cualidades que concurren de forma especial en una determinada persona), tradicional: deriva del carácter sagrado que caracteriza determinadas tradiciones, usos o costumbres; y racional que encuentra su fundamento en el principio de legalidad propio del ordenamiento jurídico.

En resumen, el tipo ideal del modelo burocrático se caracteriza por la existencia de atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, dentro de un sistema organizado de mando y subordinación, cuya actividad implica un concienzudo aprendizaje profesional, en la cual la vinculación y permanencia del funcionario responde a una carrera basada en el mérito.

Sin embargo, la burocracia también puede ser vista como un avance significativo en los intentos de racionalizar la actividad de las organizaciones y en dado caso, de los poderes públicos. Max Weber fue quien hablaba de la burocracia como “una jaula de hierro”, en la que la creatividad humana podría perecer.

### **1.2.3 MODELO ORIENTADO HACIA POLÍTICAS**

La idea de un gobierno organizado por políticas y no por funciones un tanto rígidas, surge en Estados Unidos en los años 50's. Su principal aportación sigue siendo la del esfuerzo por entender al gobierno como una organización que participa en el diseño e implementación de políticas públicas y se compromete con sus resultados, dejando la concepción según la cual el gobierno era reducido exclusivamente a un conjunto de órganos, estructuras y atribuciones rígidamente establecidas para cumplir con las funciones permanentes e invariables.

Las políticas son aquellas que el gobierno busca atenderlas racionalmente y resolver todos los problemas públicos. Este enfoque se compromete con la necesidad de contar con funcionarios públicos aptos para afrontar las responsabilidades y ofrecer resultados. También se le conoce como el modelo de tercera generación y se mencionan 7 razones:

1) El gobierno no puede resolver todos los problemas de la convivencia. Se derivan de sus obligaciones básicas, y no de sus verdaderas posibilidades de intervención a favor de postulados sociales o económicos. Se sustituye por la idea de la agenda pública; en la cuál gobernar significa seleccionar y el papel asignado al funcionario estable y rígido de tiempos anteriores, se ha desplazado hacia un modelo de funcionarios capaces de administrar la complejidad de las políticas.

2) Ya que el gobierno no puede resolver todo, el enfoque sugiere a la agenda pública ser producto de un ejercicio democrático y abierto, en el que los funcionarios han de estar alertas a las mudanzas de esa agenda para ofrecer opiniones de política más acertadas. Los recursos públicos deben estar destinados a los verdaderos problemas públicos, cada uno de los cuales ha de estar sustentado a su vez en indicadores precisos sobre la forma de plantearlos y de abordarlos por medio de políticas públicas.

3) Las soluciones a las prioridades sociales parten de una definición de los problemas, con el propósito explícito de atacar las causas que los generan a través

de cursos de acción orientados a resultados. Este nuevo enfoque propone que, cada problema debe ser definido como un curso de acción en el que pueden y aún deben participar quienes pueden aportar algo a los resultados deseables, medidos con nitidez a través de procesos transparentes y de indicadores verificables.

4) Si bien es cierto que las políticas públicas son entendidas como cursos de acción orientadas hacia los resultados; exigen una visión orientada hacia las capacidades gerenciales que hacía las funciones rígidas.

5) La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte entonces, en un elemento esencial del proceso; los estándares de calidad perseguidos por este enfoque, representan un compromiso con la rendición de cuentas, sin renunciar al uso transparente de los recursos y agrega resultados organizacionales a lo largo de un proceso que persigue resultados explícitos.

6) La ética de los funcionarios deja de ser un asunto de vigilancia, supervisión y control, para trasladarse hacia una nueva visión que apunta hacia el compromiso personal de los funcionarios con los propósitos de cada política, así como con la dignidad del éxito compartido por los equipos responsables de llevarlas a cabo.

7) La administración deja de ser una caja negra para aspirar a convertirse en una caja de cristal, cuyos procesos son públicos y cuyos resultados se miden en términos del cumplimiento de sus compromisos explícitos (Merino, 2006, p. 16).

Este enfoque no sugiere la eliminación del cuerpo burocrático, ni la ausencia de reglamentaciones básicas; lo que busca es transformar el servicio civil de carrera basado en normas de permanencia y estabilidad, a partir de los cargos ocupados por funcionarios que cumplen en la medida que se ajustan.

El cambio de nombre de servicio civil a servicio profesional significa mayor adaptación al entorno, compromiso con los indicadores y resultados. Pero al mismo tiempo exige compromiso por parte de los servidores públicos para poder ofrecer

un cambio en el desarrollo profesional asociado a la idea de la meritocracia en el servicio público.

El enfoque de las políticas públicas se ha venido extendiendo con el espacio de la agenda de políticas y ha cobrado mayor relevancia en la acción de gobierno municipal. La agenda de las políticas públicas es el espacio gubernamental que se ha venido experimentando.

#### **1.2.4 MODELO GERENCIAL (NUEVA GESTIÓN PÚBLICA)**

Es importante que se pueda entender en su total la Nueva Gestión Pública(NGP), y conocer el concepto de la misma teoría que se intenta abordar; para Leeuw (1996) la NGP enfatiza la aplicación de los conceptos de economía, eficacia y eficiencia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, a las normas y las recomendaciones (1996, p. 92).

Es decir, que el actual sistema de actuación pública se mueve en un nuevo escenario con dos diseños básicos de coordinación. En primer lugar, el sector público resalta las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión y, en segundo lugar, existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos uniformes para contratar e incurrir en costes (Dunleavy y Hood, p.10)

Podría resumirse que la Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menos coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan y otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana.

### **1.2.4.1 Teoría de la Nueva Gestión Pública**

De acuerdo a Donald F. Kettl desde las reformas de los patrones a la gestión pública; se ha apoyado en seis ideas esenciales:

- 1) la búsqueda de mayor productividad;
- 2) más vínculos públicos con los mercados privados;
- 3) una orientación más fuerte hacia el servicio;
- 4) más descentralización desde lo nacional hacia lo subnacional en los gobiernos;
- 5) una creciente capacidad para dirimir o poner en marcha políticas públicas;
- 6) tácticas para fortalecer la rendición de cuentas por resultados;

En pocas palabras esto quiere explicar porque los criterios democráticos de los gobiernos deben ampliarse, ya que no solo se debe a una libre elección de los gobernantes, sino que estos deben de cumplir los compromisos previamente establecidos que son de gran interés para la sociedad.

A diferencia de los tiempos intervencionistas apoyados en amplias estructuras burocráticas, la NGP tiene la visión de que la clave del desarrollo no descansa en los escritorios de las oficinas burocráticas, sino en la iniciativa individual y en la capacidad de los mercados, y para ello, postula categorías como “clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación”, y flexibilidad por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales.

El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) se encamina a introducir esquemas competitivos, productivos y de mercado en el desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de romper su ineficacia y propensión hacia las prácticas de la política, ya que esta había generado un ambiente en el cual la

lucha por el poder y los intereses en competencia, desvirtúan la lógica de la racionalidad administrativa y técnica, provocando que los resultados de la gestión pública se caracterizan más por relaciones de ventaja y negociación.

Focalizar a la burocracia como centro de poder indica que para la NGP las fallas de gestión yacen en las oficinas burocráticas que se habían convertido en costos de decisión, en los cuales el mundo de los intereses se había ramificado a lo largo y ancho de los sistemas de decisión.

Esto implicaba que las actividades administrativas no eran, aunque se postulaban, los sistemas de carrera como garantía de operación institucional, áreas de neutralidad o imparcialidad al momento de tomar decisiones, ejercer los recursos públicos e impulsar los sistemas de implantación de las políticas públicas.

De este modo la racionalidad por parte de la Nueva Gerencia Pública el predominio de la lógica del poder, lo cual implica que los cuadros directivos y operativos ingresan de lleno a las arenas de poder, en las cuales había recursos, decisiones y ventajas para maximizar los intereses de la burocracia.

Para la Nueva Gestión Pública, hace falta que los cuerpos burocráticos adopten valores como la productividad y la competencia, a fin de mejorar su calidad técnica; alejándose de las prácticas de la política, la cual incluso, es el epicentro de las fallas de la gestión gubernamental debido a la lucha intensa por el poder, así como en el uso de la información que, alimenta las decisiones del Estado con fines públicos que tienen como contexto la política.

Puede entenderse que, frente a los servicios profesionales, la NGP asume que el servicio profesional debe tener una actuación apegada a las versiones anteriores, derivadas del enfoque de política pública en sentido del aparato burocrático siga un instrumento para orientar al Estado.

En la misma línea de estudio se enlistan siete puntos que son influyentes en los servicios profesionales:

1) existencia de criterios de contratación de personal por proyecto y resultados específicos;

2) la existencia de mecanismos de vigilancia pública, sobre los procesos de selección de personal, la evaluación del desempeño, capacitación y promoción,

3) la existencia de sistemas de evaluación del desempeño (rendición de cuentas);

4) la existencia de sistemas de capacitación basados en capacidades y actitudes;

5) la existencia de sistemas de incentivos relacionados con los resultados combinados del trabajo individual;

6) el uso intensivo y sistemático de tecnologías de información para el seguimiento, control y evaluación de los expedientes y la carrera profesional;

7) la existencia de sistemas de información al público sobre los procesos y la evaluación del servicio profesional (Cabrerero, 2003)

De acuerdo al autor, estos puntos deben ser considerados como la evolución de sistemas profesionales anteriores, pero no deben tomarse totalmente factible, ya que desafían los modelos tradicionales de la profesionalización.

Para la construcción ideal de un servicio profesional se debe tomar en cuenta modelos anteriores, pero más importante aún deben existir indicadores que muestren en realidad como se encuentran los servicios profesionales en los gobiernos locales en México, debe; existir coherencia y tener claros los propósitos que se quieren perseguir.

### **1.3 IMPORTANCIA DE ESTOS MODELOS**

En este primer capítulo me he dedicado a identificar las teorías más afines y pertinentes para este trabajo de investigación; es importante recalcar cuál es la relación entre la Teoría de la Burocracia y la Teoría de la Nueva Gestión Pública. Ambas teorías tienen afinidades que explicaré a continuación.

Una de las principales críticas que se hace al modelo burocrático es en la práctica. Como modelo de gestión tiene una larga historia, el mismo Weber consideraba a la burocracia como una “jaula de hierro” que atraparía al servidor público su maquinización, disciplina y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral.

Adicionalmente, y en 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 de la función, llevando a una desviación de la conducta del servidor público apartada de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Al mismo tiempo, el servicio civil se convierte en un instrumento de movilización política.

Como antes se ha explicado, el término de burocracia se emplea para designar a los funcionarios de acuerdo a los reglamentos y rutinas, lo que provoca ineficiencia en la organización; debe ser la organización eficiente por excelencia, y para lograr esa eficiencia que busca y que podemos relacionar con la teoría de la Nueva Gestión Pública.

La burocracia señala como debe funcionar la organización de la misma, de acuerdo a las normas y reglamentos, y como deben seguirse de acuerdo a las normas y reglamentos dado que son coherentes con los objetivos previstos con anterioridad, y asignándole a cada quién las áreas de las que deben hacerse responsables

En la NGP es la separación política/administrativa donde se concentra la rendición de cuentas y se requiere de una asignación de las responsabilidades por las acciones encomendadas.

Otro punto que cabe retomar es que la competencia técnica y meritocracia en la burocracia, es la organización en la cual se basa la selección del personal de acuerdo al mérito y a la competencia técnica; ahí la necesidad de hacer exámenes, concursos, pruebas y títulos para la admisión y ascenso de los servidores públicos.

En el lado de la NGP es similar a la propuesta anteriormente mencionadas y que lleva por nombre la orientación a los resultados o mayor énfasis en el control de los productos, refiriéndose a la asignación de recursos y las recompensas ligadas a la medida del rendimiento y una ruptura de la gestión del personal; refiriéndose en pocas palabras a estimular al empleado con pequeños incentivos (salariales, ascenso de puesto) y brindar un mejor servicio al cliente.

Dado que la especialización o profesionalización de los participantes en la burocracia se caracteriza por la profesionalización de sus participantes, cada funcionario de la burocracia es un profesional, misma propuesta que también se hizo en la NGP.

La Nueva Gestión Pública se caracteriza por el énfasis en los resultados y en la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación; el acento en la reducción de costos; la insistencia en la reducción de costos; la insistencia en la reducción del tamaño del gobierno; la promoción; para ese fin de la privatización, la tercerización y la descentralización de servicios provistos por el Estado y otras funciones gubernamentales consideradas no esenciales; la desburocratización de la administración pública mediante la adopción de las prácticas y los métodos del sector privado, y aún del traslado de la prestación de ciertos servicios al mismo; la orientación al cliente y la percepción del ciudadano como consumidor.

Cuando se habla de Nueva Gestión Pública en sentido estricto, se refiere a la Administración centrada en valores de eficiencia y eficacia.

Para lograr el cambio de modelo es necesario asumir la función de recursos humanos como una función directiva de carácter estratégico, alineada con la planificación estratégica, una nueva política retributiva para los empleados públicos en la que una parte de las remuneraciones estuviera ligada al desempeño.

La NGP propone una manera meritocrática de organizar al gobierno. Es decir, que las organizaciones y las personas deban ser evaluadas por resultados y desempeño; se puede entender entonces, que el principal argumento es que el gobierno debe preocuparse no solo por gastar dinero y llevar a cabo sus procedimientos, sino que básicamente que los resultados sean visibles a la sociedad.

Cómo es visto, ambas teorías son similares, pero uno de los puntos que es importante resaltar que ambas tienen una propuesta similar, pues ambas proponen evaluar, incentivar y promover al servidor público; cada teoría lo hace a su manera, pero el fin es el mismo: lograr resultados, reduciendo la corrupción de los servidores públicos en el aparato administrativo; teniendo servidores públicos expertos en el ámbito administrativo.

La profesionalización es una política necesaria, es decir es aquella condición sin la cual no se podría cumplir en su totalidad los fines institucionales que persiguen los gobiernos municipales

Dado que una de las principales problemáticas de la administración pública dentro de los municipios, es el fracaso administrativo derivado de la falta de experiencia, conocimientos previos, la no estimulación del servidor público se vuelve un círculo vicioso del que, conforme pasan los años, se cree imposible combatir el problema de la profesionalización y la inexistencia de la puesta en marcha del Servicio Civil de Carrera.

Toda nuestra investigación se centra sobre la profesionalización de los servidores públicos, a continuación, abordaremos brevemente los obstáculos que se identifican dentro de la administración municipal, con el fin de tener un contexto

más claro y se manejen los conceptos que se utilizaran a lo largo de los dos siguientes capítulos y abundaremos más en el capítulo tres.

A continuación, se describirán brevemente, los conceptos de los obstáculos que se identifican, desde nuestros objetivos e hipótesis, que será importante conocerlos, dado que se utilizaran a lo largo de esta investigación, como lo son el clientelismo, el patrimonialismo y el patronazgo.

#### **1.4.1 CLIENTELISMO**

El clientelismo es un fenómeno sociopolítico que se ha estudiado a lo largo de los últimos años por distintos científicos sociales de las distintas disciplinas sociales, si bien el clientelismo se ha ido adaptando a los distintos modelos democráticos de la historia y se ha ido modernizando a su paso. Esta práctica se remonta desde la Roma Antigua, la edad media, el antiguo régimen europeo, así también como la Colonia Iberoamericana.

El clientelismo es una práctica ya antigua, de la cual se entiende como el intercambio de bienes, favores y/o compra de votos, esta práctica se ha estudiado desde distintas disciplinas como lo son la antropología, sociología y la ciencia política. En México es común considerar al clientelismo como una práctica cotidiana y normal, si tienes amigos “palancas” en algún ámbito de influencia, puedes tener éxito, pero si no es así, se pueden encontrar con muchos obstáculos en el camino.

Para entender mejor que es el clientelismo el politólogo Caciagli (1996) lo define *como una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder, que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes entre personas socialmente desiguales o entre dos grupos*. Se trata de una relación dática, en la cual una persona (el patrón) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón.

Si bien puede entenderse que el clientelismo es una práctica informal de la democracia, entorpeciendo la ejecución de proyectos públicos en beneficio de la sociedad, y debilita las aspiraciones de una construcción democrática del Estado. El clientelismo al paso del tiempo se ha convertido en un medio para poder sacar provecho, por medio de un sistema de favores entre interesados por el acceso a ciertos beneficios públicos que llegan a ser utilizados para un interés privado.

El clientelismo definido por Garvia (2001) *un tipo de relación interpersonal, o cara a cara, en la que intervienen el patrón, de un lado y sus clientes de otro; uno y otros envueltos en una relación de intercambio que beneficia a las dos partes, pero también un intercambio desigual o asimétrico, disfrutando el patrón de una situación de partida ventajosa frente a sus clientes, cuya ayuda necesita, sin embargo, para mejorar su posición frente a otros.*

Para Huntington y Sartori, los partidos y los sistemas de partidos son clientelistas orientados al patronazgo y localista en sus etapas tempranas de modernización, pero se vuelve más programáticos e institucionalizados con el desarrollo progresivo (Kitschelt, 2000). El clientelismo desalentó el desarrollo de la participación y el apoyo ciudadano, como un contingente para la implementación de políticas.

Por otro lado, Landé (1977) define la coexistencia del clientelismo aún en sistemas institucionales modernos. Desde su perspectiva, las formas institucionales modernas y el clientelismo no sólo son compatibles, sino que se complementan. El clientelismo no solo ha sido considerado como un problema de la pobreza y desigualdad, sino en general, las personas que tienen poder adquisitivo; son las que practican con mayor frecuencia ya que esperan que un periodo corto de tiempo, podrán cobrar el favor.

En pocas palabras el intercambio de favores, de aquellos que tienen cargos públicos, que buscan tener el apoyo electoral en futuras elecciones, y es así como esta práctica cae en la corrupción pues, hace uso ilegal de las instituciones pública para el beneficio privado; la corrupción es un componente básico

Algunos autores como Graciano los percibe como ambos fenómenos poseen una función instrumental similar, toda vez que privatizan la vida pública y consideran a los bienes públicos como elementos divisibles y excluyentes, a los que se les da un precio y los cuales no se desenvuelven dentro de los parámetros de legalidad (1983, p. 425). El clientelismo y la corrupción han sido objeto de estudio durante mucho tiempo, y es cierto que no se puede hablar de clientelismo sin dejar de hablar de corrupción.

Para Della Porta (1994) los dos fenómenos se entienden de forma separada y por una simple distinción que realiza, pues considera al clientelismo como votos a cambio de favores, mientras que la corrupción como dinero a cambio de favores.

Se puede afirmar entonces, que el clientelismo y la corrupción son una práctica. El clientelismo es aceptado sobre todo cuando en esta práctica se obtiene un beneficio a cambio, en cambio con la corrupción es distinto ya que, aunque se realice constantemente esta práctica no es aceptada popularmente y es considerada como ilegal.

La práctica del clientelismo una nuestra realidad del día, forma parte de nuestra sociedad y es muy difícil que se pueda desprender de ella tan fácilmente, ya que es parte de la cultura mexicana, donde hace falta la conciencia o el respeto por las normas y leyes, si bien es cierto que se espera mejorar la democracia en nuestro país, se debe reflexionar si se debe seguir teniendo amistades por conveniencia esperando recibir un favor a cambio.

#### **1.4.1.1 Patrimonialismo**

No es un término aceptado el diccionario, pero si por la historia y las ciencias sociales, es definido como una tendencia de los gobernantes a considerar como propios los bienes públicos, este concepto puede explicar algunos fenómenos de corrupción de hoy en día. Es común ver a los políticos o funcionarios públicos tomar posesión de los bienes y los hacen suyos.

El suponer de la propiedad de lo público esta tan presente en nuestro actual régimen democrático. De quienes aquellos que ocupan una posición por causa de las urnas, los concursos o las designaciones, meritorias o no, se puede suponer que tiene tanto derecho a la apropiación o al beneficio. En las actuales sociedades modernas esta forma de asegurar los bienes y objetivos comunes de la sociedad a favor de instituciones impersonales como la administración pública, el Estado de derecho y la rendición de cuentas.

La corrupción crece ahí donde el parentesco y el amiguismo no han cedido a la impersonalidad de las actuales instituciones. Si bien se sabe, en algunas instituciones se ejemplifica el patrimonialismo, con la compra-venta y herencia de plazas, forma parte de su cultura.

#### **1.4.1.2 Patronazgo**

El patronazgo es un modo de intercambio particularista empleado por los políticos para movilizar el apoyo de los ciudadanos y de los activistas. Para Blondel lo define como la distribución de favores a individuos a cambio de beneficios políticos (2002, p.233). En pocas palabras se trata del intercambio particularista entre políticos o partidos y votantes. Algunos autores lo distinguen el clientelismo y patronazgo en tres dimensiones; la naturaleza de los beneficios ofrecidos, la posición del patrón y los fines que se persiguen.

Por un lado, el clientelismo persigue intercambio de beneficios a cambio de apoyo político, mientras que el patronazgo busca fines alternativos que incluyen, el control del Estado y de sus recursos por aliados políticos. En relación el patronazgo es una relación de intercambio en la que se permuta el acceso a un empleo público por apoyo o lealtad política.

#### **1.4.1.3 DISEÑO INSTITUCIONAL**

El diseño institucional es abordado desde la corriente neo- institucional, ya que esta concibe a las instituciones como un conjunto de normas, reglas,

conocimientos que establecen parámetros de aquellos agentes que se consideran aceptables.

Para March y Olsen una institución *es un conjunto de normas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y relaciones (1997, p.17)*. Una institución es aquella que guía a los agentes involucrados a sus obligaciones, el cumplimiento de las normas ya establecidas.

Para Goodin, algunas aproximaciones reducen el buen diseño institucional a dos valores: su consciencia interna y su bondad de ajuste al contexto. Para este autor las instituciones aportan otro tipo de valores y objetivos (1996, p. 79).

En la misma línea de análisis neo-institucional, Lowndes y Wilson consideran que *“la clave del buen diseño institucional, se encuentra en su capacidad de cambiar o influir en las conductas de los actores implicados, su valor normativo” (2003, p275)*. Toda valoración de diseño institucional debería entonces permitir evaluar la capacidad que tienen las instituciones.

El diseño institucional ha puesto énfasis en la creencia de que la valoración y dedicación de sus trabajadores permitiría suplir los obstáculos estructurales. La importancia del diseño institucional radica en que es el esquema de las instituciones el que permitirá disminuir los problemas que de la interacción de la sociedad surjan y permitan alcanzar sus metas y satisfacer sus necesidades.

La integración y el funcionamiento eficaz de los ayuntamientos, los problemas de financiamiento, las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y vigilancia de los ciudadanos, y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En el contexto mexicano específicamente a nivel municipal existe un diseño institucional específicamente son las reformas al artículo 115 Constitucional de los años 1983 y 1999, pues ensanchan los ámbitos de obligación de los gobiernos

municipales, pero no aportan las reglas, ni los incentivos correctos para poder afrontarlos. Para entender mejor el contexto al que nos referimos, las reformas al diseño constitucional y a los sistemas de transferencias de recursos hacia los municipios han traído a su vez nuevas dificultades de orden político y administrativo, que apenas se han incorporado a la agenda.

En el año de 1983 el congreso realizó algunas reformas importantes al artículo 115 constitucional que han desembocado en cinco cambios de trascendencia institucional: a) los gobiernos municipales ganaron atribuciones propias, pues deben acrecentar la cobertura, la calidad de esos servicios públicos de carácter urbanos y garantizar el mantenimiento; ya para 1999 el municipio se consolidó como un gobierno de calidad pleno de derecho; b) los gobiernos municipales adquirieron un ámbito fiscal propio, en pocas palabras los municipios cuentan con facultades para administrar su libre hacienda; en la actualidad hoy tienen atribuciones plenas para regular los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos a la prestación de servicios, pues tiene la libertad de decidir en que se invertirán dichos recursos; c) para 1983 los gobiernos municipales adquirieron la responsabilidad de reglamentar la organización de su gobierno local, para 1999 los municipios dejaron de depender de las legislaturas estatales para cumplir en su totalidad las atribuciones que les fueron encomendadas en 1983; d) para 1983 los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del usos del sistema de transferencias de recursos del presupuesto de egresos de la federación (ramo 33), para 1999 los municipios fueron incorporados en su totalidad como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales.

Los problemas de diseño institucional están vinculados con la evolución histórica de los municipios, que ha estado subordinada a las prioridades señaladas por el gobierno federal. La posibilidad de fortalecer el papel de los municipios en la administración pública del país. Como consecuencia de un mal diseño fiscal, los ayuntamientos han ido perdiendo capacidades de administración. Sin duda sienten el agobio de la correcta administración de los distintos fondos que les son asignados

por la Federación, pero no para mejorar sus sistemas propios sino para cumplir la implementación de políticas públicas federales.

Los distintos métodos de financiamiento a la gestión local están produciendo incentivos contradictorios. De un lado, el sistema de aportaciones federales, combinado con las participaciones que se otorgan a los gobiernos municipales, está desincentivando la eficacia de la recaudación estrictamente local., las administraciones municipales tienden a competir más por la asignación de recursos federales, que por el diseño y la implementación de políticas públicas capaces de promover el desarrollo económico y social de sus comunidades. Obtener y administrar recursos y, menos gasto corriente.

Las constantes modificaciones de criterio en la asignación de roles para los gobiernos locales obstaculizan el establecimiento de un servicio profesional de carrera de largo plazo específicamente diseñado para esa instancia. Por lo demás, la mayor parte de los indicadores de desempeño que se evalúa y se premia a las administraciones locales no se corresponde con sus fines constitucionales. No existen definiciones claras sobre el papel asignado a los gobiernos municipales.

En este trabajo podemos identificar y diferenciar a la profesionalización del servicio civil de carrera que ambos se necesitan para tener servidores públicos calificados. Recapitulando cada uno de los aspectos mencionados a lo largo de este capítulo son de vital importancia, por ejemplo, los modelos propuestos por Merino, son utilizados a lo largo de nuestro tercer capítulo para poder identificar a nuestro estudio de caso, en cuál de los cuatro modelos está presente en la actual administración.

De este mismo modo, con los obstáculos identificados en nuestra hipótesis, el objetivo general y los particulares, serán utilizados a lo largo de los siguientes dos capítulos, pues son indispensables para poder lograr un buen desarrollo de la administración pública y lograr la modernización de los aparatos gubernamentales en cada uno de los niveles de gobierno, con el fin de obtener servidores públicos profesionales.

## **CAPÍTULO II**

### **SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO**

El presente capítulo tiene por objeto analizar y describir las características jurídicas y normativas, que existen sobre el servicio civil de carrera, y como se lleva a la practica, analizando poco a poco lo que existe a nivel municipal.

#### **2.1 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL**

En nuestro país, se han sentado las bases para el servicio civil, en específico, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en su apartado “B”, detalla:

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.”

Bajo este esquema el Gobierno Estatal, plasmado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, la necesidad de aumentar la efectividad social del aparato administrativo, haciendo sus actuaciones productivas, ejerciendo un control adecuado que garantizara el pleno ejercicio del os recursos asignados.

Sin embargo, para lograr esto también considera la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos y de esta manera garantizar que su desempeño se lleve a cabo con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, situaciones que, en el Ejecutivo Estatal, y durante los casi seis años de la presente administración, han sido el punto de arranque de su actuación y el motor que ha permitido contar con las personas adecuadas en el lugar idóneo.

Es importante señalar, que, en congruencia con lo establecido en el citado plan, dentro de las adecuaciones realizadas en la presente gestión gubernamental, fue aprobado la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que contempla un sistema de profesionalización de los servidores públicos generales, en cuyo contenido destaca:

- a. La definición de un catálogo de puestos por dependencia, que debe contener el perfil, requisitos, nivel salarial y escalafonario que corresponda.
- b. La implementación de un régimen escalafonario
- c. Estructuración de programas de capacitación

Para llevar a cabo esta labor, se señala como responsable de este proceso, una comisión mixta de escalafón, presidida por el titular de la dependencia, quien será responsable de vigilar que el sistema de profesionalización se desarrolle de acuerdo a lo establecido en la propia Ley.

A manera de reflexión, es válido señalar que anteriormente, la Secretaría de la Contraloría contaba con un alto porcentaje de personal que no reunía el perfil para desempeñar las funciones inherentes al área, es decir, no contaba con una licenciatura, lo cual limitaba el campo de acción y visión de los problemas y situaciones que habitualmente se presentaban en algunos puestos, en los que es necesario tomar decisiones.

Desde esta óptica, la acción tomada con anterioridad a la emisión de la ley, fue la de establecer como requisito indispensable, del personal a desempeñar los puestos de decisión contara con licenciatura y que los aspirantes a ocupar un lugar en la Dependencia, al menos cumpliera con el perfil requerido en la plaza, de esta manera, se cubría el aspecto relativo a la selección del personal.

Sin embargo, esta acción por sí sola no era suficiente, por lo que se estableció como segundo paso, especializar en las distintas ramas a todos los servidores públicos integrantes de la dependencia, promoviendo cursos, diplomados, especialidades y maestrías en las ramas de responsabilidades,

auditoría y evaluación, áreas que constituyen los 3 pilares fundamentales del control gubernamental.

Este aspecto, además del tiempo en el servicio y calificación en el desempeño de las labores encomendadas, marcan las oportunidades de ascenso, lo que garantiza, por un lado, la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre de que, ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto, encontrará la mejor alternativa de solución y adaptación; por consecuencia, la continuidad en las funciones (Armas, 1999, p. 253).

La necesidad del servicio civil en México, se ha reflejado en el hecho de algunas dependencias y entidades han impulsado el establecimiento de un servicio civil de carrera, unas con mayor grado de madurez y desarrollo que otras. El caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta con su “servicio exterior mexicano”, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con su “sistema integral de profesionalización”, y el Instituto Federal Electoral con su “sistema de profesionalización del servicio electoral”, por mencionar algunos.

Si bien el tema de la profesionalización de los servidores público en México ha sido recurrente y en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad, poco se ha logrado en cuanto a la instauración de un servicio civil en el ámbito federal. En cambio, ha habido importantes avances en la instauración de sistemas de carrera en organismos especializados, lo cual, si bien es limitado ha demostrado la eficacia de los servicios civiles como instrumentos para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

La primera experiencia en este sentido fue la creación del Servicio Exterior, en 1934, dentro del a Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo y crear una memoria institucional.

Recientemente se han creado un buen número de servicios de carrera en organismos especializados. Es posible señalar que las características comunes de las instituciones en que se han establecido estos sistemas son, en términos generales, dos: 1) son instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medios); y 2) son instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de autonomía respecto al gobierno federal, lo que les permite escapar del “laberinto jurídico” (Guillermo, 1991) de la administración central, el cual restringe las posibilidades de innovación. Estas condiciones, claro está, son necesarias, aunque no suficientes para instaurar servicios civiles en organismos públicos.

**Tabla 1. Servicios Civiles en México**

<b>INSTITUCION</b>	<b>SERVICIO DE CARRERA</b>
<b>Comisión Nacional del Agua</b>	Sistema de Especialistas en Hidráulica
<b>Instituto Federal Electoral (INE)</b>	Servicio Profesional Electoral
<b>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</b>	Sistema Integral de Profesionalización
<b>Procuraduría Agraria</b>	Servicio Profesional Agrario
<b>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.</b>	Instituto de Formación Profesional
<b>Procuraduría General de la República</b>	Carrera de Agente del Ministerio Público Federal
<b>Secretaría de Educación Pública</b>	Carrera Magisterial
<b>Secretaría de Relaciones Exteriores</b>	Servicio Exterior Mexicano
<b>Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).</b>	Servicio Fiscal de Carrera

Fuente: Elaboración propia

Existen otros casos, como el Banco de México, donde si bien no existe formalmente un servicio civil, en la práctica se han consolidado ciertas tendencias,

como la valoración de la experiencia y el mérito, que han arrojado buenos resultados.

Existen, además, algunos proyectos específicos para instaurar servicios de carrera en el gobierno del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros. Finalmente, se han desarrollado, con muchas dificultades y poco éxito, propuestas elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para la instauración de un servicio civil en la administración pública federal, así como una iniciativa de ley presentada por el entonces senador Esteban Moctezuma.

También en el ámbito estatal y municipal se ha reconocido la conveniencia de establecer sistemas que valoren el mérito y permitan la continuidad y profesionalización de la función pública; sin embargo, los avances, de nuevo, han sido sumamente limitados.

Una parte importante de destacar a lo largo del Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal, es el trabajo que realizó en su sexenio Fox.

Al inicio del gobierno de Vicente Fox se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, quien diseñó el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en la Administración Pública Federal y así iniciar la transformación de la calidad gubernamental.

El 10 de abril de 2003 fue publicada en el DOF la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, así como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; proponiendo la desaparición de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para dar paso a una nueva dependencia federal denominada Secretaría de la Función Pública (SFP). Esto representa una enorme aspiración en

la administración pública, para darle mayor prioridad a los asuntos de la función pública, su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva.

En suma en las tres acciones representativas de transparencia y acceso a la información, nuevo marco legal de responsabilidades y servicio profesional de carrera aún hace falta mejorar y perfeccionar sus ámbitos de acción.

En ambos sexenios los dos presidentes tienen ideas parecidas al hacer propuestas para modernizar a la administración pública, queda en un inexistente seguimiento por parte del gobierno sucesor al los que fueron sometidos; dado que si ambos gobiernos pueden tener puntos a favor para el servicio civil de carrera no fueron tomados en cuenta y ponen en marcha otros puntos que el gobierno de Fox consideraban más importantes o relevantes en su momento. Es bien claro que en la actualidad el servicio civil de carrera no se le da la importancia que merece, pero el ex presidente Fox en su momento intentó poner empeño en un servicio que diera fruto a largo plazo para mejorar la administración pública y lograr mayor eficiencia, eficacia y profesionalización dentro de la misma, y no solo beneficiando a los servidores públicos sino también a la sociedad.

### **2.1.2 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL ÁMBITO ESTATAL Y MUNICIPAL**

En los últimos años, como consecuencia del paulatino fortalecimiento del federalismo y de los avances en el proceso de descentralización, los estados y, en menor medida, los municipios han obtenido mayores atribuciones y responsabilidades. De manera concomitante, estas instancias gubernamentales han obtenido, en consecuencia, mayores recursos para realizar sus tareas.

Ante esta situación, es una necesidad urgente avanzar en la consolidación de los órganos de controles estatales y municipales, con el objetivo de que se favorezca la transparencia en el uso de los recursos y la seguridad de su correcto manejo.

Debido a que estos organismos de control desarrollan tareas relativamente rutinarias (es decir, no están demasiado expuestos a vaivenes políticos o cambios

radicales de objetivos) un servicio civil es ampliamente factible, pues cada puesto tiene funciones específicas y responsabilidades concretas; además, sin duda hay claridad en fines y medios, y el servicio civil de carrera sería un excelente instrumento para institucionalizar los.

Por otra parte, para que los órganos de control puedan desarrollar sus funciones, es un requisito casi indispensable que gocen de cierta autonomía de los órganos “controlados”. De lo contrario, cualquier relación de subordinación o de sujeción pervertida sin duda la tarea fiscalizadora que realizan. Así, cuando los organismos de control son razonablemente autónomos, están en mejores posibilidades de establecer sistemas de carrera, ya los puestos no son parte del “botín político” y sus funciones no dependen de voluntades sino de reglas.

De esta forma, es posible advertir que los órganos de control son un terreno propicio para el establecimiento de servicios civiles de carrera. No obstante, es necesario también estar conscientes de que estos sistemas requieren financiamiento, capacidad administrativa y de gestión y lo que se ha llamado “voluntad política”. Por tanto, más allá de la conveniencia o pertinencia de institucionalizar servicios de carrera, debe discutirse su factibilidad económica, administrativa y política, sobre todo en el caso de órganos municipales de control, cuyas dimensiones y posibilidades financieras son escasas.

Por otra parte, en el diseño de cualquier servicio civil es necesario evitar los riesgos y dilemas que han presentado en otros países, que se refieren, esencialmente, a la rigidez en su conformación, el burocratismo en el desempeño de sus tareas, la ineficiencia en el uso de los recursos, la rutina en el comportamiento de los funcionarios, la excesiva autonomía respecto a las decisiones superiores, la falta de rendición de cuentas ante la sociedad, el aislamiento frente a los involucrados y el estrangulamiento financiero.

Para evitar estos graves riesgos, es necesario que la conformación de cualquier servicio civil tenga, ante todo, la idea de que su misión es servir a la

sociedad y cumplir efectivamente sus funciones, en lugar de creer que se trata de un instrumento para asegurar plazas burocráticas y evitar la supervisión.

Si el objetivo es consolidar un servicio civil abierto, responsable, que rinda cuentas y que sea eficaz, conviene considerar, entre otros, los siguientes elementos para cada proceso del sistema de carrera. Para el ingreso, deben establecerse mecanismos transparentes, justos y equitativos que aseguren la llegada de los mejores elementos, mediante la auscultación de su perfil, sus conocimientos y sus aptitudes para cada cargo; debe permitir la participación del mayor número posible de candidatos para tener amplias posibilidades de escoger al que mejor pueda servir a la sociedad.

Una vez seleccionados, es importante que haya un subsistema de formación permanente, que mantenga actualizados a los funcionarios y que les ofrezca los conocimientos y herramientas necesarios para desempeñar sus responsabilidades adecuadamente.

Además, conviene que existan instrumentos de evaluación que sirvan, en primer término, para valorar el desempeño de los funcionarios, pero también, de manera más importante, para que, a partir de esa valoración se tomen las medidas pertinentes, ya sea de incentivo (para los funcionarios sobresalientes), sanción (para los casos de funcionarios que no cumplan con el estándar exigido) o corrección y/o prevención de posibles problemas detectados (evaluación como instrumento de diálogo).

Debe diseñarse un sistema que permita el desarrollo de una carrera de largo plazo para los funcionarios que se mantengan dentro de los estándares exigidos. Sin embargo, es indispensable evitar que un funcionario esté permanentemente buscando acceder a una plaza superior, porque, inevitablemente, el ascenso dentro de la pirámide jerárquica es limitado, lo que genera sentimientos de frustración. Ante esta situación, conviene complementar la posibilidad de ascensos en la escala jerárquica con lo que se ha llamado “carrera horizontal”, esto es, un mecanismo por medio del cual un funcionario pueda tener acceso a mayor reconocimiento y

retribución, con bases en su mérito y buen desempeño, sin tener que ascender de puesto necesariamente.

Finalmente, uno de los desarrollos más importantes de los sistemas de carrera se refiere a que se cuente con un mecanismo de sanción transparente y justo, pero que evite que se confunda la estabilidad en el empleo (característica de los sistemas de carrera) con la inamovilidad (característica de las viejas burocracias). En otras palabras, que exista la posibilidad, mediante procedimientos legales y claramente establecidos, de sancionar o, en caso necesario, remover a los funcionarios que o cumplan con sus obligaciones o que incurran en infracciones legales.

Hablando específicamente nivel municipal, se ha intentado impulsar a la profesionalización pública municipal para mejorar la atención de los asuntos públicos, el contexto de los gobiernos municipales, es caracterizado principalmente por ser estructuralmente deficiente y con un personal crecientemente rotativo en los mandos, con nula experiencia e incompetencia en el desempeño de la función pública, lo que genera serias deficiencias institucionales para atender las problemáticas sociales del mismo municipio.

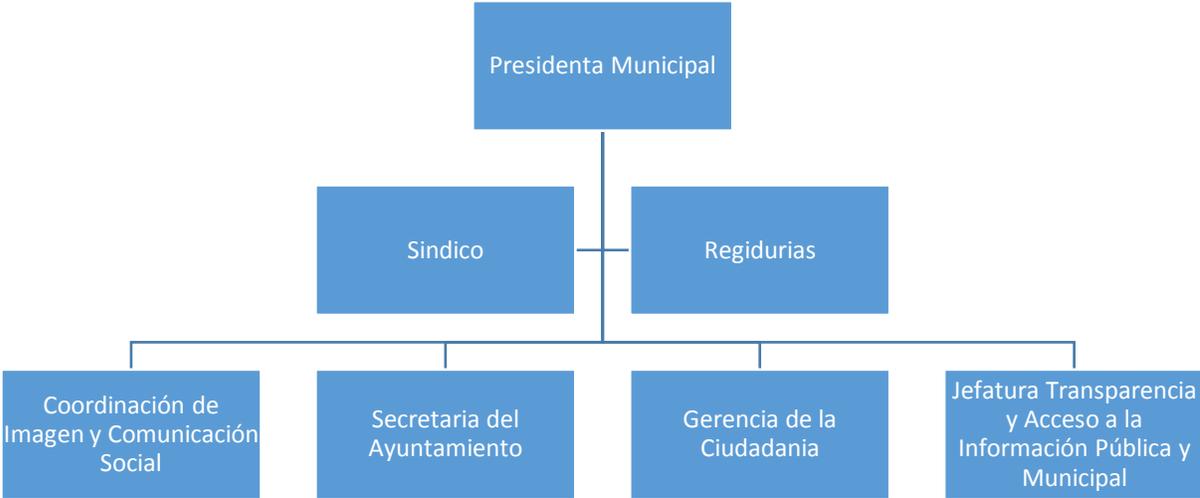
La ideología que se tiene si se logra profesionalizar al servicio público, se estaría combatiendo la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos y no solo eso, sino también sería una manera de ser más objetivos en la selección de personal designado que ocupe cargos decisionales dentro de la administración municipal. Como ya se mencionó lo que se pretende con la profesionalización del servicio público a nivel municipal se logre un establecimiento del personal a puestos públicos más objetivos posibles.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previas, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un

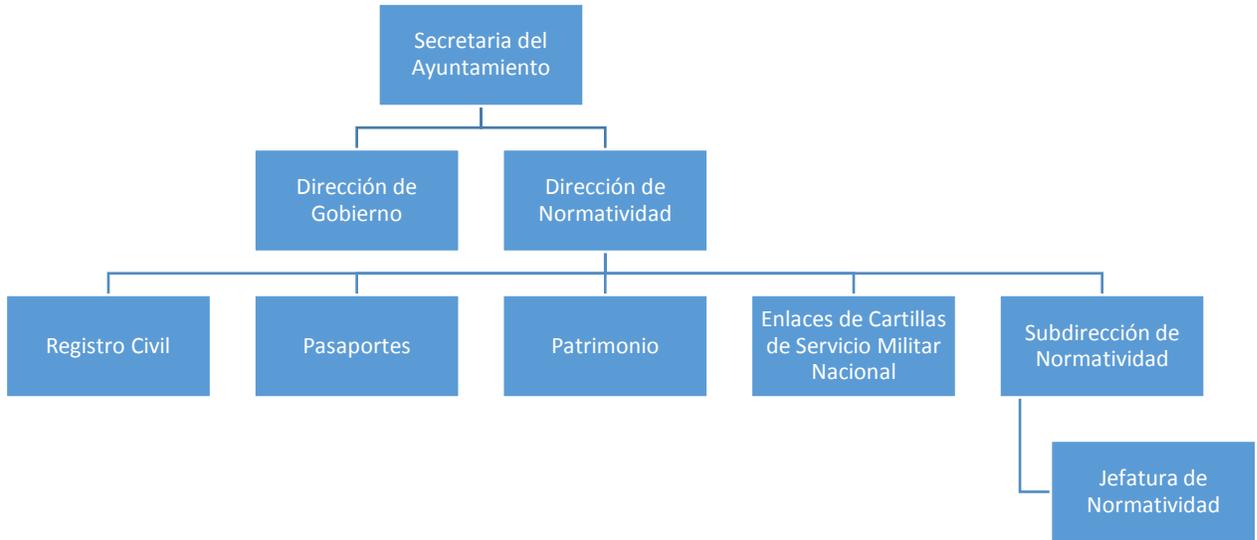
compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional (Morales y Gómez, 2009, p.227).

Para el caso que se está estudiando se desarrollara un organigrama de los principales directores de área del H. Ayuntamiento de Texcoco y señalando así los servidores públicos a los cuales se les pide ciertas certificaciones, cursos de capacitación para poder ocupar el cargo público que desempeñan.

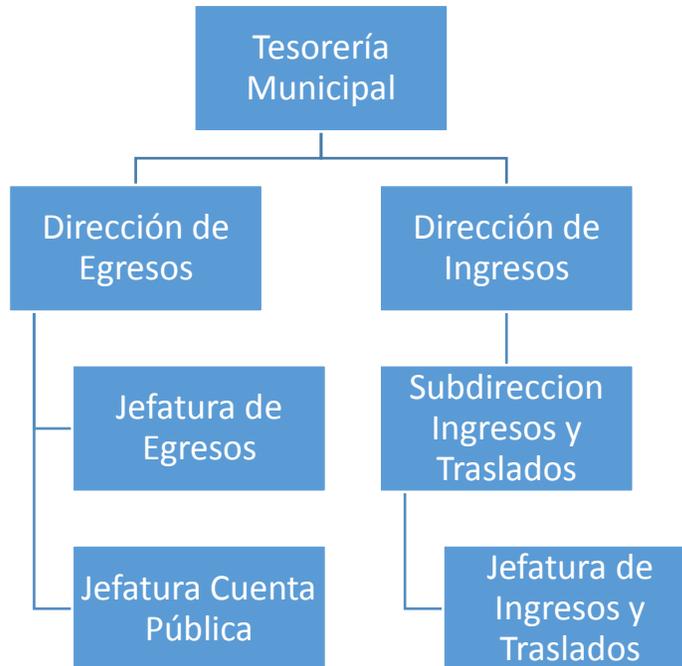
**Organigrama 1. Presidenta Municipal**



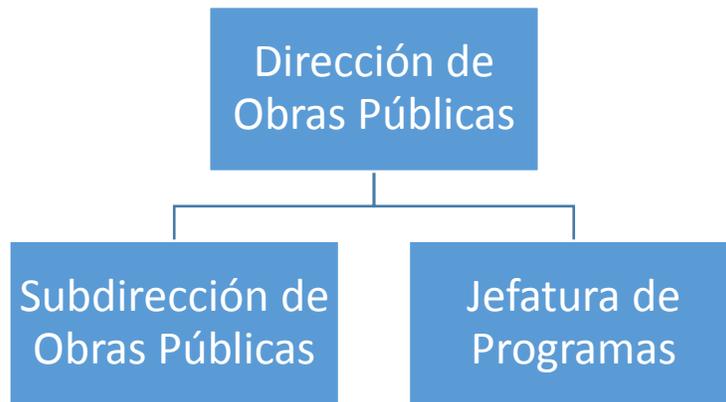
## Organigrama 2. Secretaria del Ayuntamiento



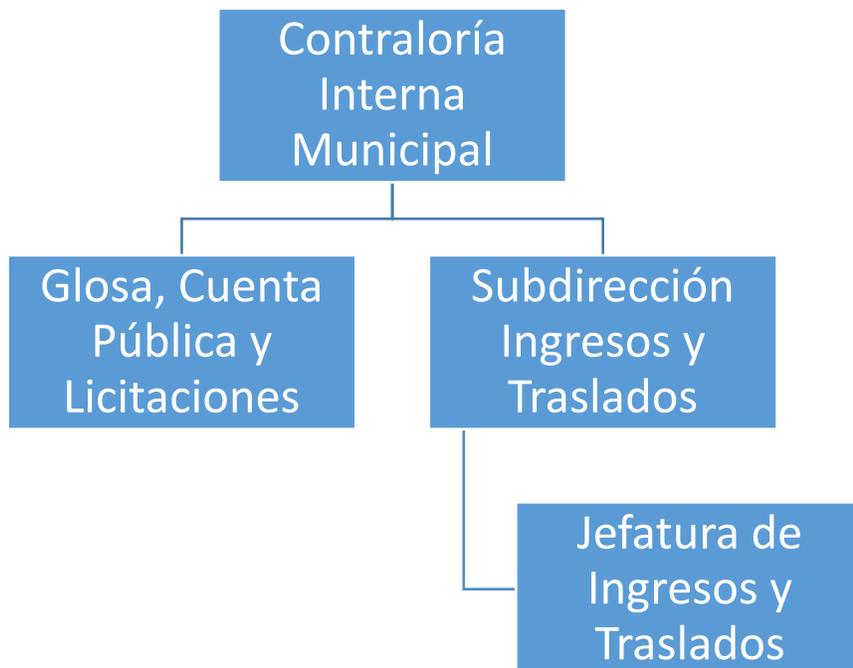
## Organigrama 3. Tesorería Municipal



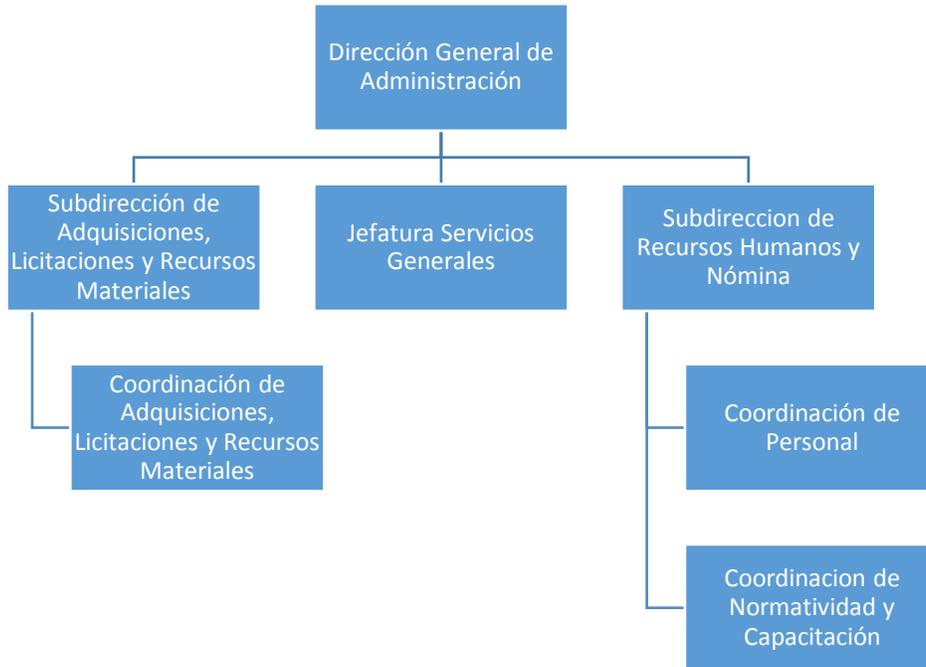
**Organigrama 4. Dirección de Obras Públicas**



**Organigrama 5. Contraloría Interna Municipal**



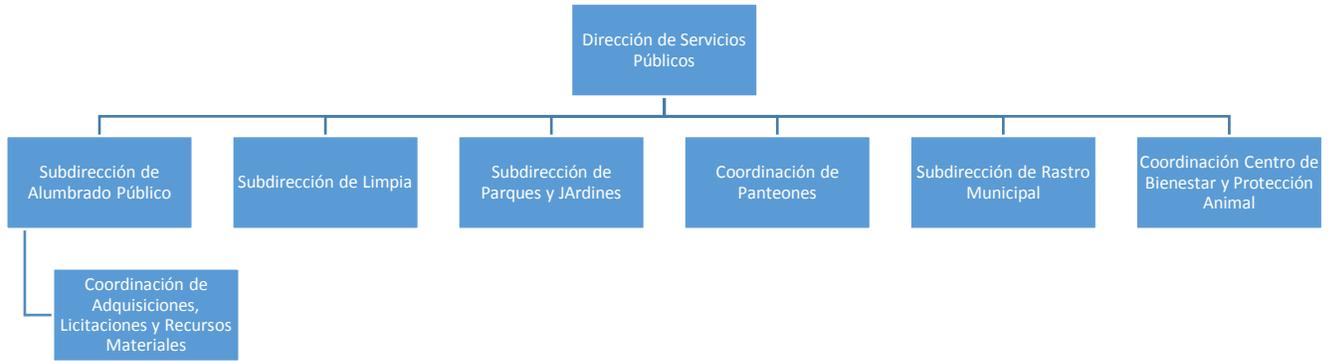
**Organigrama 6. Dirección General de Administración**



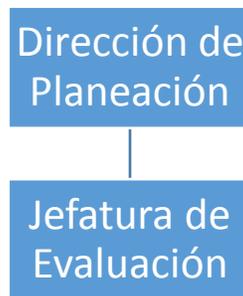
**Organigrama 7. Subdirección de Seguridad Pública y Movilidad**



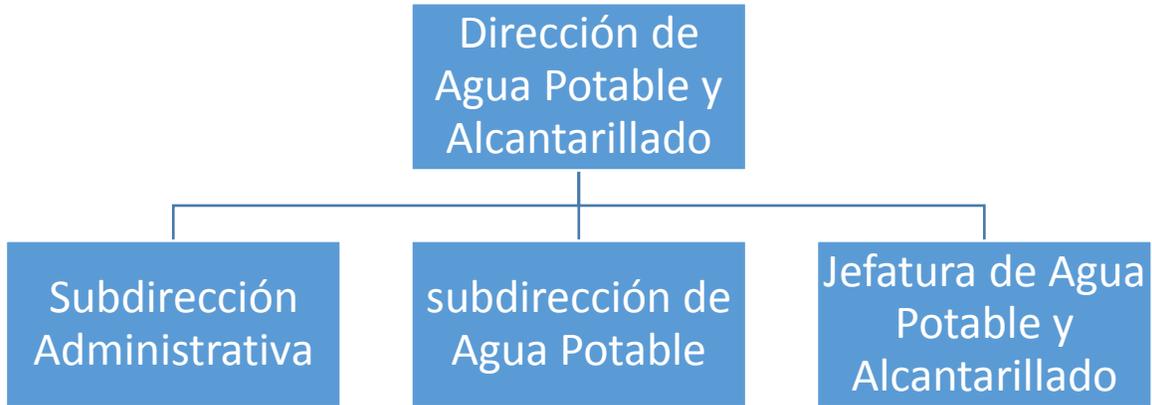
### Organigrama 8. Dirección de Servicios Públicos



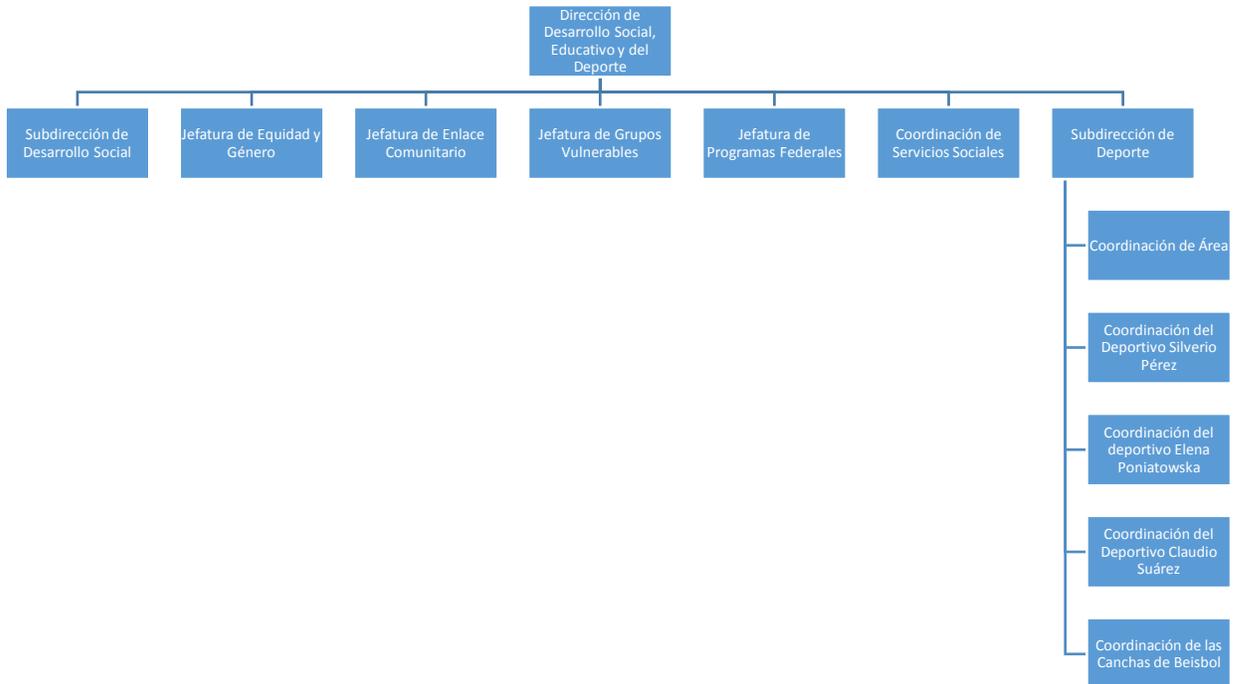
### Organigrama 9. Dirección de Planeación



### Organigrama 10. Dirección de Agua Potable y Alcantarillado



### Organigrama 11. Dirección de Desarrollo Social, Educativo y del Deporte



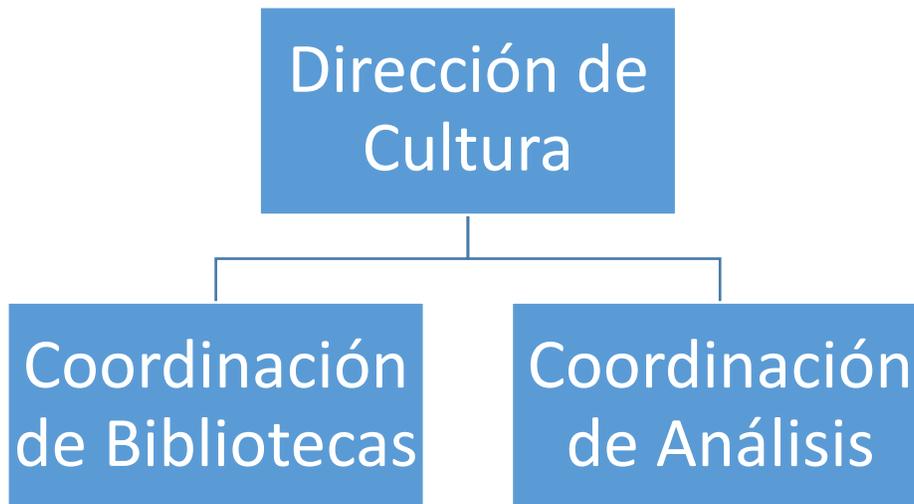
**Organigrama 12. Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología**



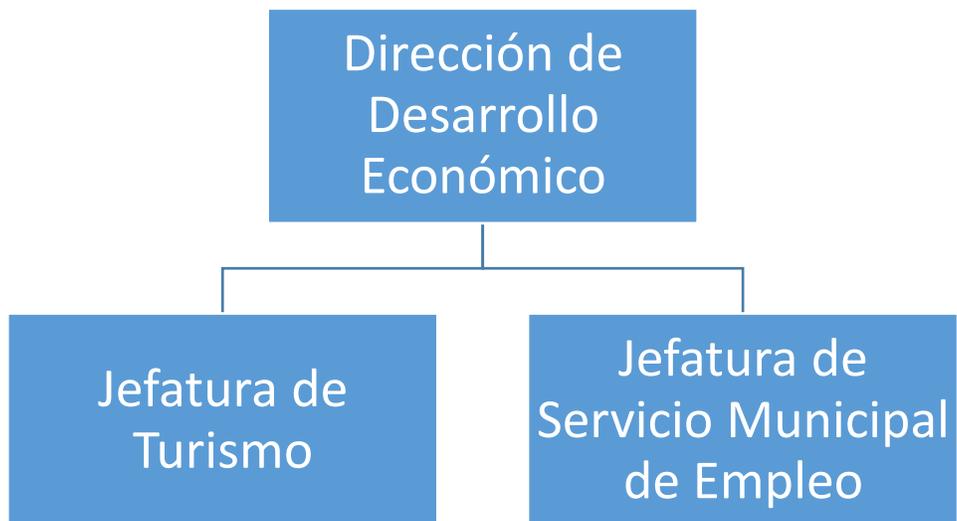
**Organigrama 13. Dirección de Catastro**



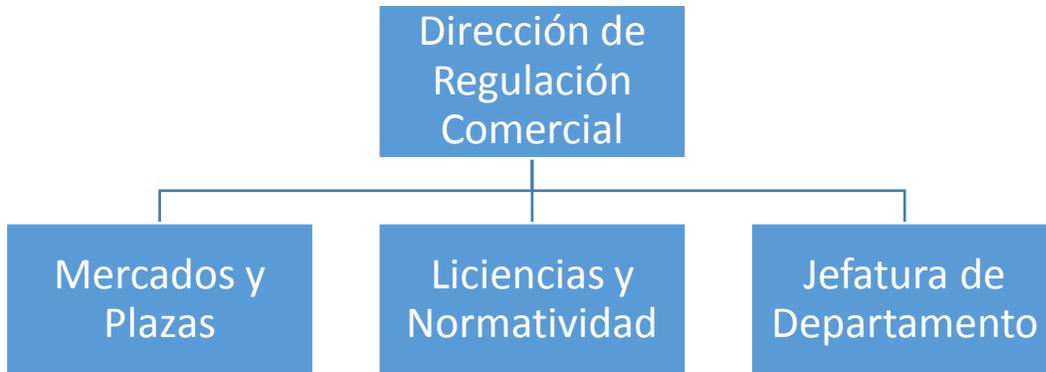
**Organigrama 14. Dirección de Cultura**



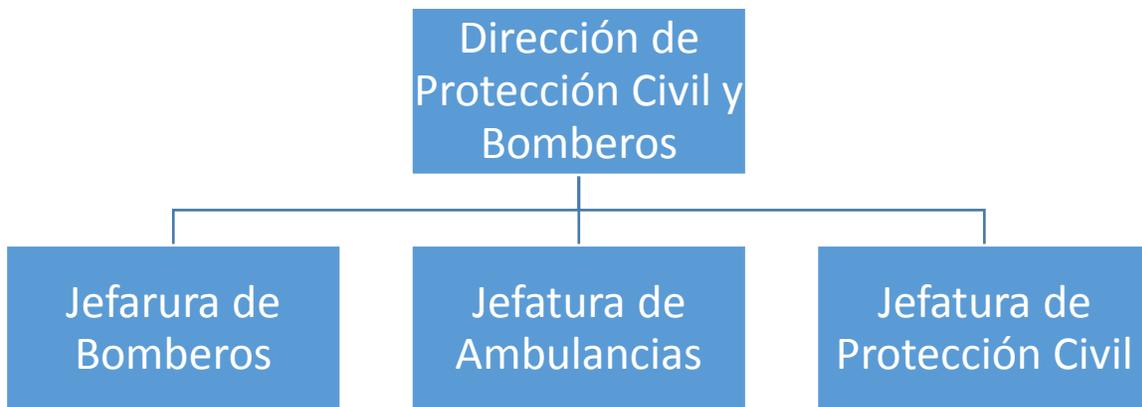
**Organigrama 15. Dirección de Desarrollo Económico**



**Organigrama 16. Dirección de Regulación Comercial**



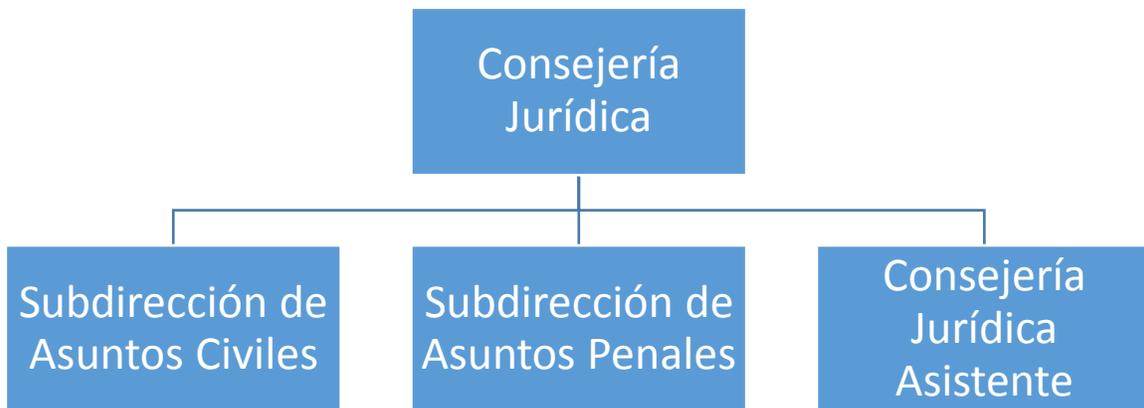
**Organigrama 17. Dirección de Protección Civil y Bomberos**



**Organigrama 18. Dirección de Desarrollo Rural**



**Organigrama 19. Consejería Jurídica**



## Organigrama 20. Oficialía, Mediadora, Calificadora y Conciliadora



Elaboración propia, con información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Texcoco

Para el caso de esta administración todas las certificaciones son obtenidas por medio del Instituto Hacendario del Estado de México, si bien es cierto que no existe como tal una ley que exija al municipio que instaure un Servicio Civil de Carrera, por medio de este instituto se obtienen las certificaciones para que los funcionarios públicos se puedan desempeñar en el cargo que se les encomienda como es el caso de ocho secretarías municipales que solicitan certificaciones para poder acceder al cargo, como lo son:

Secretario del Ayuntamiento: **Funciones de la Secretaría del Ayuntamiento**, las cuales refieren desde asistir la celebración de sesiones de cabildo, validar documentos oficiales, expedir las constancias y certificaciones que legalmente procedan, controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial, publicar la Gaceta Municipal y la elaboración del inventario de bienes del municipio.

También establece los conocimientos teóricos, básicos y prácticos con los que debe contar para realizar su trabajo.

Tesorero municipal: **Administración de la Hacienda Pública Municipal;** Describe el desempeño del servidor público que trabaja en las tesorerías municipales, desde que elabora y obtiene la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos, supervisa la recaudación de ingresos municipales, revisa el cumplimiento de las obligaciones fiscales, ejerce el presupuesto de egresos, determina la capacidad de pago e inversiones remanentes, da cumplimiento a los lineamientos de control financiero/ administrativo, integra los informes de la cuenta pública y difunde información hacendaria financiera sobre el ejercicio de los recursos.

El presente se fundamenta en criterios rectores de legalidad, competitividad, libre acceso, respeto, trabajo digno y responsabilidad social.

Director de Catastro: Registro catastral de inmuebles y Valuación catastral de inmuebles; Profesionalizar el servicio público de catastro en el Estado de México, a través de un referente que permita evaluar, capacitar y certificar las funciones de atención al público; inscripción de inmuebles, levantamientos topográficos y actualización de los registros gráfico y alfanumérico del padrón catastral, en beneficio de la sociedad mexiquense. Administra la actividad catastral en el Estado de México y en los municipios, desde que planea las actividades que se deben llevar a cabo para cumplir con las disposiciones normativas; la organización de los recursos humanos y materiales para incrementar la eficiencia; la dirección de los recursos humanos, resolviendo los problemas cotidianos y realizando las gestiones para obtener mejores resultados; hasta supervisar los procesos para generar los productos y servicios y evaluar los resultados.

Director de Obras Públicas: Construcción y mantenimiento de la infraestructura pública municipal; se establecen las actividades y conocimientos básicos que la persona deberá demostrar para realizar las funciones relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución y control de las obras públicas. También establece los conocimientos teóricos, básicos y prácticos con los que debe contar para realizar su trabajo.

Director de Desarrollo Económico: funciones que se realizan para el desarrollo económico municipal, las cuales refieren desde determinar la situación de desarrollo económico del municipio, así como diseñar estrategias y acciones para promover los programas y proyectos de desarrollo económico del municipio a través de vínculos interinstitucionales, para implementar y aplicar los programas de desarrollo económico, hasta la evaluación de los programas en materia de desarrollo económico. También establece los conocimientos teóricos, básicos y prácticos con los que debe contar para realizar su trabajo.

Director de Desarrollo Urbano y Ecología: Administración del Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Municipal, Administración de las acciones para la Protección y Preservación del Medio Ambiente, la Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible.

Director de Planeación: Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación de los Municipios, las cuales refieren desde la gestión de información para la planeación del desarrollo, la elaboración de planes, programas y proyectos, realizar la programación y presupuestario en cumplimiento de los objetivos del plan, programas y proyectos del municipio, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo municipal y de sus programas y proyectos. También establece los conocimientos teóricos, básicos y prácticos con los que debe contar para realizar su trabajo.

Contraloría Interna: Ejecución de las atribuciones de los Órganos Internos de Control en la administración pública municipal, describe la competencia que una persona en el ejercicio de las funciones de fiscalización, control y responsabilidades debe realizar en la administración pública municipal. Estas funciones incluyen la implementación de auditorías, la investigación, la substanciación y resolución de procedimientos de la presunta responsabilidad de faltas administrativas; la verificación de la implementación del marco integrado de control interno; así como la participación en órganos colegiados/comités todo ello en la administración pública municipal.

### 2.1.3 CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En este presente sistema, se utiliza una tabla para resaltar el proceso por el cual debe de pasar un servidor público, dentro de una administración para poder acceder al puesto deseado, de este modo, cada cierto tiempo este mismo servidor público puede acceder a otros puestos, a continuación se explica en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Servicio civil de carrera**

Proceso	Características
<b>Ingreso</b>	Reclutamiento amplio: selección pro mérito y con base en procedimientos transparentes.
<b>Formación</b>	Actualización permanente; especialización en funciones.
<b>Evaluación</b>	Instrumentos objetivos; insumo para toma de decisiones.
<b>Promoción</b>	Proceso basado en méritos; posibilidad de carrera horizontal.
<b>Sanción</b>	Mecanismos justos y transparentes

Tabla 2. Elaboración propia

Finalmente, conviene señalar que, si bien estas características son importantes, lo esencial para cualquier sistema de carreras es que esté diseñado en función de las características, necesidades y responsabilidad de cada institución pública. No existen modelos perfectos, sino sólo sugerencias adaptables a las condiciones específicas de cada caso.

A partir de la experiencia que se ha adquirido sobre los servicios civiles en México y en el extranjero, la lección es clara: si bien un servicio civil de carrera es útil para resolver varios de los problemas que enfrenta la administración pública contemporánea, su aplicación no puede ser generalizada ni indiscriminada. Es necesario, por una parte, estar conscientes de los costos que implica y de los problemas que un mal diseño puede generar. Por otra parte, lo más importante es diseñar servicios civiles que se adecuen apropiadamente a las características, las necesidades y la misión de cada institución. No hay fórmulas generales, aunque sí lo que se han llamado mejores prácticas, como las descritas en este artículo. En

todo caso, un buen servicio civil requiere compromiso político, recursos económicos y habilidades administrativas y de gestión.

## **2.2 IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Sin duda alguna la aparición e implementación del Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal se ha venido transformando en muchos aspectos del quehacer de la gestión de las personas. Lo que es bastante cierto es que su implementación no ha resultado del todo sencilla, pues ha estado llena de rezagos, obstáculos y resistencias . Existen diversas razones para continuar avanzando con la idea de establecer el Servicio Profesional de Carrera, pues es importante la insitucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesional que sea capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas.

La necesidad del servicio civil en México, se ha reflejado en la intención de ciertas dependencias y entidades que han impulsado el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, dado que con mayor grado de madurez y desarrollo en otras; tal es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta con un servicio exterior mexicano, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática con su sistema integral de profesionalización, el Instituto Nacional Electoral con el sistema de profesionalización del servicio electoral, sólo por mencionar algunos.

El Servicio Civil de Carrera debe emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se capaciten y se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración Pública, mediante la evaluación integral de los servidores públicos, aspirando a las promociones, ascensos bajo tres parámetros de medición; capacitación, productividad y desempeño laboral, lo cual se vería reflejado como una consecuencia de la Administración Pública eficiente.

### **2.2.1 VENTAJAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Promover la profesionalización y el desarrollo de una carrera en el sector público, debe reflejarse en la idea de que el servidor público cuente con un adecuado sistema de ingreso, promoción, estímulos y evaluación según los méritos y derivado de ello la administración pública en general tenga un reflejo cualitativo de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

Evidentemente el Servicio Civil de Carrera o de Profesionalización no es la solución a todos los problemas gubernamentales, pero dicho sistema representa diversas ventajas que desde el punto de vista de investigación deben ser evaluadas en el contexto particular de cada caso antes de cualquier gobierno decida adoptarlo o ponerlo en marcha.

#### Ventajas del Servicio Civil de Carrera

- Eliminación de la cultura de lealtad individual
- Generación de seguridad laboral con base en el mérito
- Preservación de la memoria institucional
- Capacitación
- Resultados

La instauración del Servicio Civil de Carrera propicia un ambiente adecuado para el desarrollo del personal, estimulando su capacidad de respuesta, concientizándolo de su participación en la atención de los problemas que aquejan al Estado, premiando su esfuerzo y así mismo manteniendo estabilidad gubernamental.

### **2.3 LEY DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación". En éste se establece la implantación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, asignándole la dirección de este servicio a la anteriormente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió de nombre, con el decreto, a Secretaría de la Función Pública.

### **2.3.1 ANÁLISIS DE LA LEY DEL SERVICIO**

La Ley del Servicio consta de cuatro títulos: el primero, "Disposiciones generales"; el segundo, "De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema"; el tercero, "De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera"; y el cuarto se refiere al recurso de revocación, así como a los tribunales competentes para conocer controversias derivadas de la aplicación de la ley.

El artículo 1o. de la ley señala como objeto de la misma "establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

La ley, al hablar de sistema, anuncia que se tratará de un mecanismo en donde habrá varios actores que trabajarán en su implementación de manera conjunta e interdependiente, los cuales pensarán prioritariamente en el resultado final, esto es, tener a los mejores trabajando en la APF, en contraposición a un enfoque meramente funcional, en donde los actores piensan prioritariamente en la labor concreta que les toca desempeñar y no en el resultado global.

Aunque no obliga al sector paraestatal la aplicación de la ley, sí se señala que las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera, tomando como base los principios de la ley (artículo 1o., 2o. párrafo).

El objeto de la Ley del Servicio consiste en "establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

La ley del servicio civil significa una oportunidad importante para imprimir mayor coherencia al propósito de profesionalización de la administración pública mexicana; es decir, debe entenderse como un medio privilegiado para alcanzar fines que claramente inciden en una mejor gestión pública.

Es un gran avance que en México se cuente ya con una ley que instauro el servicio de carrera a nivel federal, porque manifiesta la intención del congreso y del Ejecutivo de profesionalizar el servicio público. Este esfuerzo sería conveniente que se realizará también en las entidades federativas que no cuenten con un esquema semejante. De cualquier forma, es importante que los actores encargados de implementar el Sistema de Servicio Profesional sean conscientes que no se trata de la primera vez que se intenta hacerlo, por lo cual será importante tener presente los obstáculos que en un momento dado no permitieron la existencia del servicio civil, para ahora saber sortearlos y lograr que el sistema mencionado se haga una realidad tangible y no sólo legal.

## **2.4 LA NECESIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El proyecto para crear e implantar un verdadero Servicio civil de Carrera en la Administración Pública, se está concretizando con la extensa legislación vigente, la cual debe ser enriquecida con la participación activa de los sectores de la sociedad directamente involucrados e interesados, y deberá tener entre otra, las siguientes características.

1. El servicio civil de carrera deberá necesariamente, emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la administración pública, previniendo que no se alteren las normas protectoras ya existentes.

2. La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición para el desarrollo, eficiencia y productividad en las diferentes áreas de la gestión gubernamental. Para alcanzar la profesionalización, es necesario tener un Sistema de Servicio Civil de Carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de cada Institución y al mismo tiempo, al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional.
3. También, es imprescindible fomentar una cultura laboral orientada hacia el trabajo en equipo, así como una mayor integración entre las distintas áreas y el sistema, deberá desarrollar y mantener cuadros profesionales que en forma sistematizada y ordenada permitan una renovación continua de los mismos.
4. Los cuadros de profesionales deberán formar parte del sistema permanente de capacitación y tendrán entre otras funciones:
  - Promover el avance en los programas de trabajo.
  - Lograr mayores niveles de eficacia.
  - Permitir y establecer oportunidades de promoción y alta especialización a través del desarrollo profesional.
  - Obtener seguridad y certidumbre laboral en el ejercicio de sus actividades.

Como se puede observar, el Servicio Civil de Carrera, lo debemos concebir como una estrategia fundamental, que permita modernizar los sistemas de administración de personal, pues no se puede perder de vista que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado, lo que permite la consecución de los objetivos de la Administración Pública.

A fin de que el servicio civil realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldo, compensaciones y prestaciones competitivas. No es posible aspirar a un personal técnicamente capaz y honesto sin un adecuado nivel de retribuciones.

Aunque entiendo que no será sencillo el establecimiento y expedición de una Ley del Servicio Civil de Carrera y sobre todo su establecimiento y operación, se podría aplicar por etapas, y comenzar por la inmediata operatividad de una estricta selección del personal que desea ingresar a la Administración Pública, y cumplir con los requisitos que la propia Ley exija, con lo que se iniciará inmediatamente a contar con personal más calificado.

En principio puede establecer los siguientes criterios de selección:

- Considerar ventajas adicionales a lo solicitado en el perfil del puesto, ponderando su importancia.
- Entrevistas con resultados altamente satisfactorios
- El resultado más alto de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados.
- Desempeño en el trabajo de manera altamente satisfactoria durante un periodo de tres meses.

Así como es indispensable y urgente el establecimiento del sistema de selección para ingreso de personal a la Administración Pública, también de piense en operación de inmediato el sistema permanente de capacitación y evaluación de personal que ya labora en las distintas áreas del Servicio Público, pues se deberá garantizar la estabilidad laboral a todos los servidores públicos que tiene buenos índices de productividad, además aprovechar su experiencia y capacidad.

Por otra parte, a los servidores públicos que tengan bajos niveles de productividad se les deberá capacitar para que los alcancen y tengan asegurada su estabilidad laboral.

En el sistema permanente de capacitación, se deberá tomar en cuenta los requerimientos específicos para cada área de trabajo y estándares generales para cargos similares en otras áreas.

Con el Servicio Civil de Carrera no se trata de hacer un sindicato de profesionales, por lo que se tendrán que señalar con claridad los derechos y obligaciones de los integrantes del servicio, así como las sanciones que puedan derivar del incumplimiento de las mismas; ello dará estabilidad y credibilidad al sistema y evitará que permanezca quien no hizo los méritos para ello.

Por el contrario, si hasta los niveles de direcciones en el sector centralizado y sus equivalentes en el sector auxiliar están sometidos al servicio civil, aunque haya cambios en los cuadros ejecutivos de alto nivel (secretarios, oficiales mayores, directores generales de las empresas descentralizadas, etc.), el servicio no sufriría retrasos, pero esta conclusión sólo se da con la premisa de que las personas que integran la Administración son aquellas que después de haber pasado por las diferentes fases del servicio civil de carrera se consideran personal de calidad.

Actualmente los servidores públicos son promovidos por voluntad del jefe que esté en ese momento en el puesto, lo que trae como consecuencia un sistema de gran iniquidad, existen servidores públicos con altos méritos que no tiene acceso al puesto de nuevo jefe, y entonces permanece en su puesto por mucho tiempo, sin la posibilidad de ascender a niveles superiores. Existen muchos casos en la administración pública donde los servidores públicos han ascendido por mérito reconocido, por prestigio profesional en la materia.

Se puede decir también que asegura la protección en los cambios políticos, que da derechos y garantías para protegerlos de las arbitrariedades y otorga perspectivas objetivas de generación de mejores agentes hasta la cima de la jerarquía, permite asegurar a la administración pública un reclutamiento de personal de calidad sabemos que, si se trabajamos bien y son reconocidos, se podría realizar una buena carrera, independientemente de los cambios políticos.

Es importante mencionar que el Servicio Civil de Carrera trae aparejado un sistema de desarrollo del servicio público dentro de las instituciones. Esto significa que se crearía un sistema que permita medir si el servidor público ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función, es decir, ir alcanzando niveles superiores dentro de su rama administrativa.

El servicio civil de carrera, deberá necesariamente, emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se capaciten y se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración Pública, sin que se tenga que dar marcha atrás a las conquistas laborales existentes, pues los derechos de la clase trabajadora son irrenunciables.

Ahora bien, un servicio civil de carrera en el Estado de México permitirá la evaluación integral de los servidores públicos y estos podrán aspirar a las promociones y ascensos considerando para tal efecto los resultados obtenidos en tres parámetros de medición de la actuación en el trabajo. Capacitación, productividad y desempeño laboral, lo cual evidentemente se reflejaba como consecuencia de una Administración Pública eficiente.

El elemento más importante en los procesos de creación y transformación de bienes y servicios es precisamente el hombre, es decir, no es un recurso más de la sociedad sino un fin en sí mismo, y no resulta posible contar con los satisfactores que brinda el desarrollo humano, si no es en virtud de su inteligencia.

Las características propias del servicio civil de carrera permiten considerarlo un elemento democratizador de la administración de la administración pública, pues uno de sus rasgos más característicos es separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares.

Para concretar los planteamientos inmersos en la Legislación del Estado de México citados con anterioridad, considero que la administración del Servicio civil de Carrera podría realizarse por un Comité Interno y en sus funciones estaría: definir las normas, política y procedimientos, tanto en el diseño, como en la instrumentación; dirigir y tomar decisiones en su operación. Si estamos hablando del marco jurídico que debe sustentar el servicio civil de carrera en nuestro país, no se debe olvidar que no se está partiendo de cero para la elaboración de dicha ley.

Como anteriormente he señalado, en países como Inglaterra y estados Unidos, los servidores públicos no tienen la posibilidad de formar sindicatos ni tampoco el derecho de huelga, y precisamente nuestra Constitución Federal consagra tales derechos y plantear el cambio, atentaría precisamente contra dicho principio; sin embargo, es conveniente indicar que deben especificarse las instituciones y los mecanismos por los cuales pueden intervenir los sindicatos en asuntos del personal.

Considero que lo primero sería elaborar un reglamento que regule los principios básicos para el acceso a la administración pública, que contenga

principios o reglas básicas aplicables a la administración pública federal, estatal y municipal; la cual dé lugar a la elaboración de estatutos particulares que regulen el acceso y promoción, de acuerdo a su naturaleza y al origen de sus componentes y de sus integrantes.

Es importante reafirmar que las compensaciones, incentivos y prestaciones son retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño en las labores y lograr la permanencia de personal altamente calificado; ya que el servicio civil tiene que estructurarse como un sistema de procedimientos donde se mantengan reglas claras y transparentes para lograr el ofrecer servicios con calidad.

Asimismo, debe considerarse el retiro digno, del cual se plantea como un complemento a la jubilación y último factor fundamental para arraigar al personal.

Una gran ventaja del servicio civil de carrera, es que ingresa la Administración pública personal de gran calidad que le permite funcionar eficientemente, aún si en muchos aspectos debe y puede mejorar y si la opinión pública se lo recuerda constantemente, además le permite a la sociedad, contar con una administración de profesionales competentes, honestos, seguros de servir al estado, y que en su conjunto tiene un fuerte espíritu de servicio público, es decir, que su esfuerzo se refleja como utilidad colectiva de la nación.

Conceptos que como he señalado en puntos anteriores formaron parte de los servidores públicos de la época prehispánica y no es aventurado afirmar que a pesar de las vicisitudes de nuestro país, tales valores permanecieron latentes para surgir actualmente como ordenamientos que permitan eficiente la administración pública estatal.

Un claro ejemplo del éxito del servicio civil de carrera es el sistema francés el cual puedo señalar cinco puntos importantes: primero, el sistema de carrera es un sistema bien organizado, segundo hay un enfoque muy claro de carrera en donde el desarrollo de los funcionarios públicos está definido desde el momento en que inician su formación profesional. Tercero, hay una especie de aseguramiento de calidad a través del cual se cuida que la gente en formación efectivamente aprenderá a trabajar. Cuarta, hay una especie de amalgama en la que los involucrados que van a recibir el impacto de la actuación de los servidores

públicos, participen en la formación y en la definición de los sistemas de carrera desde las escuelas y las dependencias que van a reclutar a estos funcionarios hasta los sindicatos. Y la quinta es que hay mayor dependencia entre la función pública y el poder político.

Mediante la implantación de un sistema de carrera en el sector público, podrían obtenerse beneficios, como mayor especialización de los servidores públicos en la rama en donde van a actuar, así como la definición de reglas claras que permitan conocer desde el principio las perspectivas de su trayectoria en el ámbito gubernamental.

La instauración del servicio civil de carrera persigue propiciar un ambiente adecuado para el desarrollo del personal, estimulando su capacidad de respuesta, concientizando de su participación en la atención de los problemas que aquejan al estado, premiando sus esfuerzos y manteniendo el poder adquisitivo de sus sueldos y salarios.

En la actualidad, la administración pública federal se ve limitada sobre todo por la continuidad y la alta movilidad del personal en el desarrollo de los programas y políticas gubernamentales, lo que ocasiona costos públicos onerosos para el estado. Optar por su profesionalización, es abrir las puertas de la competencia profesional para que sea el mérito y no lo circunstancial de las decisiones, lo que determine la calificación profesional y por tanto, el ingreso a la función pública.

Hoy es posible iniciar el servicio civil de carrera, en virtud de que existen las bases suficientes para ello, su implantación resulta no sólo conveniente sino necesaria pues significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo, garantiza la equidad entre los servidores públicos, permite la obtención de ingresos acorde a sus capacidades garantizar el retiro digno y trae como consecuencia una administración pública eficiente, honesta, leal e imparcial.

Independientemente de la complejidad del establecimiento de una Ley Federal y Estatales del servicio civil de carrera, creo que se deben buscar fórmulas para que de inmediato se inicie con un eficiente sistema de selección del personal que opte por ingresar al servicio público.

También, es urgente restablecer el sistema permanente de capacitación, el que tendrá como líneas generales, capacitar para que se alcancen los niveles adecuados de productividad y promover la movilidad horizontal y sobre todo un permanente sistema de evaluación de resultados tomando en cuenta: Indicadores de desempeño y estándares de productividad.

Por todo lo anterior, reitero que es necesario el establecimiento del servicio civil de carrera en nuestro país, ya que es el fundamento de la eficiencia de la administración pública.

## **CAPÍTULO III.**

### **EL CASO DE TEXCOCO**

A lo largo de este tercer Capítulo se desarrollará un caso práctico del Servicio Civil de Carrera en el Ayuntamiento de Texcoco. El Servicio Civil de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos que fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública. El propósito es la mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad. Ello permite elevar los niveles de eficiencia y eficacia del Gobierno, además de asegurar la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos y así dar continuidad a los programas, planes y metas.

Así, la inversión en capacitación no optimiza las habilidades del personal, ni contribuye a su superación. El personal de reciente contratación debe participar, conforme a la normativa en los procesos de capacitación, que en ocasiones suelen duplicarse, repetirse, por tratarse de “nuevos y frescos” recursos humanos. En tanto, el personal interno no puede crecer hacia otros ámbitos de conocimiento, toda vez que la capacitación orientada a un mejor y mayor desarrollo de los recursos humanos propios no se oferta, no hay contenidos novedosos y por ello no participan tampoco en esta fase de preparación para la superación.

La capacitación en ellos ha dejado de representar una verdadera oferta de mayor calidad de vida personal y profesional, por ende, desempeñar mejor sus funciones y brindar un mejor servicio. La administración pública mexicana se ha caracterizado por una falta de continuidad en los programas oficiales y es preciso tener en cuenta que los cambios constantes de los servidores públicos responsabilizados de programas prioritarios, conduce por caminos equivocados y

propicias prácticas de corrupción. Entonces, considerando que el Servicio Civil de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, que fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, se hace necesario:

⇒ Sustentar el Servicio Civil de Carrera en una normativa con la jerarquía de ley, como una forma de garantizar su puntual observancia, eliminando el margen de discrecionalidad en su cumplimiento e interpretación;

⇒ Prever la categoría del Servidor Público de Carrera con derechos y estabilidad laboral, para hacer realmente viable un proyecto de vida en la función pública; y

⇒ Tener la certeza de que sólo los servidores públicos competentes permanezcan en su puesto, pudiendo establecer la causal de separación por desempeño deficiente.

Todo ello en aras de brindar continuidad a través de las administraciones, y en donde también es necesario incluir en el Servicio Público de Carrera a más niveles y puestos, considerar hasta Directores Generales, como una forma de garantizar metas de desarrollo y ascenso que hagan atractiva una carrera en la Administración Pública Municipal.

### **3.1 ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL H. AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO**

Se aplicaron varias entrevistas a los servidores públicos del H. Ayuntamiento de Texcoco a fin de conocer sus expectativas de desarrollo dentro del Ayuntamiento de Texcoco, respecto que tan familiarizados se encuentran con el servicio civil de carrera.

## **3.2 OBJETIVO DE LA ENTREVISTA**

La aplicación de las entrevistas a los servidores públicos del H. Ayuntamiento de Texcoco, tiene como objetivo, analizar dentro de la teoría estudiada dentro de este trabajo de investigación, en qué modelo propuestos por Merino, se identifica a esta administración municipal y si en dado caso que se identifique un servicio civil de carrera que tan desarrollado se encuentra.

A continuación, se describen los métodos y procedimientos de investigación, al mismo tiempo los resultados obtenidos:

### **3.2.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS**

A continuación, se comenzará con una descripción del procedimiento a seguir para obtener y analizar la información, es necesario mencionar las precisiones de orden metodológico que guiaron esta investigación.

En este trabajo nuestra hipótesis demanda: lo obstáculos que se identifican para no implementar un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco se refiere a a) clientelismo, b) falta de información suficiente entre los miembros del ayuntamiento, c) falta de intereses entre los miembros del ayuntamiento d) la lealtad política, e) insuficiencia en el marco jurídico correspondiente.

Los indicadores son los conceptos más específicos del concepto abstracto y “sirven en un cierto sentido de puente entre ellos y las definiciones operativas” (Bartolini, 1991). En la siguiente figura se concentran los indicadores seleccionados y su correspondencia con.

**Tabla 3. Indicadores seleccionados**

Cuadro: indicadores				
	Obstáculos			
Indicadores	Clientelismo	Patrimonialismo	Patronazgo	Análisis documental
Cuerpo administrativo estable	X		X	
Catálogo de puestos	X		X	
Normas de funcionamiento		X		X
Formas de reclutamiento	X	X	x	X
Objetivos establecidos				X
Capacitación de los empleados	X	X	X	
Objetivos a seguir		X		X
Criterios contratación	X	X	X	X
Obstáculo en proceso de admisión	X		X	X
Evaluación	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

El análisis es el “método que permite desmembrar o desarticular, con base en una idea o hipótesis rectora” (Rojas,2001)

Este método “parte de la observación y el análisis de hechos o casos particulares para establecer generalizaciones” (Rojas, 2001), mientras que la deducción “parte de planteamientos generales para derivar consecuencias o deducciones comprobables empíricamente” (Rojas, 2001).

Es decir, en las entrevistas que se realizaron se observó y analizaron las actitudes de los entrevistados, pues son otra forma de complementar nuestra investigación, nos permite llegar a mejores conclusiones

La revisión documental fue central, el análisis de las distintas leyes que existen a nivel Federal, Estatal y Municipal lo que establecen y como se llevan a la practica

En este estudio se utilizó la siguiente técnica:

Entrevistas: es una “situación construida o creada con el fin específico de que un individuo puede expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presente” (Tarres,2001). Esta técnica permite obtener información objetiva, expresada en datos que aporta el entrevistado, pero también subjetiva, ya que se expresan sentimientos y percepciones que no se encuentran en los documentos oficiales. En este trabajo se utilizó una entrevista previamente estructurada, dado que permitía formular cada pregunta en función de las características identificadas de cada modelo.

Los informantes claves (entrevistados) se seleccionaron en función de la información relevante que puedan tener, en relación a su experiencia y su visión de la misma; ya que en este trabajo nos propusimos estudiar el servicio civil de carrera a nivel municipal, es importante obtener la mayor información posible y de integrantes de la administración pública que se identificaron como oposición al partido gobernante, quienes son parte fundamental dentro de la administración quienes viven día a día dentro del gobierno municipal.

Sistematización documental: en esta técnica se compara la hipótesis “con una fuente de información pertinente y de credibilidad y, con base en esta comparación, se realiza una inferencia (Dieterich, 1996) sobre el enunciado propuesto. Se debe tener en cuenta que ciertos de los intentos de profesionalización de los servidores públicos se encuentran manifestados en las leyes, programas y estatutos, por lo que se nos permite emplear esta técnica.

**Tabla 4. Cuadro vacíos en el marco jurídico**

Cuadro vacíos en el marco jurídico				
Indicador	Definición	Método	Técnica	Instrumento
Legislación	Claridad en la distribución de funciones	Análisis y síntesis	Sistematización documental	Ficha de trabajo (leyes y reglamentos)
	Equidad en la distribución de facultades	Análisis y síntesis	Sistematización documental	Ficha de trabajo (leyes y reglamentos)
	Respeto por la norma	Selección de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevistas
	Estructura institucional	Análisis y síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo (leyes y reglamentos)

Fuente: Elaboración propia

Para facilitar el entendimiento de los indicadores, a continuación, se presenta la siguiente tabla.

**Tabla 5. Cuadro: indicadores**

Cuadro: indicadores				
	Obstáculos			
Indicadores	Clientelismo	Patrimonialismo	Patronazgo	Análisis documental
Cuerpo administrativo estable	X		X	
Catálogo de puestos	X		X	
Normas de funcionamiento		X		X
Formas de reclutamiento	X	X	x	X
Objetivos establecidos				X
Capacitación de los empleados	X	X	X	
Objetivos a seguir		X		X
Criterios contratación	X	X	X	X
Obstáculo en proceso de admisión	X		X	X
Evaluación	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

Por último, se analizaron instrumentos jurídicos, como lo son leyes, programas, reglamentos; dado por el contexto que ellos se explican, para compararlo con la realidad de cómo se encuentra.

### 3.3 RESULTADOS

Ya antes mencionado, en el capítulo II esencial al marco legal e instrumentos normativos, la institución del servicio civil de carrera se encuentra plenamente desde la ley Federal, Estatal y levemente en el ámbito municipal. De tal suerte que, para efectos de comprobar la omisión de las autoridades correspondientes de la implementación del servicio civil de carrera, utilice y ejercí el derecho a la información, a través del cual solicite se proporcionará información verídica y se estructuro una entrevista previa con fundamento en los cuatro modelos de Merino

(Vertical-tradicional, Weberiano, Orientado hacia las políticas públicas y la NGP). Al respecto se transcribió y analizo literalmente dadas por los informantes clave.

El H. Ayuntamiento estudiado tiene un personal de 100 incluyendo directores, subdirectores y jefes de departamento, de los cuales la investigación se centra en aquellos que deben recibir certificaciones o aquellos a los que se les pide cierto perfil, dejándonos con un total de 14 personas responsables de direcciones “de gran importancia”, para descubrir a cuál de los modelos se ajusta la administración municipal de Texcoco.

La aplicación de la entrevista fue de manera individual a 7 servidores públicos entre ellos regidores de oposición a distintos directores de área, que se desempeñan en el Ayuntamiento de Texcoco.

Las preguntas guías sobre las cuales se abordó la entrevista, de manera enunciativa fueron las siguientes:

1. ¿Existe un cuerpo administrativo estable de funcionarios públicos?
2. ¿Existen normas de funcionamiento dentro del ayuntamiento?
3. ¿Cuentan con un catálogo de puestos que se pueden ofertar?
4. ¿Dentro de la administración existe algún procedimiento de selección de los funcionarios públicos?
5. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes en el proceso de selección/contratación de personal?
6. ¿Dentro de esta administración existe algún sistema de capacitación, vigilancia, control, evaluación de desempeño?
7. ¿Existen objetivos establecidos los cuales van a perseguir a lo largo del trienio?
8. ¿Qué criterios se siguen para la contratación de personal?
9. Considera que es importante evaluar (conocimiento) a los servidores públicos de más alto rango, para determinar si pueden seguir desempeñándose en el cargo
10. ¿Considera que el servicio civil es un obstáculo o una oportunidad en el proceso de administración de recursos?

Una vez analizadas e interpretadas las entrevistas, se identifica la validez y confiabilidad son irrevocables, pues los informantes son parte medular del objeto de estudio, también se concluye parcialmente con la comprobación de la hipótesis, toda vez que de la evidencia se desprende que la mayoría de los servidores públicos entrevistados cuentan con un cierto grado académico, las autoridades municipales no toman en cuenta ciertos perfiles académicos de los funcionarios públicos, dado que en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, menciona los cargos y el perfil profesional que debe de tener cada servidor público a nivel municipal.

A continuación, se analizan las entrevistas de acuerdo a cada indicador;

**Tabla 6. Variable 1**

1. Pregunta: ¿Existe un cuerpo administrativo estable de funcionarios públicos?	
Indicador:	
Entrevistado 1	Como tal no, porque cada trienio los presidentes municipales electos ya traen a su cuerpo de trabajo, al cual eligen con anterioridad
Entrevistado 2	¿Cuerpo administrativo? No, bueno si consideramos al personal de confianza (limpieza y secretarias) ellos son los únicos que sin importar el cambio de gobierno permanecen aquí.
Entrevistado 3	No, al menos en esta administración no existe, o eso tengo entendido
Entrevistado 4	No, no existe
Entrevistado 5	Tengo entendido que no, pero tendrías que preguntar en la dirección de recursos humanos, ellos tienen más conocimiento
Entrevistado 6	En particular en este ayuntamiento no hay, porque la temática que se maneja no sé puede, no es viable cada gobierno trae su cuerpo de trabajo, aquellos con los que tiene más confianza
Entrevistado 7	Para aquellos que estamos en direcciones, subdirecciones o jefaturas o cosas por el estilo no aplica, bien se sabe que cada gobierno que entra, trae a su personal que trabajo en campaña.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Como se puede observar no existe un cuerpo administrativo estable, dado como lo mencionan nuestros informantes clave, cada que entra una administración nueva, llegan con un cuerpo de trabajo previamente ya elegido; de esta manera nuestros informantes clave confirman nuestra hipótesis planteada desde un inicio en esta investigación; y es que el clientelismo y el patronazgo son parte importante para que no exista un cuerpo administrativo con el cual contar cada inicio de trienio. Como anterior mente en nuestro primer capítulo se mencionó el clientelismo es aquella práctica de favores, para acceder a ciertos cargos públicos, el apoyo en futuras

elecciones, mientras que el patronazgo va de la mano con el clientelismo, pues es el apoyo entre mismos políticos cayendo en la lealtad política

La segunda variable a analizar corresponde a la pregunta dos que a continuación se muestra en la siguiente figura para facilitar su análisis.

**Tabla 7. Variable 2**

2. Pregunta: ¿Existen normas de funcionamiento dentro del ayuntamiento?	
Indicador	
Entrevistado 1	¿Normas que nos rijan a nosotros como servidores públicos? En realidad, no, bueno si hacemos algo mal, la presidenta municipal nos llama la atención y se discute en cabildo, pero no tenemos como tal norma.
Entrevistado 2	Salvo por ciertos artículos que hablan sobre el municipio, bueno las diversas leyes municipales, pero algo que sea fuerte para los servidores públicos pues si las hay no tienen tanta fuerza, si nos obligan a cumplir con nuestras responsabilidades, pero pues solo queda ahí en el aire, porque no existe una instancia a nivel municipal que vea nuestros errores.
Entrevistado 3	Normas internas del ayuntamiento NO. Pero los reglamentos, artículos que hablan sobre los servidores públicos si las hay.
Entrevistado 4	pues si los artículos que están referidos al ámbito municipal, ahí se estipulan los derechos y obligaciones de nosotros como servidores públicos
Entrevistado 5	Existen ciertas leyes que hablan de determinados servidores públicos, pero no hay un reglamento general para todos nosotros, además si existe es muy difícil que lo aplique. Al menos a las administraciones municipales, por lo regular escuchamos que están más sobre los gobiernos estatales
Entrevistado 6	Dentro del ayuntamiento no, pero creo que depende también mucho de nuestros principios y valores como personas, yo no haría cosas indebidas si están más allá de mis principios.
Entrevistado 7	Existen leyes estatales, en las que algunos artículos hablan a nivel municipal, de ciertos requisitos o sanciones que podemos llegar a tener como servidores públicos

Fuente: Elaboración propia, con datos del trabajo de campo 2019

A los informantes clave se les pregunto, si existían normas dentro del ayuntamiento con el fin de regular su comportamiento, a lo que podemos concluir con sus respuestas proporcionadas que no existe un reglamento interno, y no se rigen con las normas estatales, dando paso a poder confirmar aún más nuestra hipótesis planteada al inicio de esta investigación, e identificando otro de nuestros obstáculos sobre la insuficiencia en el marco jurídico en este caso leyes estatales y municipales.

**Tabla 8. Variable 3**

3. Pregunta: ¿Cuentan con un catálogo de puestos que se pueden ofertar?	
Indicador	
Entrevistado 1	Si, se lleva un control de los puestos que se pueden ofertar, por medio de alguna convocatoria, un ejemplo podría ser el puesto de Defensor de Derechos Humanos, a principios de este año se publicó la convocatoria y se aceptaron propuestas, claro que se eligió a la persona más calificada para el puesto
Entrevistado 2	Lo que sé es que si existe una base de datos, pero desconozco si están todos los puestos, pero en realidad te puedo asegurar que ninguno de esos puestos se ofertan al público en general, es decir si cierto director llega a pedir permiso o licencia por x situación, aquí mismo se hace la propuesta a la presidenta dentro de alguna sesión de cabildo.
Entrevistado 3	No, no lo hay.
Entrevistado 4	Los puestos no se ofertan al público ajeno al partido, existe una base de datos donde se tienen catalogados los puestos, pero eso es todo, claro se tiene un registro de quienes ocupan ese puesto
Entrevistado 5	No, no existe y me parece que, en ningún municipio, tal vez sea por la dinámica que manejamos.
Entrevistado 6	Por lo que tengo entendido es que no, pero tal vez exista algo por ahí. Alguna base de datos o algo por el estilo. Pero no estoy muy enterado
Entrevistado 7	En la dirección de recursos humanos, llevan un control, bueno más bien es como dices un catálogo de los puestos que están ocupados y si están disponibles.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Como se puede observar, en la actual administración no existe un cuerpo administrativo estable puestos, que se pueden ofertar o acceder para competir, si así se desea. Podemos identificar que nuestros principales obstáculos se encuentran presentes como son el clientelismo y el patronazgo. También pudimos observar que algunos servidores públicos, mostraron cierta apatía al ser entrevistados, dado que pensaron que sería puesta en duda su capacidad para desempeñarse. De los siete informantes claves mencionaron que la razón de que no existe un catálogo de puestos, es porque cuando entra una nueva administración, ya traen un cuerpo de trabajo, previamente negociado.

En este primer punto se confirma nuestra hipótesis y uno de nuestros obstáculos que se identificaron es el clientelismo, aquel intercambio de favores, negociando ciertos cargos públicos o apoyo en próximas elecciones.

Cuarta variable por analizar;

**Tabla 9. Variable 4**

4. Pregunta: ¿Dentro de la administración existe algún procedimiento de selección de los funcionarios públicos?	
Indicador	
Entrevistado 1	Pues si se la hace pequeñas entrevistas a los candidatos, pero el puesto ya está previamente dado desde allá arriba, pero independiente mente, a los policías nuevos si se les piden ciertos exámenes, pruebas, pero esas no nos corresponden a nosotros, sino a los responsables de la secretaria de seguridad del estado.
Entrevistado 2	Dentro del partido existe un sistema en el que se selecciona quien es para cada dirección, regiduría; ya sabes esto se acomoda desde antes de iniciar campaña o incluso si ya inicio, pero como tal que entremos a la administración y aun se siga decidiendo quien va a para cada puesto, regularmente no ocurre. Eso pasaría si no, esperan ganar la elección.
Entrevistado 3	No, no tenemos nada parecido
Entrevistado 4	No, solo sé que cuando hay más de dos candidatos o propuestas ha tal puesto, si se llega a hacer entrevista a los candidatos y así se decide quién sería el mejor.
Entrevistado 5	No, previamente entre los del partido, junto con el candidato a presidente municipal, deciden quienes son los candidatos más óptimos para ocupar cada puesto
Entrevistado 6	Como tal no lo hay
Entrevistado 7	No. No hay nada. Eso ya está previamente establecido desde que te invitan a la campaña de tal.... Si eres muy de confianza del candidato o candidata, puedes esperar que este te elija para alguna dirección, regiduría, síndico, etc.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Dentro de esta administración, y de las anteriores, no ha existido un proceso de selección de personal, pues como bien se sabe, las administraciones municipales se forman por compadrazgo, amiguismos; como lo mencionaron la mayoría de los informantes clave es que todo este proceso se realiza con antelación a ganar la elección, los cargos se van asignando según como los aspirantes a cada puesto se lleven con el candidato. Confirmando más nuestra hipótesis, pues las administraciones municipales caen el clientelismo, la falta de información suficiente entre los miembros del ayuntamiento, la lealtad política, la insuficiencia en el marco jurídico. Dado que no existe una figura que esté al tanto de los manejos internos en las administraciones municipales, estos toman las leyes como sugerencia de lo que deben realizar.

A continuación, se mencionan algunos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde se estipulan los cargos de cada director de área y el perfil profesional que deben tener dichos servidores públicos;

En el artículo 32 menciona que, para ocupar los cargos de secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas, protección Civil, y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;

II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.

III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad;

**IV. Contar con título profesional o acreditar experiencia mínima de un año en la materia, ante el presidente o el Ayuntamiento, cuando sea el caso, para el desempeño de los cargos que así lo requieran;**

V. En su caso, contar con certificación en la materia del cargo que se desempeñará

Es decir, en el Artículo 92° dice: para ser secretario del ayuntamiento se requiere, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, los siguientes:

I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, podrán tener título profesional de educación superior; en los municipios que tengan más de 150 mil o que sean cabecera distrital, tener título profesional de educación superior;

II. Derogada

III. Derogada

**IV. Contar con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie sus funciones.**

Para poder ocupar el cargo de Tesorero municipal se describen en el artículo 96.-Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas jurídicas, económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral en funciones expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de su designación;

Para poder ocupar el cargo de director de Obras públicas, se estipula en el artículo 96 Ter. El Director de Obras Públicas o Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere contar con título profesional en ingeniería, arquitectura o alguna área afín, o contar con una experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación.

Además, deberá acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México.

Artículo 96 Quintus. El Director de Desarrollo Económico o Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere contar con título profesional en el área económico-administrativa o contar con experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación.

Artículo 96 Septies. El Director de Desarrollo Urbano o el Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, requiere contar con título profesional en el área de ingeniería civil-arquitectura o afín, o contar con una experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación; además deberá acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie sus funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México.

Artículo 96. Nonies. El Director de Ecología o el Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, requiere contar con título profesional en el área de biología-agronomía-administración pública o afín, o contar con una experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación; además deberá acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie sus funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México.

En nuestra siguiente variable se menciona cuáles son los problemas a los que se enfrenta la administración, pues a muchos servidores públicos no se les hace que sea la forma más correcta de seleccionar o contratar personal.

**Tabla 10. Variable 5**

5. Pregunta: ¿Cuáles son los problemas más frecuentes en el proceso de selección/contratación de personal?	
Indicador	
Entrevistado 1	Como tal no tenemos problemas, o bien si pueden existir porque se hacen propuestas, de los que nos gustaría que ocuparan ciertos cargos, pero cuando se votan, son los votos los que hacen la diferencia.
Entrevistado 2	Yo creo que más allá de los problemas de contratación del personal, el mayor problema al que nos enfrentamos, es el poco tiempo que tenemos, son tres años en los cuales no podemos hacer grandes cosas
Entrevistado 3	Como tales problemas no los hay, porque los puestos ya están dados con anterioridad, no tenemos que estar decidiendo a la mera hora
Entrevistado 4	Lo que te puedo decir es que no aplica en esta administración y me voy a atrever a decir que, en ninguna otra, porque esos puestos se negocian con anterioridad
Entrevistado 5	pues uno de los problemas seria, que no estamos de acuerdo con quien ocupa el cargo, pero eso no está a discusión
Entrevistado 6	Muchas veces no estamos de acuerdo con las personas designadas al cargo
Entrevistado 7	Desconozco si existen problemas en la contratación, por lo que tengo entendido es que no deben de existir

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Por un lado esta lo que estipula la ley, pero indagando más con ciertos servidores públicos, que permanecerán en el anonimato, confirmo que no todos los servidores públicos especialmente lo que se mencionan en la ley, que deben contar con cierto perfil profesional, no es así; cabe destacar que como no existe una autoridad competente que este al pendiente sobre lo que hacen los municipios, estos creen que, aunque lo diga la ley ellos pueden seguir rigiéndose bajo su propia

ley. Mientras cumplan con los ciudadanos, pueden hacer y deshacer dentro de la administración municipal, como les plazca. Además, se mencionó que con solo contar con el requisito de experiencia mínima de un año es suficiente para poder ocupar el cargo, sin necesidad de tener el título profesional que pide la ley, pues parcialmente se está cumpliendo con lo que dice la ley, contar con título profesional, o experiencia mínima de un año y solo contar con una certificación de competencia laboral.

**Tabla 11. Variable 6**

6. Pregunta: ¿Dentro de esta administración existe algún sistema de capacitación, vigilancia, control, evaluación de desempeño?	
Indicador	
Entrevistado 1	un sistema como tal no, pero por parte de esta dirección, enviamos a todos los funcionarios públicos de ciertas áreas a cursos de capacitación
Entrevistado 2	se me pide ir a ciertos cursos de capacitación en la ciudad de México, Toluca
Entrevistado 3	pues una vez al mes nos mandan a cursos de capacitación y para desempeñarnos en el cargo que ocupamos nos piden una certificación
Entrevistado 4	Cada mes tenemos algún curso de capacitación, algunos son dedicados a cómo atender a los ciudadanos, a ciertos directores de área
Entrevistado 5	Si todos los que estamos dentro de la administración se nos imparten cursos de capacitación
Entrevistado 6	Si, yo como funcionaria pública tengo que obtener una certificación
Entrevistado 7	Si, mes con mes se nos manda a cursos de capacitación

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Dentro de la actual administración no existe ningún tipo de sistema de capacitación, vigilancia, control, o evaluación del desempeño, cuando se inició esta investigación, se tenía claro que podía llegara a ser erróneo, pero confirmamos una vez más que a nivel municipal, no existe nada sobre la profesionalización de los servidores públicos, si bien se confirma la hipótesis planteada desde un inicio en nuestra investigación, y podemos deducir que no existe nada sobre la profesionalización de los servidores públicos, porque existe una gran falta de interés entre los miembros del ayuntamiento.

Variable siete;

**Tabla 12. Variable 7**

7.Pregunta: ¿Existen objetivos establecidos los cuales van a perseguir a lo largo del trienio?	
Indicador	
Entrevistado 1	Se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal, algunas direcciones se establecen metas antes de finalizar la administración
Entrevistado 2	los que nos planteamos, dentro del Plan de Desarrollo Municipal, en cabildo se discuten
Entrevistado 3	Claro, con la presidenta municipal, se establecieron los objetivos que se van a cumplir
Entrevistado 4	Si, se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal
Entrevistado 5	Se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal
Entrevistado 6	Que nosotros mismos nos planteamos como administración no hay
Entrevistado 7	Si, se establecen desde inicio de año en el Plan de Desarrollo Municipal

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Dentro de la administración municipal, no existe objetivos establecidos que estén dispuestos a seguir, una cosa son los objetivos que se plantean como gobierno, en el Plan de Desarrollo Municipal y otra muy distinta a los que como servidores públicos se plantean a seguir a lo largo de su trienio, para con ellos mismos y con los ciudadanos, por la falta de interés o información entre los funcionarios del ayuntamiento. No logran captar la idea de los objetivos independientemente establecidos en un plan y llamémoslos metas personales como administración.

En la siguiente variable se analiza las respuestas a la pregunta no. 8;

**Tabla 13. Variable 8**

8.Pregunta: ¿Qué criterios se siguen para la contratación de personal?	
Indicador	
Entrevistado 1	que cumplan con el perfil al que desean postularse,
Entrevistado 2	soy de oposición, por lo tanto, no sé cuáles son sus criterios para contratar al personal
Entrevistado 3	Desconozco
Entrevistado 4	Del crecimiento dentro del partido
Entrevistado 5	Pues el que tenga mejor desempeño dentro del partido
Entrevistado 6	duele admitirlo, pero no hay un criterio en el cual se seleccione al personal
Entrevistado 7	Como ya lo mencioné, no se siguen criterios para contratar personal

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

Como en la tabla se muestra no existen criterios de selección para personal, como lo mencionan los informantes clave, los puestos son dados desde un inicio previo al comienzo de la administración, por medio de acuerdos políticos, pago de favores, lealtades políticas, es así como se hace la selección y contratación del personal. Dado que una vez que inician sus actividades en la administración hacen oficial el puesto en el que están a cargo con la firma de un contrato, pero previo ya hubo una negociación dentro de las filas del partido.

Reforzando una vez más nuestra hipótesis, los obstáculos que se identifican para no implementar un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco se refiere a a) clientelismo, b) falta de información suficiente entre los miembros del ayuntamiento, c) falta de interés entre los miembros del ayuntamiento, d) lealtad política e) insuficiencia en el marco normativo correspondiente, que en este caso son las leyes estatales y municipales.

**Tabla 14. Variable 9**

9. Pregunta: Considera que es importante evaluar (conocimiento) a los servidores públicos de más alto rango, para determinar si pueden seguir desempeñándose en el cargo	
Indicador	
Entrevistado 1	Si, es importante porque de cierta forma reconocen tu esfuerzo y conocimientos
Entrevistado 2	Si estoy a favor, mira si se está desempeñando bien, debería de existir esa iniciativa por parte de la administración hacer un examen a los funcionarios públicos
Entrevistado 3	Pero con el examen que se probaría, si ya los puestos están pactados
Entrevistado 4	Si estoy de acuerdo que se hagan, pero que no estuviera a cargo de los mismos trabajadores del ayuntamiento
Entrevistado 5	Si claro, de esta manera nosotros mismos no nos ponemos en ridículo
Entrevistado 6	Los servidores públicos siempre debemos de estar dispuestos a afrontar retos nuevos y si es para mejorar la imagen de la administración
Entrevistado 7	Pienso que si la administración en este momento llega y me dice que me van a hacer un examen de conocimientos, debo estar preparado para ello

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del trabajo de campo 2019

En esta variables nos podemos percatar que los servidores públicos si estarían dispuestos a que se les realice una evaluación para saber si pueden seguir desempeñándose en el puesto que tienen encomendado, pero algunos servidores

públicos, mostraban cierta apatía demostrando que no se sienten capaces para desempeñar el cargo, pues no tienen el perfil adecuado, dado que es una debilidad en la ley, pues menciona que deben tener cierto perfil profesional o experiencia mínima de un año, a lo que la mayoría de los servidores públicos no tienen, pues por cierta lealtad política terminan desempeñándose en estos puestos, sin tener la más mínima de idea de lo que deben hacer.

Con sus respuestas confirmamos una vez más que las administraciones municipales están llenas de clientelismo político, lealtad política y de esta manera nuestra hipótesis toma más fuerza y se llena de argumentos para poder concluir más adelante.

**Tabla 15. Variable 10**

10. Pregunta: ¿Considera que el servicio civil es un obstáculo o una oportunidad en el proceso de administración de recursos?	
Indicador	
Entrevistado 1	lo poco que se y conozco es que sería una gran oportunidad
Entrevistado 2	No, no lo considero que sea un obstáculo, al contrario, me encantaría que quienes están preparados para determinados puestos
Entrevistado 3	o sé qué tan bueno o malo puede ser, o si yo como servidor público me podría beneficiar
Entrevistado 4	Tal vez no sería lo más óptimo, porque muchos puestos ya están comprometidos desde antes de iniciar campaña
Entrevistado 5	no, no es un obstáculo, al contrario, no sé porque en esta administración no se aplica
Entrevistado 6	Es una excelente oportunidad, pues este puede garantizar la igualdad de oportunidades
Entrevistado 7	Si es una gran oportunidad pienso que, si estuviera vigente, ningún servidor público capaz desaprovecharía esta oportunidad

En cuanto al conocimiento de la institución del servicio civil de carrera sus prerrogativas y bondades, por arte de los funcionarios son nulas, por lo que nos lleva a la siguiente reflexión de las causas son atribuibles, en consecuencias a la omisión planificada de la autoridad municipal y en segundo término a la pasividad de los servidores públicos.

Dentro de las entrevistas realizadas nos podemos percatar, que los servidores públicos tienen una idea de lo que es el servicio civil de carrera, es cierto

que no se realizaron preguntas de manera directas si conocían o si tenían idea del servicio civil de carrera; de los 7 informantes clave entrevistados se les hizo la pregunta si creían que fuera posibles dentro del ayuntamiento algo relacionado con la profesionalización de los servidores públicos a nivel municipal. A lo que 6 de 7 servidores públicos creen que si es posible que se pudiera implementar el servicio civil de carrera a nivel municipal siempre y cuando este sea un buen servicio, que se le ponga principal atención en la fase de la capacitación pues piensan que si no se tiene una buena capacitación este puede llegar a fallar, que el Servicio Civil de Carrera se instaure a nivel municipal de manera permanente y no solo por algunas administraciones sin importar el partido político que entre y salga de la misma. Para que se logre impulsar dicho servicio para los ciudadanos y los servidores públicos.

También dentro de las entrevistas nos pudimos percatar que algunos servidores públicos se encontraban un poco apáticos a la entrevista. Algunos no tenían una idea clara sobre lo que se les preguntaba, pero existía cierto compromiso sobre querer responder y dar respuesta a ciertas dudas que existen. Cabe mencionar que uno de nuestros informantes claves, menciono que actualmente en la administración los principales directores de área como lo son: Secretario del Ayuntamiento, Tesorero municipal, Director de Obras Públicas, director de Desarrollo Económico, Director de Ecología, Oficial mediador-conciliador y Defensor Municipal de Derechos Humanos, no cuentan con título profesional, dado que influyo mucho el clientelismo por parte de la presidenta municipal, el pagar favores a ciertos funcionarios públicos que impulsan la carrera política dentro del municipio.

De este modo se prueba que la hipótesis planteada desde un inicio en el trabajo de investigación, en este punto se prueba que, por el clientelismo, falta de información suficiente sobre los miembros del ayuntamiento, la falta de interés entre los miembros del ayuntamiento, la lealtad política y la insuficiencia del marco normativo jurídico estatal y municipal, son parte reinante de que la administración, se niegue a tener eficiencia y eficacia, para ellos mismos.

El Servicio Civil de Carrera enfatiza que el ingreso de las personas se base en el mérito personal y la igualdad de oportunidades, esto es contrario al sistema prevaleciente ya que se opone a que los ingresos se deban a las relaciones personales y políticas, que cada cual pudiera tener.

Algo tan necesario para la democracia como lo es la alternancia en el poder no debe incidir en las políticas de selección y reclutamiento previstas por el Servicio Civil de Carrera, es decir, se requiere de una Administración Pública sólida, cuyo ejercicio no se vea interrumpido por el natural cambio de quien la encabece. El Servicio Civil de Carrera no debe concebirse sólo como un sistema regulatorio de ingreso, promoción, permanencia y retiro de personal calificado al servicio de la función pública, porque ello facilita la oportunidad de acceder a un servicio público transparente, eficaz, que facilita y fortalece la gobernabilidad.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y de base, señalando cuáles son cada cual, pero ello no ofrecía garantía de estabilidad en el empleo, ya que su permanencia, aunque tácitamente, siempre fue referida a la voluntad de los jefes, y uno de los propósitos del Servicio Civil de Carrera es minimizar esa impresión en sus recursos humanos.

Es imposible pensar en un Sistema de Servicio Civil de Carrera compuesto únicamente por técnicos, por ello la capacitación técnica y la motivacional son dos variables importantes de considerar, para conservar el puesto, de acuerdo con la propia evolución de la Administración Pública, es necesaria la existencia de una constante actualización hacia la superación y el desarrollo personal.

Sin embargo, es necesario considerar que la capacitación para la vida es el recurso más importante que compromete al personal consigo mismo y con su institución, el empleado comprometido y bien remunerado.

La profesionalización de los servidores públicos permite dar continuidad a los programas de trabajo, gracias a la profesionalización es posible introducir una cultura de servicio público, y en ello la capacitación constante y la especialización son instrumentos fundamentales para contar con personal idóneo y comprometido

para desempeñar la diversidad de acciones que entraña la Administración Pública en la actualidad.

Por otro lado, se debe mencionar que con respecto a las teorías de los cuatros modelos de Mauricio Merino revisadas a lo largo de nuestro primer capítulo, es importante identificar en cual se encuentra identificado el Ayuntamiento de Texcoco, para poder entenderlo mejor se revisara por medio de una tabla que a continuación se muestra:

**Tabla 16. Teorías de los cuatros modelos de Mauricio Merino aplicada al Ayuntamiento de Texcoco**

Modelo	Vertical- tradicional				Weberiano			Políticas Públicas			NGP			
Características														
	Existencia de un cuerpo de funcionarios estable	Existencia de un procedimiento de selección	Existencia de algún sistema de capacitación, vigilancia, evaluación, control	Existencia de objetivos institucionales	Existencia de normas de funcionamiento de la administración	Existencia de un catálogo de puestos	Existencia de un sistema de reclutamiento, capacitación, evaluación, ascenso y vigilancia	Catálogo de puestos	Sistema de selección, evaluación, capacitación, sistema de promoción, sistema de sanciones	Método de separación del cargo	Criterios de contratación	Transparencia en contratación, evaluación, etc.	Existencia de sistema de evaluación, capacitación, incentivos.	Usos intensivo de las tecnologías para
	1/2					X		X		X				

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla, no existe ningún modelo en los cuales se apoyó esta investigación que sea dominante, en la administración actual del municipio de Texcoco. Es importante destacar que como no existen figuras de vigilancia, evaluación, capacitación, selección, la administración pública municipal en el servicio civil de carrera es muy débil. Es necesario plantear de manera seria la profesionalización de los gobiernos locales, es cierto que conforme se reforman las leyes estatales, la figura del municipio adquiere más responsabilidades, por eso

la necesidad de construir políticas de profesionalización que correspondan a la calidad profesional que hoy en día se exigen en estos gobiernos.

La política de profesionalización es una condición necesaria para garantizar que el resto de las decisiones tomadas por el Estado, adquieran una verdadera eficacia. Mientras los gobiernos locales sigan viviendo sus tres años de gobierno, como hasta ahora, seguirá acompañados de los mismos problemas que hasta hoy en día no son capaces de resolver.

### **3.4 PROPUESTA**

Ya que se ha descrito y analizado el objeto de estudio, haber definido y planteado el problema y sus interrogantes se desprende que la hipótesis ha sido comprobada, de tal manera que con base en la evidencia empírica se hace una serie de recomendaciones tendientes a formalizar el sistema del servicio civil de carrera en el municipio de Texcoco; la propuesta se hace en función de las siguientes acciones:

#### Legislación:

En relación de que la figura del servicio civil de carrera a nivel municipal se encuentra legislada; sin embargo, se tienen que hacer las modificaciones pertinentes a la reglamentación municipal en el sentido de que la norma es imperfecta ya que no prevé las sanciones inherentes a los incumplimientos que se susciten en dicho sistema.

#### Económico:

El estudio no se centró en cuestiones de naturaleza financiera y presupuestal, lo que es evidente pues se desprende de la implementación del servicio civil de carrera, ya que este sector se encuentra desprotegido respecto a los recursos presupuestales, siendo este un factor que resulta imprescindible contemplar el recurso económico que pueda soportar la operación del sistema en cuanto a sus aspectos humanos y materiales.

Considerar a la profesionalización de los servidores públicos dentro del presupuesto de cada año puesto que, si se sigue ignorando, estos gobiernos locales seguirán hundidos en el fracaso.

## CONCLUSIONES

Una vez comprobada nuestra hipótesis e inobservancia de la autoridad respecto a la implementación de un sistema de servicio civil de carrera o profesionalización de los servidores públicos. Y siguiendo el andamiaje metodológico de la investigación en la cual se planteó la siguiente pregunta de investigación, ¿Qué obstáculos se identifican en la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco? Respuesta que se esboza en la hipótesis, los obstáculos que se identifican para no implementar un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno municipal de Texcoco se refieren a a) clientelismo, b) falta de información entre los miembros del ayuntamiento, c) falta de interés entre los miembros del ayuntamiento, d) lealtad política, e) insuficiencia en el marco jurídico correspondiente, entonces podemos concluir que los actores políticos no están dispuestos a perder el control de las plazas laborales, toda vez que a través de ellas retribuyen a las personas que obedecen en ciertos proyectos políticos.

Con los resultados arrojados por nuestro trabajo de campo, nos podemos percatar que las administraciones municipales están llenas de un claro clientelismo, falta de información entre los miembros del ayuntamiento, falta de interés por mis mismos miembros del ayuntamiento, la lealtad política y la insuficiencia en el marco jurídico correspondiente. Si bien las administraciones públicas pueden triunfar dentro de la administración municipal y ser un buen gobierno local, prefieren seguir con sus prácticas antiguas de corrupción, pagando favores, acordando apoyos políticos en futuras elecciones, envolviéndose ellos mismos en un círculo vicioso del cual se piensa no podrán salir, pues es una de las administraciones más corrompidas.

La implementación del servicio civil de carrera no lo es todo, es decir no es la solución a todos los problemas gubernamentales, por otro lado, sus bondades y ventajas son muy representativas ya que se fortalece el profesionalismo del servidor público; se enriquece la función pública, se incentiva la transparencia y rendición de cuentas, por consecuencia se enaltece la eficiencia y la calidad gubernativa.

En la investigación se llegó a la conclusión que el servidor público, es aquel que independientemente de su denominación, esta normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes. En el caso de los servidores públicos municipales, no hay un principio de ética al aceptar un cargo, el cual no corresponde a su perfil profesional o de acuerdo a su experiencia laboral.

Sin embargo, los resultados que arrojó la presente investigación se desprende que no obstante de contar con un amplio jurídico y reglas de operación inherentes al servicio civil de carrera, no se ha articulado las acciones necesarias para efectos de implementar el sistema de profesionalización, tal es el caso de la hipótesis que se comprobó satisfactoriamente ya que las autoridades manifestaron que no se siguen las normas y mecanismos correspondientes, sin justificación alguna; el clientelismo, falta de interés, falta de información entre los miembros del ayuntamiento, la lealtad política y la insuficiencia del marco jurídico; son actores importantes dentro del ayuntamiento.

Por su parte la incidencia del esquema político clientelar en la formación de la plantilla administrativa de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Texcoco, resulto que la mayoría de los funcionarios se encuentran vinculados formalmente con el partido político que actualmente ostenta el poder.

La evaluación de la profesionalización del servidor público, busca garantizar a quienes sirven desde el sector público, el contar con los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones, afianzar la buena imagen del estado y fortalecer la relación gobierno-sociedad. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechando la experiencia y los conocimientos del personal, y que no entorpezcan el funcionamiento administrativo.

La creación del servicio civil de carrera abunda en el conocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente es condición esencial para la permanencia en el puesto

encomendado. Pero de la mano de una buena reforma a la ley del servicio civil de carrea y un órgano que supervise el cumplimiento, desde la primera fase del reclutamiento, hasta las sanciones que existen por el incumplimiento del mismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (coord.) (2003). "Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia", México: Universidad Iberoamericana.
- Aguilar Villanueva Luis F. (2006) "Gobernanza y Gestión Pública", México, Primera edición, FCE, Pp.143
- Armas Kats Raúl, (1999) "El Servicio Público de Carrera en la Función de Evaluación y Control; Antecedentes y Prospectiva", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, pp. 253-256.
- Bartolini S. 1991. Metodología de la investigación política, In: Bartolini et. al., Manual de ciencia política. Alianza Editorial. Madrid.
- Barzelay, Michael, (1998), "Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública", F.C.E, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México Pp. 39-82.
- Blondel, Jean. 2002. Party government, patronage, and party decline in western Europe. En Political parties: old concepts and new challenges, editado por Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, 233-256. Oxford: Oxford University Press
- Cabrero, Enrique (2003), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa/ CIDE.
- CACIAGLI, Mario, (1996) *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, P.60.
- Cadena Anaya Vicente, (2002) "profesionalización en el servicio público municipal", en: Gaceta mexicana de administración pública, estatal y municipal. Pp. 2
- Castelazo, José (2007) "Administración Pública: Una Visión de Estado", México, INAP

- C.J.B BONNIN, "Principios de la administración", en: Revista de la administración pública, disponible en línea <http://www.juridicas.unam.mx>, [consultado en línea en 22 de octubre del 2012],
- Chiavenato Idalberto (2006), "Introducción a la teoría general de la administración", México, Séptima edición, ed. McGraw-Hill Interamericana, Pp.252
- Cruz Villalobos Osvaldo (2009) "El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México", México, Primera edición, IAPEM, Pp. 38
- Della Porta & A. Vanucci (1994) *Corruzione Polìtica e Amministrazione Pubblica*, Bologna: IIMulino.
- Della Porta & Y. MÈny, eds. (1995) *Corruzione e democrazia*, Napoli: Liguori.
- Dieterich H. (1998), "Nueva guía para la investigación científica", Ariel, México.
- Dunleavy, P.J., y Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16
- Echebarría, Koldo (coordinador) (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garvía, Roberto. *Conceptos fundamentales de sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- GRAZIANO, Luigi. "Introduction: Issue on Political Clientelism". *International Political Science Review*, 4 (4) 1983: 425–434.
- Goodin, Robert E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, CambridgeUniversity Press.
- Guerrero Orozco Omar, (1995) "La formación profesional de administradores públicos en México", Toluca, IAPEM/ Universidad Autónoma del Estado de México, Pp,6
- Guillermo Haro (1991) "la función pública en el proceso de modernización nacional", México, Graficarte.
- Hernández Sampieri Roberto (2011) *Metodología de la investigación*, Quinta edición, McGraw-Hill, México, Pp. 7, 79, 80,364

- Kitschelt, Herbert (2000) Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities, *Comparative Political Studies*, vol. 33, n m. 6/7. Kitschelt, Pp, 856).
- LANDÉ, Carl H., (1977) "The Dyadic Basis of Clientelism". En *Friends, Followers, and Factions, A Reader in Political Clientelism*, compilado por Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Landé y James C. Scott, XIII–XXXVII. Berkeley: University of California Press.
- Leeuw, F.L. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers, *Accounting, Auditing y Accountability Journal*, 9(2), 92–102
- Lowndes, Vivien y Wilson, David (2003), "Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization", en *Public Administration*, Vol. 81N° 2, pp. 275-298.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press
- March James G. y Johan P Olsen, (1997) "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, México, Fondo de Cultura Económica, Pp.17-21
- Martínez Puón Rafael (2003), "¿Servicio Civil de Carrera para qué?", Panamá, CLAD, Pp.5,8
- Martínez Puón Rafael, (2008) "Apuntes para instaurar un sistema de profesionalización para altos directivos públicos en México". En *Redaly Sistema de Información Científica, Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 4, El Colegio de México. Distrito Federal, México, Pp.950
- Martínez Puón, Rafael (2006). "Los desafíos de la comparación internacional", en Merino Huerta, Mauricio (editor), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE
- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. España: INAP
- Martínez Puón, Rafael (2008) *Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias* *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VI, núm. 9, segundo semestre, Universidad Central de Chile Santiago pp. 127-143

Marelli, Anne. (1999) Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencia P. 87

Merino Mauricio. (2006), "La Profesionalización municipal en México", México, CIDE, Pp.16

Moore, Mark (1995). Creating Public Value Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.

Morales Y Gómez Juan Miguel (2006) "Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos", En: Redalyc, sistema de información científica espacios públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, vol.9, núm. 17, febrero, México, Pp. 227

Pardo María del Carmen, (1999) El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública, México, P 107.

Rojas S. R. 2001. Investigación social. Teoría y praxis. Plaza y Valdés. México.

Rodríguez, T., Nelson, Feliz S., Pedro, (1996) Curso básico de psicometría, Revista iberoamericana de diagnóstico y evaluación psicológica, ISSN 1135-3848, Vol. 2, N° 28, 2009, Pp. 166-170

Tarrés M. L. (coord.), (2001), Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

The Global public management revolution. A report on the transformation of governance, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Vargas Zúñiga, Fernando (2003), Competencias en la formación y competencias en la gestión del talento humano: Convergencias y desafíos, México, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional/OIT, Pp. 4

Weber Max, (1977) "¿Qué es la burocracia?", Buenos Aires, ed. La Pléyade, Pp.24

Weber Max, (1964) "Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva", México, Segunda edición, FCE, Pp.175

Zapata Garesche Eugene, (2001) "cooperación franco-mexicana para la profesionalización de servidores públicos locales: Experiencia y

perspectiva”, INAP, FMCU, CNFPT, AMMAC. Embajada de Francia en México, Pp. 7.

#### Ordenamientos jurídicos

-LEY DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>) [Consultado 13 de Marzo de 2018]

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig096.pdf>) [Consultado 14 Noviembre de 2019]

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>) [Consultado 6 de Noviembre de 2019]

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>) [Consultado 8 de Noviembre de 2019]

Ley para la Coordinación y control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México (<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig024.pdf>) [Consultado 10 de Noviembre de 2019]

ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO (<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2012/mar309.PDF>) [Consultado 15 Noviembre de 2019]

Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006

(<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>) [Consultado  
13 de Noviembre de 2019]

Páginas oficiales

Instituto Hacendario del Estado de México <http://ihaem.edomex.gob.mx/>  
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal  
<https://www.gob.mx/inafed>

## ANEXOS

1.

- Entrevistado 1: mmmm... (piensa) como tal no, porque cada trienio los presidentes municipales electos ya traen a su cuerpo de trabajo, al cual eligen con anterioridad.
- Entrevistado 2: cuerpo administrativo? No, bueno si consideramos al personal de confianza (limpieza y secretarias) ellos son los únicos que sin importar el cambio de gobierno permanecen aquí. Aunque también algunos policías, permanecen sin importar el cambio de administración, entonces supongo que sí.
- Entrevistado 3: No, al menos en esta administración no existe, o eso tengo entendido
- Entrevistado 4: No existe
- Entrevistado 5: (se ríe) tengo entendido que no, pero tendrías que preguntar en la dirección de recursos humanos, ellos tienen más conocimiento
- Entrevistado 6: En particular en este ayuntamiento no hay, porque la temática que se maneja no sé puede, no es viable cada gobierno trae su cuerpo de trabajo, aquellos con los que tiene más confianza
- Entrevistado 7: Para aquellos que estamos en direcciones, subdirecciones o jefaturas o cosas por el estilo no aplica, bien se sabe que cada gobierno que entra, trae a su personal que trabajo en campaña; pero tengo entendido que el personal de limpieza, secretarias y algunos policías si son los que se quedan al cambio de gobierno.

2.

- Entrevistado 1: Normas que nos rijan a nosotros como servidores públicos? En realidad no, bueno si hacemos algo mal, la presidenta municipal nos llama la atención y se discute en cabildo, pero no tenemos como tal norma.
- Entrevistado 2: salvo por ciertos artículos que hablan sobre el municipio, bueno las diversas leyes municipales, pero algo que sea fuerte para los servidores públicos pues si las hay no tienen tanta fuerza, si nos obligan a cumplir con nuestras responsabilidades, pero pues solo queda ahí en el aire, porque no existe una instancia a nivel municipal que vea nuestros errores.
- Entrevistado 3: Normas internas del ayuntamiento NO. Pero los reglamentos, artículos que hablan sobre los servidores públicos si las hay, pero he de decir que no nos obligan del todo, a menos que sea una cosa muy gruesa ahí si se nos reprime, pero mientras tanto no.
- Entrevistado 4: pues si los artículos que están referidos al ámbito municipal, ahí se estipulan los derechos y obligaciones de nosotros como servidores públicos.
- Entrevistado 5: Existen ciertas leyes que hablan de determinados servidores públicos, pero no hay un reglamento general para todos nosotros, además si existe es muy difícil que lo aplique. Al menos a las administraciones municipales, por lo regular escuchamos que están más sobre los gobiernos estatales
- Entrevistado 6: Dentro del ayuntamiento no, pero creo que depende también mucho de nuestros principios y valores como personas, yo no haría cosas indebidas si están más allá de mis principios, pienso que no porque hay una ley que te diga que puede pasarte si haces tal cosa, tu como persona no conozcas tus límites.

- Entrevistado 7: Existen leyes estatales, en las que algunos artículos hablan a nivel municipal, de ciertos requisitos o sanciones que podemos llegar a tener como servidores públicos

3.

- Entrevistado 1: Si, se lleva un control de los puestos que se pueden ofertar, por medio de alguna convocatoria, un ejemplo podría ser el puesto de Defensor de Derechos Humanos, a principios de este año se publicó la convocatoria y se aceptaron propuestas, claro que se eligió a la persona más calificada para el puesto
- Entrevistado 2: Lo que sé es que si existe una base de datos, pero desconozco si están todos los puestos, pero en realidad te puedo asegurar que ninguno de esos puestos se ofertan al público en general, es decir si cierto director llega a pedir permiso o licencia por x situación, aquí mismo se hace la propuesta a la presidenta dentro de alguna sesión de cabildo, si a lo que te refieres, es que se haga pública la convocatoria, la respuesta es no.
- Entrevistado 3: No, no lo hay.
- Entrevistado 4: Los puestos no se ofertan al público ajeno al partido, existe una base de datos donde se tienen catalogados los puestos, pero eso es todo, claro se tiene un registro de quienes ocupan ese puesto
- Entrevistado 5: No, no existe y me parece que, en ningún municipio, tal vez sea por la dinámica que manejamos.
- Entrevistado 6: Por lo que tengo entendido es que no, pero tal vez exista algo por ahí. Alguna base de datos o algo por el estilo. Pero no estoy muy enterado
- Entrevistado 7: En la dirección de recursos humanos, llevan un control, bueno más bien es como dices un catálogo de los puestos que están ocupados y si están disponibles. De hecho, a principio de año, estuvimos con lo de empleo temporal y si había algún puesto libre se sacaba algún candidato de la base de datos que tiene la presidenta municipal, ese programa se llama empleo temporal, pero solo son recomendados de algún director de área o personal de suma confianza

4.

- Entrevistado 1: Pues si se la hace pequeñas entrevistas a los candidatos, pero el puesto ya está previamente dado desde allá arriba, pero independiente mente, a los policías nuevos si se les piden ciertos exámenes, pruebas, pero esas no nos corresponden a nosotros, sino a los responsables de la secretaria de seguridad del estado.
- Entrevistado 2: Dentro del partido existe un sistema en el que se selecciona quien es para cada dirección, regiduría; ya sabes esto se acomoda desde antes de iniciar campaña o incluso si ya inicio, pero como tal que entremos a la administración y aun se siga decidiendo quien va apara cada puesto, regularmente no ocurre. Eso pasaría si no, esperan ganar la elección.
- Entrevistado 3: No, no tenemos nada parecido
- Entrevistado 4: No, solo sé que cuando hay más de dos candidatos o propuestas a tal puesto, si se llega a hacer entrevista a los candidatos y así se decide quién sería el mejor.
- Entrevistado 5: No, previamente entre los del partido, junto con el candidato a presidente municipal, deciden quienes son los candidatos más óptimos para ocupar cada puesto
- Entrevistado 6: Como tal no lo hay
- Entrevistado 7: No. No hay nada. Eso ya está previamente establecido desde que te invitan a la campaña de tal.... Si eres muy de confianza del candidato o candidata, puedes esperar que este te elija para alguna dirección, regiduría, síndico, etc.

5.

- Entrevistado 1: como tal no tenemos problemas, o bien si pueden existir porque se hacen propuestas, de los que nos gustaría que ocuparan ciertos cargos, pero cuando se votan, son los votos los que hacen la diferencia. Puedo decirte que no existe un sistema o un proceso por el cual se pueda elegir. Pero como ya está establecido, podemos encontrar algunos contratiempos por así llamarlos, pero todos los puestos ya están previamente designados de una u otra forma.
- Entrevistado 2: Yo creo que más allá de los problemas de contratación del personal, el mayor problema al que nos enfrentamos, es el poco tiempo que tenemos, son tres años en los cuales no podemos hacer grandes cosas. Te voy a poner un ejemplo, yo no tenía ni idea de esto, ya vamos a hacer 1 año, pero este año fue de puro aprendizaje, porque pues me tengo que adaptar, en lo que me dicen cómo funciona todo esto, yo ya perdí un año. Porque nunca había trabajado en la administración pública.
- Entrevistado 3: Como tales problemas no los hay, porque los puestos ya están dados con anterioridad, no tenemos que estar decidiendo a la mera hora
- Entrevistado 4: Lo que te puedo decir es que no aplica en esta administración y me voy a atrever a decir que, en ninguna otra, porque esos puestos se negocian con anterioridad, algunos puestos se guardan para los conocidos de diputados locales, federales, los senadores. Claro en ciertos casos no siempre es así, pero los que trabajan a lo largo de la campaña son los que obtienen puestos, no de alto grado, pero uno que otro sí.
- Entrevistado 5: pues uno de los problemas sería, que no estamos de acuerdo con quien ocupa el cargo, pero eso no está a discusión, pues ya está dado y nos guste o no, la persona elegida es quien se desempeña en el cargo durante el trienio
- Entrevistado 6: Muchas veces no estamos de acuerdo con las personas designadas al cargo, en algunas ocasiones se hace saber, pero es entrar en

conflicto con los compañeros del partido y hasta de aquí mismo, y es muy duro lidiar con los compañeros cuando se externalan las opiniones.

- Entrevistado 7: ¿Desconozco si existan problemas en la contratación, por lo que tengo entendido es que no deben de existir pues previamente, eso ya está destinado para las personas que ya fueron elegidas para ocupar el cargo, me explicó?

6.

- Entrevistado 1: un sistema como tal no, pero por parte de esta dirección, enviamos a todos los funcionarios públicos de ciertas áreas a cursos de capacitación, que son impartidos principalmente por IHAEM y por alguna otra institución de las que nos llegue una invitación, platicas o algo parecido
- Entrevistado 2: a mí como ..... se me pide ir a ciertos cursos de capacitación en la ciudad de México, Toluca y otros han sido aquí, pero algunos son requisitos que piden o hacen la extensa invitación y luego pregunta que quienes quieren ir
- Entrevistado 3: pues una vez al mes nos mandan a cursos de capacitación y para desempeñarnos en el cargo que ocupamos nos piden una certificación de competencia laboral, me parece que esa la otorga el IHAEM, eso es todo
- Entrevistado 4: Cada mes tenemos algún curso de capacitación, algunos son dedicados a cómo atender a los ciudadanos, a ciertos directores de área nos piden una certificación de competencia laboral y esa certificación solo tener 6 meses desde que entramos al cargo para obtenerla. Entonces debemos trabajar duro por ella
- Entrevistado 5: Si todos los que estamos dentro de la administración se nos imparten cursos de capacitación, tengo entendido que algunos directores de área, se nos pide cierta certificación para podernos desempeñar en el cargo
- Entrevistado 6: Si, yo como funcionaria pública tengo que obtener una certificación y solo tengo 6 meses para obtenerla y poderme desempeñar en el cargo, y en lo que va del año por lo menos una vez al mes nos mandan a curso, para seguir preparándonos y brindarles un buen servicio a los ciudadanos
- Entrevistado 7: Si, mes con mes se nos manda a cursos de capacitación, y cuando se nos asigna en la dirección en la que nos vamos a desempeñar se nos dice que certificación de competencia laboral debemos obtener para podernos desempeñar en el cargo

7.

- Entrevistado 1: Se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal, algunas direcciones se establecen metas antes de finalizar la administración, pero en general son las que se establecen con la presidenta municipal y todos somos parte de esas metas, pues estamos dispuestos a cumplirlas para no decepcionar a los ciudadanos
- Entrevistado 2: los que nos planteamos, dentro del Plan de Desarrollo Municipal, en cabildo se discuten y se llega a un acuerdo de lo que estamos dispuestos a establecer como nuestras metas a largo plazo, aunque el PDM que se presentó dejó mucho que desear ....
- Entrevistado 3: Claro, con la presidenta municipal, se establecieron los objetivos que se van a cumplir a lo largo de estos 3 años de gobierno
- Entrevistado 4: Si, se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal.
- Entrevistado 5: Se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal y se discuten en cabildo, la mayoría hace observaciones
- Entrevistado 6: Que nosotros mismos nos planteamos como administración no hay, están los que se establecen como requisitos para que aparezcan en el Plan de Desarrollo Municipal, y creo que eso es algo malo que nosotros como administración no tengamos ambiciones, para cumplir con la sociedad es un grave error.
- Entrevistado 7: Si, se establecen desde inicio de año en el Plan de Desarrollo Municipal, se trabaja en conjunto con la presidenta municipal

8.

- Entrevistado 1: Pues en primera instancia, que cumplan con el perfil al que desean postularse, que tengan experiencia, después si se cree que pueden ser aptos para trabajar con nosotros, se les hace una entrevista
- Entrevistado 2: Yo soy de oposición, por lo tanto, no sé cuáles son sus criterios para contratar al personal. Pero dentro de mi partido, nos piden ciertas cosas, como crecimiento en redes sociales, a cuantos eventos asistimos, numero de afiliaciones al partido tenemos individualmente y eso va contando como puntos y entre más crecimiento tengamos, pues es el puesto que se nos ofrece si se gana la elección
- Entrevistado 3: Desconozco
- Entrevistado 4: Del crecimiento dentro del partido, cuanta popularidad tengas dentro y con los compañeros.
- Entrevistado 5: Pues el que tenga mejor desempeño dentro del partido, o la campaña algunos puestos no se definen hasta que se está en campaña, entonces todo depende de cuantas ganas le echas a la campaña del candidato
- Entrevistado 6: duele admitirlo, pero no hay un criterio en el cual se seleccione al personal, dado que los puestos ya están designados desde antes de iniciar campaña
- Entrevistado 7: Como ya lo mencioné, no se siguen criterios para contratar personal, dado que esos puestos se designan por cómo te llevas con el candidato, por favores

9.

- Entrevistado 1: Si, es importante porque de cierta forma reconocen tu esfuerzo y conocimientos; y en dado caso puedan ofrecerte un mejor puesto o un incentivo. A largo plazo ya lo haces por ti mismo, el hecho de crecer profesionalmente, es una gran satisfacción.
- Entrevistado 2: Si estoy a favor, mira si se está desempeñando bien, debería de existir esa iniciativa por parte de la administración hacer un examen a los funcionarios públicos, por si llega otra administración diferente y yo como servidor público soy capaz y tengo los conocimientos se me otorgue la oportunidad de seguir desempeñándome en el cargo, si es el caso subir de puesto. Porque como ya lo mencioné una gran problemática que se tiene es que, somos nuevos en el cargo y no tenemos la menor idea y mínimo para familiarizarnos con las actividades que tenemos que realizar, nos lleva un año, y los otros dos pues ya le vas a garrando la onda, pero mientras tanto ya perdimos un año en estar aprendiendo.
- Entrevistado 3: Pero con el examen que se probaría, si ya los puestos están pactados, por los altos mandos ellos son los que deciden quién se queda y quien se va, y no te preguntan si quieres o no
- Entrevistado 4: Si estoy de acuerdo que se hagan, pero que no estuviera a cargo de los mismos trabajadores del ayuntamiento, sino que venga una institución especializada en el tema, para que no se caiga en el pues ya de todos modos sabemos quién va a quedar.
- Entrevistado 5: Si claro, de esta manera nosotros mismos no nos ponemos en ridículo, con otros gobiernos que tal vez si toman en cuenta el perfil profesional, porque luego otros gobiernos municipales nos invitan a firmas de convenios o eventos de tal cosa, pues algunos casos de otras administraciones, resultaron ser compadres o hermanos del presidente municipal y solo tenían la primaria o ni eso tenían.
- Entrevistado 6: Los servidores públicos siempre debemos de estar dispuestos a afrontar retos nuevos y si es para mejorar la imagen de la administración y por crecimiento profesional, adelante que se hagan las

evaluaciones pertinentes, y se determine si puedo seguir desempeñándome en esta dirección que tengo a mi cargo.

- Entrevistado 7: Pienso que si la administración en este momento llega y me dice que me van a hacer un examen de conocimientos, debo estar preparado para ello, pues tengo a mi cargo una dirección que necesita que yo esté bien preparado, para las distintas situaciones a las que me puedo enfrentar al frente de esta dirección.

10.

- Entrevistado 1: en realidad no lo creo, lo poco que se y conozco es que sería una gran oportunidad para muchos de los que laboramos aquí, es una gran oportunidad para crecer
- Entrevistado 2: No, no lo considero que sea un obstáculo, al contrario, me encantaría que quienes están preparados para determinados puestos, puedan seguir desempeñándose, pero es muy triste ver como en la realidad de los distintos partidos gobernantes, estos puestos se designan por compadrazgo, que tantas ganas le echaron durante la campaña. En lugar de avanzar nosotros mismos como integrantes del partido retrocedemos y si se quiere lograr un cambio, no lo podemos hacer. Pero es mi opinión no soy muy experto en el tema
- Entrevistado 3: no sé qué tan bueno o malo puede ser, o si yo como servidor público me podría beneficiar, pero, tal vez otros compañeros si cumplan con los requisitos para pertenecer
- Entrevistado 4: Tal vez no sería lo más óptimo, porque muchos puestos ya están comprometidos desde antes de iniciar campaña con él o la candidata, ya que se piensa con las personas que ese candidato tiene más confianza, por si en un futuro se llega a necesitar de su ayuda en cierta área en la que se desempeñe ese servidor público.
- Entrevistado 5: no, no es un obstáculo, al contrario, no sé porque en esta administración no se aplica, claro que se necesita gente que sepa cómo se tiene que desempeñar en dicho puesto, te voy a poner un ejemplo el director de obras públicas o el de ecología deben aplicar leyes, reglamentos y que no sepan nada, deja en muy mal ver a la administración. Nos hace ver como incompetentes
- Entrevistado 6: Es una excelente oportunidad, pues este puede garantizar la igualdad de oportunidades, pero es muy difícil que los servidores públicos puedan ascender de puesto, sería óptimo para las direcciones de las distintas áreas del Ayuntamiento, pero ascender desde un nivel más bajo a un puesto

superior, en la administración pública municipal es casi imposible poder lograr este cometido.

- Entrevistado 7: Si es una gran oportunidad pienso que, si estuviera vigente, ningún servidor público capaz desaprovecharía esta oportunidad, porque muchos de los que estamos aquí aspiramos a crecer de manera profesional, pero de cierta forma en este ámbito es un poco limitado.